



Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen



Vuosikertomus 2020

Sisältö

3

Presidentin katsaus

7

Korkeimpien oikeuksien yhteistyö toimii ja kehittyy

11

Oikeusvaltiokysymykset työllistävät Unionin tuomioistuinta

15

Kullankaivukatselmus Inarissa ja hankkeen ympäristö- ja vesitalouslupaa koskeva ratkaisu

19

Sateenkaaripappi – miten asiaa käsiteltiin julkisuudessa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisen jälkeen

25

Poikkeuksellinen vuosikirjaratkaisu valitusluvan edellytyksistä

27

Pitääkö susia ja ahmoja suojella vai metsästää?

33

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan rajoista ja viranomaisluonteesta

37

Kansliapäällikön katsaus

41

Uudet koholaiset mukana muutoksessa – ajatuksia siirtymisestä uuteen työpaikkaan

44

Sukupolven vaihdos eläköityneiden näkökulmasta

47

Mikä ihmeen ”Pieni hallintotuomioistuinsanasto”?

49

Korkeimman hallinto-oikeuden antamat lausunnot vuonna 2020

51

Korkein hallinto-oikeus teki kolme ennakkoratkaisupyyntöä unionin tuomioistuimelle vuonna 2020

55

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstö 1.1.-31.12.2020

59

Asiointi- & yhteystiedot

60

Tilastot

Presidentin katsaus

Kari Kuusiniemi, presidentti

Vuoden 2020 päättyessä ei tarvitse muistella, mitä vuodesta jäi mieleen. En tässä toista k-sanaa enkä kirjoita pandemian vaikutuksista korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan. Siitä kerrotaan erityisesti kansliapäällikön katsauksessa. Haluan vain sanoa, että olen ylpeä siitä luovuudesta, asiantuntevuudesta ja sitoutumisesta, jota tilanteeseen sopeutuminen ja täysin uusien toimintatapojen luominen ja noudattaminen koko henkilökunnalta edellyttivät. Yhdessä turvasimme henkilöstömme terveyden sekä varmistimme lainkäyttötoiminnan korkean laadullisen ja määrällisen tuloksen poikkeusoloissa.

Menneen vuoden tapahtumia muistellessa on pai-

kallaan tarkastella muitakin ilmiöitä, jotka viime vuonna ponnahtivat pinnalle. Minkälainen on ollut vuoden 2020 mielenmaisema ja miten tämä tulevaisuudessa heijastuu Suomeen ja hallintotuomioistuihin?

Yhdysvaltain presidentinvaalitaistelussa oli monelta kantilta esillä kysymys oikeusvaltiosta ja muun ohella tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta, erityisesti poliitikkojen pyrkimyksestä vaikuttaa tuomioistuinten toimintaan. Presidentti Trumpin kausi muistetaan halusta irrottautua kansainvälisestä sopimusperäisestä järjestelmästä. Yhdysvallat jättäytyi Pariisin ilmastopimuksen ulkopuolelle. Samalla se



jätti pelitilaa autoritaariselle Kiinalle, joka julisti saavuttavansa hiilineutraaliuden vuoteen 2060. Vuosi 2020 muistetaan myös Brexitistä. Kansanäänestyksen tulokseen perustuen Yhdistynyt Kuningaskunta on ensimmäinen Euroopan yhteisöistä tai unionista eronnut jäsenmaa. Halu pärjätä omillaan kansainvälisessä kilpailussa ylitti eurooppalaiseen talous- ja arvoyhteisöön kuulumisen edut. Mieleen ovat jääneet kampanjan myöhemmin selvästi paikkaansa pitämättömiksi havaitut sloganit. Skandaalilehdistö julisti Brexit-kuvioiden erään episodin jälkeen tuomareita kansanvihollisiksi.

Liberaali demokratia on siis nykyisin uhattuna myös läntisessä maailmassa, ja vihapuhe, valeutiset, po-

pulismi ja salaliittoteoriat hämmentävät ihmisiä lähten autoritaaristen johtajien kaipuuta ja näiden valtaa. Tämä pätee erityisesti maissa, joissa joko vapaata mediaa ei ole tai media on kuplittunut omiin poteroihinsa. Toimittaja Kari Huhta kirjoitti kolumnissaan Helsingin Sanomissa 28.4.2020 toivovansa, että vaihtoehtotodellisuudet ja valhetehtailu menettäisivät poliittisen lumovoimansa. ”Todellisuutta ei kiinnosta, mitä mieltä siitä ollaan, ja se on armottomampi niille, jotka eivät varaudu vaan luulevat keksineensä sille vaihtoehtoja.” Samassa lehdessä 25.10.2020 tutkija Johanna Vuorelma kertoi kiintoisasti ”outformaation” ajasta todeten, että globaalissa, pirstaleisessa ja mo-

niäänisessä julkisessa tilassa yksittäiset kielikuvat voivat saada hämmästyttävän nopeasti tiedollisen auktoriteettiaseman, hän toteaa. Tarinallistamisen voima esimerkiksi politiikassa on suuri. Yksinkertaistaminen mediassa lyö viestin läpi tehokkaasti, ytimekäs viesti (oneliner) jää mieleen – hyvässä tai pahassa.

Euroopassa jo pitkään esillä ollut oikeusvaltioteema kytkeytyi myös pandemiasta aiheutuvien elpymistukien ja -lainojen käyttöön. Tiukan väännön jälkeen saatiin aikaan yksimielinen, toki kompromissiratkaisu sitä, että taloutta elvyttävien tukien myöntämisessä ja valvonnassa noudatetaan oikeusvaltioperiaatetta. Vuonna 2019 kuollut saksalainen oikeusfilosofi Ernst-Wolfgang Böckenförde on tuonut esille oikeusvaltion paradoksin: vapaasti kääntäen oikeusvaltio perustuu sellaisille edellytyksille, joita se itse ei voi taata (”Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.”). Tämän ei pidä antaa masentaa, vaan rohkeasti taistella demokraattisen oikeusvaltion puolesta tyranniaa ja sortoa vastaan. Erityisesti Euroopan unionissa.

Nämä kehityspolut antavat aihetta pohtia tarvetta vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta entisestään. Meidän on myös syytä varautua ilmastoasioiden mukaantuloon tuomioistuinten agendalle aivan toisessa mittakaavassa kuin nykyisin. Tämä edellyttää lainsäädäntömuutoksia, mutta myöskään niin sanotun strategisen litigaation merkitystä ei voi sivuuttaa. Brexitin myötä erinäiset kaupankäynti- ja kaupanesteisiin, oleskelulupiin, kansalaisuuteen ym. liittyvät asiat voivat saada nykyisestä poikkeavaa merkitystä. Myös uusi riidanratkaisuelin korvaa UK-EU-suhteessa unionin tuomioistuimen.

Miten oikeusvaltio käytännössä ilmenee ja miten sitä puolustetaan? Kirjassaan Onnellisten saari toimittaja-kirjailija Heikki Aittokoski etsii onnellisen elämän aineksia matkustaen Utopian kirjoittajan Thomas Moren synnyinseudulta Lontoon Cockneystä muun muassa Bhutanin, Costa Rican ja tanskalaisen kierrätyskeskuksen kautta Pirkkalaan, jossa on käynnissä Pyhäjärven rantakaistaletta koskeva riita. Kaavan mukaan rantaan rakennetaan ulkoilureitti, mistä rantatonttien omistajat eivät ole olleet suorastaan hal-

tioissaan. Vaikka kaavariidat herättävät pahaa verta, laajasti matkustellut Aittokoski kiteyttää: Riidassa voi nähdä yhden onnellisen piirteen, sitä on käyty kuntademokratian ja oikeuslaitoksen keinoin. On paljon maita, joissa mitään riitaa ei olisi päässyt syntymään, koska kukaan ei uskaltaisi ehdottaa arvotonntien rantakaistaleiden lunastuksia yleiseen virkistyskäyttöön. On paljon maita, joissa nämä kysymykset ratkaistaan vahvemman oikeudella, hän toteaa. Näen tässä kaksi opetusta. Oikeusvaltio on pelkistetyimmillään hyvin arkinen asia. Se onnellisuus, jota mitaten Suomikin on toistuvasti nimetty maailman ykköseksi, syntyy luottamuksesta ja yhdenvertaisuuden kokemuksesta.

Pandemia sai suomalaiset yhtäältä ryhmittymään yksimielisesti aika tiukkojenkin, jopa valmiuslainsäädännön perusteella asetettujen rajoitusten taakse. Samalla julkisuudessa nousi yksityiskohtaiseen tarkasteluun vaatimus normaaliusperiaatteesta sekä rajoitusten välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Harvoin oikeusvaltion perusteemat ovat olleet näin vahvasti yleismedian ja kansalaiskeskustelun kohteena.

Tuomioistuinten toiminnassa pandemian aika on tuottanut Tuomioistuinviraston johdolla uudenaista yhteistyötä. Kaikkien Suomen tuomioistuinten johdanto on kokoontunut säännöllisesti skype-palaveriinhin vaihtamaan tietoja ja kokemuksia. Tämä on ollut erittäin positiivista. Pandemian alkuaikoina julkaisimme yhdessä korkeimman oikeuden presidentin Tatu Lepäsen kanssa kirjoituksen, jossa vakuutimme tuomioistuinten takaavan oikeusvaltion toteutumisen myös kriisitilanteessa. Korkeimmissa oikeuksissa, joissa toiminta pohjautuu pääsääntöisesti kirjalliseen menettelyyn, lainkäytön laatu ja tehokkuus eivät olekaan kärsineet. Käsittelyjen viivästyminen liittyviä ongelmia on ollut erityisesti käräjäoikeuksissa rikosasioissa ja jossain määrin hallintotuomioistuimissa lastensuojelu- ja ulkomaalaisasioissa, kun suullisia käsittelyjä ei ole voitu pitää. Etäyhteyksien kehittäminen ja teknisten valmiuksien parantaminen sekä saadut lisämäärärahat ovat omiaan helpottamaan tilannetta jatkossa. Korkeimpien oikeuksien yhteistyötä selvittäneen työryhmän erinomainen mietintö luo jatkossa entis-

tä selkeämpää pohjaa korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteistyön kehittämiseksi itsenäisinä mutta vahvasti yhteistyöhakuisina instituutioina.

Pandemian keskellä KHO:n toiminta on jatkunut yllättävänkin normaalina. Juttumäärät ja rakenteet ovat pysyneet kutakuinkin entisellään, mutta pieniä liikahduksia on havaittavissa. Loppuvuodesta on tullut viireille myös joitakin tartuntatautilainsäädäntöön ja koronarajoituksiin liittyviä asioita, joissa tuomioistuinten mahdollisuus tarjota oikeussuojaa tulee testattavaksi. Näyttää siltä, että työkuorma on näiltä osin erityisesti painottunut ylimpiin lainvalvojiin. Tuomioistuinten ei kuitenkaan tulisi jäädä sivuun oikeussuojan antamisen valtaväylältä, vaikka yleisesti ottaen yhteiskunnan läpioikeudellistuminen ei toivottavaa olekaan.

Etätyö on lisääntynyt merkittävästi ja ulottunut laajasti eri henkilöstöryhmiin. Jotkut asiat tuntuvat hoituvan hyvinkin tehokkaasti etänä, mutta poikkeusoloissa kaippuu työyhteisöön on ymmärrettävästi lisääntynyt alati. Tässäkin taitaa käyteen niin, että huomaamme jonkin asian tärkeyden konkreettisesti vasta, kun se on uhattuna. Erityisesti uusien työntekijöiden työyhteisöön kiinnittymisen ja perehdyttämisen kannalta vuosi on ollut vaikea. Uskotaan silti, ettei tämä loputtomiin kestä! Otetaan käyttöön etätyöskentelyn parhaat puolet ja varaudutaan proaktiivisesti tulevaisuuteen.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuosi 2020 on ollut myös suurten uudistusten – etten sanoisi projektien – aikaa. Uusi hallintoprosessilaki muutti korkeimman hallinto-oikeuden lähtökohtaisesti valituslupatuomioistuimeksi. Vaikka kysymys ei edelleenkään ole prejudikaattituomioistuimesta, lainsäätäjän tavoittelema painopiste on oikeus- ja hallintokäytännön ohjaamisen tehostaminen. Täyteen valituslupamoodiin siirtyminen edellyttää työnkulkujen huolellista uudelleen arviointia siten, että niissä asioissa, joiden sisällöllinen tutkiminen ei valituslupan myöntämisperusteet huomioon ottaen KHO:ssa ole tarpeen, ratkaisut saadaan tehtyä nopeammin. Niissä asioissa, joissa annetaan ennakkopäätöksiä, päätösten selkeyttä, rakennetta ja sisältöä on kehitettävä. Näitä asioita pohdi-

taan strategiatyössä, joka valitettavasti on viivästynyt henkilökunnan terveyden suojelemiseksi välttämättömien kokoontumisrajoitusten vuoksi.

Keskeinen digitalisaatiohanke, sähköisen lainkäytön hallintotuomioistuimiin tuova Haipa on jo täysimittaisessa käytössä. Erityisesti vähemmän kiperissä asioissa toiminta on jo tehostunut, mutta paljon on vielä kehitettävää ja opeteltavaa. Muutosta ei todellakaan ole helpottanut se, että lähiohjaus ja -koulutus on sattuneesta syystä ollut hyvin rajallista.

Neljäs iso asia arjessamme vuonna 2020 on ollut valmistautuminen väistötiloihin siirtymiseen ja aikaan paluuseen Kasarmitorin laidalle täysin uudistettuihin toimitiloihin. Tavarointa on jo pakattu. Siivoustyön yhteydessä on tehty löytöjä jo unohtuneista papereista ja aineistoista vuosien varrelta. Kollegani Anne Niemi antoi (täysin unohtamani) 7.11.2009 päivääni muistion, joka alkoi otsikolla KHO:n visio, strategia ja tavoitteet. Olen iloinen, että nyt runsaat kymmenen vuotta myöhemmin tuo työ on päässyt hyvään vauhtiin.

Omiin käsiini muuttosiivouksessa puolestaan tarttui korkeimman hallinto-oikeuden julkaisu ”Kansalaisen oikeusturva hallinnossa” vuodelta 1978 eli KHO:n 60-vuotisjuhlan ajoilta. Tämä oikeustieteen tohtori Pekka Hallbergin toimittama kirja sisältää silloisen presidentin Aarne Nuorvalan puheita ja esitelmiä. Kirjassa painotetaan kansalaiskeskeistä oikeusturva-ajattelua, hallinnon lainalaisuuden varmistamista ja kansalaisten perusoikeuksia. Vaikka ajat ovat kovin toisenlaiset, paljon yhteistä ja ajatonta viisautta kirjan sivuilta löytyy. ”Oikeusvaltioajattelun pitäisi olla alati elävää todellisuutta nimenomaan kansalaisten ja heidän yhteiselämänsä kannalta; se on koko kansan yhteinen asia. Oikeusvaltioperiaate on viileän harkinnan periaate, joka pyrkii tasapuolisuuteen, harkitsevaan punnintaan ja ennen kaikkea oikeudenmukaisuuteen.” Lopulta KHO:n ydintehtävä, rooli ja asema on hyvin vakaa, ja hyvä niin. Sitä ei strategiallakaan muuteta, mutta nyt kirkastetaan ja päivitetään perinteinen ajattelu 2020-luvulle siten, että se on ohjenuorana kaikille KHO:laisille. Oikeusvaltiota puolustetaan arkisessa työssä, keskeiset arvot mielessä pitäen.

Korkeimpien oikeuksien yhteistyö toimii ja kehittyy

Tatu Leppänen, presidentti, Korkein oikeus

Suomen perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 99 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus ja hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Siviili- ja rikosasioissa muutoksenhakutie kulkee siis viimeisenä asteena korkeimpaan oikeuteen ja hallintolainkäyttöasioissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ylimpien tuomioistuinten rooli on sektoreillaan jonkin verran erilainen. Yleisen lainkäytön puolella korkein oikeus on yleensä kolmas tuomioistuinaste, minkä vuoksi se on jo neljän vuosikymmenen ajan voinut toimia pääasiassa ennakkopäätöstuomioistuimena, kun

mahdollisten virheiden korjaaminen on ensisijaisesti hovioikeuksien tehtävä. Korkein hallinto-oikeus puolestaan toimii yleensä toisena tuomioistuinasteena, ja hallintoprosessilain uudistuksen jälkeen sitä luonnehditaan valituslupatuomioistuimeksi. Mahdollisia virheitä korjaava tehtävä on sillä korostuneempi, mikä näkyy muun ohella annettujen ratkaisujen määrissä.

Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus ja puolueettomuus ovat oikeusvaltion ydintä. Riippumattomuusvaatimus koskee tuomioistui-
mia niiden horisontaalisessa suhteessa. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttö on toisistaan riippumatonta, eikä esimerkiksi toisen



jossakin oikeuskysymyksessä tekemä ratkaisu lähtökohtaisesti sido toista.

Sen sijaan korkeimpien oikeuksien välinen yhteistyö on hyödyllistä ja mitä kannatettavinta. Yhteistyö edesauttaa kummankin tehtävien korkeatasoista hoitamista ja hyödyttää sitä kautta koko oikeusjärjestelmää. Korkeimman oikeuden näkökulmasta ylimpien tuomioistuinten välinen yhteistyö toimii jo nykyisin hyvin, ja olen ymmärtänyt, että tilanne nähdään yhtä positiivisena myös korkeimman hallinto-oikeuden puolella. Yhteistyö laajassa mielessä ilmenee nykyisin monella tasolla, joita mainitsen seuraavassa korkeimman oikeuden näkökulmasta.

Toisistaan riippumaton lainkäyttö ei luonnollises-

ti merkitse, etteikö toisen ratkaisukäytännöllä olisi oikeuslähdearvoa. Onkin tavanomaista, että ratkaistavan oikeuskysymyksen sivutessa hallintolainkäyttöä selvitetään, miten kysymykseen on toisen ylimmän tuomioistuimen oikeuskäytännössä suhtauduttu. Tarvittaessa tästä kirjoitetaan nimenomaisesti ratkaisun perusteluissa, mutta selvästi vielä useammin toisen ratkaisukäytäntö on esittelijän muistioon piiloon jäävää oikeustilan taustaselvittelyä. Estettä ei ole myöskään sille, että esittelijä tiedustelee yleisellä tasolla toisen talon esittelijältä, onko jokin kysymys ollut oikeuskäytännössä esillä.

Ylimpien tuomioistuinten jäsenten ja esittelijöiden välillä käydään myös yleisen tason keskustelua erilai-

sista oikeudellisista aihepiireistä koulutus- ja keskustelutilaisuuksissa, joissa saattaa olla mukana myös esimerkiksi oikeustieteen edustajia. Samoin esimerkiksi korkeimpien oikeuksien jäsenten yhdistyksen kokouksissa keskustellaan erilaisista oikeudellisista aiheista.

Lainkäyttöön liittyvän yhteistyön lisäksi on mainittava talojen välinen hallinnollinen yhteistyö, joka on jatkuvaa ja tapahtuu matalalla – jollei lähes olemattomalla - kynnyksellä. Korkeimmat oikeudet ovat keskenään usein varsin samanlaisessa asemassa erilaiseen ulkoiseen talous- ja muuhun hallintoon nähden. Erityisesti korkeimpien oikeuksien kansliapäälliköt ovat usein keskenään yhteydessä, mikä on edesauttanut muun muassa Tuomioistuinviraston kanssa käynnistetyn yhteistyön johdonmukaista linjaamista. Käytännön yhteistyöstä mainittakoon sekin, että korkeimmalla hallinto-oikeudella on toimitilojensa peruskorjauksen aikana mahdollisuus käyttää suullisiin käsittelyihin korkeimman oikeuden istuntosalia. Sen sijaan asianhallinnan sähköistämisessä olemme korkeimmassa oikeudessa jääneet jälkeen, koska odottelimme edelleen Aipan valmistumista, vuosia Haipan jälkeen.

Kummankin ylimmän tuomioistuimen edustajat ovat myös osallistuneet tuomioistuinlaitoksen yhteisten asioiden hoitoon hyvässä yhteistyössä eri toimielimissä. Jo pitkään on toiminut tuomarinvallantalautakunta, nyttemmin on käynnistynyt tuomarinkoulutuslautakunta ja viimeksi Tuomioistuinviraston johtokunta, jotka kaikki edellyttävät merkittävää panosta molemmilta tuomioistuimilta. Unohtaa ei voi myöskään kansainvälistä yhteistyötä, jota erityisesti pohjoismaisella arenalla harjoitetaan yhdessä.

Yhteistyöllä on myös henkilökohtainen ulottuvuutensa. Haluankin tässä yhteydessä kiittää presidentti Kari Kuusiniemeä erinomaisesta yhteistyöstä kauteni alusta alkaen. Hieno esimerkki tästä oli yhteisesiintyminen julkisuudessa huhtikuussa, kun näimme tarpeelliseksi todeta yhdessä, että vahva suomalainen oikeusvaltio kantaa osaltaan kriisiajan yli ja että koronakriisin keskelläkin tuomioistuimiin voi luottaa.

Hyvää yhteistyötä voidaan ja tulee myös kehittää edelleen. Korkeimpien oikeuksien yhteisestä aloitteesta käynnistetty, oikeusministeriön asettama työryh-

mä on arvioinut tarvetta ja mahdollisuuksia kehittää yhteistyötä myös pidemmälle menevin, lainsäädännön muuttamista edellyttävin keinoin (Korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittäminen, OM Mietintöjä ja lausuntoja 2020:6). Kumpikin ylin tuomioistuin on antanut työryhmän mietinnöstä lausunnon.

Korkeimmat oikeudet ovat keskenään usein varsin samanlaisessa asemassa erilaiseen ulkoiseen talous- ja muuhun hallintoon nähden.

Työryhmä on tehnyt suuren perustyön kartoittamalla seikkaperäisesti niitä tilanteita, joissa ylimpien tuomioistuinten lainkäytöllä on yhtymäkohtia. Lopputulena tarkastelusta on ollut, että merkittäviä, lainsäädännön muuttamista vaativia epäkohtia nykyisessä järjestelmässä ei ole havaittavissa. Lisäksi esimerkiksi mahdollisia toimivaltaepäselvyyksiä voidaan parhaiten torjua toimivaltasääntelyä kehittämällä.

Työryhmä on ehdottanut yhteistyön tehostamista edelleen käytännön toimin, jotka eivät edellytä lainsäädännön muutoksia. Näitä ylimpien tuomioistuinten välistä vuoropuhelua lisääviä ehdotuksia ovat kannattaneet kumpikin ylin tuomioistuin lausunnonaan. Esimerkkinä työryhmän aloitteista mainittakoon ylimpien tuomioistuinten välinen esittelijäverkosto, joka voisi toteuttaa käytännössä yleisen tason tiedonvaihtoa. Myös esittelijöiden ”virkamiesvaihtoa” olisi mahdollista toteuttaa jo nykyisin siten, että toisen tuomioistuimen esittelijä toimisi jonkin aikaa määräaikaisena



esittelijänä toisessa tuomioistuimessa, mikä monipuolistaisi esittelijöiden osaamista ja hyödyttäisi kumpakin tuomioistuinta.

Lainsäädännön muuttamista edellyttävistä työryhmän ehdotuksista mainittakoon aloite siitä, että kummankin tuomioistuimen kokoonpanosääntelyyn lisättäisiin vahvennetun kokoonpanon perusteeksi se, että jaosto on poikkeamassa paitsi oman, myös toisen ylimmän tuomioistuimen aikaisemmin omaksumasta oikeusperiaatteesta tai lain tulkinnasta. Kumpikin tuomioistuin on lausunnossaan suhtautunut ehdotukseen positiivisesti.

Pisimmälle menevä keinona työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti arvioinut sitä, että käyttöön otettaisiin ylimpien tuomioistuinten yhteinen lainkäyttöasian ratkaisukokoonpano, joka voisi ratkaista kummankin tuomioistuinlinjan kannalta merkittäviä oikeudellisia kysymyksiä. Tämän toteuttaminen edellyttäisi ilmeisestikin perustuslain muuttamista, ja ehdotus on aiheuttanut periaatteellisia kysymyksiä kummankin tuomioistuimen lausunnossa. Korkeimman oikeuden lausunnossa on pohdittu mahdollisena kevyempänä mallina sitä, että tuomioistuimen tavanomaista kokoonpanoa voitaisiin vahvistaa toisen tuomioistuimen kahden jäsenen asiantuntemuksella. Työryhmän myös arvioimaan vaihtoehtoon pyytää neuvoa-antavaa lausuntoa toiselta ylimmältä tuomi-

oistuimelta on suhtauduttu myönteisemmin korkeimman oikeuden kuin korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa.

Työryhmän arvioimien uudistusten eteneminen on tätä kirjoitettaessa avoinna. Kuten työryhmä on todennut, yhteistyömuotoja kehitettäessä tulee lähtökohtana olla ylimpien tuomioistuinten yhteinen näkemys siitä, millä tavoin yhteistyötä on perusteltua kehittää. Nähtäväksi jää sekkin, miten erillinen hanke Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamisesta etenee ja missä määrin se sisältää ylimpien tuomioistuinten yhteistyötä lisääviä elementtejä. Ylimmät tuomioistuimet ovat aiemmin ehdottaneet, että ne voisivat antaa lausunnon maakuntalaeista yhteisessä kokoonpanossa tasavallan presidentille. Nyt puheena olevasta työryhmän mietinnöstä annetuissa korkeimpien oikeuksien lausunnoissa on puollettu yhteiskokoonpanon harkitsemista laajemminkin lausuntoasioissa.

Kuten edeltä ilmenee, ylimpien tuomioistuinten käytännön yhteistyö toimii hyvin, ja sitä on tarkoitus myös tulevaisuudessa pitää yllä ja kehittää edelleen. Esimerkiksi keskustelutilaisuuksia yhteisistä lainkäytön kysymyksistä voitaisiin pitää aiempaa useamminkin, koronatilanteen hellitettyä. Myös yhteistyön vahvistamista arvioineen työryhmän säädettävää lakia koskevat ehdotukset ovat harkittavina. Joka tapauksessa korkeimpien oikeuksien yhteistyö toimii ja kehittyy.

Oikeusvaltiokysymykset työllistävät Unionin tuomioistuinta

Niilo Jääskinen, tuomari, unionin tuomioistuin

Oikeusvaltiokysymykset ovat nousseet eurooppalaisen lainkäytön ytimeen

Korkeimman hallinto-oikeuden täysistunto antoi 22.8.2018 kaksi vuosikirjapäätöstä (KHO 2018:116 ja 117), joissa se arvioi hallinto-oikeuden määräaikaisena esittelijänä toimivan, Maahanmuuttovirastosta virkavapaalla olevan viranhaltijan mahdollista esteellisyyttä ratkaistaessa kansainvälistä suojelua koskevia asioita. Korkein hallinto-oikeus siteerasi päätöstensä perusteluissa muun ohella Euroopan unionin tuomioistuimen niin sanottua Portugalin tuomarit -tuomiota. [tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117]. Tämä tuomio on viime vuosina noussut keskeiseen asemaan eurooppalaisen lainkäytön kulmakivenä.

Unionin tuomioistuin katsoi tuossa tuomiossaan, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklasta seuraa jäsenvaltioille se perustavanlaatuinen velvoite, että niiden kansallisten tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten on oltava riippumattomia ja puolueettomia. Riippumattomuuden käsite edellyttää, että asianomainen elin huolehtii tuomiovallan

käyttöön liittyvistä tehtävistään itsenäisesti olematta missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta ja että se on täten suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa.

Portugalin tuomarit -tuomio liittyi 2010-luvun alkuvuosien eurokriisiin ja siihen liittyneisiin tuomarien palkkojen alentamiseen osana julkisen sektorin säästötoimia, jotka unionin tuomioistuin sinänsä hyväksyi. Tuomion ensiarvoinen periaatteellinen merkitys on kuitenkin paljastunut myöhemmin, kun nyt päättyvän vuosikymmenen puolivälissä eräissä jäsenvaltioissa voimistuneet hyökkäykset oikeusvaltioperiaatetta vastaan ovat johtaneet lukuisiin unionin tuomioistuimelle esitettyihin ennakkoratkaisupyyntöihin ja sen käsiteltäviksi saatettuihin rikkomuskanteisiin. Unionin tuomioistuin on linjannut erityisesti tuomioistuinten ja tuomareiden itsenäisyyteen sekä unionin jäsenvaltioiden väliseen oikeudelliseen yhteistyöhön liittyviä peruseriaatteita.

Oikeusvaltioperiaate unionin oikeudessa

Euroopan unionin perusarvot määritellään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa seuraavasti: ” Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.” Kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet näihin perusarvoihin liittyessään unioniin. Unionisopimuksen 7 artiklalla on luotu erityinen poliittinen valvontamekanismi niiden turvaksi. Tämän mekanismin toiminta riippuu kuitenkin jäsenvaltioiden ja toimielinten lähes yksimielisestä näkemyksestä, mikä on käytännössä vähentänyt sen tehokkuutta.

Oikeusvaltioperiaatteen kannalta keskeistä on yksilöiden mahdollisuus saada tehokasta oikeussuojaa riippumattomilta ja puolueettomilta tuomioistuimilta, jos viranomaiset tai muut tahot loukkaavat niiden oikeuksia ja vapauksia. Tätä oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan turvaavat unionin tuomioistuimet ja jäsenvaltioiden kansalliset tuomioistuimet. Unionisopimuksen 19 artikla velvoittaa jäsenvaltiot säätämään tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan on turvattu perusoikeutena jokaiselle Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa, jonka mukaan ”jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu.”

Toisin kuin poliittisessa keskustelussa joskus katotaan, oikeusvaltioperiaatteella on melko täsmällinen ja yleisesti hyväksytty sisältö. Se on määritelty ennen kaikkea Euroopan neuvoston alaisen Venetsian komission Oikeusvaltioreportissa vuodelta 2011. Euroopan komissio puolestaan arvioi säännöllisesti oikeusvaltioperiaatteen toteutumista kaikissa jäsenvaltioissa (ks. Oikeusvaltiokertomus 2020, Oikeusvaltiotilanne Eu-

roopan unionissa, COM(2020) 580 final). Euroopan unionin perustuslaillinen järjestelmä on rakennettu oikeusvaltion arvoille eikä unioni voi tehokkaasti toimia taloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten päämääriensä saavuttamiseksi, jos tätä periaatetta ei noudateta.

Tuomioistuinten ja tuomarien riippumattomuus

Puolassa toteutettiin vuodesta 2015 alkaen oikeuslaitosuudistus. Sen perusteluksi on esitetty se, että sosiaalisen diktatuurin kaaduttua maan tuomioistuimia ei ollut uudistettu ja että niitä pidettiin laajalti epäluotettavina ja tehottomina. Uudistuksen yksityiskohdat ovat kuitenkin herättäneet sekä Puolassa että ulkomailta epäilyksiä siitä, että reformin todellisenä tavoitteena on ollut saattaa tuomioistuimet riippuvaisiksi toimeenpanovallasta ja sitä käyttävästä enemmistöpuolueesta. Näitä epäilyksiä ovat synnyttäneet muun muassa tuomarien nimitykset valmistelevan tuomarineuvoston kokoonpanon vaihtaminen kokonaisuudessaan sekä sen jäsenten valinnan uskominen – neuvostoon viran puolesta kuuluvia korkeimpien oikeuksien presidenttejä lukuun ottamatta – parlamentille. Ongelmallisena on pidetty myös tuomarien eläkeiän taannehtiva alentamista, korkeimman oikeuden tuomarien nimitysjärjestelmän muutoksia, erityisen tuomioistuimen sisällä käytännössä itsenäisesti toimivan kurinpitajaoston lisäämistä korkeimpaan oikeuteen sekä uudistuksen täytäntöönpanon yhteydessä tuomareita vastaan toteutettuja lukuisia kurinpitomenettelyjä. Samanlaisia epäilyksiä on esitetty muun muassa Romaniassa ja Unkarissa toteutetuista oikeuslaitoksen reformeista.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön lähtökohtana on periaate, jonka mukaan oikeuslaitoksen järjestäminen jäsenvaltioissa kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta jäsenvaltioiden on kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava niille unionin oikeuden nojalla kuuluvia velvoitteita. Unionin oikeus ei estä esimerkiksi lainsäädäntö- ja/tai toimeenpanovallan edustajien osallistumista tuomareiden nimityksiin, jos menettelyn puolueettomuus ja objektiivisuus on muutoin taattu ja jos sen jälkeen, kun tuomari on nimitetty, häneen ei kohdisteta painostusta eikä



hän saa ohjeita tehtäviään hoitaessaan. Tuomioistuimien ja tuomareiden riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet edellyttävät muun muassa tuomioistuimen kokoonpanoa ja sen jäsenten nimitystä ja toimikauden kestoa koskevia sääntöjä. Sama koskee tuomareiden pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista. Näiden sääntöjen perusteella on kyettävä torjumaan yksityisten kaikki perustellut epäilyt sen suhteen, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa ja onko se neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden. Oikeusvaltion toiminnalle tunnusomaisen vallanjako-opin mukaisesti tuomioistuinten riippumattomuus lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta on lisäksi taattava. Tältä osin on tärkeää, että tuomarit on suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa heidän riippumattomuutensa. Sääntöjen on estettävä sekä suora vaikuttaminen tuomareihin ohjeiden muodossa että myös kaikenlainen epäsuorempi vaikuttaminen, joka voi ohjata asianomaisten tuomareiden ratkaisuja.

Puolan oikeuslaitosuudistuksessa omaksutuista ratkaisuksista tuomioistuin on pitänyt unionisopimuksen 19 artiklan vastaisena lainsäädäntöä, jota sovellettiin korkeimman oikeuden (Sąd Najwyższy) tuomareiden eläikeikää alennettaessa myös sellaisiin virassa oleviin tuomareihin, jotka on nimitetty kyseiseen tuomioistuimeen ennen uudistuksen voimaantuloa, ja toisaalta annettiin tasavallan presidentille harkintavaltaa

jatkaa joidenkin tuomareiden aktiivista lainkäyttötehtävää alennetun eläikeiän saavuttamisen jälkeen [tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531)]. Unionin tuomioistuin on myös asettanut kysymyksenalaiseksi unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tehokasta oikeussuojaa koskevan perusoikeuden valossa Puolan uudistetun tuomioistuinneuvoston sekä korkeimpaan oikeuteen lisätyn uuden kurinpitojaoston riippumattomuuden suhteessa toimeenpanon ja lainsäädäntövaltaan sekä niiden puolueettomuuden [tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982)]. Unionin tuomioistuin on myös tuominut Puolassa käyttöön otetun tuomareiden kurinpitojärjestelmän kaltaiset kansalliset säännökset, jotka mahdollistavat sen, että kansalliset tuomarit voivat joutua kurinpitomenettelyjen kohteeksi sen vuoksi, että he ovat esittäneet unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön. Pelkkä mahdollisuus siitä, että asianomaisia kansallisia tuomareita vastaan voidaan ryhtyä kurinpitotoimiin tällaisella perusteella, on omiaan haittaamaan Euroopan unionin toiminasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan mukaisessa ennakkoratkaisumenettelyssä kansallisille tuomioistuimille annetun toimivallan tosiasiallista käyttämistä [tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234)].



Vuoden 2020 päättyessä unionin tuomioistuimessa on vireillä monia muita Puolaa ja Romaniaa koskevia asioita, jotka koskevat tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden ja puolueettomuuden loukkauksia.

Keskinäinen luottamus oikeudellisessa yhteistyössä

Euroopan unionissa harjoitettavan rikos- ja yksityisoikeudellisen yhteistyön sekä kansainvälistä suojelua koskevan järjestelmän lähtökohtana on jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen periaate. Se mahdollistaa esimerkiksi eurooppalaisten pidätysmääräysten ja yksityisoikeudellisten tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen. Keskinäisen luottamuksen periaate ei vaadi sokeaa luottamusta; esimerkiksi ihmisarvoa loukkaavat vankilaolosuhteet voivat estää rikoksentehtäjän luovuttamisen toiseen jäsenvaltioon [tuomio 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru, C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198]. Vastaavasti ihmisoikeuksia loukkaavat vastaanotto-olosuhteet toisessa jäsenvaltiossa voivat vaatia jäsenvaltiota tutkimaan vakavasti psyykkisesti tai fyysisesti sairaan turvapaikanhakijan hakemuksen, vaikka jäsenvaltio ei Dublin-järjestelmän periaatteiden mukaan olisi siihen ensisijaisesti toimivaltainen [tuomio 16.2.2017, C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127)].

Puolan huolestuttava oikeusvaltiokehitys tuli tässä suhteessa arvioitavaksi asiassa, joka koski henkilön luovuttamista Irlannista Puolaan. Unionin tuo-

mioistuin katsoi, että päätettäessä sellaisen henkilön luovuttamisesta, josta on annettu eurooppalainen pidätysmääräys syytetoimenpiteitä varten, ensiksi on selvitettävä, että on olemassa todellinen vaara siitä, että unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa taattua perusoikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin loukataan pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion lainkäyttövallan riippumattomuuteen liittyvien rakenteellisten tai yleisten puutteiden vuoksi. Tämä ei kuitenkaan riitä pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta kieltäytymiseksi, vaan luovutuksesta päättävän viranomaisen on sen jälkeen toiseksi tarkastettava konkreettisesti kysymyksessä olevassa yksittäistapauksessa, onko olemassa painavia perusteita uskoa, että nimenomaan luovutettavaksi pyydetty henkilö altistuu tällaiselle vaaralle, jos hänet luovutetaan viimeksi mainittuun valtioon. Tarkastelussa on otettava huomioon myös pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion toimittamat tiedot [tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586)]. Tuomioistuin on vahvistanut tämän kaksivaiheisen tarkastelutavan pysyvän voimassa huolimatta Puolan oikeusvaltiotilanteen heikkenemisestä [tuomio 17.12.2020, L (Indépendance de l'autorité judiciaire d'émission) (C-354/20 PPU, EU:C:2020:1033)]. Tässä suhteessa on huomattava, että toimivalta jäsenvaltion sulkemisesta kokonaan rikosoikeuden alan yhteistyön ulkopuolelle kuuluu Eurooppa-neuvostolle.

Kullankaivukatselmus Inarissa ja hankkeen ympäristö- ja vesitalouslupaa koskeva ratkaisu

Päivi Korkeakoski, oikeussihteeri

Jaakko Autio, oikeusneuvos

Lapin Hammastunturin erämaa-alueelle haetun kullankaivutoiminnan ympäristö- ja vesitalouslupa-asiassa oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa kysymys siitä, vaikuttiko koneellinen kullankaivutoiminta yksinään tai yhdessä alueen muiden toimintojen kanssa heikentävästi saamelaisten edellytyksiin harjoittaa kotiseutualueellaan perinteisiä elinkeinojaan, kuten poronhoitoa tai kalastusta. Ympäristönsuojelulain mukainen lähtökohta oli, että vain sellaiset vaikutukset voitiin ottaa lain mukaisessa arvioinnissa huomioon, jotka aiheutuivat ympäristön pilaantumisesta. Nyt oli kuitenkin arvioitava myös sitä, voitiinko saamelaiselinkeinojen harjoittamisen edellytyksiä arviotaessa ottaa huomioon myös muita kuin pilaantumisesta aiheutuvia muutoksia ympäristössä.

Asian ratkaisuun osallistui KHO:n presidentin lisäksi neljä oikeusneuvosta ja kaksi ympäristöasiantuntijaneuvosta. KHO teki syyskuussa 2020 kaksipäiväisen katselmuksen hakemuksen mukaiselle kullankaivualueelle ja sen ympäristöön, mikä osoittautui asian ratkaisemisen kannalta merkitykselliseksi.

KHO tekee vuosittain katselmuksia, joiden tekemisestä tuomioistuin päättää aina tapauskohtaisesti. Katselmuksella KHO tutustuu paikan päällä esimerkiksi yhteiskunnallisesti, kulttuurisesti ja luonnonsuojellisesti tärkeisiin kohteisiin ja voi näin arvioida ja havainnoida muun muassa maisemaa, rakennuksia tai

ympäristövaikutuksia. Lapin kullankaivukatselmuksen lisäksi KHO teki vuonna 2020 kolme muutakin katselmusta. Huittisissa KHO arvioi marjatilän kausihuoneiden maisemavaikutuksia, Helsingin Haagassa uudisrakentamisen vaikutuksia kansakoulurakennuksen suojeluarvoon ja Virolahdella maa-aineksen ottamisen vaikutuksia harjuaueeseen.

Kullankaivun ympäristö- ja vesitalousluvan käsittely ja muut kaivutoiminnat alueella

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto oli 6.7.2018 myöntänyt hakijalle ympäristöluvan koneelliseen kullankaivuun kolmella kullanhuuhdonta-alueella (yhteensä noin 19 hehtaaria) Inarin kunnassa Palsinojan ja Jääskeläisenojan varrella sekä vesilain mukaisen luvan edellä mainittujen ojien uomien siirtoon kaivun aikana ja veden ottamiseen Palsinojasta kullanhuuhdonnan tarpeisiin. Koneellista kullankaivua sai harjoittaa vuosittain ajalla 1.6.–30.9. ja vuosittainen kaivumäärä sai olla enintään 30 000 m³. Vaasan hallinto-oikeus oli päätöksellään 13.6.2019 hylännyt saamelaiskäräjien vaatimukset aluehallintoviraston päätöksen kumoamisesta.

KHO myönsi valitusluvan saamelaiskäräjille ja tutki asian. KHO muutti antamallaan vuosikirjapäätöksellä KHO 2020:124 ympäristö- ja vesitalouslupaa rajamalla kullankaivun toiminta-alueita suppeammaksi

siten, että kullankaivualueen ja sen vieressä olevan poroidan välille jäi leveämpi esteetön kulkureitti kesälaidunalueelle porojen kulkua ja kuljettamista varten.

Hammastunturin erämaa-alueella sijaitsevan, Ivalojokeen laskevan noin 13 kilometriä pitkän Palsinojan varsi ja sivuojat olivat jo pitkään olleet kullankaivutoiminnan kohteena. Palsinojan valuma-alueelle oli kaivosrekisterin perusteella myönnetty kullanhuhdonta-lupa 49 kullanhuhdonta-alueelle ja 16 lupa-asiaa oli vireillä Tukesissa. Yhteensä 18 toiminnanharjoittajalle oli myönnetty kaivoslain mukainen lupa koneelliseen kullanhuhdontaan ja niillä oli myös ympäristölupa toimintaan. Lupien mukaisten kaivumäärien perusteella kaivutoiminta oli voimakkainta juuri hakijan kullanhuhdonta-alueista alkaen Palsinojaa alaspäin Selperinojan yhtymäkohtaan saakka. Tälle alueelle keskittyi useita konekaivupalstoja, jotka sijaittivat lähellä toisiaan.

Katselmus kullankaivualueilla

KHO katsoi, että hakemuksen mukaisen kullankaivutoiminnan ja Palsinojan alueen muiden kaivutoimintojen yhteisvaikutusten selvittämiseksi oli tehtävä katselmus. Haasteina katselmuksen järjestämiselle olivat covid-19-pandemian aiheuttamat poikkeusolot ja rajallinen ajanjakso toteuttaa katselmus, koska se oli tehtävä käytännössä kesä- ja syyskuun välisenä aikana alueen kullankaivutoimintojen ollessa käynnissä. Pandemian rauhoittuessa kesää kohti katselmukselle päädyttiin lähtemään alkusyksystä.

Katselmus toteutettiin kahtena peräkkäisenä päivänä. Katselmukselle osallistui KHO:n kokoonpanon ja esittelijän ohella 23 asianosaisten ja viranomaisten edustajaa sekä lisäksi median edustajia. Koska katselmus toteutettiin kokonaisuudessaan ulkoilmassa, pystyttiin se näin toteuttamaan myös pandemiatilanteen kannalta turvallisesti.

Ensimmäisenä katselmuspäivänä tutustuttiin hakijan kullanhuhdonta-alueisiin ja niiden ympäristöön sekä kuultiin laajasti osapuolten ja viranomaisten näkemyksiä kullankaivutoiminnan toteuttamisesta ja sen vaikutuksista muun muassa poronhoitoon, vesistöön ja kalastoon. Toisena päivänä vierailtiin alueen

muilla kaivualueilla, kuten Selperinojan kaivualueella sekä Lapin Kullankaivajain Liitto ry:n alueella Elsaon ja Palsinojan yhtymäkohdassa. Näillä alueilla nähtiin myös käynnissä olevaa koneellista kullankaivua ja voitiin samalla havainnoida sen meluvaikutuksia sekä maan rikkoutumisesta aiheutuvia estevaikutuksia ja mahdollisia vesistövaikutuksia. Poikkeuksellinen kahden päivän katselmus pitki- ne maastopäivineen osoittautui erittäin hyödylliseksi asiakirjoista ilmenevää kattavamman käsityksen saamiseksi alueen olosuhteista.

Koska katselmus toteutettiin kokonaisuudessaan ulkoilmassa, pystyttiin se näin toteuttamaan myös pandemiatilanteen kannalta turvallisesti.

Säätsuositivat Palsinojan ympäristössä kulkeneita katselmuksen osallistujia ja aurinkokin näyttäytyi toisena päivänä korostaen Lapissa juuri alkanutta ruskaa. Ensimmäisen katselmuspäivän lopuksi langennut viileä sadekaan ei erityisemmin haitannut hieman kastuneita vaatteita ja muistiinpanopapereita enempää.

Vaikutukset poronhoidon harjoittamiseen

Päätöksessään KHO sovelsi ympäristönsuojelulain 49 §:n 6 kohtaa ensimmäistä kertaa siten, että vaikutuksia saamelaiselinkeinojen harjoittamisen edellytyksiin arvioitiin laajemmin kuin yksinomaan päästöjen



näkökulmasta. KHO katsoi, että lainkohdan sisältämien, perustuslaista ja kansalais- ja poliittisten oikeuksien sopimuksesta (KP-sopimus) johtuvien aineellisten velvoitteiden toteutuminen edellytti, että kullankaivutoiminnan vaikutuksia saamelaiselinkeinojen harjoittamiselle arvioitiin kokonaisvaltaisemmin kuin vain ympäristöä pilaavien vaikutusten osalta.

KHO katsoi päätöksessään, ettei hakemuksen mukainen kullankaivu ollut niin laajaa tai kaivumäärä niin suuri, että siitä yksinään olisi aiheutunut huomattavia haitallisia vaikutuksia poronhoidolle tai muulle saamelaiselinkeinojen harjoittamiselle. Kun otettiin kuitenkin huomioon alueen muut kaivutoiminnot, erityisesti samalle alueelle keskittyvät ja toisiaan lähellä sijaitsevat konekaivualueet, KHO katsoi, että melun yhteisvaikutus oli alueella kesäaikana poronhoidon kannalta merkittävä.

Kullankaivutoiminta oli Palsinojan alueella aktiivisimmillaan kesäaikana, jolloin myös porot oleskelivat paliskunnan kesälaidunalueilla. Palsinojan länsi- ja pohjoispuolella oli noin 22 km²:n suuruinen paliskunnan kesälaidunalue, jonne pääasiallinen kulkureitti oli hakemuksen mukaisen kaivualueen ja viereisen poro-

aidan välistä. Hakemuksen mukainen kaivu Palsinojan sivuojien uomissa ulottui lähimmillään noin 70 metrin etäisyydelle poroaidasta.

Porojen GPS-pantaseurantaan perustuvan tutkimuksen tulosten perusteella porot välttivät oleskelua jopa 1,5 kilometrin etäisyydellä kullankaivualueista. KHO otti huomioon nämä tutkimustulokset, alueen pinnanmuodot, katselmushavainnot sekä sen, että kaivutoimintaa harjoitettiin melko voimakkaasti pitkin Palsinojan uomaa ja totesi vaarana olevan, että edellä mainittujen sivuojien uomia suunnitelman mukaisesti kaivettaessa kyseinen porojen kesälaidunalue voisi jäädä olennaisilta osin käyttämättä sinne kulkemisen vaikeutuessa. Myös Palsinojan ylintä osaa kaivettaessa häviäisi ojanvarsien luonnontilaisuus noin 600 metrin matkalla, jolloin niiden käyttömahdollisuus porojen laidunalueena ja juomavesilähteenä sekä ojan ylityspaikkana häviäisi. Kaivettaessa myös tällä osalla lisääntyisi kaivutoiminnan melusta ja maan rikkoutumisesta johtuva yhteinen estevaikutus, joka vaikuttaisi porojen kulkemiseen edellä mainitulle kesälaidunalueelle. Vaikka itse kaivutoiminta kestäisikin vain muutaman viikon, porot todennäköisesti välttäisivät



kaivettua aluetta pidempäänkin maan rikkoutumisesta aiheutuvan estevaikutuksen vuoksi. Tästä seuraisi taas laidunalueiden intensiivisempi käyttö muilla paliskunnan laidunalueilla sekä niiden nopeampi kuluminen. Tämä puolestaan saattaisi häiritä laidunkiertojärjestelmää ja muun muassa lisätä tarvetta porojen talviruokintaan tai vaihtoehtoisesti vähentää porojen määrää.

KHO katsoi, että hakemuksen mukaisella kaivutoiminnalla olisi yhdessä alueen muiden kaivutoimintojen kanssa todennäköisesti paliskunnan poronhoidolle sellainen ympäristönsuojelulain 49 §:n 6 kohdan mukainen vaikutus, että se olennaisesti heikentäisi edellytyksiä harjoittaa poronhoitoa perinteisenä saamelaislinkeinona kyseisellä alueella. Jotta ympäristöluvan myöntämisen edellytykset täyttyivät, KHO rajoitti kaivutoimintaa haetulla toiminta-alueella siten, että kaivalueen etäisyys poroaitaan kasvoi mahdollistaen tyydyttävästi porojen esteettömän liikkumisen ja porotokkien kuljettamisen paliskunnan eri kesälaidunalueiden välillä. Tällä rajauksella KHO arvioi, että toiminnasta ei yhdessä muidenkaan toimintojen kanssa ennalta arvioiden aiheutunut olennaista heikennystä poronhoidon harjoittamiselle.

Vesistö- ja kalastovaikutukset sekä lopputulos

Palsinoja sivu-uomineen on pienestä koostaan (leveys noin 1–2 metriä) ja vähäisestä virtaamastaan huolimatta ollut Ivalojoen alkuperäisen vaeltavan taimenen lisääntymis- ja poikastuotantoaluetta, jossa saadun selvityksen mukaan kullankaivusta huolimatta edelleen esiintyi taimenta. Kullanhuuhdonta ja erityisesti uoman siirrot saattoivat aiheuttaa ainakin hetkellisestisamentumia Palsinojassa. Kun otettiin kuitenkin huomioon asetetut lupamääräykset muun muassa toiminnan ajallisista rajoituksista, suljetun kiertovesijärjestelmän käytöstä, tulvavesien kaivualueille ja altaisiin pääsyn estämisestä, uoman siirrosta, mahdollisista häiriötilanteista ja vesistötarkkailusta, KHO katsoi, että määräykset olivat yhdessä päätöksessä määrätyn vuosittaisen kalatalousmaksun kanssa riittävän tehokkaita estämään toiminnan haitallisia vesistö- ja kalastovaikutuksia. Näin ollen hanke ei ollut ympäristönsuojelulain 49 §:n tai vesilain 2 luvun 8 §:n vastainen, jolloin ympäristölupa oli KHO:n tekemin rajauksin myönnettävä ja saamelaiskäräjien valitus enemmälti hylättävä.

Sateenkaaripappi – miten asiaa käsiteltiin julkisuudessa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisen jälkeen

Eija Siitari, oikeusneuvos

Korkein hallinto-oikeus antoi perjantaina 18.9.2020 vuosikirjapäätöksen (KHO 2020:97), josta tuli korkeimman hallinto-oikeuden twitter-tilin tähän asti kommentoituin ratkaisu. Kirjoituksen aihe on paitsi tuo ratkaisu myös se, miten ratkaisu otettiin vastaan ja mitä sen jälkeen on tapahtunut. Tapaus tunnetaan yleisesti nimellä ”Sateenkaaripappi”.

Kysymyksessä on ratkaisu, joka koskee Oulun hiippakunnan tuomiokapitulin papille antamaa varoitusta samaa sukupuolta olevan parin vihkimisestä avioliittoon. Asiassa Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kumosi tuomiokapitulin päätöksen. Korkein hallinto-oikeus puolestaan kumosi tuomiokapitulin valituksesta hallinto-oikeuden päätöksen. Papille annettu varoitus jäi siten voimaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun keskeiset kohdat kuuluvat seuraavasti:

Arvioinnissa on otettava huomioon, että kirkkolain 5 luvun 3 §:n 3 momentissa tarkoitettussa varoituksessa on kysymys pappisviran hoitamista koskevasta hallinnollisesta seuraamuksesta, joka poikkeaa tarkoitukseltaan ja seurauksiltaan kirkkolain 6 luvun 26 §:ssä ja 50 §:ssä tarkoitettua virkamiesoikeudellisesta varoituksesta.

Tuomiokapitulin toimivalta antaa kirkkolain 5 luvun 3 §:n 3 momentissa tarkoitettu varoitus kohdis-

tuu kaikkiin pappisvihkimyksen saaneisiin, pappisvirassa oleviin pappeihin. Tuomiokapitulin tällainen valvontaoikeus ja toimivalta heijastavat säännöksen esitöiden (HE 41/2012 vp s. 19) perusteella kirkon episkopaalista rakennetta, jonka mukaan hiippakunnan papisto on piispan ja tuomiokapitulin erityisen ohjaus- ja valvontavallan alaisista.

Avioliittolakia muutettiin 1.3.2017 voimaan tulleella kansalaisaloitteen pohjalta säädetyllä lailla siten, että avioliittoon voidaan vihkiä myös samaa sukupuolta olevat henkilöt. Lain esitöissä (KAA 3/2013 vp ja LaVM 14/2014 vp) on kuitenkin korostettu, että lailla ei ole tarkoitus puuttua uskonnollisten yhdyskuntien avioliittolain 16 §:ssä säädettyyn oikeuteen määrätä kirkollisen vihkimisen ehdoista ja muodosta. Tämä oikeus palautuu viime kädessä perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnolliseen yhdistymisvapauteen, johon sisältyy myös uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia (ks. PeVL 4/2020 vp ja siinä viitatus perustuslakivaliokunnan aiemmat lausunnot). Kaikilla uskonnollisilla yhdyskunnilla on siten itsenäinen oikeus päättää, vihkivätkö ne avioliittoon samaa sukupuolta olevia pareja. Tämän vuoksi tuomioistuinten voidaan tässä varoituksen antamista koskevassa asiassa tutkia ainoastaan sitä, onko tuomiokapituli voinut hiippakunnan papistoa ohjatesaan ja valvoes-



saan katsoa, että pappisvirassa olevan papin toiminta on ollut kirkon omissa toimivaltaisissa toimielimissä kirkkolain nojalla määritellyn avioliittokäsityksen ja sen perusteella annetun ohjeistuksen vastaista.

Kirkkolaissa säädetään Suomen evankelis-luterilaisen kirkon tunnustuksesta ja kirkollisista toimituksista sekä siitä, missä ja miten näistä täsmällisemmin määrätään. Kirkkolain 1 luvun 1 §:n mukaan kirkon tunnustus ilmaistaan lähemmin kirkkojärjestyksessä. Jumalanpalveluksista, sakramenteista ja kirkollisista toimituksista määrätään kirkkolain 4 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan kirkkojärjestyksessä ja kirkkokäsikirjassa.

Kirkkolain 20 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan kirkolliskokous käsittelee muun muassa kirkon oppia koskevia asioita. Saman pykälän 2 momentin nojalla kirkolliskokouksen tehtävänä on muun ohella hyväksyä kirkkokäsikirja ja kirkkojärjestys sekä käsitellä kysymyksiä, jotka edellyttävät kirkon uskoa ja oppia koskevia tai niihin pohjautuvia periaatteellisia kannanottoja. Kirkolliskokouksen hyväksymät kirkkojärjestys ja kirkkokäsikirja muodostavatkin käytännössä yhdessä kirkollista vihkimistä koskevan säännösten.

Piispainkokouksen tehtävänä on kirkkolain 21 luvun 2 §:n 5 kohdan b alakohdan mukaan antaa kirkkojärjestyksen täytäntöönpanosta tarkempia määräyksiä, jos asia koskee jumalanpalvelusta tai kirkollista toimintaa. Myös tuomiokapituli voi kirkkolain 4 luvun 2 §:n 1 momentin perusteella antaa tarvittaessa kirkkojärjestystä ja kirkkokäsikirjaa täydentäviä ohjeita jumalanpalveluksista, sakramenteista ja kirkollisista toimituksista.

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon avioliittokäsitys on ennen avioliittolain 1.3.2017 voimaan tullutta muutosta perustunut siihen, että avioliitto on miehen ja naisen välinen. Kirkkokäsikirjan avioliittoon vihkimistä koskevaa kaavaa, jonka sanamuoto viittaa vain miehen ja naisen väliseen avioliittoon, ei ole avioliittolain muuttamisen jälkeen muutettu. Samaa sukupuolta olevien parien vihkimistä on saadun selvityksen mukaan käsitelty eri yhteyksissä kirkolliskokouksessa, jossa kirkon avioliittokäsitystä tai pappien vihkimisoi-keutta ei kuitenkaan ole päädytty laajentamaan eräistä

laajentamisen puolesta esitetyistä aloitteista ja näkemyksistä huolimatta. Piispainkokous on lisäksi kirkkolaissa säädetyn toimivaltansa nojalla ennen avioliittolain muutoksen voimaan tuloa 31.8.2016 antanut selonteon avioliittolain muutoksen johdosta.

Piispainkokous on edellä mainitussa selonteossa todennut, että voimaan astuva avioliittolain muutos ei vaikuta papin oikeuteen vihkiä kirkolliseen avioliittoon. Samassa selonteossa viitataan siihen, että papin vihkiessä kirkolliseen avioliittoon hänen velvollisuutenaan on toimittaa vihkiminen kirkkojärjestyksen ja kirkkokäsikirjan määräysten mukaan.

Kirkolliskokous on täysistunnessaan 18.5.2018 päättänyt, että edustaja-aloite 1/2017 kirkon avioliittokäsityksen laajentamiseksi jätetään raukemaan. Samalla kirkolliskokous on päättänyt pyytää piispainkokousta edistämään kunnioittavaa keskustelua ja edelleen selvittämään vaihtoehtoja avioliittokäsityksestä vallitsevan erimielisyyden ratkaisemiseksi. Asiaa on valmisteltu piispojen yhteisissä neuvotteluissa, ja kirkolliskokouksessa elokuussa 2020 on käyty asiasta keskustelu piispainkokouksen 6.8.2020 päivätyn vastauksen perusteella.

Saadun selvityksen perusteella korkein hallinto-oikeus toteaa oikeudellisena arvionaan, että Suomen evankelis-luterilaisen kirkon avioliittokäsitystä ja vihkimistä koskevaa säännöstöä, joiden perusteella avioliitto on miehen ja naisen välinen, ei ole 1.3.2017 voimaan tulleen avioliittolain muutoksen vuoksi muutettu.

Kirkkojärjestyksen 2 luvun 18 §:n perusteella pappi vihkiä kihlakumppanit kirkollisesti avioliittoon kirkkokäsikirjassa määrättyllä tavalla. Kun A on 5.8.2017 vihkinyt samaa sukupuolta olevan parin avioliittoon, tuomiokapitulin ei edellä esitettyyn nähden voida katsoa toimineen lainvastaisesti antaessaan A:lle tämän vuoksi kirkkolain 5 luvun 3 §:n 3 momentissa tarkoitettua varoituksen. Asiaa ei ole perustuslaissa turvattu kirkon sisäinen autonomia huomioon ottaen perustetta tässä pappisviran hoitamista koskevassa yhteydessä arvioida suhteellisuusperiaatteen valossa toisin.

Eri mieltä ollut korkeimman hallinto-oikeuden jäsen olisi hylännyt tuomiokapitulin valituksen. Kysy-

myksessä on siis äänestysratkaisu 4 - 1.

Asia herätti huomattavaa kiinnostusta sosiaalisen median lisäksi myös perinteisessä mediassa. Päätöksestä uutisoitiin niin uutiskanavilla, valtalehdissä kuin myös paikallistasolla. Päätös kirjoitti kommentteja arkkipiispalta, piispoilta, muilta papeilta ja kirkon asioista kiinnostuneilta. Päätös synnytti useita pääkirjoituksia ja muita kirjoituksia.

Asia herätti huomattavaa kiinnostusta sosiaalisen median lisäksi myös perinteisessä mediassa. Päätöksestä uutisoitiin niin uutiskanavilla, valtalehdissä kuin myös paikallistasolla.

Korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta uutisointi ja reaktiot ovat kiinnostavia useista syistä. Niistä ehkä tärkein on se, miten korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä välittyvät uutisointiin haasteellisen juridisen päätöksentekotilanteen reunaehdot: kirkon perustuslaissa turvattu sisäinen autonomia, tuomioistuimen toimivalta ja varoituksen oikeudellisenä perusteena nimenomaan kirkkolain 5 luvun säännökset velvollisuudesta pysyä kirkon opissa. Reunaehtona myös tasa-arvoisen avioliittolain valmistelussa lausutut käsitykset siitä, että tasa-arvoinen avioliittolaki ei sellaisenaan vaikuta avioliittoon vihkimisiin uskonnollisissa yhdyskunnissa.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisen jälkeen Sateenkaaripapit-nettisivustolle ilmoitti vihki-valmiutensa entistä useampi pappi. Myös samaa sukupuolta olevien vihkimistä edistävän Facebook-ryhmän (Papit kirkollisen vihkimisen puolesta) jäsenmäärä kasvoi. Demokraatissa 25.9.2020 julkaistun uutisen mukaan ryhmään kuului jo 10 prosenttia evankelis-luterilaisen kirkon koko papistosta.

Asiasta lehdistössä lausuneet tai kirjoittaneet olivat suhteellisen yksimielisiä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun ydinsisällöstä. Esimerkiksi Markus Luukkonen kirjoitti 20.9.2020 mielipidekirjoituksessaan (”Pallo palautui kirkolle – kompromissimalli voi olla paras ratkaisu umpisolmun avaamiseksi”) tilanteesta seuraavasti: ”Hieman molempia keskustelukuplia seuranneena on helppo todeta, että perinteisen avioliittokäsityksen kannattajat ovat riemuinneet päätöksestä, kun taas sukupuolineutraalin vihkimisen kannattajat saivat märän rästin kasvoilleen. Yhdestä asiasta kuitenkin vallitsee yksimielisyys: korkeimman hallinto-oikeuden päätös merkitsee, että maallinen tuomioistuin ei puutu uskonnollisten yhdyskuntien oppisisältöihin. Kiista on ratkaistava kirkon sisällä.”

STT:n haastatteleva arkkipiispa Tapio Luoma toteasi tuoreeltaan, että kyseessä oli ”ennen kaikkea hallinnollinen päätös” ja että korkein hallinto-oikeus oli tässä mielessä antanut asian ratkaisemisen nimenomaan kirkon tehtäväksi. Luoma ei pitänyt todennäköisenä, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun seurauksena kirkko kiristäisi yleisesti linjaansa sateenkaaripappeihin muissa hiippakunnissa.

Varoituksen saanut pappi puolestaan totesi Yle Uutisille, ettei hän ymmärrä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua, koska kysymys on omatunnon asiasta. Pappi katsoi, ettei kyseessä ole kuitenkaan päätös siitä, mitä kirkko tekee tulevaisuudessa, vaikka hän pelkäsikin, että samaa sukupuolta olevien vihkimistä vastustavat voivat nähdä päätöksen laajemmin. Samassa yhteydessä haastateltu Helsingin piispa Teemu Laajasalo puolestaan korosti, että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen tuoma juridinen selkeys painottaa sitä, että keskustelu on palautettava varsinaiseen asiaan eli kysymykseen kirkon avioliittokäsityksestä.



Ilta-Sanomien haastattelussa pappi totesi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen tulleen hänelle jokseenkin yllätyksenä. Vaikka päätös ei häntä ilahduttanut, päätös oli kuitenkin tietyllä tapaa hyvä ”kirkon aikaansaamattomuuden” kannalta. Nyt kirkko ei voi piilottautua tuomioistuimen päätöksen taakse ja vedota siihen, että se on pakotettu toimimaan ulkopuolelta.

Lehtikirjoitusten joukosta on poimittavissa juridisen arvioinnin kielellinen ”helmi”. MTV Uutisten uskonnokysymyksiin perehtynyt toimittaja Kari Pyrhönen kirjoitti arviointinaan näin:

”KHO:n perjantaisen päätöksen äärellä jotkut homoliittojen vastustajat ovat jo ehtineet riemuuta: nyt tuli valtion selvä tuki kirkon konservatiivien linjalle! Yhtä lailla jotkut liberaalit ovat ehtineet surra, että KHO pisti kapuloita edistyksen vankkureihin.

KHO ei tehnyt kumpaakaan, ei tukenut eikä kapuloinut. Kirkon avioliitto-ongelmat eivät kuulu vähääkään maalliselle oikeuslaitokselle.

Mutta KHO:lta voidaan pyytää tuomiota siitä, toimiiko kirkko oman autonomisen hallintonsa raameissa oikein vai väärin. Saiko kirkko antaa varoituksen avioliittokaavaa rikkovalle papille? Korkeimman hallinto-oikeuden vastaus on tässä asiassa nyt, että kirkko toimi oikein, koska avioliiton määrittely on kirkon omassa päätösvallassa.

Aivan sama, vaikka olisi kysytty, saako suntio haravoida hautausmaata ristiin vai rastiin – jos tällaisesta olisi kirkon teeseissä jotain säädetty.

KHO:n päätös teki nimenomaan kirkkaaksi kirkon itsenäisen aseman yhteiskunnassamme. Eduskunnan säätämä kirkkolaki on tämän autonomian vankka perusta. Siksi kirkon omat pykälät voivat olla tänään risiriidassa maallisen lainsäädännön kanssa.”

Pölyn laskeuduttua joulukuussa 2020 YLE Uutiset kertoi, että varoituksen antanut Oulun hiippakunnan tuomiokapituli ei enää antanut varoituksia samaa sukupuolta olevien parien vihkimisestä. Uutisen mukaan tuomiokapitulin yksimielinen uusi päätös koskee kolmea pappia, joista yksi on vuosikirjapäätöksessä mainittu pappi. Uutisen mukaan asia on annettu piispan kaitsentaan. Uutisen ulkopuolelta mainittakoon, että kaitsenta tarkoittaa kirkkolain 18 luvussa ja vastaavas-

ti kirkkojärjestyksen 18 luvussa säädettyä piispan tehtävää valvoa hiippakuntansa toimintaa ja pappeja. Se, miten kukin piispa kaitsentaansa toteuttaa, on piispan harkinnassa.

Pölyn laskeuduttua joulukuussa 2020 YLE Uutiset kertoi, että varoituksen antanut Oulun hiippakunnan tuomiokapituli ei enää antanut varoituksia samaa sukupuolta olevien parien vihkimisestä.

Mediareaktioiden perusteella korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelut vaikuttavat tulleen ymmärretyiksi varsin oikein. Juridiikka ja teologia kiitoutuvat joskus yhteen. Juridiikan tulkitsijan tehtävä on sanoa, mikä tästä toiminnasta voi joutua oikeudellisen arvioinnin kohteeksi. Nyt tuolla arvioinnilla oli valtiosäännössä asetetut rajat, joista ei ollut syytä tulkinnallisesti poiketa.

Kipuilu asiassa jatkuu kirkon sisäisenä kysymyksenä. Kuten tuomiorovasti Satu Saarinen muistutti Helsingin Sanomien haastattelussa 20.9.2020 (toimittaja Minna Pölkki), asia ei häviä mihinkään. Ihmiset eivät joukkopakene kirkosta tämän takia eivätkä ole rakastumatta tai haluamatta avioliittoon sukupuolesta riippumatta. Ihmisten elämä on tässä ja nyt.

Poikkeuksellinen vuosikirjaratkaisu valitusluvan edellytyksistä

Hannele Ranta-Lassila, oikeusneuvos

Vuosi 2020 oli korkeimmalle hallinto-oikeudelle periaatteellisesti tärkeä. Tavoite siitä, että valituslupa olisi pääsääntö tänne valitettaessa, toteutui, kun laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HOL) tuli voimaan 1.1.2020.

Käytännön työn kannalta muutos ei kuitenkaan ole dramaattinen. Monessa asiaryhmässä valituslupa on ollut erityislainsäädäntöön perustuen valittamisen edellytyksenä jo kauan. Esimerkiksi veroasioissa näin on ollut vuosikymmeniä.

Valitusluvan edellytyksistä säädetään HOL 111 §:ssä. Valituslupaperusteet ovat samat kuin HOL:n edeltäjässä hallintolainkäyttölaissa.

Valituslupa on myönnettävä ensinnäkin, jos asia on lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi tärkeitä saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Vuonna 2020 prejudikaattiperuste oli käsillä ainakin niissä noin parissa sadassa ratkaisussa, jotka julkaistiin vuosikirjapäätöksinä tai lyhyinä ratkaisuselosteina.

Korkein hallinto-oikeus ei ole pelkästään prejudikaattituomioistuina, vaan se määrittää osaltaan ratkaisullaan viranomaisen harkintavallan rajoja ja valvoo

tätä harkintavallan käyttöä yksittäisissä viranomaispäätöksissä.

Lupa onkin myönnettävä, jos asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi. Jatkossakin lupa voidaan siis myöntää ja viranomaisen hallintopäätöksessä tai hallinto-oikeuden päätöksessä oleva virhe korjata.

Kolmas valitusluvan myöntämisen peruste on muu painava syy.

Joissakin asiaryhmissä kuten ulkomaalaisasioissa ja toimeentulotukiasioissa on omat, tiukemmat valituslupaperusteensa. Näissä lupa voidaan myöntää prejudikaattiperusteella ja ulkomaalaisasioissa lisäksi muun erityisen painavan syyn perusteella.

Eri valituslupaperusteiden merkitys eri asiaryhmissä saattaa vaihdella. Esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittävissä ympäristöasioissa asia voi olla tarpeen ratkaista ylimmässä tuomioistuimessa ja lupa voidaan myöntää muun painavan syyn vuoksi, vaikka prejudikaattiperustetta ei ole eikä asiassa ole tapahtunut virhettä. Veroasioissa puolestaan muulla painavalla syyllä ei juurikaan ole itsenäistä merkitystä, vaan se vaikuttaa lähinnä silloin, jos asiassa on tapah-

tunut virhe ja hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos muuttuisi valittajan eduksi.

Käytännössä valituslupa myönnetään vain murto-osassa tapauksia. Viime vuosina valituslupa on myönnetty runsaassa 10 prosentissa hakemuksia. Luvan myöntöprosentti vaihtelee asiaryhmittäin, ja esimerkiksi veroasioissa se on ollut viidesosan luokkaa. Yksittäisissä asiaryhmissä prosentti voi vaihdella vuosittain paljonkin. Näin on esimerkiksi silloin, kun ratkaistavana on sarja samanlaisia asioita ja niiden kaikkien lopputulos muuttuu korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Käytännössä valituslupa myönnetään vain murto-osassa tapauksia. Viime vuosina valituslupa on myönnetty runsaassa 10 prosentissa hakemuksia.

Niissä tapauksissa, joissa valituslupaa ei myönnetä, ratkaisu perustellaan lyhyesti ja kaavamaisesti. Päätöksessä siteerataan valituslupaperusteita koskeva lainkohta ja todetaan, että asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ei ole valitusluvan myöntämisen perustetta.

Perustelut ovat näin niukat silloinkin, kun asiaa on pohdittu istunnossa kauan ja monesta näkökulmasta ja lopulta asia jää vain hiuksenhienosti valituslupa-

kynnyksen alapuolelle.

Harvinaisena poikkeuksena peruskaavan mukaisista niukoista perusteluista on viime vuoden syyskuussa annettu vuosikirjaratkaisu KHO 2020:102. Ratkaisu on poikkeuksellinen myös siksi, että päätös julkaistiin vaikka se koski vain valitusluvan myöntämisen edellytyksiä.

Vuosikirjapäätöksessä valitusluvan hylkääminen perusteltiin siis normaalia laajemmin. Tavoitteena oli selkeyttää ulkomaalaislain lupaperustetta, jonka mukaan valituslupa voidaan myöntää, jos luvan myöntämiseen on (prejudikaattiperusteen ohella) muu erityisen painava syy.

Kysymys oli oleskelulupahakemuksesta, joka oli alemmissa asteissa hylätty, koska oleskeluluvan kaikkien edellytysten ei katsottu täyttyneen puuttuvan matkustusasiakirjan vuoksi. Oleskeluluvan hakijalla ei ollut kansallista passia. Hän oli kuitenkin myöhemmin saanut hankittua sen. Valituslupahakemuksessaan hän katsoi, että tämän uuden selvityksen myötä hän täyttää kaikki oleskeluluvan myöntämisen edellytykset ja valitusluvan myöntämiselle oli olemassa muu erityisen painava syy.

Kansallista passia ei ollut esitetty Maahanmuuttovirastolle tai hallinto-oikeudelle vaan vasta korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että uuden selvityksen esittäminen vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ollut ulkomaalaislaissa tarkoitettu erityisen painava syy, jonka perusteella valituslupa tulisi myöntää, ja hylkäsi valituslupahakemuksen.

Oleskelulupajärjestelmässä luvan hakija voi tehdä uuden hakemuksen, jos luvan myöntämisen edellytyksinä olevat tosiseikat muuttuvat tai täydentyvät kielteisen viranomaisratkaisun jälkeen. Vuosikirjapäätös kertoo, että uusien tosiseikkojen esittäminen vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole valitusluvan myöntämisen peruste. Päätöksessä myös todettiin lain esitöihin viitaten, että hakijan kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset oli lainvoimaisesti hylätty, eikä asiassa ollut kysymys ehdottoman palalutuskieltoin rikkomisesta tai muustakaan oikeudenloukkauksen vaarasta.

Pitääkö susia ja ahmoja suojella vai metsästää?

Riitta Mutikainen, oikeusneuvos

Kari Tornikoski, oikeusneuvos

1. Johdanto

Suomen suurpetokannan hoitamisesta on esitetty ristiriitaisia näkemyksiä. Erityisesti suden osalta kysymys siitä, missä määrin lajin metsästys tulisi sallia, on herättänyt laajaa keskustelua.

Korkein hallinto-oikeus antoi vuonna 2020 neljä vuosikirjapäätöstä, joissa arvioitiin edellytyksiä myöntää poikkeuslupia rauhoitettujen suurpetojen tappamiseen. Tapauksista kolme koski sutta ja yksi ahmaa. Susitapauksista kahdessa oli kysymys niin kutsutusta kannanhoidollisesta metsästyksestä. Kolmas susitapaus koski yleisen turvallisuuden kannalta pakottavan syyn perusteella myönnettyä poikkeuslupaa. Ahmatapuksessa oli puolestaan kysymys ahman metsästyksestä sellaisella Natura 2000 -alueella, jossa yhtenä alueen suojeluperusteena oli juuri tämä laji.

2. Suden kannanhoidollinen metsästys (KHO 2020:27-28)

Suomen riistakeskus oli myöntänyt kaksi poikkeuslupaa yhteensä seitsemän suden tappamiseen Pohjois-Savossa ja Kainuussa sijaitsevilla alueilla.

Poikkeusluvut oli myönnetty metsästyslain 41 a §:n 3 momentin nojalla niin sanottuina kannanhoidollisina poikkeuslupina. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli luonnonsuojeluyhdistyksen valituksista ratkais-

tavana, olivatko poikkeusluvut luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan vastaisia. Alakohta on pantu kansallisesti täytäntöön mainitulla metsästyslain säännöksellä.

Korkein hallinto-oikeus pyysi unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua luontodirektiivin tulkinna (KHO 2017:182). Unionin tuomioistuin totesi korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisupyyntönsä johdosta 10.10.2019 antamassaan tuomiossa (C-674/17), että salametsästyksen torjumista voitiin siinänsä pitää luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisena poikkeusluvan myöntämiseen oikeuttavana päämääränä. Tuomioistuimen ratkaisussa oli kuitenkin lueteltu useita luontodirektiivin perustuvia esteitä myöntää lupa poiketa suden tahallisen tappamisen kiellosta tämän alakohdan nojalla.

Korkein hallinto-oikeus arvioi luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvia esteitä unionin tuomioistuimen ratkaisun pohjalta. Nämä unionin tuomioistuimen tuomiosta ilmenevät esteet liittyivät poikkeusluvulla tavoiteltuun päämäärään, tämän päämäärän saavuttamiseksi mahdollisesti olemassa olevaan muuhun tyydyttävään ratkaisuun, suden suotuisan suojelutason säilyttämiseen ja siihen, varmistivatko poikkeusluvut muutoin susien pyynnin mainitussa alakohdassa edellytetyllä tavalla. Jo yhden



unionin tuomioistuimen tuomiossa kuvatun esteen olemassaolosta seuraa, että poikkeuslupaa ei voida myöntää. Korkein hallinto-oikeus katsoi jäljempänä ilmenevillä perusteilla, että riistakeskuksen olisi tullut hylätä poikkeuslupahakemukset.

Poikkeusluvan päämäärä

Asiakirjoissa esitetyt tiedot susien salametsästyksestä, sen laajuudesta ja syistä olivat varsin suppeita ja osin epävarmoja. Suomen riistakeskuksen päätöksestä ei myöskään käynyt ilmi tietoja salametsästyksestä poikkeuslupahakemuksen kohteena olleella alueella. Susikannan hoitosuunnitelmassa ei ollut edes pyrittävä arvioimaan, miten paljon kannanhoidollinen metsästys mahdollisesti voisi vähentää laitonta tappamista, ja mikä metsästyksen nettovaikutus susikannan suojelun tasoon olisi.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että Suomen riistakeskus ei ollut unionin tuomioistuimen edellyttämien tavoin kyennyt tukemaan poikkeusluvan päämäärää selvin ja täsmällisin perusteluin taikka osoittamaan täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella, että poikkeusluvalla kyetään saavuttamaan sille asetettu päämäärä.

Muun tyydyttävän ratkaisun olemassaolo

Unionin tuomioistuimen mukaan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohta oli esteenä niin sanottujen kannanhoidollisten poikkeuslupien myöntämiselle, jos ei ole osoitettu, että niillä tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa muulla tyydyttävällä ratkaisulla. Suomen susikannan hoitosuunnitelmassa oli esitetty useita toimenpiteitä susien laittoman tappamisen ehkäisemiseksi, kuten valvonnan lisäämistä, tiedottamista ja rangaistusten koventamista. Asiakirjoista ei kuitenkaan käynyt ilmi, miten muita salametsästyksen torjuntaan liittyviä toimenpiteitä oli nyt kyseessä olevilla pyyntialueilla toteutettu. Suomen riistakeskuksen päätöksessä oli ainoastaan todettu, että toiminnot ovat toisiaan täydentäviä eivätkä vaihtoehtoisia.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että asian yhteydessä ei ole esitetty sellaista erityistä selvitystä, joka osoittaisi,

ettei salametsästyksen torjuntaan olisi ollut muuta tyydyttävää ratkaisua kuin poikkeusluvan myöntäminen.

Poikkeusluvan vaikutus suden suojelun tasoon

Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei suden suojelun tason ollut selvitetty olevan suotuisa. Tällöin poikkeusluvan myöntäminen on unionin tuomioistuimen tuomion perusteella mahdollista vain poikkeuksellisesti silloin, kun oli asianmukaisesti osoitettu, ettei entisestään huononnetta kysymyksessä olevien kantojen suotuisan suojelun tason ennalleen saattamista.

Asiassa ei ilmennyt parhaiden käytettävissä olevien tietojen perusteella varmuutta siitä, että poikkeuslupa ei entisestään huononna susikannan epäsuotuisaa suojelun tasoa. Tästäkin syystä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaa vastaava metsästyslain 41 a §:n 1 momentin johdantokappale oli ollut esteenä poikkeusluvan myöntämiselle.

Tiettyjen yksilöiden ottaminen valikoiden ja rajoitetusti tarkoin valvotuissa oloissa

Vielä unionin tuomioistuin katsoi luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan olevan esteenä poikkeuslupien myöntämiselle, jos kaikkia niitä vaatimuksia ei ollut noudatettu, jotka liittyivät direktiivin IV liitteessä mainittujen lajien tiettyjen yksilöiden ottamiseen valikoiden ja rajoitetusti tarkoin valvotuissa oloissa ja joiden noudattaminen oli osoitettava ottamalla populaatiokohtaisesti huomioon lajin suojelun taso ja sen biologiset ominaispiirteet.

Suomen riistakeskuksen lupaehdoissa oli asetettu tyypillisiä metsästyslain nojalla tehtyä päätöstä koskevia alueellisia, ajallisia ja määrällisiä rajoituksia. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että pyynnin kohdentamiselta ja rajaamiselta sekä lupaehdojen noudattamisen valvonnalta voitiin edellyttää suurempaa tarkkuutta ja huolellisuutta kuin muita metsästyslain 41 a §:n mukaisia poikkeuslupia myönnettäessä. Kun poikkeusluvan nojalla oli ollut mahdollista tappaa noin kolmannes alueen susista, ei pelkkiä suosituksia pyynnin kohdentamisesta muihin kuin alfayksilöihin voitu pi-

tää riittävinä. Ei myöskään voitu pitää riittävänä, että vasta jälkikäteen, kun kaikki kyseisen poikkeuslupan ja muiden lähialueille kohdistuvien poikkeuslupien sallimat yksilöt oli jo mahdollisesti tapettu, selvitetiin pyynnin kohdentumista lupaehtoihin sisältyneiden suositusten mukaisesti. Ehdot eivät olleet riittäviä varmistamaan, että pyynti tapahtui tarkoin valvotussa olosuhteissa valikoiden ja rajoitetusti.

3. Suden tappaminen pakottavasta syystä (KHO 2020:29)

Suomen riistakeskus oli myöntänyt yleisen turvallisuuden kannalta pakottavasta syystä poikkeuslupan yhden suden tappamiseen Varsinais-Suomessa sijaitsevalla alueella. Alueelta oli kirjattu runsaasti havainnot susista läheltä asutusta valoisaan aikaan. Asukkaat olivat susihavaintojen aiheuttaman huolen takia ryhtyneet järjestämään lapsille koulukyytejä ja vähentämään luonnossa liikkumista. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli luonnonsuojeluyhdistyksen valituksesta ratkaistavana, oliko poikkeuslupa voitu myöntää mainitusta syystä.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että asukkaiden kokema huoli turvallisuudesta ei yksin riittänyt perusteeksi poikkeuslupan myöntämiselle. Kun susien ihmisarvuuden vähentymisestä ja liikkumisesta asutuksen läheisyydessä valoisaan aikaan oli runsaasti havainnot ja asukkaat olivat niiden vuoksi ryhtyneet jo muuttamaan käyttäytymistään, kyse oli sellaisesta luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja metsästyslain 41 a §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettusta yleistä turvallisuutta koskevasta pakottavasta tilanteesta, joka edellytti viranomaisilta toimenpiteitä uhan torjumiseksi.

Poikkeuslupan myöntämistä oli tässä tapauksessa tuettu selvin ja täsmällisin perustein siten kuin unionin tuomioistuimen luontodirektiivin 16 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä oli edellytetty. Poikkeuslupan myöntäminen ei edellyttänyt, että kyse olisi ollut välittömästä ja konkreettisesta uhkatilanteesta. Viimeksi mainitussa tapauksessa myös poliisilla on poliisilain nojalla valtuudet ryhtyä toimenpiteisiin.

Asiassa oli selvitetty, että susia oli ensin pyritty kar-

kottamaan susikannan hoitosuunnitelman mukaisesti muilla keinoilla. Karkotukset eivät olleet kuitenkaan muuttaneet susien käyttäytymistä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että muuta tyydyttävää ratkaisua ei tässä tapauksessa ollut.

Asukkaat olivat susihavaintojen aiheuttaman huolen takia ryhtyneet järjestämään lapsille koulukyytejä ja vähentämään luonnossa liikkumista.

Kun otettiin huomioon yhden suden tappamiseen myönnetyn poikkeuslupan ehdot ja arvioidut vaikutukset, poikkeuslupa ei entisestään huonontanut susikannan epäsuotuisaa suojelun tasoa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan poikkeuksen hyväksyminen oli tällaisessa tilanteessa mahdollista.

4. Ahman metsästys Natura 2000 -alueella (KHO 2020:31)

Suomen riistakeskus oli myöntänyt poikkeuslupan kahden ahman tappamiseen sellaisilla Enontekiön kunnassa sijaitsevilla alueilla, jotka sijoittuivat kahden eri Natura 2000 -kohteeseen kuuluville alueille. Ahma oli näiden Natura 2000 -kohteiden suojeluperusteena oleva laji. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli luonnonsuojeluyhdistyksen valituksesta otettava kantaa siihen, edellyttikö poikkeuslupan myöntäminen ahmojen tappamiseen luonnonsuojelulain 65 §:n



mukaista Natura-arviointia.

Suomen riistakeskus oli katsonut, että Natura-arviointi ei ollut tarpeen, koska pyyntitapahtuman aikana voi aiheutua vain lyhytaikaista ja paikallista häiriötä näillä Natura 2000 -kohteisiin kuuluvilla alueilla. Päätöksessä ei ollut Natura-arvioinnin tarvetta harkittaessa otettu huomioon ahman esiintymistä koskevia tietoja näillä alueilla eikä arvioitu poikkeusluvalla sallitun pyynnin vaikutusta näiden alueiden ahmakantaan. Tarkastelusta puuttui myös Natura 2000 -kohteiden yksilöllinen tarkastelu, eikä riistakeskus ollut pyytänyt Natura-arvioinnin tarpeesta lausuntoa Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta. Natura-arvioinnin tarvetta koskevan harkinnan osalta korkein hallinto-oikeus totesi, että riistakeskus ei ollut asianmukaisesti arvioinut poikkeusluvalla sallitun pyynnin vaikutusta Natura 2000 -kohteiden ahmakantaan.

Joka tapauksessa laji oli vähälukuinen, sillä ahma oli luokiteltu Suomessa erittäin uhanalaiseksi pienen populaatiokoon perusteella.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että ahma on luontodirektiivin liitteessä II tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava laji. Ahman populaation kokoa koskevien asianomaisten Natura 2000 -kohteiden tietolomakkeiden tietojen perusteella poikkeuslupa oli kohdistunut merkittävään osaan niiden alueilla esiintyvistä kannoista. Ahmakantojen tilasta saatavilla olevien tietojen luotettavuudesta ei ollut kaikilta osin ollut varmuut-

ta. Joka tapauksessa laji oli vähälukuinen, sillä ahma oli luokiteltu Suomessa erittäin uhanalaiseksi pienen populaatiokoon perusteella. Poikkeusluvalla myöntäminen ahman tappamiseen näillä Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla alueilla edellytti lähtökohtaisesti Natura-arviointia.

Asiassa saadun selvityksen perusteella ei ollut voitu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla sulkea pois sitä, että kahden ahman tappaminen vaikutti merkittävästi kysymyksessä olevien Natura 2000 -kohteiden suojeluperusteena oleviin luonnonarvoihin. Näin ollen poikkeusluvalla myöntäminen ilman asianmukaista Natura-arviointia oli ollut vastoin luonnonsuojelulain 65 §:ää eikä poikkeuslupaa olisi tullut myöntää.

5. Yhteenveto

Edellä mainitut neljä vuosikirjapäätöstä koskevat metsästyslain nojalla myönnettyjä poikkeuslupia rauhoitetun suurpedon tappamiseen. Taustalla kaikissa tapauksissa ovat kuitenkin luontodirektiivin säännökset ja niiden tulkintaa koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön asettamat reunaehdot.

Susitapauksissa oli kysymys luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan tulkinnasta. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta on direktiivillä käyttöön otettua suojelujärjestelmää koskeva poikkeus, jota on tulkittava suppeasti ja jossa todistustaakka edellytysten täyttymisestä on päätöksen tekevällä viranomaisella. Poikkeusluvalla myöntämisedellytykset ovat 1 kohdan alakohdissa osin yhteneväiset, mutta lisäksi niissä on alakohtaisia eroavaisuuksia. Korkeimman hallinto-oikeuden pyytämä unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu selvensi poikkeuslupien myöntämisen esteiden tulkintaa.

Ahmatapauksessa oli esillä Natura-arvioinnin tarve poikkeusluvalla myöntämisen yhteydessä. Natura-arvioinnin tarve perustuu luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaan. Natura-arvioinnin tarpeen arviointia koski jo ennestään useita unionin tuomioistuimen oikeustapauksia, joita myös korkein hallinto-oikeus ratkaisussaan selosti.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan rajoista ja viranomaisluonteesta

Outi Suviranta, oikeusneuvos

Vuoden 2020 lopulla korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistiin neljällä päätöksellä yhteensä kuusi valitusta, joiden taustalla oli yksi ja sama yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan joulukuussa 2016 tekemä päätös. Lautakunnan päätöksessä oli kysymys hedelmöityshoidon epäämisestä naisparilta. Lautakunta oli katsonut useiden eri henkilöiden syyllistyneen asiassa syrjintään ja oli uhkasakolla tehostetulla päätöksellään kieltänyt heitä jatkamasta syrjintää. Henkilöt, joihin päätös oli kohdistettu, valittivat siitä kukin omalta osaltaan. Näin samaa päätöstä koskevia asioita tuli vireille viidessä hallinto-oikeudessa. Neljän hallinto-oikeuden päätöksistä valitettiin edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä kaksi on julkaistu vuosikirjaratkaisuina KHO 2020:159 ja KHO 2020:160. Ratkaisuja voi pitää oikeudellisesti mielenkiintoisina, vaikka asiakokonaisuuden kannalta keskeinen syrjintää kos-

keva kysymys ei tullutkaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavaksi.

Taustaa

A:ta yksityisessä terveydenhuollossa hoitanut lääkäri oli kirjoittanut hänelle lähetteen erikoissairaanhoidon koeputkihedelmöityksen suunnittelua varten. A:lle oli varattu aika Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymään kuuluvan sairaalan poliklinikalle. Häneen otettiin kuitenkin jo tätä ennen yhteyttä poliklinikalta ja kerrottiin, että käynti vastaanotolla ei olisi tarpeen, sillä hedelmöityshoitoa ei annettaisi. Osastonylilääkärin potilasasiakirjamerkinnän mukaan sairaanhoitopiirien johtajaylilääkärin kokouksessa oli linjattu, että julkisessa terveydenhuollossa hoidetaan vain lääketieteellisistä syistä johtuvaa lapsettomuutta ja että lääketieteellisesti ei ollut perusteltua antaa hedelmöityshoitoja naispareille. Koska A oli hakenut he-



delmöityshoitoa samaa sukupuolta olevan puolisonsa kanssa, johtajaylilääkärin määrittelemät hoidon kriteerit eivät täyttyneet.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu teki A:n suostumuksella yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle hakemuksen, jossa hän pyysi lautakuntaa tutkimaan, onko A:ta koskevan hoitopäätöksen tehnyt osastonylilääkäri ja/tai Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri ja/tai yliopistolisten sairaaloiden johtajaylilääkärit syyllistyneet yhdenvertaisuuslaissa kiellettyyn syrjivään menettelyyn, ja kieltämään kyseisiä tahoja jatkamasta tai uusimasta syrjivää menettelyä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi päätöksessään 9.12.2016 (dnro 80/2015, saatavilla lautakunnan verkkosivuilla) Pirkanmaan, Helsingin ja Uudenmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirien johtajaylilääkärin antaneen sairaanhoitopiireilleen välittömästi syrjivän määräyksen ja kielsi heitä jatkamasta syrjintää. Lautakunta katsoi Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin johtajaylilääkärin sairaanhoitopiirilleen antaman määräyksen olleen A:ta välittömästi syrjivä ja osastonylilääkärin välittömästi syrjineen A:ta ja kielsi heitä jatkamasta A:han tai kehenkään muuhun kohdistuvaa syrjintää.

Asia eteni korkeimpaan hallinto-oikeuteen Pirkanmaan, Helsingin ja Uudenmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirien johtajaylilääkärin osalta, mutta ei Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin johtajaylilääkärin eikä hoitopäätöksen tuossa sairaanhoitopiirissä tehneen osastonylilääkärin osalta. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä keskeiset oikeuskysymykset koskivat yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan ja valvontatehtävän ulottuvuutta sekä mahdollisuutta määrätä lautakunta korvaamaan asianosaisen oikeudenkäyntikuluja.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta ottaa asioita käsiteltäväkseen ja tehdä kieltopäätöksiä

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtävänä on osaltaan valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamis-

ta. Tätä valvontatehtävää suorittaessaan lautakunta voi lain 20 §:n 3 momentin nojalla muun ohella kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää. Lautakunta voi myös asettaa antamansa kiellon tehos- teeksi uhkasakon.

Yhdenvertaisuus- lautakunta piti ratkaisussaan kaikkien johtajaylilääkäreiden osalta syrjintänä sitä, että nämä olivat antaneet omalle sairaanhoitopiirilleen välittömästi syrjivän määräyksen, ja kielsi johtajaylilääkäreitä jatkamasta syrjintää.

Lautakunnalla ei kuitenkaan ole yleistä toimivaltaa ryhtyä käsittelemään epäiltyjä syrjintätilanteita kieltopäätösten tekemiseksi tai kieltää syrjintänä pitämäänsä toimintaa. Asioiden saattamisesta lautakunnan käsiteltäväksi säädetään tältä osin yhdenvertaisuuslain 21 §:n 2 momentissa: ”Se, joka katsoo joutuneensa syrjityksi ..., voi saattaa syrjintää koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 20 §:n 3 momentissa säädettyjä toimenpiteitä varten. Tällaisen asian voi edellä tarkoitettun asianomista-

jan suostumuksella saattaa lautakunnan käsiteltäväksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu oli saattanut syrjintää koskevan asian vireille lautakunnassa sen henkilön suostumuksella, jolta oli evätty hedelmöityshoito Pohjois-Savon sairaanhoitopiiriin kuuluvassa sairaalassa. Valtuutettu oli pitänyt mahdollisina vastaajina asiassa myös muiden yliopistosairaaloiden sairaanhoitopiirien johtajaylilääkäreitä. Yhdenvertaisuuslautakunta piti ratkaisussaan kaikkien johtajaylilääkäreiden osalta syrjintänä sitä, että nämä olivat antaneet omalle sairaanhoitopiirilleen välittömästi syrjivän määräyksen, ja kielsi johtajaylilääkäreitä jatkamasta syrjintää.

Kaksi hallinto-oikeutta ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa vähemmistöön jäänyt oikeusneuvos katsoivat, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan olisi tullut jättää yhdenvertaisuusvaltuutetun hakemus muiden johtajaylilääkäreiden kuin Pohjois-Savon johtajaylilääkärin osalta tutkimatta. Kaksi hallinto-oikeutta otti tarkasteltavakseen, oliko muun johtajaylilääkärin toimintaa voitu pitää syrjintänä.

Korkein hallinto-oikeus (enemmistö) katsoi, että lautakunta on sinänsä voinut ottaa yhdenvertaisuusvaltuutetun hakemuksen käsiteltäväkseen myös näiden muiden johtajaylilääkäreiden osalta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu oli tuonut esille, että A:n asiassa hoitopäätöksen tehnyt hoitava lääkäri oli perustellut hedelmöityshoidon epäämistä johtajaylilääkäreiden yhteisellä linjauksella. Valtuutetun mukaan linjausta oli pidettävä yhdenvertaisuuslaissa kiellettyinä ohjeena tai käskynä syrjiä.

Korkein hallinto-oikeus piti lautakunnan näihin muihin johtajaylilääkäreihin kohdistamaa kieltopäätöstä kuitenkin lainvastaisena. Tätä kantaa perusteltiin sillä, että sillä toiminnalla, jota lautakunta näiden johtajaylilääkäreiden osalta oli pitänyt syrjintänä, ei ollut riittävää yhteyttä A:n syrjintäkokemukseen. Lautakunta oli nimittäin katsonut näiden johtajaylilääkärin toiminnan syrjinnäksi siltä osin kuin he olivat antaneet omille sairaanhoitopiireilleen lautakunnan välittömästi syrjivänä pitämän määräyksen. Kun A:lla ei ollut yhteyttä kyseisiin sairaanhoitopiireihin, lau-

takunnalla ei ollut A:n suostumuksella lautakunnassa vireillä olevassa asiassa toimivaltaa kohdistaa kieltopäätöstä kyseisiin henkilöihin.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun voinee tältä osin nähdä ilmentävän hallinnon lainalaisuusperiaatteen korostettua merkitystä valvontaviranomaisen ratkaisutoiminnassa. Valvontaviranomaisen toimivallasta asettaa kieltoja ja käskyjä yksityisille tulisi säätää selkeästi. Valvontaviranomaisen kieltoja ja käskyjä sisältäville päätöksille voidaan myös asettaa korostettuja selkeyttä ja yksiselitteisyyttä koskevia vaatimuksia. Päätösten kohteiden on voitava tietää, mitä heiltä edellytetään. Päätösten tehostaminen uhkasakolla alleviivaa selkeyden tärkeyttä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta viranomaisena, joka voidaan velvoittaa korvaamaan asianosaisten oikeudenkäyntikuluja

Kaksi hallinto-oikeutta oli velvoittanut yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan korvaamaan osan sinne valittaneen johtajaylilääkärin oikeudenkäyntikuluista. Lautakunta valitti hallinto-oikeuden päätöksistä tältä osin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lautakunta katsoi, ettei sitä ylipäätään voida pitää sellaisena hallintoviranomaisena, joka voidaan velvoittaa korvaamaan asianosaisten oikeudenkäyntikuluja. Lautakuntaa on sen sijaan pidettävä itsenäisenä ja riippumattomana lainkäyttöelimenä.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi lautakunnan valitukset. Esillä olevissa yhteyksissä lautakuntaa oli pidettävä sellaisena hallintoviranomaisena, joka voidaan velvoittaa korvaamaan asianosaisten oikeudenkäyntikuluja. Korkein hallinto-oikeus totesi, että lautakunnalla on valvontaviranomaisen tavoin toimivaltaa tehdä päätöksiä, joilla valvottaville asetetaan kieltoja ja käskyjä. Näihin päätöksiin valvottava voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Lautakunta ei käsittele muutoksenhakuja toisten viranomaisten päätöksistä, jolloin valituksessaan menestyneen valvottavan oikeudenkäyntikulut voisivat laissa säädettyjen edellytysten täytyessä tulla tuon toisen viranomaisen korvattaviksi.

Kansliapäällikön katsaus

Emil Waris, kansliapäällikkö

Vuoden 2020 vuosikertomuksissa on varmasti runsaasti selostuksia siitä, miten koronaviruspandemia on vaikuttanut toimintaan yhteiskunnan eri sektoreilla. Pidän tästä huolimatta tärkeänä omassa katsauksessani kertoa, miten myös korkein hallinto-oikeus on menneen vuoden aikana sopeutunut uusiin toimintaedellytyksiin ja osaltaan pyrkinyt varmistamaan tuomiovallan toteutumisen epidemiaolosuhteiden ja poikkeusolojenkin vallitessa.

Tuloksellisuuslukujen valossa korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan sopeutumista epidemiaolosuhteisiin voidaan pitää menestyksenä. Se, missä määrin toimenpiteet ovat ehkäisseet ennalta konkreettisia sairaustapauksia, jää tietenkin arvailujen varaan. Selvää on sen sijaan se, että KHO onnistui lyhyessä ajassa muuttamaan sisäisiä prosessejaan sähköisemmiksi ja muutoinkin etätöitä tukeviksi heikentämättä laadukkaan ja tuloksellisen lainkäytön edellytyksiä. Kiitokset tästä kuuluvat sitoutuneelle ja neuvokkaalle henkilöstölle.

Kirjallisen oikeudenkäyntimenettelyn johdosta KHO:n toiminta ei edellytä oikeudenkäynnin osapuol-

ten kokoontumista samalla tavalla kuin suullisia käsittelyjä laajemmassa mittakaavassa järjestävien tuomioistuinten. Toisaalta KHO:n toiminnan muut piirteet, kuten laajat, paperiset oikeudenkäyntiaineistot ja kollegiset päätösneuvottelut, sitovat puolestaan henkilökuntaa työpaikalle.

Ensimmäinen koronavirustapaus todettiin pääkaupunkiseudulla 26.2.2020. Tähän oli KHO:ssa varauduttu, ja ensimmäiset toimenpiteet ja ohjeet kyettiin julkaisemaan jo seuraavana päivänä. Painopisteenä oli alkuun, kuten varmasti muillakin työpaikoilla, tartuntoja ehkäisevän hygienian parantaminen sekä sairastumiseen ja matkustamiseen liittyvät ohjeet.

Aikaisessa vaiheessa laadittiin suunnitelma kansliatehtävien etätöiden mahdollistamiseksi ja läsnäolon rajaamiseksi porrastetusti vähimmäishenkilömäärään. Paperisiin asiakirjoihin ja asiakaspalveluun sidottujen työvaiheiden vuoksi etätö ei ole aiemmin ollut korkeimman hallinto-oikeuden kansliahenkilökunnalle mahdollista muutoin kuin poikkeuksellisesti. Tehtäviä järjesteltiin ja jaettiin kuitenkin eri toimintojen sisällä



ja osin niiden välilläkin uudelleen muun muassa keskittämällä paikallaoloa edellyttäviä työvaiheita. Läsnäolotarpeen yleisen vähentämisen ohella järjestelyillä pyrittiin erityisesti poistamaan samanaikaista paikallaoloa kriittisimmissä tehtävissä sekä suojaamaan riskiryhmiin kuuluvia.

Lainkäyttöhenkilöstölle eli tuomareille ja esittelijöille etätö on vakiintunut osa toimintaa. Kuitenkin toiminnan muut piirteet, lähinnä laajat paperiset oikeudenkäyntiaineistot ja istunnossa esittelyn perusteella käytävät päätösneuvottelut, edellyttävät runsaasti työpaikallaoloa ja kokoontumista. Ratkaisukokoonpanon jäsenet perehtyvät kaikki esittelijän asiasta laatimaan muistioon asiakirjaliitteineen ja tarkastava jäsen lisäksi oikeudenkäyntiaineistoon kokonaisuudessaan. Kun viikossa esitellään eri ratkaisukokoonpanoille keskimäärin yli sata asiaa, perehtymistä ja jälkitoimia varten jatkuvasti kierrossa olevan asiakirja-aineiston määrä on melkoinen.

Sähköisen etätöskentelyn mahdollisuuksia paransi huomattavasti hallinto- ja erityistuomioistuinten

uusi asiakirjahallintajärjestelmä Haipa, joka oli syksyllä 2019 otettu pilottikäyttöön korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Järjestelmän täyden potentiaalinsa saavuttaminen oli – ja on – vielä kesken alemmassa oikeusasteessa ja hallintoviranomaisessa paperisina kertyneiden aineistojen suuren määrän vuoksi. Ilman tätä meneillään olevaa siirtymää entistä sähköisempään työskentelyyn olisi sopeutuminen epidemian edellyttämiin muutoksiin kuitenkin ollut merkittävästi vaikeampaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden jaostoissa järjestetään keskimäärin vähintään kolmekymmentä lainkäytön istuntoa kuukaudessa. Päätösneuvottelujen välittömyyden tärkeydestä huolimatta oli selvää, että kokoontumisen edellytyksiä oli punnittava uudelleen. Etäosallistumisesta lainkäytön istuntoihin ei ollut aiempaa kokemusta, ja tietoturvallisten etäistuntojen toteuttamiseksi oli näin ollen luotava menettelytavat yhdessä tuomioistuinsektorin tietoteknisen tuen kanssa. Kuvaavaa on, että kun ohjeistus asiasta vielä luonnosvaiheessa oli tarkoitettu mahdollistamaan yk-



sittäisen karanteeniin määrätyn tai omaehtoisesti eristäytyneen jäsenen etäosallistuminen, ehti tilanne jälleen muuttua niin, että ohje vain muutamaa päivää myöhemmin julkaistaessa määritteli etäosallistumisen pääsäännöksi kaikkiin istuntoihin. Kokoontumista oli lähestyttävä ikään kuin niukkana resurssina ja käytettävä istunnoissa säästeliäästi.

Etäpainotteisen työn uudenaikaiset kuormitustekijät tulivat nopeasti tutuiksi. Psykososiaalista kuormitusta pyrittiin ennalta ehkäisemään kannustamalla puheluihin ja virtuaalitaukoihin sekä muun muassa järjestämällä toistuvia koko henkilökunnan etäkahvitilaisuuksia. Työergonomiaa tuettiin taukoliikuntaohjelmalla. Huolellisella suunnittelulla ja ajoituksella toteutettiin myös jaostojen virkistyspäivät. Alkusyöksyllä epidemian suvan-
toivaiheessa myös kannustettiin henkilöstöä lisäämään

työpaikallaoloa ja sosiaalista kanssakäymistä vastuullisesti. Kerättiin voimia niin sanottuun toiseen aaltoon.

Tämä on luonnollisesti vain lyhyt yhteenveto KHO:n toimista epidemiaoloissa. Tyhjentävä listaus sisältäisi runsaasti itsestäänselvyyksiä, mutta myös eri työvaiheisiin kuuluvia suurempia ja pienempiä oivalluksia. Mitä tulee digitaaliseen toimintakulttuuriin, KHO:n voidaan ehkä arvioida kohdanneen epidemia-arjen hieman taka-alalta. Samalla kun epidemia on väistämättä luonut etäisyyttä koholaisten välille, se on myös saattanut kaikki uuden, yhteisen haasteen äärelle ja keksimään keinoja toteuttaa KHO:n tehtävää mahdollisimman turvallisesti. Tulokset puhuvat puolestaan.

Omalta osaltani pidän epidemia-aikaisen johtamisen olennaisimpana oivalluksena keskeytymättömän varautumisajattelun merkitystä. Vaikka tautitilanteen



kehittymistä – varsinkin epidemian alkuvaiheessa – on vaikea maallikkona luotettavasti ennakoida, on erilaisiin kehitysratoihin ja niiden vaikutuksiin silti varauduttava. Suunnittelun oli ja on pysyttävä jatkuvasti askeleen edellä. Samalla kun tietynasteiset turvatoimet toteutettiin, oli merkittävästi tiukempien toimenpiteiden suunnittelun oltava jo käynnissä. Vasta sitten, kun käyttövalmiita toimenpiteitä ei tarvinnutkaan toteuttaa, oli varautuminen todettavissa onnistuneeksi. Vuoden mittaan kertyneen kokemuksen ja palautteen perusteella arvioisin, että varautumisen keskeisin merkitys ei ole ollut niinkään toimenpiteiden oikea-aikaisuus itsessään vaan ennemmin ennakoitavuus ja parhaimmillaan jopa turvallisuudentunne, jotka varautumisesta välittyivät työyhteisölle. Keskeinen kiitos siitä, miten suunnitelmallisesti varautuminen on

KHO:ssa toteutunut, kuuluu apulaiskansliapäällikkö Marko Leppäselle, joka omaksui vakaalla otteella roolin toimenpiteiden ja ohjeistuksen koordinoijana.

Vuoden 2020 alussa toimintansa aloittanut Tuomioistuinvirasto oli osaltaan heti tulikokeen edessä. Se suoriutui tehtävästään erinomaisesti tukemalla tuomioistuinten johtoa ajantasaisella tiedolla, arvioilla, käytännekoosteilla ja suosituksilla sekä koordinoimalla tiedonvaihtoa. Myös Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoria on syytä kehua siitä, miten hienosti etäyhteydet ovat niiden käytön valtavasta kasvusta huolimatta toimineet. Viime kädessä edellytykset tuomiovallan keskeytyksettömälle toteutumisel- le ovat tietenkin taanneet maamme periksiantamaton terveydenhuoltohenkilökunta ja sen viranomaissuosituksia noudattavat asukkaat.

Uudet koholaiset mukana muutoksessa – ajatuksia siirtymisestä uuteen työpaikkaan

Jukka Kajala, notaari

Uudessa työpaikassa aloittaminen voi olla sekä jännittävää, inhottavaa, innostavaa että pelottavaa, ja mieleen nousee monenlaisia kysymyksiä ja huolenaiheita. Millaisia tyyppisiä uudessa talossa on? Miksi juuri minut valittiin? Pärjääköhän varmasti? Kuka keittää kahvit? Uusi työ ravistelee vanhat tapamme ja tottukumme sekä asettaa itsemme uusien eteen. Uuden työntekijän sulautuminen uuteen työpaikkaansa voidaan nähdä kolmivaiheisena prosessina. Alkuvaihetta kutsutaan separaation eli erottumisen vaiheeksi, jossa työntekijä ei koe vielä olevansa osa uutta

työyhteisöään, jolloin hänen ajatteluaan ja suhtautumistaan kuvastaa puhe ”minusta” ja ”teistä”. Separation jälkeistä vaihetta kuvataan termillä liminaalisuus, jonka voinee käsittää selkosuomeksi kynnysvaiheena. Tällöin työntekijä tarkastelee työyhteisöään jo osittain työyhteisön sisältä käsin, mutta on joiltain osin kiinni vielä vanhassa. Prosessin viimeistä vaihetta kutsutaan akkulturaatioksi eli sopeutumiseksi. Tässä vaiheessa työntekijä lopullisesti joko assimiloituu, marginalisoi-tuu tai hylkää työyhteisön.

Uuteen työpaikkaan sopeutumisessa ja siihen liit-



Itselleni työpaikka hallintolainkäytön näköalapaikalta oli liki pitäen kuin lottovoitto, ja uusi työyhteisökin tuntui kuin toiselta kodilta – jo ensimmäisistä päivistä alkaen töihin meneminen ei tuntunut töihin menolta.



tyvien muutosten läpiviennissä työyhteisön merkitystä ei voi väheksyä. Edustan itse KHO:n virkamieskunnassa tuoreempaa väkeä, sillä oma urani KHO:ssa alkoi vuoden 2019 alussa. Itselleni työpaikka hallintolainkäytön näköalapaikalta oli liki pitäen kuin lottovoitto, ja uusi työyhteisökin tuntui kuin toiselta kodilta – jo ensimmäisistä päivistä alkaen töihin meneminen ei tuntunut töihin menolta.

Vaan olenko ajatusteni ja kokemusteni kanssa yksin? Tiesin entuudestaan käymieni käytävä- ja kahvihuonekeskustelujen pohjalta, etteivät fiilikseni ole ainakaan sieltä täysin harhaisimmasta päästä, mutta halusin kuulla muiden tuoreiden koholaisten näkemyksiä siitä, miten alkulaskeutuminen uuteen työympäristöön on sujunut. KHO:ssa on perinteisesti tiedotettu näyttävästi uusista aloittavista työntekijöistä, mikä on varsinkin poikkeusolojen ja rajatun sosiaalisen kanssakäymisen aikana erityisen tärkeää. Tehdävät KHO:ssa vaihtelevat laajasti, ja tänne tullaan töihin varsin erilaisista taustoista. Päätinkin kysellä eri henkilöstöryhmien edustajilta ja erilaisista taustoista tulleilta koholaisilta heidän näkemyksiänsä. Haastateltavien vastaukset omasta työyhteisöön sulautumisesta vaihtelivat jonkin verran, mikä selittynee jo kunkin takana olevan työsuhteen kestosta. Kaikki eivät tunnistaneet sopeutumisen vaiheita ainakaan yhtä selvärajaisina kuin esitin. Yhteistä saamilleni vastauksille oli kuitenkin se, että yleisellä tasolla siirtymisen erottumisvaiheesta eteenpäin on kaikilla tapahtunut varsin nopeasti.

Monella ei-tuomioistuintaustan omaavalla on ollut itseni tavoin ennako-oletuksia KHO:sta jäykkänä, vanhahtavana, mutta myös arvokkaana ja arvovaltaisena työyhteisönä. Nämä ennakkokäsitykset ovat joutaneet kuitenkin varsin pian romukoppaan. KHO:ta kuvaillaan uuden työntekijän näkökulmasta välittömäksi ja lämpimäksi, ja nuorenkin uraansa aloittelevan juristin näkökulmasta hallintolainkäytön parhaimmat asiantuntijat valtakunnassamme ovat helposti lähestyttäviä ja valmiita auttamaan yksinkertaisempien kysymysten kanssa. Ennen kaikkea saamistani vastauksista välittyi tunne siitä, että kaikki ovat tunteneet olonsa tervetulleiksi heti ensimmäisestä työpäivästä alkaen.

Nämä KHO:n pehmeät puolet eivät kuitenkaan syö – kuten ei pitäisikään – työpaikan uskottavuudesta, asiantuntevuudesta taikka tehdyn työn palkitsevuudesta. KHO:n työyhteisö on työlleen omistautunutta ja moni kertoo oppineen ensimmäisen KHO-vuotensa aikana enemmän kuin aiemmissa työpaikoissaan ensimmäisen vuoden aikana. Lainkäyttöhenkilöstö voi keskittyä täydellä teholla juridisiin kysymyksiin, kun prosessiin liittyvät toiminnot on organisoitu hyvin ja ne myös toimivat hyvin.

Ei työ tietenkään ole pelkkää ruusuilla tanssimista, juttumäärät ovat isoja, ja osa jutuista substanssin puolesta on henkisesti hyvinkin raskaita. Työskentelytavat ovat joka virastossa omansa, ja osa uusista työntekijöistä yllättyi esimerkiksi yhä paperimuodossa tapahtuvasta työskentelystä – osalla henkilöstöstä on voinut olla takana jo vuosikymmenenkin mittainen työura täysin digitaalisessa maailmassa. Toimintoja koetaan vanhanaikaisiksi ja vain perinteen vuoksi noudatettaviksi. Viraston johdon kuitenkin koetaan reagoivan herkällä kädellä juttumäärien tasapuoliseen jakautumiseen ja henkilöstönsä hyvinvointiin, ja digitalisaationkin osalta on vuonna 2020 otettu Haipan myötä tärkeä harppaus eteenpäin. Asioita kannustetaan tarkastelemaan kriittisesti ja kissa uskalletaan nostaa pöydälle, vaikka toisinaan muutos KHO:n kojoisessa organisaatiossa onkin hidasta.

Sen sijaan päänsisäisen paineen purkamisessa muu työyhteisö on myös varsin keskeisessä roolissa. Vaikka vuosi 2020 on asettanut poikkeuksellisia haasteita sosiaaliselle kanssakäymiselle, ovat uudet työntekijät kokeneet työyhteisöönsä sulautumisen onnistuneen varsin hyvin poikkeusoloista huolimatta, kun uusia etätyöskentelymenetelmiä on otettu tehokkaasti käyttöön. Pohjimmiltaan ihminen on kuitenkin sosiaalinen olento, ja vuodelta 2020 olemme jääneet eniten kaipaamaan todellisia kohtaamisia. Uudet koholaiset siirtyvät sulautumisprosessissaan varsin vaivatta sopeutumisvaiheeseen. Poikkeusoloihin emme onneksi joudu sopeutumaan sen enempiä kuin itse tahdomme. Haastavaksi muodostuneesta alusta huolimatta uudet koholaiset vaikuttavat olevan hyvällä tiellä kohti työyhteisöönsä assimiloitumista.

Sukupolven vaihdos eläköityneiden näkökulmasta

Kristina Björkvall, oikeusneuvos

Henkilökunnan nuortumisen perusteella saat-
taa syntyä mielikuva korkeimmasta hallinto-oikeudes-
ta työpaikkana, jossa ovi käy tiuhaan tahtiin. Talos-
sa kauimmin työskennelleiden horisontilta katsottuna
näin ei kuitenkaan ole, vaan henkilökunta on työelä-
män nykytrendien valossa tarkasteltuna huomattavan
uskollista väkeä.

Pitkä ja uskollinen palvelu

Kuluneen toimintavuoden aikana eläköityneiden jou-
kosta löytyy nimittäin useita, jotka ovat palvelleet kor-
keinta hallinto-oikeutta todella pitkään. Heistä kaik-
kein kauemmin ylivirastomestari Kari Joutsenlahti,
jonka työura korkeimmassa hallinto-oikeudessa kes-
ti liki viisikymmentä vuotta. Joutsenlahti hoiti teh-
tävänsä aina ajattoman tyylikkäästi ja talon tavat ja
perinteet olivat hänellä hallussa paremmin kuin ke-
nelläkään muulla. Tarinoitakin Joutsenlahdella riit-
ti, alkaen siitä, kuinka hän itse sai työnhakureissullaan
työvoimatoimistolta vihjeen käydä korkeimmassa hal-
linto-oikeudessa ja tuli otetuksi palvelukseen sekä sai
Helsingin ydinkeskustassa sijaitsevan työsuhteasun-
nonkin saman tien. Harva kahdeksantoistavuotias
osaa tällaisesta onnenpotkusta nykypäivänä edes haa-
veilla.

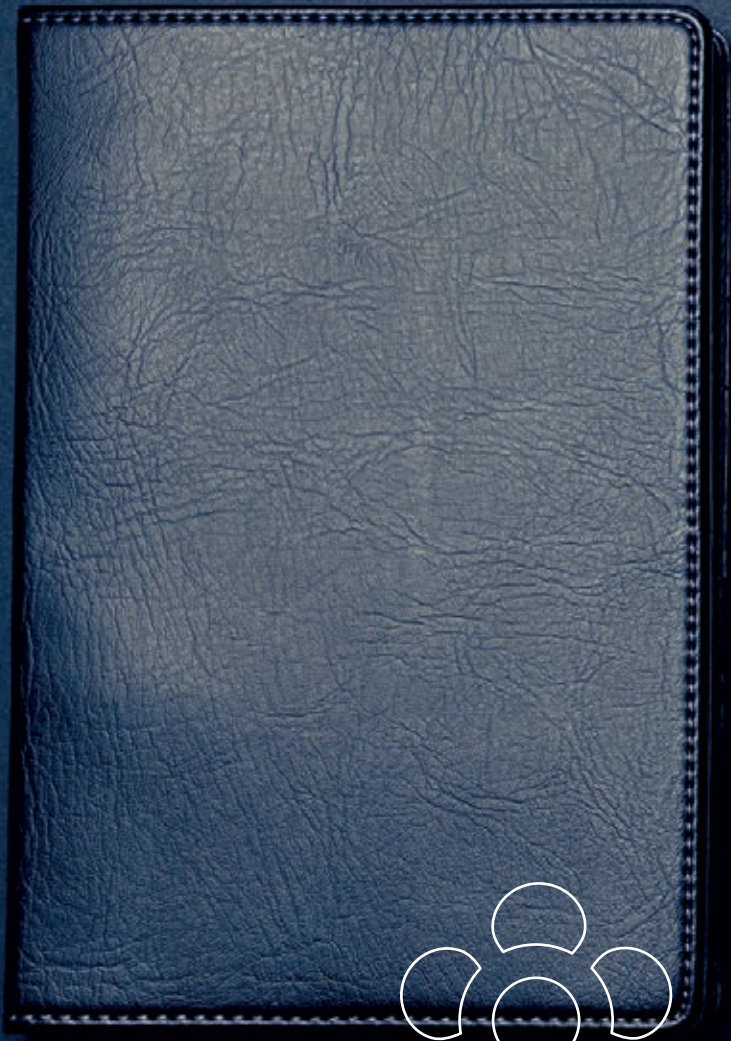
Virastomestarikunnasta on kuluneen toimintavuo-

den aikana jäänyt eläkkeelle lisäksi korkeimman hal-
linto-oikeuden palveluksessa melkein yhtä kauan ollut
ja pitkään viraston autonkuljettajana toiminut Timo
Rousku. Hänen työtehtäviinsä kuului presidentin ja
muiden arvovaltaisten henkilöiden kyydittämisen li-
säksi muun ohella ympäristö- ja patenttiasioden val-
misteluaineiston vieminen korkeimman hallinto-oi-
keuden sivutoimisille asiantuntijajäsenille näiden
päätoimiselle virkapaikalle tai kotiin kunnes vuonna
2018 käyttöön otettu sähköinen asiantuntijapalvelu
korvasi ympäristöasiantuntija- ja yli-insinöörineuvok-
sille vietävät paperipinot. Rouskun suosioon ei pääs-
syt esittelijä, jonka aineisto ei valmistunut vietäväk-
si ajallaan.

Tukipalvelut kehittyvät

Jaostosihteereinä työskennelleet Vuokko Mattila ja
Tuula Niilo-Rämä ovat hekin saaneet kokea suuria
muutoksia toimenkuvassaan. Heidän tullessaan ta-
loon - molemmat vuonna 2005 - päätehtävänä oli
tekstinkäsittely. Eräät vanhoista työtavoista kiinni pi-
tävät esittelijät sanelivat vielä esittelymuistio- ja tal-
tlioluonnostekstinsä ja suullisen käsittelyn nauhoitus
saatettiin päättää purkaa kirjalliseen muotoon. Taltio-
luonnokseen käsin tehtyjen korjausten tulkitseminen
oli jokapäiväinen haaste. Tekstinkäsittelytehtävien ra-

Olisivatko jutut
todella tallessa
tietokoneessa?



joittuessa nykyään päätöksen ulkoasun viimeistelyyn, muut tehtävät ovat monipuolistuneet, käsittäen muun ohella päätöksen koko expedioinnin eli päätöskappaleiden toimittamisen asianosaisille ja viranomaisille, asiakirja-aktin järjestämisen ja toimittamisen arkistoitavaksi, avustajan palkkion maksatuksen ja päätöstä koskevien tietojen päivittämisen asianhallintajärjestelmään.

Myös II jaoston jaostokanslian tukipilarina toimineella notaari Paula Kilposella on paljon kerrottavaa vuonna 1978 alkaneen työuransa aikana tapahtuneista muutoksista. Alkuaikoina juttumäärä oli suuri ja työ kiireistä. Työmenetelmät olivat manuaaliset, työvälineinä kynän lisäksi kirjoitus- ja laskukoneet, sanelukoneet ja leimat. Saapuvat asiat kirjattiin diaarikorteille, joita oli oltava jokaista asiaa kohti useita, erikseen vuosittain saapuneiden, vireillä olevien ja ratkaistujen asioiden seurantaan varten. Asiakaspalvelu tapahtui postitse, puhelimella, faksilla ja kirjaamon tiskillä. Tietotekniikan käyttöönoton yhteydessä tapahtunut luopuminen käsikortistosta oli pelottava askel tuntemattomaan. Olisivatko jutut todella tallessa tietokoneessa? Työn yhteisöllisyyden kannalta myönteisen muutoksen toi vuonna 1984 tapahtunut muutto yhteisiin tiloihin, kun kaikki henkilöstöryhmät pääsivät saman katon alle ja toistensa kanssa tutuiksi. Kilposen viesti henkilökunnalle, jota tällä hetkellä askarruttaa etätöihin ja sähköiseen työskentelyyn siirtyminen ja väistöön muutto, on, että muutoksista ja haasteista on aina selvitty. Ne virkistävät!

Esittelijän työ muuttuu

Esittelijäkunnasta on toimintavuoden aikana jäänyt eläkkeelle esittelijäneuvos Kari Nieminen, vuodesta 1981 eli melkein yhtä kauan palvelleena hänkin. Nieminen pitää esittelijän työn kannalta käänteentekeväenä muutoksena sitä, että tänä päivänä saa hetkessä tietokonenäytölleen tarvitsemansa lakitekstin muutoksineen, hallituksen esitykset, eduskunta-asiakirjat, prejudikaatit ja julkaisemattomatkin päätökset muistioineen ja kommentteineen eli aineiston, jonka keräämiseen saattoi ennen kulua päiviä. Suuria muutoksia työn sisältöön ovat tuoneet valituslupajärjestelmän

laajentuminen sekä valmisteltavien asioiden monimutkaistuminen muun muassa unionin oikeuden ja ihmisoikeuskysymysten esiinmarssin myötä. Sitä viimeaikaista kehitystä, joka on mahdollistanut esittelyn hoitamisen etäyhteydellä jopa kotoa käsin, ei olisi uran alkuaikoina voinut millään kuvitella. Lisääntynyt etätö on yhdessä henkilöstömäärän kasvun kanssa toisaalta tuonut mukanaan sen, ettei työtovereita enää tunneta niin hyvin kuin ennen.

Tuomioistuintyötä eri rooleissa

Oikeusneuvoksen virasta eläkkeelle jäänyt Hannu Ranta aloitti uransa korkeimmassa hallinto-oikeudessa sivutoimisena esittelijänä vuonna 1979 ja pääsi päätoimiseksi vuoden 1983 alusta. Hän muistelee esittelijän työtä tuolloin kiivasrytmisenä ja työmäärää niin suurena, että työviikko oli aika vakiintuneesti kuusipäiväinen. Työhön suhtauduttiin kunnianhimoisesti, ilmapiiri oli innostunut ja keskustelu erilaisista juridisista kysymyksistä työtovereiden kesken korkeatasoista. Rannan erityisosaamisalueeksi kehittyi erityisesti kaavoitus- ja rakennusasiat, mikä 1990-luvun lopulla johti presidentti Pekka Hallbergin pyynnöstä yhdeksi alan perusteoksen kirjoittajiksi ryhtymiseen. Maankäyttö- ja rakennuslaki -teoksesta ilmestyi toimintavuonna jo neljäs painos. Kaavoitus- ja rakennusasioiden asiantuntemusta osattiin arvostaa myös hallinto-oikeudessa, jossa Ranta toimi tuomarina pari vuotta 2000-luvulla. Palattuaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen Ranta aloitti määräaikaisena jäsenenä vuonna 2007 ja vakinaisena pari vuotta myöhemmin. Eläkkeelle jäädessään Ranta oli ensimmäisen jaoston varapuheenjohtaja. Kokemistaan eri rooleista puheenjohtajana toimiminen oli hänestä selvästi mieluisin.

Ranta toteaa vielä olleensa korkeimman hallinto-oikeuden palveluksessa viiden eri presidentin aikana, Aarne Nuorvalan, Antti Suvirannan, Pekka Hallbergin, Pekka Vihervuoren ja Kari Kuusiniemen. Niin ovat myös Joutsenlahti, Rousku, Kilponen ja Nieminen.

Kaikilla eläköityneillä on takanaan kunnianarvoinen päivätyö, jonka päättymisen olisi ansainnut saada enemmän huomiota kuin menneenä omituisena koronavuonna on ollut mahdollista.

Mikä ihmeen ”Pieni hallintotuomioistuinsanasto”?

Hallintotuomioistuimissa pitkään pohdittu ja työstetty Pieni hallintotuomioistuinsanasto valmistui alkuvuodesta 2020. Sanasto syntyi usean hallintotuomioistuimen yhteistyönä tarpeesta, sillä hallintotuomioistuimissa oli jo pitkään mietitty, miten hallintotuomioistuinlinjan työtä voisi avata ja tehdä paremmin ymmärrettäväksi. Sanaston koostaneet hallinto-oikeuksien viestinnän ja tietopalvelun ammattilaiset ovat vuosien saatossa selittäneet uudestaan ja uudestaan hallintotuomioistuinten työtä toimittajille, kansalaisille ja sukulaisille sekä korjanneet yleisimpiä hallintotuomioistuinten toimintaan liittyviä väärinkäsityksiä.

Viranomaisten hallintoasioissa käyttämä

ammattikieli erikoistermeineen tuntuu usein vaikealta. Myös tuomioistuimissa käytettävä lakikieli on tietyn ammattiryhmän erikoiskieltä, jota ulkopuolisen on usein vaikea ymmärtää. Ei ole ihme, jos hallintokieli yhdistettynä lakikieleen ja alan termeihin tuntuu kuin se olisi vierasta kieltä.

Hallintotuomioistuimet jäävät helposti yleisiä tuomioistuuksia tuntemattomammiksi. Riita tai rikos on usein kiinnostavampi aihe kuin vaikkapa viranomaisen vääräksi koettu päätös.

- Me hallinto-oikeuksissa käsittelemme ihmisten asioita. Haluamme kertoa, että useimmista viranomaisten päätöksistä voi valittaa eikä viranomaisen aina ole oikeassa. Avaamme sitä, miten asia etenee viranomaisesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja mitä oikeudenkäynnin eri vaiheet sekä niihin liittyvät sanat tarkoittavat, Pienen hallintotuomioistuinsanaston tekijät sanovat.

Jokainen meistä on väistämättä viranomaisen päätöksen kohde halusi tai ei, sillä Suomessa viranomaiset tekevät vuosittain 20–30 miljoonaa hallintopäätöstä. Niihin kuuluvat mm. verotuspäätökset, rakentamista koskevat päätökset sekä monenlaiset kouluja, päiväkoteja ja yliopistojen opiskelijavalintoja koskevat päätökset.

Pekka Vihervuorelta vihreää valoa

Vuonna 2017 silloinen korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Vihervuori syytti viestinnän ehdotukseen laatia pieni hallintotuomioistuinsanasto. Hallinto-oikeuksien kiinnostusta osallistua sanastotyöhön kartoitettiin keväällä 2018 ja sanastohanke käynnistyi syksyllä. Korkeimman hallinto-oikeuden lisäksi mukaan tulivat Helsingin, Hämeenlinnan ja Itä-Suomen hallinto-oikeudet.

- Kävimme läpi erilaisia sanastoja ja mietimme, mitä kaikkea juridista terminologiaa olisi syytä ”suomentaa”. Sanoja riitti ja varsinaisten oikeudenkäyntiprosessien avaamisenkin katsoimme aivan välttämättömäksi. Myös suomalaisen oikeusjärjestelmän perusasiat oli syytä kerrata mahdollisimman yksiselitteisesti. Sanastoa laadittaessa piti ottaa huomioon myös vuoden 2020 alussa voimaan tullut uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja siinä käytetty terminologia.

Työryhmän vahvuutena on ollut sen jäsenten eri pituiset työurat hallintotuomioistuimissa ja erilaiset näkökulmat. Oman mausteensa työhön ovat tuoneet tietenkin juristit. Miten muuttaa juristikieli suomen kieleksi? Kuuleminen on juristille aivan eri asia kuin tavalliselle ihmiselle. Tavallinen ihminen kun kuulee korvallaan, mutta juristi myös kirjeellä.

Opiskelijoiden tuore silmä, juristien tarkkuus

Sanaston tavoitteeksi asetettiin tiedon ja ymmärryksen lisääminen, kansalaisten valistaminen ja palvelu sekä oikeusturvan edistäminen. Aivan alkuun sanastotyöryhmän jäsenet kirjasivat tykönänsä termejä, joiden avaaminen ja selittäminen oli välttämätöntä. Yhteisissä työpajoissa työn tulokset yhdistettiin ja piirrettiin alustavat kaaviot tuomioistuinjärjestelmistä ja valitusasian etenemisestä hallintotuomioistuimissa. Sen jälkeen tarvittiin vielä lukuisia lukukierroksia, joissa sanastoa muokattiin aina vain helpommin ymmärrettäväksi.

Sanastotyöryhmä turvautui myös niin oikeustiedettä opiskelevien kuin jo kokeneidenkin hallintojuristien apuun. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan työelämäprofessori Ari Mölsä ja kolmannen vuosikurssin oikeustieteen opiskelijat kommentoivat ansiokkaasti sanastoluonnosta kurssityönään ja näin auttoivat sanastotyöryhmää muokkaamaan tekstiä selkeämmäksi.

- Luulemme, että meistä oli opiskelijoille vähintäänkin yhtä paljon iloa, kuin heistä meille. Hallintotuomioistuinlinjan ja -tuomioistuinten maine tuntui olevan lähinnä linjalla ”tylsää, rutikuivaa, epäkiinnostavaa”. Siihen ajatteluun saimme muutosta.

Moni opiskelija kertoi saaneensa hallintotuomioistuinten toimintaan, tehtäviin ja käytäntöihin aivan uuden näkökulman. He havaitsivat, että hallintotuomioistuinten käsittelevät ihmisten oikeita asioita.

Opiskelijoiden lisäksi saimme korvaamatonta apua sanastoluonnosten läpikäynnissä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Kari Kuusiniemeltä ja kansliapäällikkö Emil Warikselta. Hallinto-oikeuksien ylituomarit Liisa Heikkilä, Ann-Mari Pitkäranta ja Petri Saukko kannustivat, tukivat ja tarkensivat liian pelkistettyjen juridisten termien tulkintoja.

Sanaston käänsi ruotsiksi auktorisoitu kääntäjä Freja Häggblom.

Sanaston visuaalisen ilmeen loi oikeustieteen opiskelija Samuli Raikunen Samurai Mediasta. Sanaston tekijöille oli tärkeää ja helpottavaa, että sanaston vi-

suaalisen asun suunnittelijalla oli tietämystä myös sanaston sisällöstä ja hän pystyi tuomaan näkemyksiään esille hyvän lopputuloksen saavuttamiseksi.

Sanaston graafinen ilme, infografiikka ja taitto pyrittiin tekemään mahdollisimman selkeäksi sekä havainnolliseksi. Sanastossa on mukana muun muassa kaavioita, joista saa hyvin kokonaiskäsityksen Suomen tuomioistuinjärjestelmästä sekä siitä, miten asioiden käsittely etenee hallintotuomioistuimissa.

Sanasto julkaistiin talvella 2020

Pieni hallintotuomioistuinsanasto julkaistiin vuoden 2020 Hallintotuomioistuinpäivän yhteydessä Helsingissä. Julkistustilaisuudessa oli puhumassa myös erityisasiantuntija Aino Piehl Kotimaisten kielten kesuksesta (KOTUS).

- Aino Piehliltä saimme hienon palautteen siitä, että työemme ei ollut ollut turhaa. Lakikieli on vaikeaa ja sitä täytyy tehdä ymmärrettäväksi, sillä lailla tätä maata hallitaan. Jos sanoja ei ymmärrä, voi vain kysyä: millä lailla tätä maata hallitaan?

Sanasto on julkaistu suomeksi ja ruotsiksi sähköisenä hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden verkkosivuilla, mistä sitä voi ladata vapaasti. Sähköisessä versiossa sanojen hakeminen onnistuu nopeasti pdf-ohjelman hakutoiminnoilla.

Painettua sanastovihkosta voi pyytää kaikista hallinto-oikeuksista ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Sanastoa on lähetetty kirjastoihin, yliopistoihin, eduskuntaan, ministeriöihin, virastoihin, asianajotoimistoihin, kouluihin...

- Toivomme sanaston kuluvan toimittajien, tavallisten ihmisten ja kaikkien hallintotuomioistuimissa käsiteltävistä asioista kiinnostuneiden käsissä. Ja ruudultakin sitä saa lukea.

Sanaston tekoon osallistuivat viestintäpäällikkö Päivi Musakka ja projektipäällikkö Jaana Lappalainen korkeimmasta hallinto-oikeudesta, informaattikko Sirpa Piekkari Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta, tiedottajat Pihla Pitkänen ja Pirkko Väänänen Helsingin hallinto-oikeudesta ja informaattikko-tiedottaja Minna Sunnari Itä-Suomen hallinto-oikeudesta.

Korkeimman hallinto-oikeuden antamat lausunnot vuonna 2020

Liikenne- ja viestintäministeriö

- Lausunto Digitaaliset keinot koronaviruskriisin jälkihoidossa -työryhmän väliraportista
- Lausunto sähköisen viestinnän palveluista annetun lain uudistamisesta

Oikeusministeriö

- Lausunto arviomuistiosta hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön tarpeista
- Lausunto korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittämisestä
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi eräiden oikeusministeriön hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta

- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamista koskevaksi lainsäädännöksi
- Lausunto oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Sisäministeriö

- Lausunto hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta laiksi Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten täytäntöönpanosta

Sosiaali- ja terveysministeriö

- Lausunto esityksestä kontaktien jäljityssovelluksen käyttöönotosta covid-19-epidemian hallinnan tueksi
- Lausunto hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta: koronavirusepidemian tartuntaketjujen jäljittämistä ja katkaisua tehostava altistuneiden tunnistusjärjestelmä
- Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä poliisilain 2 luvun 9 §:n muuttamisesta

- Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta sote-maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoiminnan järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain, terveydensuojelulain sekä ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain muuttamisesta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettavasta laista sekä eräiden lakien muuttamisesta

Työvoima- ja elinkeinoministeriö

- Lausunto hallituksen esityksestä laiksi kaivoslain muuttamisesta
- Lausunto kilpailulain uudistamista koskevasta työryhmän mietinnöstä
- Lausunto puitejärjestelyjä koskevista hankintalain ja erityisalojen hankintalain pykäläluonnoksista

Valtiovarainministeriö

- Lausunto henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevasta lainsäädännöstä

- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi valmisteverotusmenettelyn ja autoverotusmenettelyn uudistamisesta koskevaksi lainsäädännöksi

Ympäristöministeriö

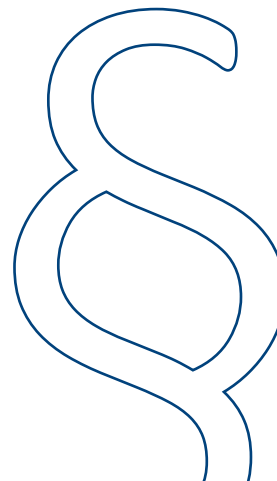
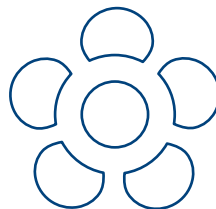
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi jätelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta
- Lausunto selvityksestä Investointien tehokas lupamenettely säädetyin aikarajan puitteissa

Ålands landskapsregering

- Utlåtande om lagförslag om ny offentlighetslagstiftning för Åland

Kansallisarkisto

- Lausunto arvonmääritys- ja seulontapolitiikka-asiakirjan luonnoksesta



Korkein hallinto-oikeus teki kolme ennakkoratkaisupyyntöä unionin tuomioistuimelle vuonna 2020

KHO 2020:55

Tulli oli määrännyt A Oy:n maksettavaksi alkoholijuomaveroa katsoen, että yhtiöllä ei ollut oikeutta pienpanimoille säädettyyn alennettuun alkoholijuomaveron määrään, koska yhtiötä ei ollut pidettävä alkoholi- ja alkoholijuomaverolain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuna pienenä riippumattomana panimona yhtiön ja toisen pienpanimon välisen oikeudellisen ja taloudellisen yhteyden vuoksi. Pienpanimoalennus perustuu neuvoston direktiivin 92/83/ETY (rakennedirektiivi) 4 artiklaan. Kyseisen säännöksen 2 kohdan toisen virkkeen mukaan kahta tai useampaa pientä panimoa, jotka toimivat yhteistyössä ja joiden yhteenlaskettu vuosituotanto on enintään 200 000 hehtolitraa, voidaan kuitenkin kohdella verotuksessa yhtenä pienenä riippumattomana panimona (ns. pienpanimoiden yhteisverotus). Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ratkaistavana kysymys siitä, oliko A Oy:llä oikeus alennettuun valmisteveron määrään siitä huolimatta,

että kansallinen alkoholi- ja alkoholijuomaverolaki ei sisältänyt direktiivin 4 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaista pienpanimoiden yhteisverotusta koskevaa säännöstä.

Korkein hallinto-oikeus päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan SEUT 267 artiklassa tarkoitettun ennakkoratkaisupyynnön:

1. Onko rakennedirektiivin 4 artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltion, joka soveltaa kyseisen säännöksen mukaisesti pienten riippumattomien panimoiden valmistamaan olueen alennettuja valmisteverojen määriä, tulee soveltaa myös direktiivin 4 artiklan 2 kohdan toiseen virkkeeseen sisältyvää niin sanottua pienpanimoiden yhteisverotusta koskevaa säännöstä, vai onko viimeksi mainitun säännöksen soveltaminen jätetty kyseisen jäsenvaltion harkintavaltaan?

2. Onko rakennedirektiivin 4 artiklan 2 kohdan toisella virkkeellä välitön oikeusvaikutus?

KHO 2020:109

A oli hakenut Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta (Valvira) oikeutta käyttää psykoterapeutin nimikesuojattua ammattinimikettä. Hän oli liittännyt hakemukseensa muun ohella Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevan yliopiston myöntämän tutkintotodistuksen.

Valvira oli päätöksellään hylännyt A:n hakemuksen, koska Valvira ei ollut voinut varmistua, että koulutus olisi toteutettu siten, että se täyttäisi Suomessa psykoterapiakoulutukselta vaadittavat edellytykset erityisesti psykoterapeuttisen potilastyön työohjauksen sekä opiskelijan omakohtaisen koulutuspsykoterapian osalta. Hallinto-oikeus oli hylännyt A:n valituksen.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ratkaistavana, oliko Valvira voinut hylätä A:n hakemuksen, joka oli koskenut oikeutta käyttää psykoterapeutin nimikesuojattua ammattinimikettä. A oli hakenut tätä oikeutta keskeisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevan yliopiston myöntämän diplomin perusteella.

Korkein hallinto-oikeus päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan SEUT 267 artiklassa tarkoitettun ennakkoratkaisupyynnön:

1. Onko EUT-sopimuksessa taattuja perusvapauksia ja direktiiviä 2005/36/EY tulkittava siten,

että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on arvioitava hakijan oikeutta harjoittaa säänneltyä ammattia SEUT 45 ja 49 artiklan ja niihin liittyvän oikeuskäytännön (erityisesti tuomio 7.5.1991, Vlassopoulou, C-340/89 ja tuomio 6.10.2015, Brouillard, C-298/14) kannalta siitä huolimatta, että direktiivin 2005/36/EY 13 artiklan 2 kohdassa näytettäisiin yhdenmukaistetun ne säännellyn ammatin harjoittamisen edellytykset, joilla vastaanottavan jäsenvaltion on sallittava ammatin harjoittaminen hakijalle, jolla on muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja sellaisesta jäsenvaltiosta, jossa ammatti ei ole säännelty, mutta joka ei täytä direktiivin säännöksessä asetettua ammatin harjoittamista koskevaa vaatimusta?

2. Jos vastaus ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on myönteinen, onko unionin oikeus esteenä sille, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen nyt esillä olevan kaltaisessa tilanteessa perustaa koulutuksen vastaavuutta koskevan arvionsa myös muilta tahoilta kuin koulutuksen järjestäjiltä tai toisen jäsenvaltion viranomaisilta saamaansa selvitykseen koulutuksen tarkemmas- ta sisällöstä ja toteuttamistavasta kun otetaan huomioon mitä asiassa C-298/14 Brouillard (tuomion 55 kohta) on todettu tutkintotodistusten vastaavuutta koskevista yksinomaisista arviointiperusteista.

KHO 2020:125

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ratkaistavana, onko kansallinen viranomainen (Sosiaali- ja terveysalan valvontavirasto, Valvira) voinut myöntää Yhdistyneessä kuningaskunnassa (kotijäsenvaltio) heinäkuussa 2013 lääketieteen perustutkinnon (Degrees of Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery, MB ChB, 360 ECTS) suorittaneelle A:lle lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden Suomessa

(vastaanottava jäsenvaltio) kolmen vuoden määräajaksi siten rajoitettuna, että A saa harjoittaa lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä vain ammattia itsenäisesti harjoittamaan oikeutetun laillistetun lääkärin johdon ja valvonnan alaisena, ja siten, että hän saa harjoittaa lääkärin ammattia tuona aikana ainoastaan suorittaakseen kolmivuotisen yleislääketieteen erityiskoulutuksen Suomessa. Tutkinnon suorittamisen jälkeen Suomeen palanneel-

la A:lla ei ollut esittää ammattipätevyysdirektiivin liitteen V kohdassa 5.1.1. Yhdistyneen kuningaskunnan kohdalla mainittua koulutuksesta annettavaan asiakirjaan liitettävää todistusta ("Certificate of experience"). A oli merkitty suorittamansa perustutkinnon perus-

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan perustutkinnon suorittanut lääkäri ei voi tuona yhden vuoden aikana työskennellä muissa kuin kyseiseen ohjelmaan kuuluvissa tehtävissä.

teella Yhdistyneen kuningaskunnan asianomaisen viranomaisen rekisteriin nimikkeellä "provisionally registered doctor with a licence to practise". A:lla on ollut oikeus työskennellä valmistumisen jälkeisessä ohjelmassa ("The UK Foundation Programme, UKFP, Foundation Year 1, F1"). Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan perustutkinnon suorittanut lääkäri ei voi tuona yhden vuoden aikana työskennellä muissa kuin kyseiseen ohjelmaan kuuluvissa tehtävissä. A:lla ei siten ole ollut Yhdistyneessä kuningaskunnassa täyttä ammatinharjoittamisoikeutta ("full registration with a license to practise") perustutkinnon

suorittamisen perusteella.

Päätöksentekohetkellä voimassa olleen terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 6 a §:n (1659/2015) 1 momentin mukaan Valvira myöntää hakemuksesta määräämnsä ehdoin oikeuden harjoittaa Suomessa lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä kyseistä ammattia itsenäisesti harjoittamaan oikeutetun laillistetun ammattihenkilön johdon ja valvonnan alaisena potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 2 §:n 4 kohdassa tarkoitettuna terveydenhuollon toimintayksikössä henkilölle, joka on aloittanut lääketieteen opinnot ennen 1 päivää tammikuuta 2012 sellaisessa EU- tai ETA-valtiossa, jossa lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden edellytyksenä on tutkinnon jälkeisen ammatillisen harjoittelun suorittaminen, ja suorittanut siellä lääkärin perustutkinnon. Ammatinharjoittamisoikeus myönnetään kolmen vuoden määräajaksi. Pykälän 2 momentin mukaan, kun hakija on toiminut 1 momentissa säädetyn ajan Valviran määrittelemien ehtojen mukaisesti lääkärin tehtävissä, Valvira myöntää hakemuksesta hakijalle oikeuden harjoittaa lääkärin ammattia Suomessa itsenäisesti. Valvira voi perustellusta syystä pidentää 1 momentissa säädettyä kolmen vuoden määräaika.

Valituksessaan A on katsonut, että hänelle määrätty kolmen vuoden rajoitettu lääkärin ammatinharjoittamisoikeus on vastoin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 49 artiklan mukaista sijoittautumisvapautta. Määräaika on syrjivä, koska se on yhdeksän kertaa pidempi kuin suomalaisen lääketieteen perustutkintoon eli lääketieteen lisensiaatin tutkintoon (360 ECTS) sisältyvä neljän kuukauden pakollinen amanuenssiharjoittelu.

Korkein hallinto-oikeus on välipäätöksellään päättänyt esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

1. Onko SEUT 45 tai 49 artiklaa - suhteellisuusperiaate huomioon ottaen - tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomais on kansalliseen lainsäädäntöön perustuen myöntänyt henkilölle lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden kolmen vuoden määräajaksi rajoitettuna siten, että hän saa toimia vain laillistetun



lääkärin johdon ja valvonnan alaisena ja että hänen on saman määräjän kuluessa suoritettava yleislääketieteen erityiskoulutuksen kolmivuotiset opinnot saadakseen oikeuden harjoittaa itsenäisesti lääkärin ammattia vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kun otetaan huomioon, että:

a) henkilö on suorittanut kotijäsenvaltiossa lääketieteen perustutkinnon, mutta hänellä ei ole ammattipätevyden tunnustamista vastaanottavassa jäsenvaltiossa hakiessaan ollut esittää kotijäsenvaltiossa ammattipätevyden edellytykseksi lisäksi asetettua todistusta ammatillisesta harjoittelusta, jonka kesto on yksi vuosi;

b) henkilölle on vastaanottavassa jäsenvaltiossa tarjottu ammattipätevyysdirektiivin 55 a artiklaa silmällä pitäen ensisijaisena vaihtoehtona, josta hän on kiel-

täytynyt, mahdollisuutta suorittaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa kolmen määräjän kuluessa kotijäsenvaltion suuntaviivojen mukainen ammatillinen harjoittelu ja hakea sille tunnustus kotijäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta voidakseen sitten hakea vastaanottavassa jäsenvaltiossa uudelleen lääkärin ammatinharjoittamisoikeutta direktiivissä tarkoitettua automaattisen tunnustusjärjestelmän kautta;

c) vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen sääntelyn tarkoituksena on edistää potilasturvallisuutta sekä terveydenhuollon palvelujen laatua varmistamalla, että terveydenhuollon ammattihenkilöillä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, muu riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät muut valmiudet.



Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstö 1.1.–31.12.2020

* = virkavapaalla (31.12.2020) ** = määräaikainen



Presidentti

Kari Kuusiniemi

Oikeusneuvokset

Pekka Aalto **

Janne Aer

Jaakko Autio

Alice Guimaraes-Purokoski *

Monica Gullans

Petri Helander

Joni Heliskoski

Toomas Kotkas

Tuomas Kuokkanen

Juha Lavapuro **

Tero Leskinen **

Riitta Mutikainen

Anne Nenonen

Anne E. Niemi

Vesa-Pekka Nuotio

Antti Pekkala **

Mikko Pikkujämsä *

Taina Pyysaari

Hannele Ranta-Lassila

Timo Räbinä

Mika Seppälä

Eija Siitari

Outi Suviranta



Irma Telivuo
Kari Tornikoski
Ari Wirén **
Leena Äärilä

Ympäristöasian- tuntijaneuvokset

Olli Dahl
Mikael Hildén
Jukka Horppila
Janne Hukkinen
Anna-Liisa Kivimäki
Harri Koivusalo
Kirsi Kostamo
Olli Malve
Seppo Rekolainen

Yli-insinöörineuvokset

Jyri Hämäläinen
Petri Kuosmanen
Jukka Seppälä
Kari Tammi

Kansliapäällikkö

Päivi Pietarinen *
Emil Waris **

Esittelijäneuvokset

Kristina Björkvall
Marita Eeva
Esa Hakkola *
Petri Hellstén
Riitta Hämäläinen
Marja-Liisa Judström
Antti Jukarainen *
Pekka Kemppainen **
Hannele Klemettinen
Jukka Koivusalo **
Riitta Kreula
Saija Laitinen
Helmi Lajunen
Petri Leinonen

Suvi Leskinen *
Stina-Maria Lund
Eeva Mäenpää **
Irene Mäenpää
Hannamaria Nurminen **
Elina Nyholm *
Anu Punavaara *
Kaisa Pärssinen-Knight **
Mikko Rautamaa
Jenny Rebold
Liisa Selvenius-Hurme *
Satu Sundberg
Katja Syväkangas *
Tuire Taina

Oikeussihteerit

Anna Ahlberg *
Joonas Ahtonen *
Satu Bäckmand-Liimatta **
Katariina Flinkman **
Oona Fromholdt-Nyman **
Johanna Haapala-Mrena *
Anna Heikkilä *
Heidi Jääskeläinen **
Mirka Kallio **
Tuula Karjalainen **
Paul Karlsson **
Päivi Korkeakoski
Mirka Kuisma **
Jarkko Kyllönen
Turo Lehtonen **
Liisa Leiniö
Ilona Leinonen
Minna Miettinen
Anna Mähönen
Mika Paavilainen *
Juuso Peltonen
Laura Peni **
Hannu-Pekka Peura **
Anne Rautiainen
Katja Ryttilähti **
Camilla Servo

Katja Tertsonen *
Wilma Vanhamäki **
Jukka Vanto **
Maria Vapaavuori **
Milla Wartiovaara

Apulaiskansliapäällikkö

Marko Leppänen

Tietopalvelupäällikkö

Satu-Maarit Tarkkanen

Viestintäpäällikkö

Päivi Musakka

Projektipäällikkö

Jaana Lappalainen **

Kirjaaja

Leena Kokko

Informaatikko

Piia Rautiala

Vastaava notaari

Annika Aroharju
Juha Rekola **

Notaarit

Nina Hytönen
Atte Hyväkkä
Johanna Jokela
Jukka Kajala **
Salla Koskela **
Erika Lauri **
Eeva Ryytty
Anne Sahlman
Soili Tolvanen
Nina Äikäs

Johdon sihteeri

Elina Tukiainen

Henkilöstöasiantuntija, johdon sihteeri

Tanja Ravaja *
Jenni Kauppinen **

Taloussihteeri

Arja Mikkelinen

Tietohallintasuunnittelija

Ville Tuominen

Vastaava jaostosihteeri

Päivi Koivurova

Jaostosihteerit

Merja Ahlfors
Tarja Ekman *
Miska Ekström **
Milla Jokinen
Elin Jungar **
Rosa Kallatsa **
Iisa Kari **
Soila Kayenge *
Matleena Kinnunen **
Nora Klemola
Kia Kopra **
Karita Kulmala *
Krista Lappalainen **
Vilma Lehmonen **
Iida Lähtenmäki **
Aapo Mahlamäki **
Minna Mali **
Miska Miettunen **
Sanni Nieminen **
Saara Palo **
Tuula Pelkonen
Netta Rantanen **
Irma Reunanen
Olavi Rytönen **
Maarit Sandström
Lotta Sassi **
Rosa Sillanpää **

Anna-Sofia Simpanen **
Katri Sokka *
Sara Svahn **
Essi Taavitsainen

Apulaiskirjaaja

Jenni Mertaniemi **

Kirjaamosihteerit

Heli Hietala
Tiina Kaplas
Matias Stubbe **

Viestintäsihteeri

Virve Pesonen

Kiinteistö- ja virastopalveluvastaava

Antti Meriläinen

Virastomestarit

Aku Kulppi **
Janne Mikkonen **
Toni Pylvänäinen **
Tapani Ruostela

Arkistoapulainen

Susanna Roininen **

Korkeakouluharjoittelijat

Krista Hautakoski
Linda Utriainen

Hallinnon harjoittelija

Milja Vanninen

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilökunnasta siirtyi eläkkeelle

Oikeusneuvos

Hannu Ranta 1.1.2020

Esittelijäneuvos

Kari Nieminen 1.8.2020

Notaari

Paula Kilponen 1.7.2020

Jaostosihteeri

Vuokko Mattila 1.1.2020

Jaostosihteeri

Tuula Niilo-Rämä 1.8.2020

Ylivirastomestari

Kari Joutsenlahti 1.9.2020

Virastomestari

Timo Rousku 1.8.2020

Henkilöstölistausta on korjattu
22.4.2021

Asiointi- & yhteystiedot

Korkein hallinto-oikeus

PL 180
00131 Helsinki

Kirjaamo

Paasivuorenkatu 3
00530 Helsinki
Avoinna arkisin klo 8–16.15

Asiakaspalvelu 029 564 0260
Vaihde 029 564 0200
Faksi 029 564 0382

Sähköpostiosoite

korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

www.kho.fi

Sivuilla on tietoa suomen, ruotsin,
englannin ja saamen kielillä.

Valokuvat

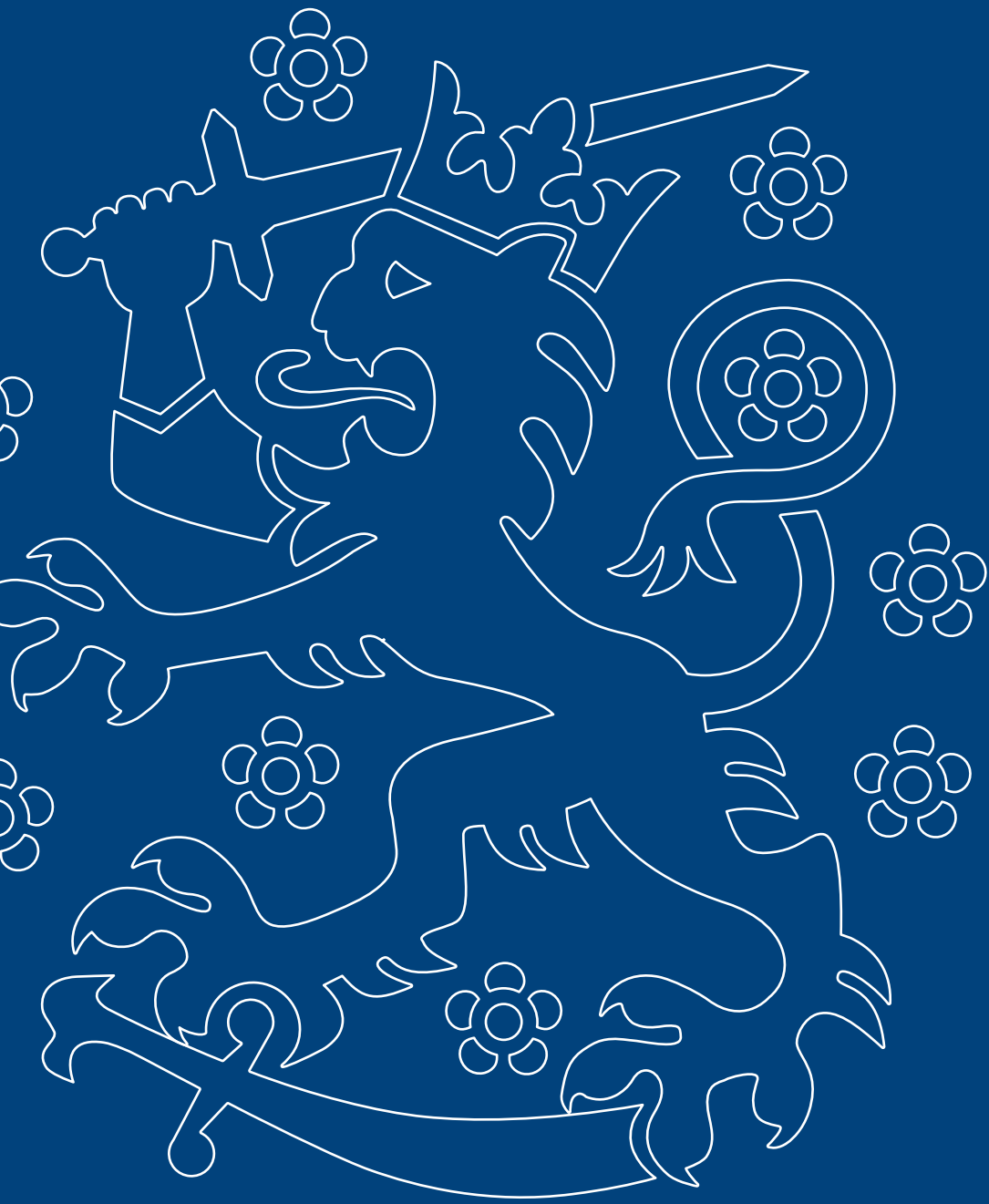
s. 8
Marjo Koivumäki
/ Studio Apris

s. 4, 10, 13-14,
38, 39-40, 56
Keksi Agency

s. 17-18, 20, 23,
28, 31, 34, 42, 45
iStockphoto

Taitto

Hanna Uuksulainen



Tilastot

Korkeimman hallinto-oikeuden työtilasto vuodelta 2020

Korkeimman hallinto-oikeuden työtilasto 2020 on koottu kahdesta rinnakkaisesta asianhallintajärjestelmästä. Järjestelmien asialuokittelujen erojen vuoksi tilastoissa voi esiintyä pieniä epätarkkuuksia.

A. Asiaryhmittäin	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	POISTETTU DIAARISTA VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Valtio-oikeus ja yleishallinto	368	385	465	4	284	9,8	19	69	20	38	4	315
Valtio-oikeus	115	110	144		81	9,8		5	4	4		131
Kansalaisuusasiat	115	110	144		81	9,8		5	4	4		131
Yleishallinto-oikeus	148	166	197	4	113	8,8	17	49	8	22	4	97
Maksuvapautus	1	3	1		3	13,4						1
Edunpalautus ja vahingonkorvaus	2	2	1		3	2,7						1
Asiakirjajulkisuus	30	29	32		27	11,1		13	3	1		15
Tietosuoja	2	4	5		1	8,6				1		4
Tasa-arvoasiat / muut kuin itsehallintoon liittyvät	10	6	11		5	16,2	3	8				
Harkinnanvaraiset ja muut valtionosuudet ja -avustukset	20	16	28		8	10,1	3	12	5			8
Holhoustoimen edunvalvonta	4	6	8		2	10,0		2		1		5
Passiasiat	3	2	2		3	8,8				1		1
Väestötietoasiat	1	4	2		3	2,7						2
Nimiasiat	1	2	3			3,3						3
Oikeusavun myöntäminen, avustajan määrääminen ja palkkio	29	46	36	4	35	7,7	10	4		1	2	19
Oikeudenkäyntimaksua koskeva valitus	14	21	24		11	4,7				16		8
Oikeusavun myöntäminen, avustajan määrääminen ja palkkio ulkomaalaisasiassa (ml. kansalaisuusasiat)	22	7	28		1	8,4		5		1	2	20
Valtion perintö		1			1							

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	POISTETTU DIAARISTA VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Vankeinhoitoa koskevat asiat	1	9	6		4	3,4		1				5
Muu yleishallintoasia	8	8	10		6	9,4	1	4				5
Opetus- ja sivistystoimi	24	35	37		22	8,8	1	1	7	3		25
Perusopetus ja lukio	19	26	30		15	9,2			6	3		21
Ammattiopetus	1	1	1		1	19,1	1					
Ammattikorkeakoulut	1	1	2			4,6		1				1
Yliopistot ja korkeakoulut	1	6	2		5	4,2						2
Muu opetus- ja sivistystoimiasia	2	1	2		1	6,4			1			1
Valtion virkamiehet	15	17	16		16	12,7	1	7	1	2		5
Virka- ja työsuhde	11	3	10		4	13,9		6	1	1		2
Palkkaus, työaika ja vuosiloma / valtion virkamiehet	1		1			15,4	1					
Muu virkamiesoikeusasia	3	14	5		12	9,8		1		1		3
Työvoima-asiat	9	12	12		9	10,4		4		2		6
Palkkaturva ja muu toimeentuloturva-asia	2	2	1		3	10,3						1
Työsuojelu	3	5	5		3	10,2		3		1		1
Asevelvollisuuslain mukainen palvelus		2			2							
Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus		1	1			2,2						1
Muu työvoima-asia	4	2	5		1	12,2		1		1		3
Turvallisuus, yleinen järjestys ja eräät luvat	57	45	59		43	12,9		3		5		51
Ampuma-aseasiat	52	39	54		37	13,0		2		5		47
Muu turvallisuutta, yleistä järjestystä ja eräitä lupia koskeva asia	5	6	5		6	12,5		1				4

Itsehallinto	179	283	197	6	259	9,5	56	42	1	36		62
Ahvenanmaa		5	1		4	5,3						1
Ahvenanmaan itsehallinto / ellei muussa asiaryhmässä		5	1		4	5,3						1
Kunnallisasiat	105	97	124		78	10,9	56	41	1	10		16
Kunnan talous	9	8	7		10	11,6	2	4		1		
Kunnalliset säännöt ja taksat	5	5	7		3	10,0	5					2
Virkavaali / kunnat ja kuntayhtymät	9	10	15		4	10,4	6	5	1	1		2
Palvelusuhdeturva / kunnat ja kuntayhtymät	18	21	21		18	11,0	13	6				2

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	POISTETTU DIAARISTA VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIVARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Palkkaus, työaika ja vuosiloma / kunnat ja kuntayhtymät	7		5		2	18,5	3	1				1
Muu henkilöstöasia / kunnat ja kuntayhtymät	1	6	3		4	10,0	3					
Muu kunnallisasia	56	47	66		37	10,5	24	25		8		9
Kirkollisasiat	2	7	2		7	12,1		1		1		
Palvelussuhde / kirkko		3			3							
Muu kirkollisasia	2	4	2		4	12,1		1		1		
Saamelaisasiat	72	174	70	6	170	6,8				25		45
Saamelaiskäräjävaalit	72	173	69	6	170	6,8				24		45
Muu saamelaisasia		1	1			7,3				1		

Ulkomaalaisasiat	1300	2782	2805	1	1276	4,8	4	33	97	76	6	2589
Ulkomaalaisasiat	1300	2782	2805	1	1276	4,8	4	33	97	76	6	2589
Oleskeluluvat perheiden yhdistämisen perusteella	258	491	356		393	6,4	1	4	11	11	1	328
Muut oleskeluluvat	184	616	503		297	4,6		5	6	17		475
Karkottaminen	20	38	45		13	4,6	1			1		43
Ulkomaalaisen käännyttäminen	33	40	56		17	5,7			1	1		54
Turvapaikka-asiat	604	936	1191		349	5,2	2	18	62	31	4	1074
Turvapaikka-asiat / nopeutettu käsittely	188	595	621	1	161	3,4		6	15	14	1	585
Muukalaispassit ja muut matkustusasiakirjat	7	42	18		31	4,5			2			16
Viisumiasiat		1			1							
Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä	1	5	6			4,4				1		5
Muu ulkomaalaisasia	5	18	9		14	5,8						9

Rakentaminen	237	173	241		169	12,5	7	39	3	11	2	179
Maankäyttö- ja rakennusasiat	229	160	234		155	12,5	6	37	2	11	2	176
Maakuntakaava	8	2	5		5	11,6		2				3
Yleiskaava	27	21	28		20	12,3		4		2		22
Asemakaava	44	35	46		33	12,2		8		4		34
Ranta-asetakaava	8	7	11		4	16,0		5			1	5
Rakennuskielto ja toimenpiderajoitus	2		2			13,8	1					1

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	POISTETTU DIAARISTA VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Rakennusjärjestys	1	2	2		1	6,7		1		1		
Tonttijako	1	6	1		6	12,4						1
Kadut ja yleiset alueet	3	3	4		2	11,5	1					3
Poikkeaminen / maankäyttö- ja rakennusasiat	30	25	34		21	11,3				3		31
Suunnittelutarveratkaisu	10	8	10		8	11,9		2				8
Rakennuslupa	53	20	52		21	13,4	1	10	2		1	38
Toimenpidelupa	16	6	14		8	13,5	1	2		1		10
Ympäristönhoito ja rakennuksen kunnossapito		1			1							
Purkamislupa	1	4	2		3	10,9		1				1
Maisematyölupa	3	2	3		2	14,5		1				2
Rakennusrasitteet		1			1							
Yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen	4		4			8,4	1					3
Rakennusvalvonta	16	15	15		16	12,9	1					14
Muu maankäyttö- ja rakennusasia	2	2	1		3	12,7		1				
Tieasiat	4	7	4		7	8,5	1		1			2
Maantie	2	4	1		5	9,4						1
Yksityinen tie	1	2	1		2	11,2	1					
Muu tieasia	1	1	2			6,6			1			1
Kiinteistöasiat	4	6	3		7	17,0		2				1
Lunastusasiat	1	1	1		1	20,9		1				
Etuosto-oikeus	2	5	1		6	10,4						1
Muu kiinteistöasia	1		1			19,8		1				
Ympäristö	163	158	156		165	12,0	24	41	7	6	1	77
Ympäristönsuojelu	71	80	62		89	12,1	4	26	2	1		29
Ympäristölupa / metsäteollisuus	1		1			12,2			1			
Ympäristölupa / energian tuotanto	1				1							
Ympäristölupa / kemikaaliteollisuus ja kemikaalien käsittely		3			3							
Ympäristölupa / malmien louhinta ja mineraalien tuotanto	1	2	1		2	8,7						1
Ympäristölupa / jätteiden käsittely	13	14	4		23	11,0		2				2

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	POISTETTU DIAARISTA VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Ympäristölupa / polttonesteen jakeluasema /- varastointi	3	2	3		2	9,6		2				1
Ympäristölupa / louhinta, murskaus, asfalttiasema, betoniasema	5	2	5		2	11,3		1				4
Ympäristölupa / jäteveden johtaminen / - puhdistamo	2	3	1		4	5,2						1
Ympäristölupa / eläinsuojat	2	3	2		3	7,7		1				1
Ympäristölupa / moottorirata, veneiden harjoittelurata		1	1			5,8						1
Ympäristölupa / turvetuotanto	2	10	3		9	8,0		1				2
Muu ympäristölupa-asia	10	2	10		2	19,8		4	1			5
Ympäristönsuojelulain mukainen valvonta ja hallintopakko	6	12	6		12	10,9		2				4
Muu ympäristönsuojelulain mukainen asia	2	3	2		3	15,8		2				
Järjestetty jätteenkuljetus	2	2	2		2	9,2						2
Muu jätelain mukainen asia	5	5	5		5	12,8		4				1
Terveysvalvonta	10	10	10		10	10,9	2	5		1		2
Maasto- ja vesiliikenne	4	3	4		3	10,0	1	1				2
Ydinenergialain mukainen asia		2			2							
Muu ympäristönsuojeluasia	2	1	2		1	11,7	1	1				
Vesitalous	27	21	26		22	11,3	1	5	1	1		18
Rakentaminen vesistöön	4	3	5		2	6,7		1				4
Vesivoiman hyväksikäyttö	4		4			10,9		2				2
Ojitus	1	1	1		1	9,3						1
Vesistön järjestely		2			2							
Veden johtaminen nesteenä käytettäväksi ja pohjaveden ottaminen		2			2							
Vesilain mukaiset maksu- ja korvausasiat	3		3			16,2			1			2
Vesilain mukainen valvonta ja hallintopakko	5	3	5		3	12,2						5
Vesihuoltolain mukainen asia	7	10	5		12	10,6	1	1		1		2
Muu vesitalousasia	3		3			15,1		1				2
Ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa tarkoitettua yhteiskäsittelyä koskevat asiat	2	8	2		8	11,5		1				1
Yhteiskäsittelyn piiriin kuuluva lupa-asia / kalankasvatus	1		1			6,3						1

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	POISTETTU DIAARISTA VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Muu ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäsittelyn piiriin kuuluva asia	1	8	1		8	16,6		1				
Luonnonsuojelu	54	42	56		40	12,9	19	7	4	4	1	21
Natura 2000 -verkosto	2		2			21,3				1	1	
Luonnonsuojelulain mukaiset asiat / paitsi Natura 2000 -verkosto	10	9	10		9	9,0			2	2		6
Eläinsuojelu	24	21	24		21	12,6	17	3	1			3
Maa-ainesasiat	13	5	12		6	17,9		1				11
Muinaismuistoasiat	3	1	4			11,1	1	2	1			
Rakennussuojelu	2		2			12,9	1	1				
Muu luonnonsuojeluasias		6	2		4	0,4				1		1
Ulkoilu ja leirintä	1	2	1		2	5,6						1
Ulkoiluasiat	1	2	1		2	5,6						1
Asuntotuotanto ja asuntoasiat	4		3		1	14,5		2				1
Arava-asiat	2		2			13,7		1				1
Muu asuntoasia	2		1		1	16,0		1				
Ympäristönsuojelulaissa ja maa-aineslaissa tarkoitettua yhteiskäsittelyä koskevat asiat	4	5	6		3	7,0						6
Ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain yhteiskäsittelyn piiriin kuuluva lupa-asia	4	5	6		3	7,0						6

Sosiaali- ja terveydenhuolto	524	856	863	1	516	7,9	342	75	12	48	8	378
Sosiaaliasiat	481	727	737	1	470	8,6	310	64	12	39	7	305
Toimeentulotuen takaisinperintä		5	1		4	7,1						1
Kehitysvammaisten erityishuolto	1	30	12		19	5,2	4	2				6
Vammaispalvelu	116	114	137		93	11,0	79	13	9	7		29
Omaishoidon tuki	43	66	63		46	9,0	2	3				58
Lastensuojelukustannusten korvaaminen	15	5	15		5	19,9	1	4	1			9
Muu sosiaalihuollon kustannusten korvaaminen	1	1	1		1	16,2	1					
Sosiaalihuollon asiakasmaksut	9	4	10		3	15,0		2	1			7
Huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen	183	195	229		149	9,3	185	22	1	12	4	5
Kiireellinen sijoitus ja sen jatkaminen		2	1		1	2,9					1	

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	POISTETTU DIAARISTA VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIVARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Huostassapidon lopettaminen	15	10	22		3	9,9	15			1		6
Lupa lapsen tutkimiseen	5	2	5		2	8,6		5				
Yhteydenpidon rajoittaminen	20	27	29		18	9,7	14	7		2	1	5
Muut lastensuojeluasiat	8	17	17		8	6,7	6	2		5		4
Toimeentulotuen myöntäminen / kunnat	10	60	44		26	3,9				1		43
Toimeentulotuen myöntäminen / Kela	50	148	133		65	4,9	1	4		7	1	120
Muu sosiaaliasia	5	41	18	1	27	6,0	2			4		12
Terveydenhuolto ja sairaanhoito	41	124	121		44	3,8	32	9		9	1	70
Hoitoon määrääminen mielenterveysasiassa	19	93	97		15	2,4	25	2		7		63
Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen mielenterveysasiassa		1			1							
Terveydenhuollon ja sairaanhoitotoimen harjoittaminen	16	20	16		20	10,4	5	5		2	1	3
Elintarvikevalvonta	2	7	3		6	5,0	1	1				1
Terveydenhuollon kustannusten korvaaminen	2	2	2		2	13,8	1					1
Terveydenhuollon asiakasmaksut	2	1	3			5,9		1				2
Lääkeasiat ja apteekkilaitos	2	5	5		2	4,5		2				3
Lääkkeiden myyntilupa ja hintavalvonta	2		2			7,4		2				
Muu lääkeasia		1			1							
Apteekkiasiat		4	3		1	2,5						3
Taloudellinen toiminta mukaan lukien liikenne- ja viestintäasiat	161	224	234	2	149	12,5	20	53	5	33	1	122
Oikeushenkilöt ja teollisoikeudet	9	20	22		7	7,9	2	3	1	1		15
Yhtiöoikeudelliset hallintotoimet	3	6	7		2	9,7	2					5
Siviilioikeudelliset oikeushenkilöt	2	1	2		1	13,2						2
Kauppa- ja yhdistysrekisteriasiat		1			1							
Patentti, hyödyllisyysmalli ja integroitu piiri	2	6	7		1	6,1		1	1	1		4
Mallisuoja ja tavaramerkki	2	3	3		2	9,0		2				1
Verkkotunnus		3	3			2,9						3
Elinkeinoasiat	78	124	119		83	11,7	10	24	1	23		61
Rahoitusmarkkinoiden valvonta	2	2	2		2	13,0						2

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	POISTETTU DIAARISTA VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Vakuustustoiminta		1			1							
Kaivostoiminta	9	65	52		22	4,0			18		34	
Sähkömarkkinat	4	1	3		2	37,2	2	1				
Kiinteistöjen ja asuntojen välitys	1	4	1		4	10,0					1	
Majoitus- ja ravitsemisliikkeet, anniskelulu- pa-asiat sekä alkoholin vähittäismyynti	16	1	16		1	18,7	1	12	1		2	
Kilpailuoikeus	1				1							
Julkiset hankinnat	39	40	39		40	17,4	7	8	1	3	20	
Kirjanpitolainsäädännön soveltaminen		6			6							
Muu elinkeinoasia	6	4	6		4	10,4		3		1	2	
Maa- ja metsätalous	11	13	12		12	17,0	2	4			1	5
Metsätalous		1	1			10,2						1
Porotalous		2	1		1	10,0						1
Metsästys ja kalastus	10	5	7		8	22,6		4			1	2
Muu maa- ja metsätalousasia	1	5	3		3	8,5	2					1
EU:n rakennerahastojen tukitoimet	16	14	14		16	13,3	1	1		4		8
Euroopan aluekehitysrahasto / EAKR	1	1			2							
Euroopan maataloustuki- ja maaseuturahastot	14	12	14		12	13,3	1	1		4		8
Euroopan meri- ja kalatalousrahasto		1			1							
Muu EU:n rakennerahastojen tukitoimi	1				1							
Liikenne ja viestintä	47	53	67	2	31	14,3	5	21	3	5		33
Ajokortti, ajo-oikeus ja ammattiajolupa	6	17	17		6	4,6		1		1		15
Ammattimainen moottoriajoneuvoliikenne		9	5		4	2,2				1		4
Rautatieliikenne, merenkulku ja ilmailu	2	5	2		5	14,4				2		
Tietoliikenne	22	1	22		1	31,3		19	3			
Nopeus- ja painorajoitukset sekä nopeuskilpailut	1		1			9,8	1					
Ajo- ja vesikulkuneuvojen katsastus ja rekisteröinti	1	1	2			9,1	1					1
Liikennevakuutusmaksut	4	8	8		4	8,5	3	1				4
Pysäköintivirhemaksut	9	7	9		7	6,1				1		8
Ajoneuvon siirtämistä koskeva maksu		3	1	1	1	1,0						1
Muu liikenneasia	2	2		1	3							

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	POISTETTU DIAARISTA VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Verot	388	338	395	2	329	12,6	12	59	6	14	1	303
Tulo- ja varallisuusvero	235	251	274	1	211	12,5	10	37	4	5		218
Henkilökohtaisen tulon verotus	82	48	98	1	31	11,7	1	7	1	4		85
Elinkeinotulon verotus	36	57	55		38	10,1	2	2				51
Lähdeverot	4	15	8		11	17,2						8
Kansainvälinen verotus	9	19	9		19	15,7		2				7
Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu tu- lo- ja varallisuusveroasiassa	14	18	18		14	12,9	7	9	1			1
Verohallinnon ennakkoratkaisu tuloveroasiassa	41	39	41		39	14,0		11	1			29
Ennakkopidätyksen ja ennakonkannon muuttaminen	5	1	6			15,3						6
Ennakkoperintä ja työnantajan sosiaaliturvamaksu	11	7	13		5	13,9		2		1		10
Kiinteistövero	26	43	21		48	12,7		2	1			18
Siirtohinnoittelu	7	3	5		5	20,4		2				3
Muu tulon tai varallisuuden perusteella kan- nettavaa veroa tai maksua koskeva asia		1			1							
Arvonlisävero	61	36	59		38	11,8	1	17	2	3	1	35
Arvonlisäveroa koskevat valitukset	32	21	36		17	9,9		2		3	1	30
Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu ar- vonlisäveroasioissa	13	4	9		8	15,8	1	7	1			
Verohallinnon ennakkoratkaisu arvonlisäveroasiassa	16	10	14		12	14,0		8	1			5
Arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröinti ja ryhmärekisteröinti		1			1							
Ajoneuvoja koskevat verot ja maksut	16	11	12	1	14	13,5				1		11
Ajoneuvovero		1			1							
Autoverovalitukset / Verohallinto	13	8	12	1	8	13,5				1		11
Autoverovalitukset / Trafi	3	2			5							
Valmisteverot ja tulliasiat	44	14	21		37	14,0	1	1		2		17
Tullausvalitukset	10	5	8		7	12,5				2		6
Ennakkoratkaisut valmistevero- ja tulliasioissa	2	1	1		2	1,1						1
Tullin suorittama valvonta / mm. EU-tuet	1				1							
Valmisteverot	31	8	12		27	16,1	1	1				10

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	POISTETTU DIAARISTA VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIVARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Muut verot ja verotusmenettely	32	26	29		29	13,6		4		3		22
Perintö- ja lahjavero	9	12	10		11	12,8				1		9
Varainsiirtovero	4	2	3		3	15,3						3
Jätevero	3	1			4							
Muut valtiolle perittävät maksut / mm. maksuperustelakiin perustuvat	5		3		2	8,1				2		1
Verohallinnon ennakkoratkaisu muussa veroasiassa	9	9	9		9	15,3		3				6
Verotusmenettely	1	1	2			15,4		1				1
Veronkanto	1	1	2			13,2						2
Muut asiat	10	5	9	2	4	9,7	4			2		3
Eläkeasiat	5	1	4		2	8,1				2		2
Eläkeasiat	5	1	4		2	8,1				2		2
Muut asiat	5	4	5	2	2	11,0	4					1
Muut asiat	5	4	5	2	2	11,0	4					1
Korkein hallinto-oikeus yhteensä	3330	5204	5365	18	3151	7,4	488	411	151	264	23	4028

B. Muutoksenhakulajeittain	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	POISTETTU DIAARISTA VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIVARVO, KK	EI MUU- TETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Valituslupa	2405	4505	4307	4	2606	6,6	18	212	123	130		3824
Valitus	713	458	762	4	399	11,8	470	198	28	66		
Purku	170	144	205	8	101	8,4				58	5	142
Menetetyn määräajan palauttaminen	25	79	69	1	33	6,1				6	14	49
Kantelu	3		3			5,4				2		1
Hakemus / ratkaisupyyntö	14	18	19	1	12	6,2		1		2	4	12
Korkein hallinto-oikeus yhteensä	3330	5204	5365	18	3151	7,4	488	411	151	264	23	4028

Korkeimman hallinto-oikeuden työtilanne 2010–2020



