



Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen



Vuosikertomus 2021



Sisältö

3

Presidentin katsaus

7

Korkeimman hallinto-oikeuden strategia

11

Korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa ohjaavat arvot

13

Tuomioistuinviraston rooli ja asema

18

Ajan ja paikan merkityksestä kansainvälisen suojelun asioissa

23

Kaivoslain mukaiset varausilmoitus- ja malminetsintälupapäätökset osana laajempaa päätöksenteon ketjua

29

Korkeimman hallinto-oikeuden verotusta koskevat päätökset vuonna 2021

33

Ajoneuvokohtaiset liikennevirhemaksut – hallinnon tehokkuutta oikeusturvan kustannuksella?

37

Vierailukielto loukkasi yksityis- ja perhe-elämän suojaa

41

Ylioppilaskunnan pakkojäsenyys

45

Kansliapäällikön katsaus: Muutto väistötiloihin

49

Korkeimman hallinto-oikeuden antamat lausunnot vuonna 2021

51

Korkein hallinto-oikeus teki neljä ennakkoratkaisupyyntöä unionin tuomioistuimelle vuonna 2021

55

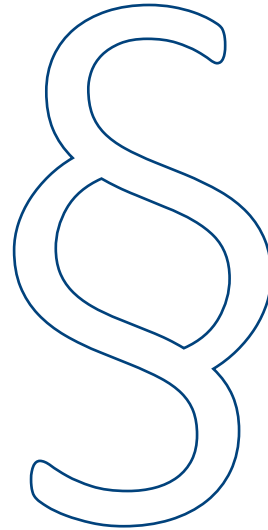
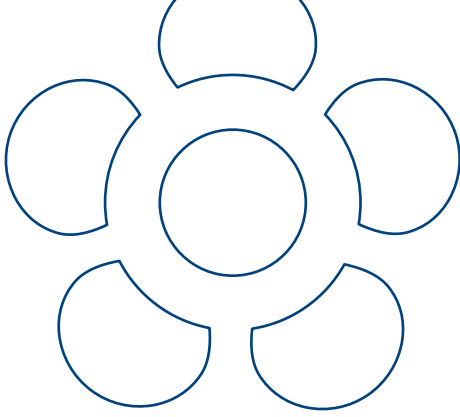
Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstö 1.1.-31.12.2021

59

Asiointi- ja yhteystiedot

61

Tilastot



Presidentin katsaus

Kari Kuusiniemi, presidentti

Oikeusvaltiokeskustelu niin Euroopan unionissa kuin Suomessakin on ollut vilkasta vuonna 2021. Puola on uhmannut unionin tuomioistuimen päätöstä korkeimman oikeuden kurinpitajaostoon liittyen, ja sille on asetettu miljoonan euron päiväkohtainen uhkasakko. Vastikään maan perustuslakituomioistuin kieltäytyi tunnustamasta unionioikeuden etusijaa katsoen Puolan perustuslain syrjäyttävän sen kanssa ristiriidassa olevat EU-säännökset. Poliittisessa keskustelussa jopa Poxit on esillä, joskaan Puolan hallitukseen ei unionista saatavan taloudellisen edun vuoksi tahtoisi unionista lähteä. Voi olla, että kansa vaihtaisi hallituksen, joka ei voisi ostaa kannatusta runsailla EU-tuilla.

Oikeusvaltio Suomessa jaksaa yleisesti ottaen hyvin. Maailman oikeusvaltioindeksissä kuluvana vuonna Suomi on edelleen kolmantena Tanskan ja Norjan pe-

rässä, rakasta länsinaapuria edellä. Syyskuun lopussa julkaistussa EU-komission oikeusvaltioreportissa Suomi sai erinomaiset arviot. Oikeuslaitoksen riippumattomuus ja myös kansalaisten luottamus siihen on korkealla tasolla.

Tällä hetkellä huoli tuomioistuinten riippumattomuudesta Suomessa ei kuulu yhteiskunnan polttavimpiin ongelmiin. Nyt on tärkeintä vahvistaa sisäisesti tuomioistuinten osaamista ja menettelyjä sekä turvata riittävät resurssit, jotta voimme varmistaa oikeusvaltion toimivuuden päivittäisessä toiminnassamme, ratkaisu kerrallaan. Paikallaan on silti seurata kehitystä naapurimaissa samoin kuin kotimaisia merkkejä mahdollisista riippumattomuutta uhkaavista trendeistä. Niihin on reagoitava ajoissa. Oikeusvaltion vähittäisen rapautumisen merkit on tunnistettava, sillä perustuslain avaaminen ei käy hetkessä.



Tämän vuoksi otin maaliskuussa 2021 hallinto-tuomioistuinpäivän puheessani esille kysymyksen oikeusvaltion määräaikaishuollon tarpeesta Suomesakin. Viittasin siihen, että esimerkiksi ylimpien tuomioistuinten tuomareiden määrästä ja eläkeiästä ei säädetä perustuslaissa, jolloin vahva hallitus heikon parlamentin tuella voisi teoriassa ajaa läpi tuomioistuinten riippumattomuutta loukkaavia uudistuksia tavallisina lakeina, yksinkertaisella enemmistöllä. Tällainen työhän on Ruotsissa parhaillaan käynnissä, ja Norjassa komitea on vuonna 2020 tehnyt lukuisia ehdotuksia tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamiseksi. Mitään akuuttia tai edes kaukaisesti mahdollista konkreettista uhkaa en silloin havainnut enkä havaitse nytkään. Kehitys ympäröivässä maailmassa kuitenkin osoittaa, että hyvin yllättäviä tapahtumia on sattunut. Niihin tulee varautua silloin, kun tilanne yh-

teiskunnassa on rauhallinen. Kriisin häämöttäessä yksituumaisuutta uudistuksille on vaikeampi löytää.

Oikeusministeriö järjesti 11.11.2021 EU:n oikeusvaltioreporttiin liittyen tilaisuuden oikeusvaltion tilasta ja mahdollisista uhkista. Ministeriö on niin ikään 9.11.2021 asettanut työryhmän selvittämään hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti tuomioistuinten oikeudenkäytön kehityssuuntia ja nykyisen tuomioistuinrakenteen tarkoituksenmukaisuutta; toimeksiantoon sisältyy myös tuomioistuinten riippumattomuuden taakoiden arviointi. Oikeusvaltiorintamalla on muutoinkin aktiivista. Helsingin yliopistossa on vireillä korkeatasoinen tutkimushanke oikeusvaltiokehityksestä EU:ssa. Helsingin yliopistossa on vastikään aloittanut Oikeusvaltiokeskus, jonka toiminta keskittyy enemmänkin oikeusvaltio-osaamisen välittämiseen Euroopan unionin ulkopuolelle, myös kehittyviin maihin.

Hanke linkittyy vahvasti ulkoministeriöön.

Vuoden 2020 alussa toimintansa aloittanut Tuomioistuinvirasto on jatkanut korona-ajan skype-palaverien järjestämistä. Nämä tapaamiset edistävät tiedonvaihtoa, keskustelua parhaista käytännöistä sekä lisäävät merkittävästi tuomioistuinten yhteenkuuluvuuden tunnetta. Tämä on oikea suunta. Muutoinkin virasto toimii tuomioistuinta kohtaan lojaalisti ja pyrkii käytössään olevilla resursseilla täyttämään palvelutehtäväänsä. Ylin päättävä elin on pääasiassa tuomioistuinten edustajista koostuva johtokunta. Tässä ei ole moitteen sijaa.

Sitä vastoin näyttää siltä, että keskeisetkään yhteiskunnan toimijat eivät aina miellä tuomioistuinten, varsinkaan perustuslaillisen asemansa vuoksi erityis-asemassa olevien korkeimpien oikeuksien, ja Tuomioistuinviraston välisiä suhteita ja tehtävänjakoa. Yksi merkki tästä saatiin syksyllä 2021, kun korkeimmille oikeuksille eduskunnan lakivaliokunnasta osoitettu valtion talousarviota koskeva lausuntopyyntö peruutettiin - Tuomioistuinviraston lausunnon katsottiin riittävän. Samoin on viitteitä siitä, että ministeriöissä eräiden lainsäädännön valmisteluhankkeiden yhteydessä ajatellaan Tuomioistuinviraston edustuksen korvaavan tuomioistuinten äänen.

Lainaan tässä katkelman korkeimman oikeuden presidentin Tatu Leppäsen puheesta Oikeusvaltioseminaarissa 11.11.2021: ”Myös muiden toimijoiden on tärkeää havaita, mikä on yhtäältä tuomioistuinten ja toisaalta Tuomioistuinviraston asema ja tehtävä. Tuomioistuinvirasto ei ole tuomioistuin, vaan erityislaatuinen hallintoviranomainen, eikä Tuomioistuinvirastossa ole yhtäkään tuomarin virkaa. Tuomiovaltaa käyttävät tuomioistuimet, ylimmässä asteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus, jotka perustuslain mukaan myös valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Tuomioistuinlaissa säädetään tarkemmin ylimpien tuomioistuinten asemasta ja kuulemisesta myös tuomioistuinten hallintoa koskevissa asioissa. Uskon, että tuomioistuinlaitoksen hallinnollinen asema sekä Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten rooli siinä kirkastuu jatkossa eri toimijoiden välisessä hyvässä yhteistyössä.”

Tähän voin kaikin osin yhtyä. Tuomioistuinvirasto on tuomioistuinten riippumatonta toimintaa tukemaan perustettu hallintoviranomainen. Sen ylijohdaja ei tuossa roolissaan ole tuomari. Tuomioistuinvirasto ei rinnastu esimerkiksi Syyttäjälaitokseen, jota valtakunnansyyttäjä valtakunnan ylimpänä syyttäjänä johtaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ensimmäinen strategia hyväksyttiin kesällä 2021. Prosessia ja strategian keskeistä sisältöä kuvataan seuraavassa kirjoituksessa. Tarkoituksena on sitouttaa koko henkilöstö, lisätä tietoisuutta KHO:n tehtävästä ja sen suorittamisesta sekä pyrkiä tiettyihin toiminnallisiin muutoksiin. Strategialla ei tietenkään vaikuteta konkreettisesti asioiden ratkaisemiseen ja päätösten lopputuloksiin.

Asetin syksyllä 2021 kolme kärkihanketta strategian täytäntöön panemiseksi. Ensinnäkin perustettiin päätösten uutta kirjoittamistapaa pohtiva työryhmä. Ennakkopäätösten kirjoittamisessa tulee jatkossa pyrkiä tiiviimpään ilmaisuun ja siihen, että korkeimman hallinto-oikeuden päätökset koostuvat lähinnä KHO:n omasta viestistä eivätkä alempien asteiden ratkaisujen sekä osapuolten esittämien näkökohtien selostamisesta. Tällä pyritään ratkaisujen selkeyttämiseen siten, että niiden ohjausvaikutus hallintotuomioistuihin ja viranomaisiin voisi toteutua mahdollisimman tehokkaasti. Toiseksi kullakin kolmella jaostolla tulee pohdita asioiden haltuunoton tehostamista niin, että sisään tuleviin asioihin päästään heti kiinni ja kullekin asialle valikoituu oikeanlainen jatkokäsittelytapa. Tällä pyritään nopeuttamaan asioiden kiertoa ja vähentämään tilanteita, joissa pitkään vireillä ollut asia joudutaan lähettämään välitoimille taikka jopa pyytämään siinä unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu tai järjestämään suullinen käsittely. Kolmas kärkihanke liittyy henkilöstön työhyvinvointiin. Henkilöstö ei ole tärkein voimavaramme vain juhlapuheissa, se on ainoa voimavaramme. Tämänkin vuoden loistava tulos on saavutettu kaikkien henkilöstöryhmien yhteistoiminnalla ja sitoutuneella, uhrautuvalla panoksella. Huoleni kaikkien jaksamisesta on suuri.

Kaikki kärkihankkeet liittyvät yhtäältä toisiinsa ja toisaalta vuodelle 2021 asetettuun tavoitteeseen alen-

taa vireillä olevien asioiden määrää. Kun vireillä nyt on noin puolen vuoden ratkaisukapasiteettia vastaava juttumäärä, voimme hengittää vapaammin ja lieventää työn pakkotahtisuutta. Valituslupa-asioiden jaottelu eri ryhmiin haltuunoton tehostamiseksi tarjoaa mahdollisuuden lyhentää keskimääräistä käsittelyaikaa sekä antaa tilaa keskittyä kiperimpien tapausten ratkaisemiseen ja niissä annettavien päätösten huolelliseen perustelemiseen. Tämä kaikki on omiaan parantamaan työhyvinvointia. Vaikka KHO ei jatkosakaan ole vain ennakkopäätöstuomioistuin, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukanaan tuoman lähes kattavan valituslupajärjestelmän tavoitteena on ollut vahventaa päätöstemme ohjaavaa roolia. Me liikumme tietenkin lainsäätäjän viitoittamaan suuntaan.

Kansalaisten perusoikeuksien turvaaminen erityisesti kriisien aikana on keskeisesti tuomioistuinten vastuulla. Vaikeina aikoina hallintotuomioistuinten ydintehtäviin kuuluu sen varmistaminen, että myös kaikkein heikoimmassa asemassa olevat saavat heille lain mukaan kuuluvat sosiaalipalvelut ja ettei kansalaisten oikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta. Onnistuminen siinä lisää kansalaisten luottamusta paitsi tuomioistuimiin myös yhteiskunnan toimintaan, millä puolestaan on merkittävä vaikutusta ja yhteiskuntarauhaa edistävä ulottuvuus. Mutta pandemian hallintaan saamisen jälkeen on aika saada talous toimimaan, investoinnit käyntiin ja vienti vetämään. Tämä on poliittisten päättäjien, elinkeinoelämän ja eri sidosryhmien vastuulla.

Hallintotuomioistuinten rooli tässä kokonaisuudessa on merkittävä. Meidän on kyettävä ratkaisemaan esimerkiksi ympäristöön ja maankäyttöön, julkisiin hankintoihin ja verotukseen liittyvät muutoksenhaut ripeästi, asiantuntevasti ja ennustettavasti, tietenkään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista tinkimättä. Tämä edellyttää resurssien tehokasta käyttöä ja myös jonkinasteista priorisointia. Tuomioistuinten perusrahoituksen krooniseen vajaukseen on pyritty vaikuttamaan hyvässä yhteistyössä korkeimman oikeuden ja Tuomioistuinviraston kanssa, ja eduskunnan lakivaliokunta on osoittanut asiallemme ymmär-

tämystä. Tuomioistuinmenot ovat oikeusvaltion ylläpitämisen hinta. Valtion talousarviossa pienet menot tuovat suuret kerrannaisvaikutukset yhteiskuntaan ja talouteen.



Kansalaisten perusoikeuksien turvaaminen erityisesti kriisien aikana on keskeisesti tuomioistuinten vastuulla.

Hallintotuomioistuimille näyttää olevan tiedossa lisääntyvä rooli myös globaalin planetaarisen uhan, ilmastonmuutoksen, pysäyttämiseksi. Glasgow´n ilmastokokouksessa rohkaisevaa oli yhteinen käsitys siitä, että lämpeneminen tulee pysäyttää 1,5 asteeseen esiteollisesta ajasta lukien. Huolestuttavaa sitä vastoin on valtioiden haluttomuus sitoutua tuolle polulle johtaviin toimiin. Tällä hetkellä suomalaisissa tuomioistuimissa ei varsinaisia ilmasto-oikeudenkäyntejä ole ollut, ja toivonkin lainsäätäjän ottavan keskeisen roolin ilmastotavoitteiden oikeudellistamisessa sen sijaan, että jäätäisiin tuomioistuinaktiivisuuden varaan. Tähän suuntaan näyttävätkin osoittavan esitykset uudeksi ilmastolaiksi sekä kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöuudistuksen mukaisissa muutoksenhakujärjestelmissä hallintotuomioistuimille on varattu tärkeä osa. Sen haasteen olemme valmiit ottamaan vastaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden strategia

Irma Telivuo, oikeusneuvos

Päivi Korkeakoski, esittelijäneuvos

Strategian tausta

Korkeimman hallinto-oikeuden historian ensimmäisen strategian valmistelu oli usean vuoden prosessi. Kesäkuussa 2021 valmistuneen strategian valmistelu aloitettiin jo vuonna 2018, kun korkeimman hallinto-oikeuden presidentti perusti työryhmän, jonka tehtävänä oli muun ohella kartoittaa muiden tuomioistuinten ja viranomaisten strategioita ja tehdä ehdotus strategiatyön vaiheista ja laajuudesta. Kartoitustyössä ilmeni, että sen enempää kotimaassa kuin ulkomaillaakaan tuomioistuimet eivät olleet juuri laatineet strategioita. Työryhmän loppuraportin pohjalta vuonna 2019 presidentti kuitenkin asetti strategiatyön projektiryhmän valmistelemaan korkeimman hallinto-oikeuden ensimmäistä strategiaa.

Strategiatyö alkoi laajalla muutostekijöiden kartoituksella, jossa muun muassa haastateltiin korkeimman hallinto-oikeuden sidosryhmien edustajia ja järjestettiin koko henkilöstöä osallistavia työpajoja. Merkittävimpinä korkeimman hallinto-oikeuden laajaan toimintakenttään vaikuttavina tekijöinä nousivat esille alati muuttuvan lainsäädännön lisäksi EU-oikeudellisten ja kansainvälisten ulottuvuuksien lisääntyminen, monimutkaistuva teknologinen kehitys, hyvinvoinnin epätasainen jakautuminen ja ilmastonmuutoksen korostama ympäristövaikutusten arvioinnin epävarmuus. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain voi-

maantulo ja strategian valmistelun aikana käyttöön otettu uusi sähköinen HAIPA-järjestelmä merkitsivät myös olennaisia muutoksia korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan ja työtapoihin. Ennakoimattoman toimintaympäristön haasteen toi strategiatyön aikana maailmanlaajuinen COVID-19-pandemia, jonka aikana kehittyi kuitenkin myös hyviä toimintatapoja jatkossakin hyödynnettäväksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden strategiatyössä keskeistä oli koko henkilöstön osallistuminen työhön. Strategiatyön projektiryhmässä oli edustajia kaikista korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstöryhmistä. Valmistelun aikana järjestettiin sisäisiä työpajoja, kyselyjä ja äänestyksiä, ja henkilöstö sai osallistua myös sidosryhmien haastattelutyöhön. Esimiehiä, eri toimintojen vastuutehtävissä työskenteleviä ja korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijaneuvoksia haastateltiin sähköisesti. Strategiatyön laajapohjaisella valmistelulla pyrittiin siihen, että työn lopputulokset olisivat koko henkilöstön yhteisesti hyväksyttävissä.

Strategiatyössä määriteltiin korkeimman hallinto-oikeuden perustehtävä ja arvot sekä strategiset päämäärät, tavoitteet ja toimenpiteet vuosille 2021–2025. Valmistelutyössä päädyttiin siihen, että korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan tulevaisuudenkuva liittyy strategiakaudella erottamattomasti selkeän ja vahvan perustehtävän toteutumiseen. Erillistä visiota ei näin ollen määritelty.



KHO tunnetaan luotettavana ylimmän tuomiovallan käyttäjänä hallintoasioissa. Päätökset ovat korkealaatuisia ja oikea-aikaisia, ja niistä viestitään aktiivisesti.



Toimintaprosessit ja sähköiset työvälineet palvelevat laadukasta ja tehokasta päätöksentekoa ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.



KHO on tunnettu ja kiinnostava työnantaja, jonka tärkein voimavara on sitoutunut ja osaava henkilöstö.

Perustehtävä

Korkein hallinto-oikeus ylimpänä hallintotuomioistuimena ylläpitää osaltaan oikeusvaltion toimintaa takaamalla oikeusturvan, varmistamalla hallinnon lainalaisuutta ja ohjaamalla oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta. Tätä tehtävää toteutetaan oikeudenmukaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä ja osana eurooppalaista tuomioistuinjärjestelmää.

▲ Riippumattomuus

● Luotettavuus

◆ Asiantuntevuus

⚖ Oikeudenmukaisuus

Perustehtävä

Korkein hallinto-oikeus ylimpänä hallintotuomioistuimena ylläpitää osaltaan oikeusvaltion toimintaa takaamalla oikeusturvan, varmistamalla hallinnon lainalaisuutta ja ohjaamalla oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta. Tätä tehtävää toteutetaan oikeudenmukaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä ja osana eurooppalaista tuomioistuinjärjestelmää.

Strategiassa määritelty korkeimman hallinto-oikeuden perustehtävä pohjautuu korkeimmalle hallinto-oikeudelle laissa säädettyyn tehtävään. Perustehtävässä näkyy kuitenkin myös se, että toimintaympäristön

muuttuessa ja muun muassa yhteiskunnallisen polarisaation ja perusoikeuskonfliktien lisääntyessä korkeimman hallinto-oikeuden tehtävään oikeusvaltion turvaajana kohdistuu kasvavia odotuksia. Perustehtävään sisältyy myös tuomioistuinjärjestelmän eurooppalainen ulottuvuus.

Arvot

Arvoja koskevan henkilöstöäänestyksen tulosten pohjalta korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa ohjauksiksi arvoiksi määriteltiin riippumattomuus, asiantuntevuus, luotettavuus ja oikeudenmukaisuus. Arvoja on esitelty tarkemmin vuosikertomuksen sivulla 11.

Strategiset päämäärät ja tavoitteet

Korkeimman hallinto-oikeuden strategiset päämäärät ja tavoitteet määriteltiin kolmen näkökulman eli yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, toimintaprosessien ja henkilöstön näkökulman avulla. Menetelmällä saatiin kolme päämäärää ja niihin liittyvät tavoitteet. Kullekin tavoitteelle määriteltiin toimenpiteitä, joilla tavoitteeseen päästään, sekä esimerkkejä toimenpiteiden toteutumisen mittareiksi.



Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden strateginen päämäärä:

Korkein hallinto-oikeus tunnetaan luotettavana ylimmän tuomiovallan käyttäjänä hallintoasioissa. Päätökset ovat korkealaatuisia ja oikea-aikaisia, ja niistä viestitään aktiivisesti.

Tavoitteet:

- Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ovat asiantuntevasti laadittuja, kielellisesti ymmärrettäviä ja rakenteeltaan selkeitä.
- Viestintä ja vuorovaikutus päätöksistä ja päätöksen tekomenettelystä lisäävät tietoisuutta, ymmärrystä ja luottamusta korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan.
- Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävän ymmärtämistä parantaa tuomioistuimen roolin ja sen rajojen avaaminen tapauskohtaisesti päätösten perusteluissa sekä yleisesti korkeimman hallinto-oikeuden viestinnässä.

Korkein hallinto-oikeus toteuttaa tehtävänsä ensisijaisesti päätöksillään. Kattavan valituslupajärjestelmän myötä julkaistavien päätösten rakenteella ja sisällöllä on aiempaakin korostuneempi merkitys. Nykyiset päätökset ovat perusrakenteeltaan selkeitä, mutta toisaalta korkeimman hallinto-oikeuden päätösoosan voidaan kokea katoavan muuhun tekstiin. Strategiakaudella arvioidaan ja kehitetään päätösten rakennetta ja ymmärrettävyyttä sekä nykyisiä perustelumalleja. Strategialla ei luonnollisesti vaikuteta yksit-

täisten lainkäyttöratkaisujen asiasisältöihin.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä tiedotetaan ja viestitään siten, että päätökset ja tarvittaessa niiden ydinsisältö ovat helposti asianosaisten, viranomaisten, sidosryhmien ja kansalaisten saatavilla. Eriyisesti yhteiskunnallisesti merkittävien ja laaja-alaisen päätösten viestintää kehitetään strategiakaudella näkyvämmäksi ja selkeämmäksi.

Ratkaistavien asioiden ja julkaistavien päätösten ohella huomiota kiinnitetään myös niihin päätöksiin, joilla korkein hallinto-oikeus hylkää valituslupahakemuksen. Näitä on jatkossa valtaosa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä. Vaikka valitusluvan myöntämisen edellytykset selvitetään poikkeuksetta jokaisen hakemuksen kohdalla, valituslupahakemuksen hylkäävän päätöksen lyhyet, vakiomuotoiset perustelut voivat näyttäytyä osapuolille tai ulkopuolisille siten, ettei korkein hallinto-oikeus ole perehtynyt hakemukseen. Korkeimman hallinto-oikeuden muuttuessa yhä kattavammin valituslupatuomioistuimeksi on tärkeää, että valituslupajärjestelmän sisällöstä ja soveltamisesta viestitään selkeästi ulospäin.



Toimintaprosessien strateginen päämäärä:

Toimintaprosessit ja sähköiset työvälineet palvelevat laadukasta ja tehokasta päätöksentekoa ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Tavoitteet:

- Valituslupajärjestelmän tehokkaan soveltamisen avulla asioiden käsittelyaika lyhenee ja ennakkopäätösten laatu paranee.
- Työmenetelmät, vastualueet ja työnkuvat ovat taroituksenmukaiset myös digitaalisessa työympäristössä.
- Oikeudenkäyntimenettelyn aktiivinen johtaminen edistää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Strategiakauden aikana tulee täysimittaisesti käyttöön valituslupajärjestelmä, jonka myötä valittami-

nen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää pääasiallisesti valituslupaa. Strategian yhtenä tavoitteena on luoda menettelyt, joiden avulla valitusluvan myöntämisen todennäköisyys voidaan tunnistaa vireille tulleista asioista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Valituslupa-asioiden käsittely pienemmissä tuomarikokoonpanoissa sekä valituslupahakemuksen hylkäävän päätöksen lyhyt vakiomallinen perustelu säästävät lainkäytön resursseja, jolloin valituslupahakemusten käsittely tehostuu ja keskimääräinen käsittelyaika lyhenee. Menettelyssä vapautuvia resursseja voidaan käyttää etenkin ennakkopäätösten korkealatuiseen perustelemiseen. Kokonaisuutena arvioiden valituslupajärjestelmä turvaa laadukasta ja joutuisaa lainkäyttöä.

Strategiakaudella selvitetään myös mahdollisuuksia hyödyntää entistä tehokkaammin tuomioistuimen prosessinjohto- ja selvityskeinoja, kuten esimerkiksi katselmusten ja suullisten käsittelyjen järjestämistä, kohdennettujen ja yksilöityjen kuulemisten käyttämistä tai osittaisen valitusluvan myöntämistä. Uudet sähköiset toimintatavat ja työvälineet edellyttävät tarkistuksia työmenetelmiin, vastuualuejakoihin ja henkilöstön työnkuviin. Vaikka strategiakaudella digitaaliset toimintatavat korostuvat, sähköisiä menettelyjä kehitetään ennen kaikkea palvelemaan laadukasta ja tehokasta päätöksentekoa sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.



Henkilöstöstrateginen päämäärä:

Korkein hallinto-oikeus on tunnettu ja kiinnostava työnantaja, jonka tärkein voimavara on sitoutunut ja osaava henkilöstö.

Tavoitteet:

- Järjestelmällisellä henkilöstö- ja koulutussuunnittelulla varmistetaan osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen sekä osaavan henkilökunnan saatavuus.
- Hyvä esimiestyö ja arvostavat suhteet henkilöstön kesken edistävät työntekijöiden hyvinvointia.

- Tarkoituksenmukainen työnjako mahdollistaa sujuvan, vastuullisen ja itseohjautuvan työn. Työnjako varmistaa jokaisen asiantuntemuksen hyödyntämisen parhaalla mahdollisella tavalla.

Korkeimman hallinto-oikeuden tärkein voimavara on sitoutunut ja osaava henkilöstö. Päämäärän varmistamiseksi strategiakaudelle asetettiin kolme pää-tavoitetta, jotka liittyvät henkilöstön osaamisen ylläpitämiseen ja kehittämiseen, työhyvinvoinnista huolehtimiseen sekä oman asiantuntemuksen hyödyntämiseen tarkoituksenmukaisen työnjaon kautta. Erityisesti pandemian aikaiset poikkeusolot korostivat työhyvinvointia edistävinä tekijöinä hyvää esimiestyötä sekä henkilöstön välisiä arvostavia suhteita ja sujuvaa yhteistyötä. Tyytyväisyyttä työssä edistää myös se, että jokainen voi hyödyntää työssään omaa asiantuntemustaan ja osaamistaan parhaalla mahdollisella tavalla.

Vahvuutena yhdessä tekeminen

Strategian valmistuttua korkeimmassa hallinto-oikeudessa pidettiin koko henkilöstölle suunnattu virtuaalinen strategian julkistamis- ja esittelytilaisuus. Osallistava valmistelutyö kulminoitui siihen, että tilaisuudessa kuultiin korkeimman hallinto-oikeuden eri henkilöstöryhmien edustajien kommenttipuheenvuorot tuoreesta strategiasta. Vaikka vielä strategian valmistelun alkuvaiheissa oli kuulunut näkemyksiä, ettei tuomioistuin tarvitse strategiaa, oli sekä kommenttipuheenvuoroissa kuultu että muutoin strategiasta saatu palaute myönteistä. Erityisenä vahvuutena nähtiin juuri henkilöstön laaja osallistuminen valmisteluun ja sen näkyminen myös strategian lopputuloksessa. Yhtenä viestinä strategian onnistumisesta ja sisäistämisestä oli se, että valmis strategia nähtiin välietappina, jonka jälkeen työ jatkuu sen toteuttamisena.

Vaikka strategian valmistelutyön kestoja pidensikin osaltaan työn tekeminen pääasiassa oman henkilöstön voimin, oli etuna ainakin se, että henkilöstön yhdessä tekeminen edisti strategisen ajattelun omaksumista ja strategian toimeenpanoon tähtäävää kehitystä jo strategiaproessin aikana.

Korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa ohjaavat arvot

Vuonna 2021 valmistuneen strategian yhteydessä korkeimmalle hallinto-oikeudelle määriteltiin toimintaa ohjaavat arvot. Arvoiksi vahvistuivat strategiatyöryhmän ja henkilöstön yhteisen valmistelun jälkeen jo pitkään kirjoittamattomina käytössä olleet arvot.



Oikeudenmukaisuus

korkeimman hallinto-oikeuden toiminnassa rakentuu oikeudenkäyntimenettelyssä, päätöksenteossa ja sisäisessä vuorovaikutuksessa kolmen keskeisen arvon varaan.



Riippumattomuus

on toiminnan perusedellytys ja tae sille, että KHO toimii itsenäisesti ja puolueettomasti. Työtä ohjaa vahva lakisidonnaisuus ja asioiden objektiivinen arviointi.



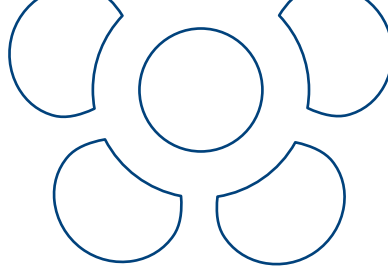
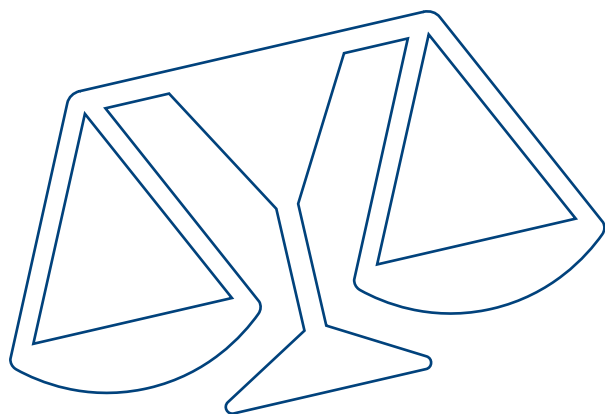
Luotettavuus

syntyy johdonmukaisesta, vakaasta ja vastuullisesta toiminnasta, jossa henkilöstö tekee yhdessä työtä sen eteen, että oikeudenkäynnin osapuolet voivat luottaa päätösten lainmukaisuuteen.



Asiantuntevuus

perustuu osaavan ja työhönsä sitoutuneen henkilöstön korkeaan ammattitaitoon sekä haluun ylläpitää ja kehittää osaamistaan jatkuvasti.



Tuomioistuinviraston rooli ja asema

Riku Jaakkola, ylijohtaja, Tuomioistuinvirasto

Tuomioistuinvirasto aloitti toimintansa

1.1.2020. Koronaviruspandemia alkoi maaliskuussa 2020, joten virasto ehti sitä ennen toimia ainoastaan reilun kahden kuukauden ajan. Toiminnan käynnistäminen näissä olosuhteita on ollut haastavaa. Haasteista huolimatta voin todeta, että virasto on alusta alkaen kyennyt hoitamaan sille tuomioistuinlaissa säädetty tehtävät. Parannettavaa on kuitenkin esimerkiksi siinä, kuinka nopeasti osa tehtävistä kyetään hoitamaan ja siinä, miten kullekin tuomioistuimelle pystytään osoittamaan sen työmäärään nähden oikein mitoitettujen henkilöstöresurssit. Toisaalta koronaviruspandemia on myös osaltaan auttanut luomaan ja kehittämään tuomioistuinten ja Tuomioistuinviraston välistä yhteistyötä. Heti pandemian puhjettua Tuomioistuinvirasto

aloitti säännölliset keskustelutilaisuudet tuomioistuinten johdon kanssa ja tälle keskustelufoorumille on todettu olevan tarvetta myös pandemian jälkeen. Tämä on tarjonnut erinomaisen mahdollisuuden myös tuomioistuinten johdon keskinäiselle keskustelulle.

Tuomioistuinvirasto palomuurina

Tuomioistuinlain 19 a luvun 1 §:n mukaan Tuomioistuinvirasto on oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva itsenäinen virasto. Itsenäisen keskusviraston perustaminen korostaa tuomioistuinten riippumatonta asemaa suhteessa lainsäädäntövaltaa käyttävään eduskuntaan ja hallitusvaltaa edustavaan valtioneuvostoon. Kysymys on periaatteellisesti merkittävästä muutoksesta suhteessa aikaisempaan tilanteeseen, jossa tuo-



mioistuimet toimivat suoraan poliittisesti johdetun oikeusministeriön ohjauksessa. Nyt Tuomioistuinvirasto toimii oikeusministeriön ohjauksessa, kun taas Tuomioistuinviraston tehtäviin keskushallintoviranomaisena kuuluu tiettyä ohjausvaltaa suhteessa itsenäisiin ja riippumattomiin tuomioistuimiin.

Mitä oikeusministeriön ohjaus suhteessa Tuomioistuinvirastoon sitten käytännössä tarkoittaa? Lain esitöiden (HE 136/2018) mukaan oikeusministeriö vastaa muun muassa tuomioistuinlaitoksen strategisesta ohjauksesta ja Tuomioistuinviraston tulosohtauksesta. Tulosohtaukseen liittyen Tuomioistuinvirasto tekee oikeusministeriölle ehdotuksen tuomioistuinten toimintamäärärahoista sekä neuvottelee ministeriön kanssa koko tuomioistuinlaitosta koskevan tulossopimuksen.

Strategisen ohjauksen osalta ei ole mahdollista yksiselitteisesti vetää rajaa siihen, mitä tehtäviä tähän ohjaukseen sisältyy ja kuinka pitkälle riippumattomien tuomioistuinten ja itsenäisen Tuomioistuinviraston toimintaan ohjauksella voidaan puuttua. Selvää kuitenkin on, että ohjauksella ei voida edes välillisesti puuttua tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan. On myös selvää, että suhteessa tuomioistuimiin oikeusministeriön strategisen ohjauksen tulee rajoittua selvästi yleisemmälle tasolle kuin Tuomioistuinviraston ohjaus. Voidaan sanoa, että Tuomioistuinvirasto toimii ikään kuin palomuurina oikeusministeriön ja tuomioistuinten välissä. Tuomioistuinviraston ja oikeusministeriön välisissä tulosneuvotteluissa on hyvässä hengessä ja yhteisymmärryksessä käyty keskustelua muun

muassa siitä, minkälaisia tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan liittyviä tulostavoitteita tulossopimukseen voidaan kirjata. Ajan myötä käytäntö tulee osoittamaan, mitä strategiseen ohjaukseen voi kuulua ja mitä siihen tulee sisältyä.

Ylintä päätösvaltaa käyttää tuomariemmistöinen johtokunta

Tuomioistuinlain 19 a luvun 6 §:n mukaan Tuomioistuinviraston ylintä päätösvaltaa käyttää johtokunta. Säännös sisältää yhdeksänkohtaisen luettelon niistä asioista, joista johtokunta päättää, sekä yleissäännöksen, jonka mukaan johtokunta tekee muutkin Tuomioistuinviraston toiminnan ja tehtävien kannalta merkittävät päätökset. Luvun 7 §:n mukaan johtokunnan kahdeksasta jäsenestä kuusi on tuomareita eri tuomioistuinlinjoilta ja eri oikeusasteista. Lisäksi johtokunnassa on yksi jäsen, joka edustaa tuomioistuinten muuta henkilökuntaa ja yksi jäsen, jolla on erityisesti julkishallinnon johtamisen asiantuntemusta. Julkishallinnon asiantuntemusta edustavaa jäsentä lukuun ottamatta kaikki johtokunnan jäsenet ovat tuomioistuinten itsensä valitsemia (8 §).

Johtokunta ja sen asettamismenettely ovat tärkeimmät takeet Tuomioistuinviraston tosiasialliselle riippumattomuudelle ja itsenäisyydelle suhteessa hallintovaltaan. Kysymys on Suomessa täysin poikkeuksellisesta keskushallintoviraston johtamisjärjestelmästä, jonka sekä periaatteellista että tosiasiallista merkitystä on syytä korostaa. Tämä johtamisjärjestelmä takaa sen, että Tuomioistuinviraston ylin päätösvalta pysyy kaikissa olosuhteissa tuomioistuinlaitoksen sisällä eikä siihen voida missään olosuhteissa epäasiallisesti vaikuttaa.

Tuomioistuinviraston päivittäisestä johtamisesta vastaa johtokunnan valitsema ylijohtaja. Ylijohtaja ratkaisee asiat, joita ei ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty johtokunnan tai muun virkamiehen ratkaistavaksi (11 §). Viraston työjärjestyksen mukaan ylijohtaja toimii myös esittelijänä johtokunnan kokouksissa. Ylijohtajan ja johtokunnan välistä suhdetta voisi verrata vaikkapa osakeyhtiön toimitusjohtajan ja hallituksen rooleihin. Käytännössä johtokunnan ja

ylijohtajan välinen suhde on viraston toiminnan alkuvaiheessa ollut hyvin tiivis ja välitön. Johtokunnan on tukenut minua hankalissa tilanteissa ja olen toisaalta saanut työrauhan viraston päivittäiseen johtamiseen kuuluvissa asioissa. Voinkin todeta, että yhteistyömme on sujunut erinomaisesti.

Tuomioistuinvirasto tuomioistuinten edunvalvojana

Tuomioistuinvirastolla on mahdollisuus osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun koko tuomioistuinlaitosta koskevista yhteisistä asioista ja käyttää tuomioistuinlaitoksen yhteistä ääntä julkisuudessa. Pidän tätä erittäin tärkeänä mahdollisuutena vaikuttaa tuomioistuinten toiminnan kannalta tärkeisiin asioihin ja valvoa tuomioistuinten etua. Tässä yhteydessä on syytä muistaa tuomioistuinlain 19 a luvun 3 §:n säännös, jonka mukaan Tuomioistuinviraston on kaikessa toiminnassaan otettava huomioon tuomioistuinten riippumaton asema. Toisaalta on myös tärkeä muistaa, että Tuomioistuinviraston tehtävänä on huolehtia tuomioistuinten toimintaedellytyksistä sekä toiminnan kehittamisestä, suunnittelusta ja tukemisesta. Tämä rooli saattaa edellyttää aktiivisuutta julkisessa keskustelussa silloinkin, kun kysymys on jollakin tapaa tuomioistuinten lainkäyttöön liittyvistä kysymyksistä. Rajanveto siihen, mitkä seikat kuuluvat tuomioistuinten riippumattomuuden piiriin ei aina ole selvä. Selvää on, että Tuomioistuinviraston tulee ottaa kantaa asioihin, jotka kuuluvat sen nimenomaiseen toimivaltaan, kuten tuomioistuinlaitoksen määrärahakysymyksiin. On myös selvää, että Tuomioistuinviraston ei tule osallistua yksittäistä lainkäyttöratkaisua koskevaan keskusteluun. Toisaalta yksittäinen lainkäyttöratkaisukin saattaa antaa aiheen sellaiseen yleisen tason keskusteluun, johon osallistuminen kuuluu Tuomioistuinviraston tehtäviin.

Tuomioistuinviraston tulee pitää esillä ja vahvistaa tuomioistuinlaitoksen ja tuomioistuinten asemaa yhteiskunnassa. Tähän kuuluu olennaisesti tuomioistuinten riippumattomuuden korostaminen, mutta myös tuomioistuinlaitoksen merkityksen esille tuominen. Julkisuuudessa korostuu usein yleisten tuomioistuinten rooli erityisesti rikosasioiden käsittelyssä.

Hallinto-oikeuksien ja erityistuomioistuinten asema ja tehtävät jäävät usein taka-alalle. Olemme Tuomioistuinvirastossa tunnistanee ongelman ja meidän tulee omalta osaltamme pitää huolta siitä, että myös esimerkiksi hallinto-oikeuksien toiminnan kannalta tärkeät asiat saavat merkitystään vastaavan huomion julkisessa keskustelussa.

Yhteistyö korkeimpien oikeuksien kanssa

Tuomioistuinlaissa on säädetty myös Tuomioistuinviraston suhteesta korkeimpiin oikeuksiin. Lain 19 a luvun 3 §:n mukaan Tuomioistuinviraston on kaikessa toiminnassaan otettava huomioon ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa säädetyt tehtävät ja asema. Lisäksi 4 §:ssä on säädetty, että viraston on varattava korkeimmille oikeuksille tilaisuus lausua muita tuomioistuuksia ja virastoa koskevasta talousarvioehdotuksesta sekä muustakin sellaisesta viraston käsiteltävänä olevasta asiasta, jolla voi olla tuomioistuinlaitokselle suuri periaatteellinen merkitys.

Suomen perustuslain 99 §:ssä on säädetty korkeimpien oikeuksien roolista ylimmän tuomiovallan käyttäjinä ja lainkäytön valvojina omilla toimialoillaan sekä oikeudesta tehdä lainsäädäntöesityksiä. Tuomioistuinviraston toimivalta ei ulotu tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan tai sen valvontaan, joten minäkäänlaista ristiriitaa näiden tehtävien suhteen ei voi syntyä eikä tehtävien yhteensovittamiselle ole tarvetta. Tuomioistuinviraston on kuitenkin otettava korkeimpien oikeuksien rooli huomioon muun muassa erilaisissa lausuntoasioissa sekä tuomioistuinten toiminnan yleisessä kehittämistyössä sikäli kuin sillä voi olla edes välillistä vaikutusta tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan. Viraston on syytä kuulla korkeimpia oikeuksia aina, kun syntyy epäily siitä, että viraston tekemillä päätöksillä saattaisi olla vaikutusta tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan.

Lainsäädännöllisen aloitevallan osalta Tuomioistuinvirastolla ja korkeimmilla oikeuksilla on rinnakkainen toimivalta. Tältä osin haluan korostaa yhteistyön merkitystä. Tuomioistuinvirasto ja korkeimmat oikeudet voivat ja niiden tulee tukea toisiaan pyrkimyksissä tuomioistuinten toiminnan kannalta tärkei-

siin lainsäädäntömuutoksiin. Tuomioistuinviraston perustehtävä, tuomioistuinten toiminnan tukeminen, huomioon ottaen on vaikea nähdä tilannetta, jossa Tuomioistuinviraston ja korkeimpien oikeuksien näkemykset voisivat tältä osin poiketa toisistaan.

Yhdessä saamme enemmän aikaan.

Tuomioistuinviraston ja korkeimpien oikeuksien yhteistyö on käynnistynyt mielestäni erinomaisesti. Yhteydenpito on välitöntä ja tarvittaessa hyvinkin tiivistä. Vaikka Tuomioistuinviraston toimivalta ei ulotu lainkäyttöasioihin, se voi kuitenkin tukea tuomioistuuksia ja myös korkeimpia oikeuksia näiltäkin osin. Vastaavasti korkeimmilla oikeuksilla on mahdollisuus tukea Tuomioistuinvirastoa viraston toimivaltaan kuuluvissa, esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen määrärahoihin liittyvissä asioissa. Erityisesti Tuomioistuinvirasto ja korkeimmat oikeudet voivat yhdessä ajaa ja tukea toisiaan tuomioistuimille tärkeitä asioita koskevissa hankkeissa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa. Esimerkkinä tästä voidaan mainita presidentti Kari Kuusiniemen erinomainen aloite tuomioistuinten riippumattomuuden takeiden selvittämiseksi. Kysymys on tuomioistuinlaitoksen ja koko demokraattisen yhteiskunnan kannalta olennaisen tärkeästä aloitteesta, jonka tukeminen ja edistäminen kuuluu ehdottomasti myös Tuomioistuinviraston ydintehtäviin.

Yhteistyön merkitys

Haluan korostaa yhteistyön merkitystä kaikilla tasoilla. On ensiarvoisen tärkeää, että Tuomioistuinvirastolle kuuluvat tehtävät, kuten tuomioistuinten toiminnan kehittäminen, tapahtuvat hyvässä yhteistyössä tuomioistuinten kanssa. Tuomioistuinvirastolla on myös erinomainen mahdollisuus tukea ja kehittää tuomioistuinten keskinäistä yhteistyötä. Korkeimmilla oikeuksilla on tässä yhteistyössä tärkeä rooli. Yhdessä saamme enemmän aikaan.



Ajan ja paikan merkityksestä kansainvälisen suojelun asioissa

Tuomas Kuokkanen, oikeusneuvos

Aluksi

Aikaa ei ole ilman muutosta ja liikettä, toteaa Aristoteles Fysiikka-kirjassaan. Aikaisempaa ja myöhempää koskeva ero liittyy hänen mukaansa ensisijaisesti paikkaan ja siinä asioiden asemaan. ”Nyt”, toteaa Aristoteles, ”on ajan yhdistäjä, sillä se yhdistää menneen ja tulevan ajan”.

Aristoteleen ajatukset kuvastavat sitä, kuinka ajan ja paikan välinen suhde on kiinnostanut niin filosofeja kuin fyysikkojakin. Albert Einstein kehitti aikaa ja paikkaa koskevaa teoriaa eteenpäin suhteellisuusteorioissaan. Niiden perustan mukaan aika ja avaruus muodostavat kokonaisuuden eivätkä ole erillisiä.

Myös juridiikassa aikaan ja paikkaan liittyvillä kysymyksillä on oma merkityksensä. Erityisesti kansainvälistä suojelua eli turvapaikkaa ja toissijaista suojelua koskevissa asioissa suhde on erityisen korostunut. Seuraavassa tarkastellaan aiheeseen liittyviä tuoreita korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja.

Tulevaisuutta koskeva riski

Kansainvälistä suojelua koskevassa päätöksenteossa kyse on keskeisesti tulevaisuuteen kohdistuvasta uh-

ka-arvioinnista. Jo tapahtuneet oikeudenloukkaukset otetaan huomioon arvioitaessa tulevaisuuden uhkia. Riskiarviointi tehdään suhteessa hakijan määränpäähän kotivaltiossaan tai pysyvässä oleskelumaassaan.

Esimerkiksi muuna päätöksenä 22.9.2021 julkaisutussa ratkaisussa (H3243/2021) KHO arvioi, että kurdi- ja kakai-taustaisen irakilaisen muutoksenhakijan kohdalla oli esitetty merkittäviä perusteita uskoa muutoksenhakijan olevan todellisessa vaarassa joutua kotialueelleen palautettuna kärsimään ulkomaalaislaisa tarkoitettua mielivaltaisesta väkivallasta johtuvaa vakavaa haittaa. Ajankohtaisen maatiedon perusteella muutoksenhakijan riski joutua aseellisesta konfliktista johtuvan erottelemattoman väkivallan kohteeksi joko kotialueellaan tai matkareitillä kotialueelleen oli korostunut. Edellä mainituilla perusteilla muutoksenhakijaa ei voitu palauttaa kotialueelleen Diyalan läänissä sijaitsevaan Khanaqiniin Irakissa.

Sisäisen paon mahdollisuus

Sisäisellä paolla tarkoitetaan tilannetta, jossa hakijan katsotaan olevan kotialueellaan kansainvälisen suojelun tarpeessa, mutta hän voisi palata johonkin ko-

timaansa osaan ilman perusteltua pelkoa vainosta tai vakavasta haitasta. Sisäisen paon mahdollisuutta arvioidaan sen hetken tilanteen mukaan, kun kansainvälisen suojelun hakemuksesta tehdään ratkaisu.

Vuosikirjapäätös KHO 2021:184 koski muutoksenhakijaa, joka oli etniseltä taustaltaan inguuši, uskonltaan sunnimuslimi ja kotoisin Ingušian tasavallasta Venäjän federaatiosta. Muutoksenhakijalla oli katsottu olevan perustellusti aihetta pelätä joutuvansa kotipaikallaan Ingušiaassa vainotuksi. KHO arvioi asiassa esitettyjä alkuperämaan yleisiä olosuhteita ja muutoksenhakijan henkilökohtaisia olosuhteita ja katsoi, ettei muutoksenhakijalla ollut sisäisen paon mahdollisuutta Moskovaan ja hänelle oli siten annettava turvapaikka.

Sur place -tilanne

Turvapaikanhakijan kansainvälisen suojelun tarve saattaa syntyä myös vasta henkilön lähdeyttä kotimaastaan. Kyse on tällöin ns. sur place -tilanteista, jotka ovat liittyneet turvapaikanhakijan islamista luopumiseen ja kristinuskoon kääntymiseen sekä hakijan seksuaaliseen suuntautumiseen. KHO antoi vuosina 2017 ja 2018 useita ratkaisuja, joissa tällaisissa tilanteissa pääsääntöisesti edellytettiin suullisen käsittelyn järjestämistä hallinto-oikeudessa.

Vuonna 2021 KHO:ssa oli ratkaistavana useita asioita, joissa hallinto-oikeudet olivat pitäneet suullisia käsittelyjä turvapaikanhakijoiden uskonnollisen kääntymisen tai seksuaalisen suuntautumisen uskottavuuden arvioinnista. Jaostoplenumpäätöksessä (KHO 2021:195) oli ratkaistava, miten kristityksi kääntymiseen turvapaikkaperusteena vedonneen muutoksenhakijan, joka oli Irakin kansalainen, vakaumusta arvioitiin tilanteessa, jossa hän oli osallistunut Suomessa uskonnolliseen toimintaan vakiintuneesti jo pidemmän aikaa, sekä miten arvioitiin tästä toiminnasta hänelle mahdollisessa palautustilanteessa aiheutuvaa vainon vaaraa hänen kotimaassaan. KHO katsoi, että asiassa oli riittävän luotettavasti selvitetty, että muutoksenhakijalle oli muodostunut sellainen kristillinen vakaumus, joka edellytti hänen harjoittavan ja tunnustavan kristinuskoa avoimesti. Muutoksenhakijan ei voitu edellyttää elävän vakaumuksen-

sa vastaisesti tai piilottelevan vakaumustaan vainolta vältyäkseen. Asia palautettiin Maahanmuuttovirastolle turvapaikan antamiseksi.

Ajantasainen maatieto

Ulkomaalaislain mukaan kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytykset ratkaistaan kunkin hakijan kohdalla yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot valtion oloista. Maatietouden perusteella arvioidaan, onko turvapaikanhakija kansainvälisen suojelun tarpeessa ja voidaanko kyseiseen valtioon tai sen tietyille alueelle palauttaa kansainvälistä suojelua hakenut henkilö. Maatiedon tulee olla täsmällistä ja ajantasaista.

Vuosikirjapäätös KHO 2021:187 koski Somaliasa kotoisin olevaa alaikäistä turvapaikanhakijaa, joka oli vedonnut pakkoavioliiton uhkaan. KHO totesi päätöksessään, että yleisen ja ajantasaisen maatiedon perusteella Somaliassa naiset, jotka kieltäytyvät järjestetystä avioliitosta, ovat vaarassa joutua väkivallan kohteeksi. KHO kumosi hallinto-oikeuden ja Maahanmuuttoviraston päätökset ja palautti asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Elokuussa 2021 ääriliike Taliban nousi valtaan Afganistanissa ja julisti maahan islamilaisen emiraatin. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa perustettiin heti elokuussa erillinen projektiryhmä käsittelemään nopealla aikataululla vireillä olleita Afganistan-asioita. Ensimmäisessä vaiheessa elo-syyskuussa KHO määräsi täytäntöönpanokiellot lähes kaikille Afganistanista kotoisin olleiden muutoksenhakijoiden päätöksille. Tämän jälkeen heidän valituslupahakemuksensa käsiteltiin lokakuun loppuun mennessä. KHO myönsi lähes 80 afganistanilaiselle turvapaikanhakijalle valitusluvan, kumosi Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset ja palautti asiat Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. KHO totesi päätöksissään, että otot Afganistanissa olivat merkittävästi muuttuneet verrattuna siihen ajankohtaan, kun Maahanmuuttovirasto ja hallinto-oikeus olivat ratkaisseet asiat. Näin ollen turvapaikan hakijoiden hakemustensa tueksi esittämien seikkojen hyväksyttävyyden ja mer-

Sur place

Turvapaikanhakijan kansainvälisen suojelun tarve saattaa syntyä myös vasta henkilön lähdettyä kotimaastaan. Kyse on tällöin ns. sur place -tilanteista, jotka ovat liittyneet turvapaikanhakijan is lamista luopumiseen ja kristinuskoon kääntymiseen sekä hakijan seksuaaliseen suuntautumiseen.



kitys heidän kansainvälisen suojelun tarpeeseensa on arvioitava ajantasaisen maatiedon perusteella kokonaan uudelleen. Maatiedon mukaan tilanne Afganistanissa ei ole vielä vakiintunut ja se on ennakoimaton. KHO katsoi, että arviota kansainvälisen suojelun tarpeesta ei ole syytä tehdä ensiasteena korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Korkein hallinto-oikeus korosti päätöksissään ulkomaalaisoikeuteen sisältyvää ehdotonta palautuskieltoa. Palautuskieltoa ei tarkastella ainoastaan muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen tekemisen olosuhteiden valossa vaan tarvittaessa myös uudet seikat, jotka ovat ilmenneet vasta kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen, on otettava huomioon. Uudet seikat voivat tarkoittaa henkilökohtaisten olosuhteiden lisäksi maatiedon muuttamista.

Suojeluaseman lakkauttaminen tai peruuttaminen

Kansainvälistä suojelua ei ole tarkoitettu sellaiseksi saavutetuksi eduksi, jota ei voitaisi olosuhteiden muuttuessa poistaa. Ulkomaalaislaki sisältää säännökset pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttamisesta ja lakkauttamisesta. Peruuttamistilanteessa arvioidaan hakijan alkuperäistä suojelutarvetta. Suojeluasema peruutetaan esimerkiksi tilanteessa, jossa hakija on salannut sellaisen seikan, joka olisi vaikuttanut päätöksen lopputulokseen. Lakkauttaminen kohdistuu puolestaan suojeluaseman myöntämisen jälkeiseen aikaan. Jos esimerkiksi olosuhteet ovat muuttuneet niin, ettei henkilö ole enää kansainvälisen suojelun tarpeessa, hänen pakolaisasemansa tai toissijainen suojeluasemansa voidaan peruuttaa. Olosuhteiden muutoksen on kuitenkin oltava merkittävä ja pysyvä.

Vuosikirjaratkaisussa 2021:101 KHO katsoi, että muutoksenhakijan pakolaisasema voitiin lakkauttaa, kun muutoksenhakija oli vedonnut uudelleen kansalaisvaltionsa suojeluun hankkimalla itselleen Irakin passin. KHO totesi, että passin hakemisen oli katsottava sisältäneen muutoksenhakijan tarkoituksen tukeutua Irakin valtion hallintoon.

Tapausparissa KHO 2020:129 ja 130 kyse oli olosuhteiden muutoksen arvioinnista. Ratkaisussa

2020:129 KHO katsoi otettuaan huomioon muutoksenhakijan pitkäaikaisen oleskelun kotimaassaan Irakissa, että hänen henkilökohtaisten olosuhteidensa oli katsottava muuttuneen siinä määrin, ettei hän tarvinnut enää suojelua. Sen sijaan ratkaisussa 2020:130 KHO katsoi, että Kongon demokraattisen tasavallan Iturin maakunnasta kotoisin olleen muutoksenhakijan kotialueen turvallisuustilanteessa ei ollut tapahtunut merkittävää ja pysyvää muutosta, jonka takia hänen pakolaisasemaansa ei voitu lakkauttaa.

Menneiden tapahtuneiden seikkojen arviointia

Vaikka kansainvälisessä suojelussa kyse on tulevaisuuteen kohdistuvasta riskistä, aiemmin tapahtuneilla seikoilla voi olla ratkaisevaa merkitystä. Poissuljennassa kyse on siitä, että henkilö on tehnyt tai on perusteltua aihetta epäillä hänen tehneen sellaisen teon, kuten sotarikoksen, ettei hän ansaitse suojeluasemaa, vaikka hän sinänsä täyttäisikin kansainvälisen suojelun edellytykset. Jos henkilöä, jolle ei myönnetä kansainvälistä suojelua poissulkemislausekkeen soveltamisen johdosta, ei voida palautuskiellon vuoksi poistaa Suomesta, hänelle voidaan kuitenkin myöntää ulkomaalaislain perusteella tilapäinen oleskelupa.

Tapausparissa 2021:5 ja 2021:6 KHO arvioi poissulkemislausekkeen soveltamista erityisesti henkilökohtaisen vastuunalaisuuden kannalta tilanteessa, jossa turvapaikanhakija oli osallistunut terroristijärjestön toimintaan.

KHO 2021:5 ratkaisussa KHO totesi Turkin kansalaisena olleen turvapaikanhakijan olleen verrattain korkeassa asemassa Kurdistanin työväenpuolueessa (PKK). Hakija ei ollut henkilökohtaisesti syyllystynyt poissulkemislausekkeessa tarkoitettuihin tekoihin. Maatieto sekä hänen asemansa merkittävänä aatteellisena kouluttajana huomioon ottaen oli kuitenkin perusteltua aihetta epäillä hänen olleen myötävaikuttamisen perusteella henkilökohtaisesti vastuussa PKK:n taistelijoiden tekemistä ulkomaalaislain poissulkemistä tarkoittamista teoista. KHO 2021:6 päätöksessä kyse oli Iranista kotoisin olevasta turvapaikanhakijasta, joka oli toiminut Kurdistanin työväenpuolueessa (PKK) ja

sen alaisuudessa toimivissa järjestöissä useiden vuosien ajan. KHO katsoi, että hakijan asema ja tehtävät huomioon ottaen hänen ei voitu katsoa olevan henkilökohdaisesti vastuussa suoritetuista terroriteoista.



Vaikka kansainvälisessä suojelussa kyse on tulevaisuuteen kohdistuvasta riskistä, aiemmin tapahtuneilla seikoilla voi olla ratkaisevaa merkitystä.

Vuosikirjapäätös KHO 2022:15 koski tilannetta, jossa oli hyväksytty tosiseikkana se, että muutoksenhakijalle oli määrätty kotimaassaan kuolemantuomio. Maahanmuuttovirasto oli katsonut, että koska asiassa oli ollut perusteltua syytä epäillä muutoksenhakijan syyllistyneen ulkomaalaislaissa tarkoitettuun törkeään rikokseen, häneen oli sovellettu poissulkemislauseketta. Muutoksenhakijalle oli jätetty myöntämättä oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. KHO totesi, että koska asiassa ei ollut selvitetty muutoksenhakijan väitettä siitä, että hänellä ei ole ollut oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin teosta, josta hänelle oli määrätty kuolemantuomio kotimaassaan, Maahanmuuttovirasto ei ollut voinut soveltaa muutoksenhakijaan poissuljentalauseketta. KHO kumosi Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset ja palautti asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Menettelyä koskevista määräajoista

Uusintahakemuksella tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan lainvoimaisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aikaisemmin tekemäänsä hakemukseen, kun hän oleskelee edelleen maassa tai on päätöksen saatuaan lyhyeksi ajaksi poistunut maasta.

KHO 2021:2 ratkaisussa oli muun ohella kyse siitä, mitä voidaan pitää säännöksessä tarkoitettuna lyhyenä aikana. KHO katsoi, että säännöksessä tarkoitettua lyhyttä aikaa, jonka turvapaikanhakija ennen uutta hakemustaan on ollut poissa Suomesta, ei voida määrittellä yleisesti, vaan se voi vaihdella tapauskohtaisten seikkojen perusteella. Ajan kulumisen merkitystä arvioitaessa on muun ohella otettava huomioon vastuumäärittämisasetuksessa säädetty vastaanotto- ja takaisinottomenettelyt sekä niihin liittyvät määräajat. KHO totesi, että asian erityispiirteet huomioon ottaen asiassa kulunutta yli vuoden aikaa voitiin pitää tässä tapauksessa ulkomaalaislaissa tarkoitettuna lyhyenä aikana.

Lopuksi

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa aikaa ja paikkaa koskevat kysymykset kietoutuvat toisiinsa. Korkeimman hallinto-oikeuden tuoreet ratkaisut ovat esimerkkejä soveltamistilanteista, joissa kunkin hakijan osalta kansainvälisen suojelun edellytykset arvioidaan tapauskohtaisesti ulkomaalaislain mukaan ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset henkilökohtaisista olosuhteistaan ja ajantasainen maatieto.

Vertaamalla arviointia alussa kuvattuun luonnontieteelliseen aika-ajatukseen kyse on siitä, että kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa joudutaan kullakin päätöksenteon hetkellä ”nyt” katsomaan nykyisyyden lisäksi taaksepäin ja sitten arvioimaan kokonaisuutena tulevaisuutta. Lisäksi hetki ”nyt” on jatkuvassa liikkeessä ja muutoksessa. Näitä tekijöitä yhdistetään sitten erityyppisissä asioissa hieman vaihtelevilla painotuksilla. Harkinta on myös suhteellista. Esimerkiksi ”lyhyttä aikaa” ei voi määrittellä yleisesti, vaan se voi vaihdella tapauskohtaisesti. Tietyissä tapauksessa yksi vuosi voi olla lyhyt aika, kun taas toisessa se voi olla lyhyttä pidempi aika.

Kaivoslain mukaiset varaus- ilmoitus- ja malminetsintä- lupapäätökset osana laajempaa päätöksenteon ketjua

Jaakko Autio, oikeusneuvos

Yhteiskunnallinen keskustelu kaivostoiminnasta ja sen reunaehdoista on ollut viime aikoina vilkasta. Keskustelussa ovat nousseet esiin erityisesti kaivoslain mukaiset lupamenettelyt, niiden toimivuus ja suhde muihin ympäristöllisiin lupa- ja hallintomenettelyihin sekä hankkeiden kesto. Ennen varsinaisen kaivostoiminnan aloittamista on läpikäytävänä monisyinen ja vaihteittainen päätöksentekoprosessi, johon kuuluu useita pidemmälle aikavälille ajoittuvia peräkkäisiä ja osin toisiinsa limittyviä hallintopäätöksiä. Näissä menettelyissä nousevat toistuvasti esiin jännitteiset, erisuuntaiset intressit luonnonvarojen hyödyntämisessä ja suojelussa.

Kaivoslain keskeiset lupa- ja hallintomenettelyt koostuvat varauspäätöksestä, malminetsintäluvasta, kaivosluvasta, kaivosaluelunastusluvasta, kaivostoimintuksesta, kaivosturvallisuusluvasta ja kaivostoiminnan lopettamispäätöksestä. Kaivostoimintaan sovelletaan kaivoslain lisäksi muiden lakien mukaisia menettelyjä, joista keskeisimmät ovat ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin perustuvat lupamenettelyt sekä YVA-menettely ja alueen kaavoitus. Kaikki menettelyvaiheet eivät aina ole tarpeellisia, ja hanke saattaa myös syystä tai toisesta päättyä ennen varsinaista kaivosmineraalien hyödyntämistä.

KHO:n ratkaistavana on säännöllisesti eri vaiheissa olevien hankkeiden hallintopäätöksiä. Vuonna 2021 ratkaistuissa asioissa ovat korostuneet alkuvaiheissa olevat hankkeet, joissa vasta varataan alueita malminetsintälupahakemuksen tekemistä varten tai haetaan malminetsintälupaa. Malmivarojen etsinnän ja esiintymien selvittelyn yhteydessä esiin ovat nousseet paikallisten asukkaiden asianosaisuus sekä malminetsinnän välilliset vaikutukset, kun kyse ei vielä ole varsinaisesta kaivostoiminnasta.

Tällaisia kaivosprosessien alkuvaiheen päätöksiä koskevat jäljempänä esiteltävät kaksi KHO:n vuoden 2021 vuosikirjaratkaisua, jotka ilmentävät sitä nykyisen kaivoslain lähtökohtaa, että varauksissa ja malminetsinnässä ei ole vielä kyse sen ratkaisemisesta, onko kaivostoimintaa alueella ylipäätään mahdollista harjoittaa. Malminetsintäluvasta päätettäessä arvioidaan nykyisen lainsäädännön mukaan vain malminetsinnän vaikutuksia ja tätä toimintaa koskevia säännöksiä.

Asianosaisuus kaivoslain varausilmoitusta koskevassa asiassa

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2021:145 oli kysymys lukuisten muutoksenhakijoiden valitusoikeudesta Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) päätöksestä



Vuonna 2021 ratkaistuissa asioissa ovat korostuneet alkuvaiheessa olevat hankkeet, joissa vasta varataan alueita malminetsintälupahakemuksen tekemistä varten tai haetaan malminetsintälupaa.





malminetsintää harjoittavina yksityishenkilöinä, alueen kiinteistönomistajina ja asukkaina, elinkeinonharjoittajina, vesialueen osakaskuntina tai asukas- ja luonnonsuojeluyhdistyksinä.

Tukes oli hyväksynyt Magnus Minerals Oy:n kaivoslaisia tarkoitettua varausilmoituksen. Varaus antoi yhtiölle etuoikeuden hakea malminetsintälupaa 266 neliökilometrin suuruisella alueella Joensuussa, Ilo-mantsissa ja Kontiolahdella. Itä-Suomen hallinto-oikeus oli päätöksellään jättänyt tutkimatta muutoksenhakijoiden valitukset Tukesin varauspäätöksestä.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentin perusteella valitusoikeus on päätöksen kohteella ja sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Kyseistä malminetsintä varauspäätöstä ei ollut kohdistettu muutoksenhakijoihin, joten valitusoikeus määräytyi sen perusteella, oliko päätöksellä välittömiä vaikutuksia heidän oikeuksiinsa, velvollisuuksiinsa tai etuihinsa. Muutoksenhakijat katsoivat mahdollisen kaivostoiminnan vaikuttavan haitallisesti alueen luontoon, arvokkaisiin maisema-alueisiin, elinkeinotoimintaan ja kiinteistöjen taloudelliseen arvoon sekä kiinteistönomistajien mahdollisuuksiin saada korvauksia muiden kaivostoiminnan harjoittajien taholta. Valituslupahakemuksessa alueen varaamisen katsottiin myös luovan erityistä epävarmuutta tulevasta maankäytöstä.

Kaivoslain 32 §:n 4 momentin mukaan malminetsintälupahakemuksen valmistelua varten hakija voi varata itselleen alueen tekemällä asiasta varausilmoituksen kaivosviranomaiselle. Varausilmoitukseen perustuva etuoikeus on voimassa, kun ilmoitus on tehty lain 44 §:ssä säädettyllä tavalla eikä varauksen hyväksymiselle ole kaivoslaissa säädettyä estettä. Tämän etuoikeuden voimassaolo päättyy, kun kaivosviranomaisen varausilmoituksen johdosta tekemä päätös (varauspäätös) raukeaa tai se peruutetaan. Kaivoslain 76 §:n 1 momentin mukaan varauspäätös on voimassa enintään kaksi vuotta siitä, kun varausilmoitus on tehty. Kaivosviranomaisen on varauspäätöksen voimassaolon pituutta harkitessaan otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman laadintaan ja muihin malminetsintälupahakemuksen valmisteleviin toi-

menpiteisiin tarvittava aika.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että varauspäätös ei sellaisenaan anna oikeutta malminetsintään, vaan varaajan oikeus etsintätöihin perustuu varauspäätöksestä riippumatta kaivoslain 7 §:ään tai kiinteistönomistajan antamaan kaivoslain 9 §:ssä tarkoitettuun suostumukseen. Kuten korkeimman hallinto-oikeuden aiemmassa päätöksessä KHO 2013:179 on todettu, keskeistä on se, että kaivoslain mukaisella varauspäätöksellä ei ole muita oikeusvaikutuksia kuin edellä mainittu etuoikeus hakea malminetsintälupaa kyseessä olevalle alueelle. Koska varauspäätös ei anna oikeutta malminetsintään tai muihin ympäristöä muuttaviin toimenpiteisiin, varauspäätöksellä ei ole myöskään välittömiä vaikutuksia alueen luontoarvoihin tai maisema-arvoihin. Varauspäätöksen mahdollisissa vaikutuksissa alueen kiinteistöjen arvoon, elinkeinon harjoittamiseen, alueen vetovoimaan, investointeihin tai ylipäänsä maankäytön epävarmuuteen on kysymys välillisistä vaikutuksista.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja katsoi, että koska varauspäätöstä ei ollut kohdistettu muutoksenhakijoihin eikä varauspäätöksellä ollut välittömiä vaikutuksia heidän oikeuksiinsa, velvollisuuksiinsa tai etuihinsa, muutoksenhakijoilla ei ollut valitusoikeutta asiassa. Hallinto-oikeuden päätöksen, jolla muutoksenhakijoiden valitukset oli jätetty tutkimatta, lopputulosta ei siten muutettu.

Malminetsintälupa erityisellä poronhoitoalueella saamelaiden kotiseutualueella

Asiassa KHO 2021:83 Tukes oli myöntänyt Geologian tutkimuskeskukselle kaivoslain mukaisen luvan malminetsintään saamelaiden kotiseutualueella ja paikallisen paliskunnan poronhoitoalueeseen kuuluvalla erityisellä poronhoitoalueella Enontekiöllä. Hakemuksen mukainen malminetsintä tarkoitti maastotöinä noin kahdenkymmenen 100–300 metrin syvyisen kairausreiän tekemistä noin 390 hehtaarin alueella, joka oli osa kyseisen paliskunnan poronhoitoalueeseen kuuluvasta suuremmasta alueesta. Alueen laajuus huomioon ottaen malminetsintä maastotyöt edellyttivät liikku-

mista moottorikelkoilla ja maastoajoneuvoilla.

Saamelaiskäräjät sekä alueen paliskunta ja Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry vaativat Tukesin ja hallinto-oikeuden päätösten kumoamista, koska malminetsintäluvasta esitettiin aiheutuvan muun ohella haitallisia vaikutuksia alueella harjoitettavaan poronhoitoon. Malminetsintäluvahakemuksen liitteenä olevat selvitykset olivat muutoksenhakijoiden mukaan hyvin yleisluontoisia ja osin puutteellisia sekä arviotujen ympäristövaikutustensa osalta että saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytyksiin kohdistuvien vaikutustensa osalta.

Kaivoslain 1 §:n 4 momentin mukaan malminetsintä on sovittava yhteen saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan turvataan. Kaivoslain 38 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomaisen on selvitettävä malminetsinnän vaikutukset saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana yhteistyössä saamelaiskäräjien ja alueen paliskuntien sekä hakijan kanssa. Kaivoslain 38 §:n 4 momentin mukaan lupaviranomaisen tulee erityisellä poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä alueella toimivien paliskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle.

Kaivoslain 38 §:n 1 ja 4 momentin säännökset yhteistyömenettelystä ovat saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä ja poronhoitolain 53 §:ssä tarkoitettua neuvotteluelvoitetta koskevia erityissäännöksiä, joita sovelletaan kaivoslain mukaisissa lupa-asioissa. Kaivoslain 38 §:ssä ei kuitenkaan ole tarkemmin säädetty, miten yhteistyö ja hankkeen vaikutusten selvittäminen käytännössä toteutetaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan yhteistyömenettelyn toteuttamisen asianmukaisuus ja hankkeen vaikutusten selvittämisen riittävyys arvioidaan lähtökohtaisesti kulloinkin esillä olevan hankkeen luonteen ja laajuuden sekä hankkeen ennakoitavissa olevien vaikutusten perusteella. Vakiintunut yhteistyön muoto on ollut lausunto- ja neuvottelumenettely.

Riittävän tietopohjan varmistaminen yhteistyömenettelyssä saattoi korkeimman hallinto-oikeuden ar-

vion mukaan joissakin yksittäistapauksissa edellyttää lupaviranomaisen laatimaa erillistä vaikutusarviointia sen varmistamiseksi, että saamelaisilla alkuperäiskansana oli KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan käytännön mukainen todellinen mahdollisuus osallistua lupamenettelyyn yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ja siten, että YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevä julistus oli otettu samalla huomioon asianmukaisella tavalla. Kun toisaalta otettiin huomioon, että hankkeen vaikutusten tunnistaminen saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana edellytti saamelaisten oman kielen ja kulttuurin tuntemusta, yhteistyö edellytti jo tästä syystä ja kaivoslain 38 §:n säännöksenkin mukaan saamelaiskäräjien ja alueen paliskuntien osallistumista vaikutusten selvittämiseen yhdessä lupaviranomaisen kanssa.

Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että malminetsintää koskevasta lupahakemuksesta oli pyydetty useita lausuntoja saamelaiskäräjiltä ja paliskunnalta. Tukesin lausuntopyyntöjen liitteenä oli ollut lupahakemus sekä selvitystä alueidenkäytöstä lupahakemuksessa tarkoitettulla alueella ja sen läheisyydessä. Hakemuksen johdosta oli järjestetty kaivoslain 38 §:n 5 momentissa tarkoitettu neuvottelu. Tukes oli varannut paliskunnalle erikseen tilaisuuden ottaa kantaa siihen, mitkä tahot ja ketkä henkilöt tulisi kutsua neuvotteluun. Neuvottelutilaisuuden jälkeen paliskunnalle oli vielä varattu erikseen tilaisuus esittää asiassa kirjallista selvitystä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että malminetsinnässä kysymys oli kokonaisuutena arvioiden varsin pienimuotoisesta toiminnasta, johon ei liittynyt laajojen tutkimuskaivantojen tekemistä tai koelouhintaa. Kun otettiin huomioon kysymyksessä olevan hankkeen luonne ja maastotoimenpiteiden pienimuotoisuus sekä hankkeesta aiheutuva melko vähäinen maastoliikenne, niitä hankkeen vaikutuksia, jotka yhdessä muiden hankkeiden kanssa tulisivat kohdistumaan saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana ja erityisesti saamelaiskulttuuriin olennaisesti liittyvään poronhoitoon, oli selvitetty kaivoslain 38 §:ssä tarkoitettulla tavalla riittävästi.

Yhteistyömenettelyssä oli myös luotu sellaiset olo-

suhteet, että saamelaisilla alkuperäiskansana oli ollut KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan käytännön edellyttämä todellinen mahdollisuus osallistua lupamenetelyyn yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ja siten, että YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevä julistus oli otettu huomioon asianmukaisella tavalla. Yhteistyömenettelyssä saadun selvityksen perusteella malminetsintäluvassa oli myös annettu määräyksiä poronhoidolle mahdollisesti aiheutuvien haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi.



Korkein hallinto-oikeus katsoi, että malminetsinnässä kysymys oli kokonaisuutena arvioiden varsin pienimuotoisesta toiminnasta, johon ei liittynyt laajojen tutkimuskaivantojen tekemistä tai koelouhintaa.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi saamelaiskäräjien ja paliskunnan valitukset malminetsintäluvasta, eikä muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta.

Kaivoslain muutoshanke käynnissä

Nykyinen kaivoslaki on tullut voimaan vuonna 2011, eikä kokonaisuudistuksiin yleensä jälkiseurantana liittyvää laajempaa lainsäädännöllistä ”takuukorjausta” ole vielä tehty. Työ- ja elinkeinoministeriössä on parhaillaan vireillä pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvä kaivoslain uudistus 2020–2022 -hanke, jonka päätavoitteena on parantaa kaivosten ympäristönsuojelua ja toimintaedellytyksiä. Lisäksi tavoitteeksi on asetettu kaivosten paikallisen hyväksyttävyyden vahvistaminen ja asianosaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen. Varauspäätösten ja malminetsintäluvien yhteydessä on esiin noussut myös kysymys siitä, mikä on kohtuullinen kesto tutkimus- ja selvittelyvaiheelle. Lainvalmistelua on tukenut muun muassa vuonna 2019 valmistunut OTT Pekka Vihervuoren selvitys ”Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi”, johon sisältyy lainsäädännön muuttamista koskevia toimenpide-ehdotuksia.

Kaivoslain uudistamisen aikataulu on venynyt, eikä hallituksen esitystä ole vielä tätä kirjoitettaessa annettu, vaan sen antaminen on siirtynyt vuoden 2022 alkupuolelle. Kaivoslakia koskeva laaja yhteiskunnallinen keskustelu on tuonut selvästi esiin ne voimakkaat jännitteet, joita kaivosmineraalien hyödyntämiseen tai hyödyntämättä jättämiseen liittyy. On tärkeää, että ristiriidoista huolimatta kaivoslakia kyetään uudistamaan ja eri yhteyksissä tunnistettuja menettelyllisiä ja sisällöllisiä valuvikoja pyritään korjaamaan. Kaivoslain ohella valmisteltavana on myös uusi saamelaiskäräjälaki, jossa saamelaisten osallistumismahdollisuuksia saamelaisten oikeuksiin vaikuttavissa hankkeissa on esitetty laajennettavaksi ja menettelyjä täsmennettäväksi. Tällä uudistuksella on myös omat välilliset vaikutuksensa Pohjois-Suomen kaivos Hankkeisiin.

Lainsäädännön sisällön muotoilu on lainsäätäjän tehtävänä. Korkeimman hallinto-oikeuden työskätkänä on nykyisessä kaivoslain järjestelmässä - samoin kuin uudistusten jälkeenkin - ratkaista asiat kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti niitä ymmärrettävästi perustellen ja hankkeen laajuus huomioon ottaen mahdollisimman ripeästi. Suuremmissa hankkeissa asioiden käsittely voi luonnollisesti viedä enemmän aikaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden verotusta koskevat päätökset vuonna 2021

Vesa-Pekka Nuotio, oikeusneuvos

Verotus voidaan luonnehtia verovelvollisen tiettyyn taloudelliseen tapahtumaan liittyväksi suoritusvelvollisuudeksi. Koska verovelvollisten taloudellinen toiminta on monimuotoista, verotusta koskevassa ratkaisutoiminnassa joudutaan tarkastelemaan hyvin erilaisia tilanteita. Tämän mukaisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2021 antamissa verotusta koskevista päätöksissä on ollut esillä tilanteita monelta taloudellisen toiminnan alalta.

Tulojen veronalaisuus ja kulujen vähennyskelpoisuus

Tuloverotusta koskevista muutoksenhakuasioissa on kysymys siitä, voiko verovelvollinen vähentää veronalaisista tuloistaan jonkin hänelle kertyneen kulun tai

hänelle aiheutuneen menetyksen, tai siitä, onko jokin verovelvolliselle kertynyt taloudellinen etu verovapaata tuloa vai veronalaista tuloa. Korkein hallinto-oikeus on vuonna 2021 antanut neljä vuosikirjaratkaisua, jotka koskevat yrityksen oikeutta vähentää sille kertyneitä korkokuluja. Kahdessa vuosikirjaratkaisussa on ollut kysymys niin sanotun apuyhtiön oikeudesta vähentää osakkeiden hankintaan kohdistuneen velan korkoja. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että apuyhtiö, joka oli hankkinut osakeyhtiön osakekannan ulkopuoliselta osapuolelta, sai vähentää korkokulunsa (KHO 2021:179). Sen sijaan apuyhtiölle konsernin sisäisestä järjestelystä aiheutuneet korkokulut katsottiin vähennyskelvottomiksi (KHO 2021:178). Muissa korkokulujen vähennysoikeutta koskevista asioissa on ollut kyse elinkeinotulon verottamisesta annetun lain korkoku-



lujen vähennysrajoituksiin liittyvän tasevertailun tekemisestä. Korkein hallinto-oikeus on näissä asioissa arvioinut, minkä samaan intressipiiriin kuuluvan yhtiön määräysvallassa suomalainen korkovähennyksen ilmoittanut yhtiö on ollut (KHO 2021:123). Lisäksi korkein hallinto-oikeus on arvioinut vertailukelpoiselle taselle asetettavia edellytyksiä (KHO 2021:124).

Tulojen veronalaisuus on puolestaan ollut esillä asiassa, joka on koskenut osakeyhtiötä ja sen jakamia osinkoja, joita eräät osakeyhtiön osakkaat eivät olleet nostaneet vaan jotka olivat jääneet yhtiön velaksi näille osakkaille. Osingonjakoon perustuvat velat olivat sittemmin vanhentuneet. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vanhentuneiden velkojen määrät olivat osakeyhtiön veronalaista tuloa (KHO 2021:150).

Uusien ilmiöiden ja teknologioiden verokysymykset

Tavanomaista on, että uusien ilmiöiden tai uusien teknologioiden verokohteluun liittyy epävarmuutta. Verovelvollinen voi kuitenkin selvittää suunnittelemansa toimenpiteen veroseuraamuksia hakemalla Verohallinnolta tai keskusverolautakunnalta ennakkoratkaisua. Näihin ennakkoratkaisuihin voidaan hakea muutosta. Muutoksenhaku voi johtaa siihen, että uuden ilmiön tai teknologian verokohtelu tulee arvioitavaksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Vuonna 2021 korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ollut esillä esimerkiksi vertaisvuokrausta koskeva asia, jossa kysymyksenä on ollut, oliko verovelvollisen tuloverolain oman asunnon luovutusvoittoa koskevasa 48 §:n 1 momentissa tarkoitettu asunnon yhtäjaksoinen asumisaika katkennut ja oliko verovelvollisen asuntonsa hallintaan oikeuttavien osakkeiden myynnistä siten saama kauppahinta veronalaista tuloa, jos verovelvollinen vertaisvuokrasi asuntonsa enintään kahden viikon ajaksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi asiassa, että tällainen lyhytaikainenkin asunnon vuokraaminen katkaisi asumisajan (KHO 2021:75).

Arvonlisäverotuksen osalta korkein hallinto-oikeus on vuonna 2021 ottanut kantaa asunto-osakeyhtiön aurinkosähkölaitteistolla tuotetun ylijäämäsähkön sähköyhtiölle myynnin verokohteluun. Ylijäämäsähkö tar-

koitti sitä ylijäävää sähkön osuutta, joka asunto-osakeyhtiön aurinkosähkölaitteistolla oli tuotettu ja joka jäi käyttämättä asunto-osakeyhtiön yhteisiin tiloihin tai osakkaiden hallitsemiin huoneistoihin. Ylijäämäsähköä syntyi esimerkiksi sellaisina hyvin aurinkoisina päivinä, joina suuri osa asukkaista oli poissa kotoa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei asunto-osakeyhtiön ylijäämäsähkön satunnaista ja vähäistä myyntiä ollut kokonaisarvioinnin perusteella pidettävä arvonlisäverolain 1 §:ssä tarkoitettuna liiketoimintana ja ettei asunto-osakeyhtiön ollut suoritettava ylijäämäsähkön myynnistä arvonlisäveroa (KHO 2021:20).

Korkein hallinto-oikeus on vuonna 2021 lisäksi arvioinut valmisteverolain soveltamista smoothiebaareissa tapahtuvaan smoothien valmistustoimintaan. Kyseessä olevien smoothien perusraaka-aineena käytettiin hedelmiä, marjoja ja vihanneksia sekä jääpaloja, mutta niihin voitiin lisätä myös hedelmistä tai marjoista puristettua mehua taikka esimerkiksi jogurttia tai kookosmaitoa. Smoothieiden koostumus oli paksumaa, ja niitä nautittiin normaalia leveämmällä juomapillillä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että smoothieja valmistava yhtiö oli velvollinen suorittamaan valmisteveroa (KHO 2021:126).

Kiinteistöveroä koskevia päätöksiä

Suomessa ei ole käytössä valtiolle maksettavaa omaisuuden määrään perustuvaa veroa. Sen sijaan kiinteistöjen omistajat maksavat kunnille kiinteistöveroä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on viime aikoina ollut esillä poikkeuksellisen paljon kiinteistöveroä koskevia asioita. Vuonna 2021 korkein hallinto-oikeus on antanut kaikkiaan seitsemän julkaistua päätöstä kiinteistöveron alalta.

Osa kiinteistöveroä koskevista asioista on koskenut sitä, mitkä omaisuuserät ovat kiinteistöveron piirissä ja miten nämä omaisuuserät on arvostettava. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi katsonut, että kaivosyhtiön omistamasta kaivosteollisuuden käytössä olevasta kiinteistöstä oli suoritettava kiinteistöveroä ja että tällaisen kiinteistön maapohja oli arvostettava rakennusmaan laskentaperusteiden mukaisesti. Kaivosteollisuuden käytössä olleella kiinteistöllä sijaitsevien rikastushiek-

ka- ja kaivosvesien selkeytyslaitteiden katsottiin myös kuuluvan kiinteistöveron perusteeseen. Altaat oli arvosettava niiden rakennuskustannusten perusteella vähennettynä vuotuisilla ikäalennuksilla (KHO 2021:85).



Vuonna 2021 korkein hallinto-oikeus on antanut kaikkiaan seitsemän julkaistua päätöstä kiinteistöveron alalta.

Rakennusten ja rakennelmien jälleenhankinta-arvoista vähennettävistä ikäalennuksista säädetään varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain 30 §:ssä, jonka 1 momentissa on lueteltu erilaisia rakennuksia ja niiden ikäalennuksia kuten asuin- ja toimistorakennukset sekä myymälät, varastot ja tehtaat. Kaikki rakennukset ovat verrattavissa johonkin lainkohdassa mainittuun rakennukseen. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että sanottua säännöstä on tulkittava verovelvollisen eduksi, jos rakennus ei ole suoraan verrattavissa lainkohdassa mainittuihin rakennustyyppeihin. Tämän mukaisesti metroasemarakennuksen ikäalennukseen oli sovellettava myymälä-, varasto-, tehdas-, työpaja- tai talous- tai muihin niihin verrattaviin rakennuksiin sovellettavaa neljän prosentin ikäalennusta (KHO 2021:79).

Verotusmenettelyä koskevia kysymyksiä

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa esillä olevat veroasiat eivät koske vain velvollisuutta maksaa veroa

tai maksettavan veron määrää, vaan ne voivat koskea myös sitä, onko verotusta toimitettaessa noudatettu asianmukaista menettelyä. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi arvioinut Verohallinnon toimintaa perusteluvollisuuden näkökulmasta tilanteessa, jossa Verohallinto oli arvonlisäveroa koskevien maksuunpanopäätösten perusteluina ilmoittanut, että ne perustuivat päätöksen liitteenä olevaan verotarkastuskertomukseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei Verohallinnon päätösten perustelemista koskeva menettely ollut lainvastainen, koska hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan päätöksen perustelut voidaan ottaa myös päätöksen liitteeksi ja koska ei ollut perusteita katsoa, että verovelvollisen oikeusturva tai mahdollisuus muutoksenhakuun myöskään arvonlisäveroasiassa vaarantuisi sen vuoksi, että maksuunpanoa koskevan päätöksen perustelut ovat päätöksen liitteenä olevassa verotarkastuskertomuksessa (KHO 9.4.2021 T 144).

Korkein hallinto-oikeus on myös arvioinut verovelvollisen tuloverotusta varten antamien tietojen oikeellisuuden merkitystä tilanteessa, jossa Verohallinto oli hyväksynyt verovelvollisen vaatimuksen luovutustappion vahvistamisesta, koska verovelvollinen oli ilmoittanut luovuttaneensa eräitä osakkeita vakuutusyhtiölle säästöhenkivakuutuksen vakuutusmaksuna. Asiassa oli sittemmin käynyt ilmi, ettei tällaista luovutusta ollut tapahtunut. Veronsaajien oikeudenvallontayksikön säännönmukainen muutoksenhaku-aika oli tuolloin jo päättynyt, minkä vuoksi yksikkö oli tehnyt ylimääräisen muutoksenhakupäätöksen eli hakenut asiassa verovelvollisen luovutustappiota koskevan päätöksen purkua. Korkein hallinto-oikeus hyväksyi oikeudenvallontayksikön purkukäytöksen ja purki luovutustappion vahvistamista koskevan päätöksen ja palautti asian Verohallinnolle verotuksen uudelleen toimittamista varten, koska verovelvollisen oli katsottava tietoisesti antaneen virheellistä tietoa oikeasuoruuksellaan ja saavuttaneen menettelyllään taloudellisen edun, jota voitiin pitää määrältään merkittävänä. Asiassa otettiin lisäksi huomioon asian yleisempi merkitys verojärjestelmän uskottavuuden ja verovelvollisten yhdenmukaisen kohtelun kannalta (KHO 2021:63).

Ajoneuvokohtaiset liikennevirhemaksut – hallinnon tehokkuutta oikeusturvan kustannuksella?

Toni Kaarresalo, oikeusneuvos

Uudistunut tieliikenteen seuraamusjärjestelmä

Hallinnollisiin liikennevirhemaksuihin perustuva tieliikenteen seuraamusjärjestelmä tuli käyttöön uuden tieliikennelain voimaantulon myötä 1.6.2020. Liikennevirhemaksu korvasi rikesakon tieliikenteen seuraamuksena.

Tieliikennelaissa säädetään myös ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta. Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun perusteena on tyypillisesti automaattisessa liikennevalvonnassa ”tolppakameralla” havaittu ylinopeus. Aiemmin tällaisista rikkomuksista voitiin kirjoittaa niin sanottu ehdollinen rikesakko.

Ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastaa lähtökohtaisesti ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava. Käyttövastaava vastaa erityisesti yritysten ja muiden oikeushenkilöiden omistuksessa olevista ajoneuvoista, joiden haltijaksi ei ole merkitty tiettyä luonnollista henkilöä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi autovuokraamojen tai -kauppojen ajoneuvot sekä työntekijöiden yhteiskäytössä olevat rakennusliikkeiden, huoltoyhtiöi-

den, kuljetuspalvelujen tuottajien ja vastaavien toimijoiden ajoneuvot.

Yksittäinen käyttövastaava voi olla vastuussa jopa sadoilla ajoneuvoilla tehtävistä liikenne rikkomuksista, joihin hän ei juuri voi itse vaikuttaa ja joiden hän ei yleensä voi edes havaita tapahtuneen. Käyttövastaava voi kuitenkin vapautua vastuusta ilmoittamalla, kenen käytössä ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä. Yleensä tällainen tieto löytyykin helposti – esimerkiksi autovuokraamolla on epäilemättä tiedossa, kenelle vuokra-auto oli vuokrattuna. Periaatteessa yksinkertaista, mutta entä käytännössä?

Käyttövastaavaa ei kuulla eikä päätöksiä anneta todisteellisesti tiedoksi

Tieliikennelaki lähtee siitä, että ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun saajaa ei kuulla ennen maksun määräämistä. Kuuleminen on tehtävä vain, jos se on erityisestä syystä tarpeen. Käytännöksi näyttää muodostuneen, että tällaisen syyn ei hevin katsota olevan käsillä. Esimerkiksi samalle käyttövastaavalle on saatettu häntä kuulematta määrätä samoihin aikoihin

useita maksuja, joissa kaikissa tolppakameran kuvissa näkyvät eri kasvot.

Käyttövastaava ei siten yleensä pysty etukäteen ilmoittamaan poliisille ajoneuvon oikeaa käyttäjää. Sen sijaan hän joutuu vaatimaan itselleen määrätyn maksun poistamista jälkikäteen tehtävällä oikaisuvaatimuksella 30 päivän määräajassa. Näin ollen käyttövastaavan oikeusturvan kannalta on olennaista, että hän saa luotetavasti tiedokseen päätöksen, johon vaatia oikaisua.

Tieliikennelain mukaan päätös ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta annetaan tiedoksi tavallisena tiedoksiannona. Tiedoksiannosta ei siis tehdä todisteellisesti, vaan esimerkiksi postitse tavallisella kirjeellä. Tällaisen kirjeen kulkua ei voida seurata. Vastaavasti kirjeen vastaanottajan on yleensä mahdoton osoittaa, että kirje ei ole tullut perille tai se on tullut perille pitkällä viiveellä. Lain mukaan tiedoksianto on kuitenkin lähtökohtaisesti tapahtunut, kun seitsemän päivää on kulunut kirjeen lähettämisestä.

Tiedoksiannon epävarmuutta lisää se, että ajoneuvo-kohtaiset liikennevirhemaksut kulkevat monen eri järjestelmän kautta ennen kuin päätyvät vastaanottajille. Ainakin vuonna 2021 asiat käsiteltiin ensin poliisin omassa liikennevirhemaksuasioiden käsittelyjärjestelmässä, josta ne lähetettiin Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämään järjestelmään. Digi- ja väestötietoviraston järjestelmä tarkasti päätöksessä olevan henkilön tietojen perusteella, onko hänellä käytössä sähköinen asiointipalvelu. Mikäli sähköinen asiointipalvelu oli käytössä, päätös ohjautui asiointipalveluun odottamaan sähköistä tiedoksiannosta. Muussa tapauksessa päätös lähetettiin Postin palveluun odottamaan postitusta.

Esimerkiksi autovuokraamon tai -kaupan käyttövas- taava voi helposti saada vuodessa kymmeniä ajoneu- vokohtaisia liikennevirhemaksuja. Kovin moni on tus- kin valmis varauksetta uskomaan, että jokainen näistä maksuista kulkee useiden tietojärjestelmien läpi on- gelmista ja saapuu vielä postitse ajoissa perille.

Järjestelmän ongelmat näkyvät korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Vuodenvaihteessa 2020–2021, noin puoli vuotta uu- den tieliikennelain voimaantulon jälkeen korkeimpaan

hallinto-oikeuteen alkoi tulla ajoneuvokohtaisia liiken- nevirhemaksuja koskevia menetetyt määrärajan pa- lauttamishakemuksia. Vuoden 2021 loppuun mennes- sä palautettavaksi oli vaadittu menetettyä määräraikaa jo lähes 120 asiassa.

Menetetyt määrärajan palauttaminen on ylimääräi- nen muutoksenhakukeino, jonka avulla voidaan pa- lauttaa esimerkiksi laillisen esteen tai muun erittäin painavan syyn vuoksi menetetty muutoksenhakuai- ka. Menetetyt määrärajan voi palauttaa vain korkein hal- linto-oikeus.

Menetetyt määrärajan palauttamisen hakijat olivat useassa tapauksessa käyttövastaavia tai tällaiseen rin- nastettuja yritysten vastuuhenkilöitä. Tyypillisesti ha- kemuksissa esitettiin, että hakija ei ollut saanut lii- kennevirhemaksua koskevaa päätöstä eikä siksi ollut pystynyt tekemään oikaisuvaatimusta laissa säädety- sä ajassa. Tieto maksusta oli tullut yleensä vasta mak- sukehotuksen myötä, monta kuukautta liikennevirhemaksun jälkeen. Pahimmillaan maksuja oli kertynyt samalle henkilölle toistakymmentä.

Noin 120 asian määrää voidaan pitää merkittävänä. Todellinen ongelma lienee tätä määrää merkittävästi suurempi. Voidaan olettaa, että moni käyttövastaava on päätnyt maksamaan itselleen kuulumattoman lii- kennevirhemaksun haluamatta lähteä hakemaan mää- räajan palauttamista ylimmältä tuomioistuimelta usei- den satojen eurojen oikeudenkäyntimaksuriskillä.

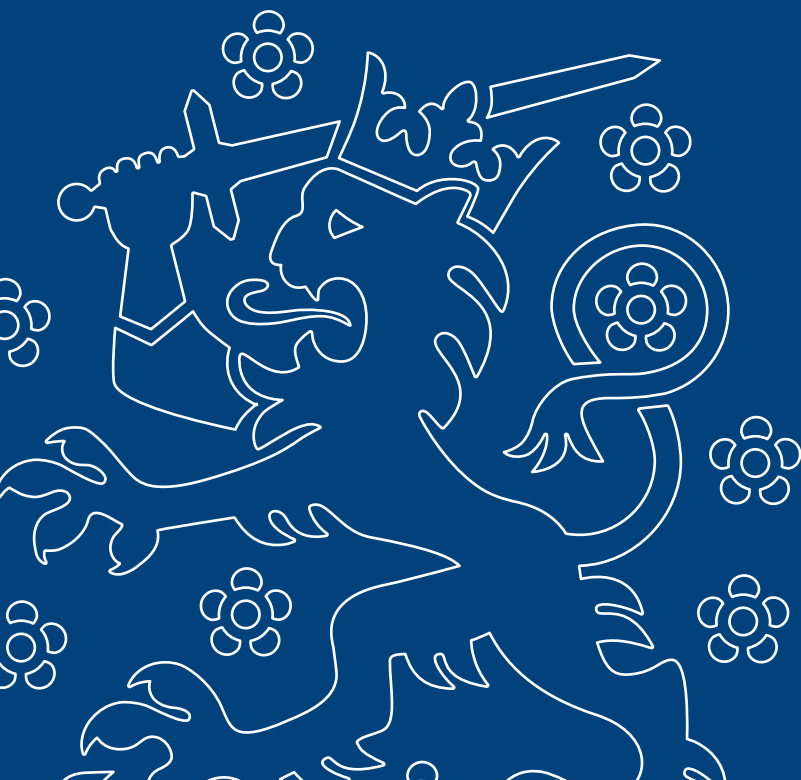
Korkein hallinto-oikeus hankki vuoden aikana usei- ta selvityksiä ajoneuvokohtaisten liikennevirhemaksu- jen tiedoksiannon ongelmista. Selvitysten perusteella kävi ilmi, että erilaiset tietojärjestelmäongelmat olivat vaikuttaneet useiden tuhansien maksujen tiedoksi- antoon ainakin vuoden 2020 loppupuoliskolla. Mones- sa tapauksessa myös tiedossa olleen järjestelmäongel- man ulkopuolisena aikana päätöksen tiedoksiannon toteutuminen jäi epävarmaksi.

Määrärajojen palauttamisella vastataan oikeusturvavaatimuksiin

Korkein hallinto-oikeus palautti vuoden 2021 aikana määrärajan oikaisuvaatimuksen tekemistä varten useis- sa ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevissa



Tehokasta ei ole se, että massaluontoiset asiat tuntuvat sujuvan hallinnossa helposti, mutta ylin tuomioistuin joutuu ylimääräisessä muutoksenhaussa viiden tuomarin ja yhden esittelijän kokoonpanossa palauttamaan menetettyjä määräaikoja oikeusturvan vaatimusten turvaamiseksi.



asioissa. Palautetut määräajat koskivat vuoden 2020 loppupuoliskolla määrättyjä maksuja.

Määräajan palauttamista perusteltiin muun ohella viittaamalla laajamittaisiin järjestelmäongelmiin ja niiden myötä päätösten tiedoksiantamiseen liittyneeseen viranomaisesta johtuvaan epäselvyyteen, samoin kuin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten turvaamiseen. Usean asian olosuhteissa määräajan palauttamista pidettiin aiheellisena, jotta käyttövästava saattoi tehdä liikennevirhemaksusta oikaisuvaatimuksen. Osa hakemuksista on yhä vireillä.

Määräajan palauttaminen perustuu hakemuksessa esitettyjen perusteiden ja muun saadun selvityksen kokonaisarviointiin. Laajamittaisetkaan ongelmat päätösten tiedoksiantamisessa eivät merkitse sitä, että kaikkia tietynä aikana tehtyjä päätöksiä koskeva oikaisuvaatimusaika tulisi automaattisesti palautettavaksi. Ongelmista huolimatta tuhannet päätökset ovat myös lähteneet järjestelmistä ja saatu asianmukaisesti tiedoksi.

Päätösten tiedoksiantamiseen liittyneet ongelmat eivät myöskään voi merkitä sitä, että käyttövästavilla ei olisi vastuuta oman toimintansa asianmukaisuudesta. Esimerkiksi tilanteissa, joissa käyttövästava on laiminlyönyt seurata hänelle lähetettyjä päätöksiä tai joissa liikennevirhemaksu on jäänyt oikaisematta sen vuoksi, että poliisille postitse lähetetyn oikaisuvaatimuksen perillemenosta ei ole asianmukaisesti varmistuttu, hakemus menetetyt määräajan palauttamisesta on hylätty. Määräajan palauttamisen edellytyksiin voi vaikuttaa myös esimerkiksi se, milloin hakemus on tehty.

Hallinnon tehokkuutta – mutta mihin hintaan?

Tieliikennelakia säädettäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti uuden seuraamusjärjestelmän oikeusturvakykyyn laajasti huomiota (PeVL 9/2018 vp). Huolta aiheuttavia kohtia oli lakiehdotuksessa useita. Monet niistä liittyivät siihen, miten lailla tavoiteltu hallinnollisesti kustannustehokas järjestelmä on sovittavissa perustuslaissa taattuihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella la-

kiehdotukseen tehtiin useita muutoksia. Kokonaisuuteen jäi kuitenkin parannettavaa. Ainakin käyttövästaviiden kannalta järjestelmä näyttää muodostuneen varsin ankaraksi ilman, että tämä näkyisi kaikin osin asianmukaisesti oikeusturvan vaatimusten toteuttamisessa. Kysymys ei ole pelkästään taloudellinen. Toistuvat liikennevirhemaksut voivat varsin pian vaikuttaa myös käyttövästavaan ajo-oikeuteen.

Käyttövästavaan vastuu ei sinänsä ole ilmiönä uusi. Käyttövästavalle voitiin myös aiemmin määrätä ehdollinen rikesakko. Aiemmat säännökset turvasivat kuitenkin nykyistä sääntelyä kattavammin käyttövästaviiden asemaa muun ohella rikkomuksen oikean tekijän selvittämistavan ja -vastuun sekä käyttövästavaan vastuusta vapautumisen suhteen. Käyttövästaviiden aseman muutosta voidaan pitää periaatteessa ja käytännössä merkittävänä.

Ajoneuvokohtaisten liikennevirhemaksujen määrääminen on luonteeltaan vähäisiksi miellettyjen rikkomusten massamenettelyä. On ymmärrettävää ja hyväksyttävää, että poliisia ei ole veloitettu tekemään jokaisessa asiassa tutkintaa, jolla varmistetaan maksun määrääminen heti oikealle taholle. Järjestelmää ei kuitenkaan voida rakentaa yksinomaan hallinnon tehokkuuden nimissä niin, että yksilön oikeusturvan kannalta olennaiset vähimmäisvaatimukset jäävät toteutumatta. Tehokkuutta ei myöskään voida arvioida vain hallinnon näkökulmasta, vaan olennaista on kokonaisuus. Tehokasta ei ole se, että massaluontoiset asiat tuntuvat sujuvan hallinnossa helposti, mutta ylin tuomioistuimien joutuu ylimääräisessä muutoksenhaussa viiden tuomarin ja yhden esittelijän kokoonpanossa palauttamaan menetettyjä määräaikoja oikeusturvan vaatimusten turvaamiseksi.

Tilanne on epäilemättä myös poliisin kannalta hankala. Automaattinen liikennevalvonta on tärkeä osa tieliikenteen valvontaa. On syytä uskoa, että järjestelmän toimivuuden parantamiseksi on tehty ja tehdään poliisissa töitä. Nähtäväksi jää, onko tilanne riittävästi korjattavissa esimerkiksi teknisiä ratkaisuja kehittämällä vai vaativatko tieliikenteen seuraamusjärjestelmän perusratkaisut lainsäätäjältä korjaavia toimenpiteitä.

Vierailukielto loukkasi yksityis- ja perhe-elämän suojaa

Kristina Björkvall, esittelijäneuvos

Koronapandemiaan liittyviä kysymyksiä sivuttiin vuoden 2021 aikana useissa korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemissä asioissa, mutta ne olivat vain harvassa asiassa niin keskeisiä kuin vuoden ensimmäisessä vuosikirjaratkaisussa KHO 2021:1. Asiaa oli kysymys vammaispalvelujen asumisyksiköjä koskevan vierailukiellon laillisuudesta.

Muutoksenhakijoina olivat kunnan ympärivuorokautista hoitoa, tukea ja hoivaa tarvitseville vaikeavammaisille aikuisille tarkoitettussa asumisyksikössä asuva mies ja hänen isänsä. Isän ja pojan asunnot olivat samassa talossa, mutta isän koti ei ollut osa asumisyksikköä. Isän kerrottiin käyvän poikansa luona käytännössä päivittäin muun muassa tämän vammaisuudesta johtuvan avun tarpeen vuoksi.

Vierailukiellon asettamispäätös

Kunnan vammaispalvelujen asumisyksikköihin oli keväällä 2020 asetettu COVID-19-koronavirustartunnan torjumiseksi vierailukielto. Muutoksenhaun kohteena oli vammaispalvelupäällikön 29.5.2020 antama päätös, jolla vierailukieltoa oli jatkettu kesäkuun ajaksi. Vierailukielto ei koskenut välttämättömiä kuntoutuspalveluja eikä vammaispalvelulain mukaisia henkilökohtaisia avustajia, mutta se esti muutoksenhakijoiden osalta isän käynnit poikansa luona.

Vierailukielto oli päätöksen mukaan välttämätön koronavirustartunnan torjumiseksi vammaisten asumisyksiköiden asukkailla, joista osa kuului vakavan koronavirustaudin riskiryhmiin. Päätöstä oli perusteltu tartuntatautilain 17 §:llä sekä sosiaali- ja terveysministeriön 20.3. ja 1.4.2020 antamilla ohjeilla ja hallituksen 4.5.2020 tekemällä linjauksella.

Sosiaali- ja terveysministeriö oli päätöksessä viitattulla ohjeellaan 20.3.2020 kehottanut kuntia ohjeistamaan alueensa ympärivuorokautisen hoidon yksiköiden johtajat asettamaan vierailukiellon. Ohjeessaan 1.4.2020 STM oli todennut, että tartuntatautilain 17 §:ssä säädetään infektioiden torjunnasta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä ja että toimintayksikön johtaja voi antaa tartunnan torjumiseksi vierailukiellon. Hallituksen linjauksen 4.5.2020 mukaan rajoitukset vierailuista sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä olivat voimassa toistaiseksi ja asiaa tarkasteltaisiin seuraavan kerran kesäkuussa.

Muutoksenhaku

Päätökseen oli liitetty oikaisuvaatimusohje, mutta muutoksenhakijat tekivät oikeusturvansa turvaamiseksi tartuntatautilain 90 §:n muutoksenhakua koskevaan säännökseen vedoten myös valituksen Helsingin hallinto-oikeudelle. Muutoksenhakijat pitivät vierailu-

17 §

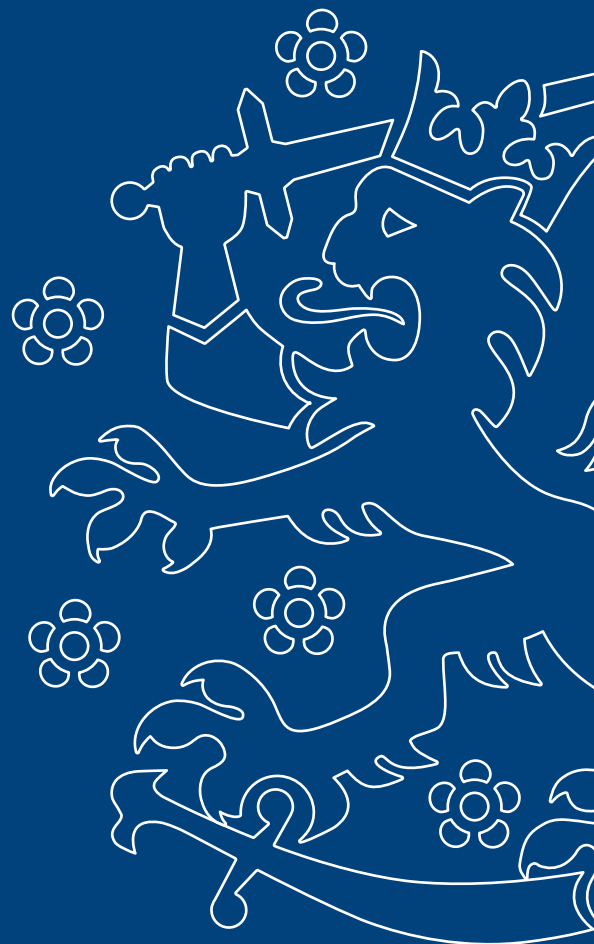
Tartuntatautilaki (1227/2016)

Hoitoon liittyvien infektioiden torjunta

Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintayksikön on torjuttava suunnitelmallisesti hoitoon liittyviä infektioita. Toimet on sovitettava yhteen terveydenhuoltolain 8 §:ssä säädettyjen potilas turvallisuutta edistävien toimien kanssa.

Toimintayksikön johtajan on seurattava tartuntatautiin ja lääkkeille erittäin vastustuskykyisten mikrobien esiintymistä ja huolehdittava tartunnan torjunnasta. Toimintayksikön on huolehdittava potilaiden, asiakkaiden ja henkilökunnan tarkoituksenmukaisesta suojauksesta ja sijoittamisesta sekä mikrobi lääkkeiden asianmukaisesta käytöstä.

Toimintayksikön johtajan on käytettävä apunaan tartuntatautiin torjuntaan perehtyneitä terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja sovitettava toimintansa yhteen kunnan tai kuntayhtymän toteuttamien toimien sekä valtakunnallisten hoitoon liittyvien infektioiden torjuntaohjelmien kanssa.



kieltoa lainvastaisena. Tartuntatautilain 17 § ei valituksen mukaan mahdollistanut yleisen vierailukiellon antamista ja joka tapauksessa yleinen vierailukiello ei ollut oikeasuhtainen. Estämällä muutoksenhakijoiden tapaamiset se rajoitti kohtuuttomasti heidän perus- ja ihmisoikeuksiaan lailla säätelemättömällä tavalla.

Hallinto-oikeus ei tutkinut valitusta

Hallinto-oikeus katsoi, että kyseessä oli hallintovalitus, mutta se ei pitänyt vammaispalvelupäällikön ratkaisua oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:ssä tarkoitettuna valituskelpoisena päätöksenä. Päätöksen mukaan asiaa ei tullut arvioida toisin myöskään muutoksenhakijoiden oikeusturvan tarpeen eikä perus- ja ihmisoikeuksien asettamien muutoshakua ja tehokasta oikeussuojakeinoa koskevien vaatimusten johdosta. Tämän vuoksi valitus jätettiin tutkimatta.

Hallinto-oikeus lausui päätöksensä perusteluissa muun ohella, ettei tartuntatautilain 17 § luonut laitoksen johtajalle mahdollisuutta asettaa toimintayksikköä koskevaa vierailukielloa. Kun henkilön perusoikeuksiin puuttuvista torjuntatoimista, jollaiseksi vierailukiello oli katsottava, oli Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen lainalaisuusvaatimuksen sekä perusoikeusrajauksia koskevan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten johdosta säänneltävä laissa tarkasti, tartuntatautilain 17 §:n nojalla ei voitu oikeudellisesti sitovalla tavalla asettaa vierailukielloa toimintayksikköön. Asiaa ei tullut arvioida toisin siitä syystä, että sosiaali- ja terveysministeriö oli antanut edeltävästi asiaa koskevia ohjeita.

Hallinto-oikeus katsoi, ettei vierailukielloa voitu pitää oikeudellisesti sitovana ja ettei päätöstä lisäksi ollut kohdistettu muutoksenhakijoihin. Sitä ei ollut tehty heidän yhteydenpitonsa rajoittamisen tarkoituksessa, vaan oli vaikeuttanut muutoksenhakijoiden yhteydenpitoa vain välillisesti. Hallinto-oikeus totesi vielä, että vierailukiello oli sittemmin lakkautettu 25.6.2020 alkaen.

Vierailukiellot ajankohtaisia

Samaan aikaan kun asia oli vireillä hallinto-oikeudes-

sa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa eduskunnan apulaisoikeusasiamies oli useammassa vastaavissa vierailukieltoja koskevien kanteluiden johdosta antamisissaan ratkaisuisissa katsonut, että sosiaali- ja terveysministeriön antama ohjeistus oli ollut virheellistä ja johtanut siihen, että vierailut terveyden- ja sosiaalihuollon asumisyksiköihin oli kielletty tai niitä oli rajoitettu lainvastaisesti.

Itä-Suomen hallinto-oikeus oli niin ikään tapaamis-oikeuden rajoittamista koskevassa asiassa katsonut, ettei tartuntatautilain 17 §:n säännös antanut viranomaiselle toimivaltaa antaa oikeudellisesti sitovia vierailukieltoja asumisyksiköihin. Valittajalle oli perus- ja ihmisoikeuksia koskevassa asiassa taattava tehokas oikeussuojakeino. Hallinto-oikeus tutki valituksen ja vahvisti, ettei valittajan ja tämän kunnan ympäri- vuorokautisen hoidon yksikössä asuvan omaisen välisiä tapaamisia ollut voitu rajoittaa kysymyksessä olleen toimintaohjeen mukaisesti (16.10.2020 päätös 20/1059/1).

Korkein hallinto-oikeus piti vierailukielloa valituskelpoisena

Korkein hallinto-oikeus myönsi vuosikirjaratkaisullaan KHO 2021:1 muutoksenhakijoille valitusluvan asiassa ja tutki ensisijaisesti vammaispalvelupäällikön päätöksen valituskelpoisuutta.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että päätöksessä oli vierailukiellon antamista koskevan toimivallan perusteena mainittu olevan tartuntatautilain 17 §. Päätöksessä selostetuista sosiaali- ja terveysministeriön ohjeista ilmeni, että sosiaalihuollon toimintayksiköitä oli kehoitettu asettamaan yksiköihin vierailukiello tartuntatautilain 17 §:n nojalla. Vaikka mainitussa lainkohdassa ei ollut säädetty vierailukiellosta eikä muustakaan sosiaalihuollon toimintayksikön asukkaiden yhteydenpidon rajoittamista koskevasta päätöksenteosta, ohje oli tukenut sellaista tulkintaa tartuntatautilain 17 §:stä, jonka perusteella toimintayksikön johtaja olisi voinut kieltää vierailut.

Vammaispalvelupäällikön päätöksen nimenomaisena tarkoituksena oli ollut asettaa kunnan vammaispalvelujen asumisyksiköihin oikeudellisesti velvoittava

vierailukielto. Vierailukielto oli asetettu asumisyksikössä asuvien ja sen henkilökunnan suojaamiseksi COVID-19 -virustartunnalta.



Hallinto-oikeus lausui päätöksensä perusteluissa muun ohella, ettei tartuntatautilain 17 § luonut laitoksen johtajalle mahdollisuutta asettaa toimintayksikköä koskevaa vierailukieltoa.

Vammaispalvelupäällikön päätöksellä oli ratkaistu vammaispalvelujen asumisyksiköitä koskeva tartuntatautilaissa tarkoitettu hallintoasia. Vierailukielto oli tosiasiallisesti rajoittanut muutoksenhakijoiden oikeutta yksityis- ja perhe-elämään. Näin ollen kysymys oli sellaisesta muutoksenhakijoiden perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuja oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta päätöksestä, jonka lainmukaisuus oli tullut voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Vammaispalvelupäällikön päätökseen oli voitu hakea muutosta tartuntatautilain 90 §:ssä säädettyssä järjestyksessä tekemällä hallintovalitus hallinto-oikeuteen. Päätökseen liitetty kuntalain mukaista oikaisuvaatimusta koskeva ohje oli siten ollut virheellinen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vammaispalve-

lupäällikön päätöstä oli pidettävä oikeudenkäynnistä hallintoasiassa annetun lain 6 §:ssä tarkoitettulla tavalla valituskelpoisena ratkaisuna, eikä hallinto-oikeus ollut voinut jättää valitusta tutkimatta mainitsemallaan perusteella. Asiassa ei ollut muutakaan estettä valituksen tutkimiselle. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätös oli kumottava.

Vierailukielto oli lainvastainen

Korkein hallinto-oikeus tutki tämän jälkeen, oliko vammaispalvelupäällikkö voinut antaa määräyksen vammaispalvelun asumisyksikköjä koskevasta vierailukiellosta tartuntatautilain 17 §:n nojalla.

Koska päätöksentekijän toimivallan oikeudellinen arviointi ei edellyttänyt tartuntatautilain aineellisoikeudellisten kysymysten arviointia, asiaa ei pidetty tarpeellisena palauttaa hallinto-oikeudelle ratkaistavaksi hallinto-oikeuslain 7 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti kokoonpanossa, johon osallistuu asiantuntijajäsen, vaan se otettiin viivytyksen välttämiseksi välittömästi tutkittavaksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että asumisyksikköä koskevan vierailukiellon antaminen merkitsi pitkälle menevää puuttumista asumisyksikön asukkaiden yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Tartuntatautilain 17 § koski hoitoon liittyvien infektioiden torjuntaa. Lainkohdassa ei säädetty toimivallasta ryhtyä toimenpiteisiin, joilla rajoitetaan perusoikeuksia. Tällainen toimivalta oli laissa säädetty vain karanteeni- ja eristämistilanteita varten. Vammaisten asumisyksikköä koskevaa vierailukieltoa ei ollut voitu antaa tartuntatautilain 17 §:n tarkoitettuna hoitoon liittyvien infektioiden torjuntatoimenpiteenä. Näin ollen vammaispalvelupäällikön päätöksellä ei ollut voitu asettaa vierailukieltoa, vaan päätös oli lainvastainen.

Vierailukiellon laissa sääntelemättömyyden vuoksi asiassa ei ollut edellytyksiä tuomioistuimessa tarkemmin ratkaista, mitkä vierailuja koskevat rajoitukset olisivat saattaneet olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja välttämättömiä.

Näillä perusteilla korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen sekä kumosi ja poisti vammaispalvelupäällikön päätöksen.

Ylioppilaskunnan pakkojäsenyys

Anne Rautiainen, esittelijäneuvos

Pakkojäsenyyden taustaa

Ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä koskeva korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2021:140 herätti paljon julkista keskustelua, mitä siinä ei ole pidettävä yllättävänä, sillä koskettaa asia tälläkin hetkellä suoraan yli 130 000 yliopisto-opiskelijaa. Kaikki yliopistojen opiskelijat, jotka on otettu opiskelijoiksi alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin, kuuluvat suoraan yliopistolain nojalla ylioppilaskuntaan ja ovat siten velvollisia maksamaan ylioppilaskunnan jäsenmaksun. Yliopistolaissa ei ole erikseen säädetty mahdollisuudesta erota ylioppilaskunnasta. Näistä syistä voidaan puhua ylioppilaskunnan pakkojäsenyydestä.

Ylioppilaskunnan pakkojäsenyys juontaa alkunsa aina keisarillisista säännöksistä 1800-luvun loppupuolelta, jolloin pakkojäsenyyden yhtenä perusteenä voitiin nähdä yliopiston ylioppilaisiin kohdistama valvonta sekä myös kurinpito. Noista ajoista maail-

ma on yliopistolla ja sen ympärillä muuttunut täysin. Myös ylioppilaskunnan tehtävät ovat aikojen saatossa eläneet ja tulleet kirjatuiksi lakiin; viimeisimmän muutoksen johdosta ylioppilaskunnat eivät ole enää vuoden 2021 alusta osallistuneet lukukausikohtaisen terveydenhuoltomaksun keräämiseen opiskelijoilta. Ylioppilaskuntien keskeisenä tehtävänä säilyy kuitenkin edelleen sen omien edustajien nimeäminen itsehallinnon omaavan yliopiston toimielimiin.

1990-luvun perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslakivaliokunta on arvioinut ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä kahdesti – ensin vuonna 1997 ja viimeksi 2009. Valiokunta päätyi molemmilla kerroilla katsomaan, että pakkojäsenyyttä on edelleen pidettävä hyväksyttävänä perustuslain ja negatiivisen yhdistymisvapauden kannalta etenkin, kun ylioppilaskuntaa on vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja koska sillä on merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Koska vuoden 2009 lakiuudistukses-



sa oli vielä lueteltu ne erityiset tehtävät, joita ylioppilaskunta hoitaa suhteessa yliopiston hallintoon sekä opintososiaalisista etuuksista päättäviin ja opiskelijan perusterveydenhuollosta vastaaviin tahoihin nähden, lakiehdotus oli säädettävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on sittemmin myöhemmissä lausuntokäytännössään suhtautunut torjuvasti ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien vastaavan kaltaiseen pakkojäsenyyteen. Tämä lisäksi valiokunta on muun ohella todennut, että korkeakoululaitoksen eli yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden asemaa ja sääntelyä tulisi arvioida kokonaisuutena. Valiokunnan mukaan olisi myös arvioitava, onko ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle enää esitettävissä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita perustuslaissa turvatus yhdistymisvapauden kannalta, sekä tarvittaessa ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin sääntelyn muuttamiseksi.

Mikäli yliopistoja ja ylioppilaskuntia koskevaa lainsäädäntöä ryhdyttäisiin nyt valmistelemaan puhtaalta pöydältä, voimassa olevan lain kaltaiseen pakkojäsenyys-sääntelyyn ei siten välttämättä enää ylioppilaskuntienkaan osalta päädyttäisi.

KHO:n vuosikirjaratkaisu

Erään yliopiston perustutkinto-opiskelija oli hallinto-oikeudessa vaatinut, että hänelle myönnetään ero yliopiston ylioppilaskunnasta ilman, että hän menettää opiskelu-oikeutensa. Lisäksi hän oli vaatinut, että hänelle palautetaan jo maksettu jäsenmaksu. Vaatimusta oli perusteltu sillä, että yliopistolaisissa säädetty pakkojäsenyys ylioppilaskunnassa on ilmeisessä ristiriidassa perustuslaissa turvatus yhdistymisvapauden kanssa. Hallinto-oikeus tutki asian hallintoriita-asiana ja hylkäsi vaatimukset.

Yleisesti voidaan todeta, että tuomioistuimen tärkein tehtävä on antaa oikeussuojaa. Äärimmäisessä tilanteessa oikeussuojajavaade voi edellyttää laintasaisen säännöksen sivuuttamista perustuslain 106 §:n nojalla, mikäli tavallisen lain säännöksen soveltaminen on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Pykälää koskevissa esitöissä on lausuttu, että ristiriidan il-

meisyyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko perustuslakivaliokunta lain säätämisvaiheessa tutkinut asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ja todennut sen perustuslainmukaisuuden kyseessä olevassa tulkintatilanteessa. Mikäli näin on, ei vastakkaista kannata voida lähtökohtaisesti pitää selvänä ja riidattomana. Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon myös lausunnon jälkeen oikeudellisessa ympäristössä tapahtuneet relevantit muutokset. Tuomioistuinten ratkaisukäytännössä perustuslain 106 §:ään joudutaan turvautumaan kuitenkin melko harvoin. Pykälän tarkoituksena on ilmentää perustuslain säännöksen ylemmää asemaa normihierarkiassa, mutta siihen liittyvissä soveltamistilanteissa saatetaan päätyä myös lainsäädäntövallan ja tuomiovallan välisen rajan tuntumaan.



Yleisesti
voidaan todeta,
että tuomioistuimen
tärkein tehtävä on
antaa oikeussuojaa.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli yliopiston perustutkinto-opiskelijan muutoksenhaun johdosta pääasian osalta siten ratkaistavana, oliko yliopistolain ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä koskeva säännös jätettävä soveltamatta sen vuoksi, että sen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslaissa turvatus yhdistymisvapauden kanssa tilanteessa, jossa perustutkinto-opiskelija oli ilmoittanut haluavansa erota ylioppilaskunnasta.

Korkein hallinto-oikeus myönsi pääasian osalta

valitusluvan ja tutki valituksen siltä osin kuin muutoksenhaku kohdistui hallinto-oikeuden päätökseen hallintoriita-asiassa. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja lausui vuosikirjaratkaisunsa keskeisinä perusteluina seuraavaa:

Korkein hallinto-oikeus totesi, että nyt esillä oleva kysymys ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden perustuslainmukaisuudesta on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana ja perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan PeVL 11/2009 vp, ettei yliopistolaista ilmenevä ylioppilaskunnan pakkojäsenyys ole perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun yhdistymisvapauden vastainen.

Korkein hallinto-oikeus totesi kuitenkin, että myös myöhemmillä tulkinnoilla voi olla merkitystä arvioitaessa perustuslakivaliokunnan lainsäädäntövaiheessa esittämän nimenomaisen kannanoton painoarvoa. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai perustuslakivaliokunnan omat myöhemmin samasta tai vastaavasta oikeudellisesta kysymyksestä lausumat kannat voivat johtaa siihen, että sääntelyn perustuslainmukaisuutta on yksittäistapauksessa arvioitava tuomioistuimessa toisin kuin valiokunnan alun perin arvioidessa sääntelyn perustuslainmukaisuutta.

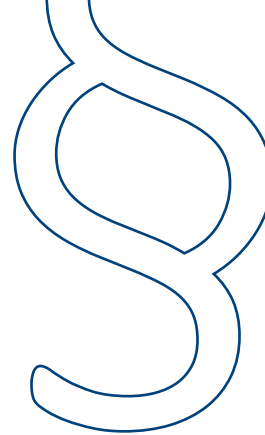
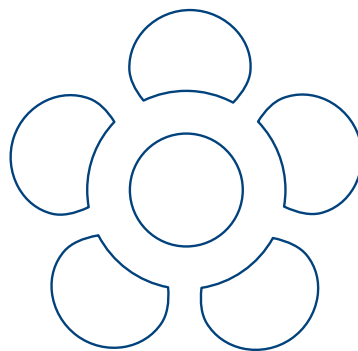
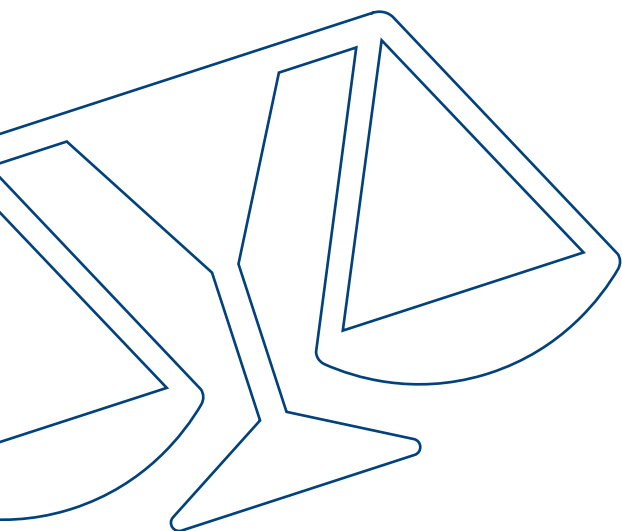
Korkein hallinto-oikeus kiinnitti perusteluissaan huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on sittemmin lausunnossaan PeVL 24/2014 vp arvioinut ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan pakkojäsenyyttä ja pitänyt sitä perustuslaissa turvatun yhdistymisvapauden vastaisena huolimatta siitä, että säännöshdotus ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan julkisista tehtävistä vastasi asiallisesti sisällöltään yliopistolain sääntelyä ylioppilaskunnan tehtävistä. Lausunnossaan PeVL 33/2018 vp perustuslakivaliokunta puolestaan totesi, että ehdotetulla korkeakouluopiskelijoiden terveydenhuollon järjestämistä koskevalla sääntelyllä oli vaikutuksia niihin ylioppilaskunnan erityisiin tehtäviin, joita perustuslakivaliokunta oli pitänyt riittävänä perusteena ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle. Siten valiokunta katsoi, että ehdotetulla sääntelyllä saattoi olla merkitystä arvioitaessa pakkojäsenyyttä valtiosääntöoikeudellisesti.

Korkein hallinto-oikeus katsoi perusteluissaan, että

perustuslakivaliokunnan käytännössä on lausunnon PeVL 11/2009 vp jälkeen esitetty kannanottoja, joiden perusteella valiokunnan suhtautumista ylioppilaskunnan pakkojäsenyyteen yhdistymisvapauden rajoitukseksi voidaan nyttemmin pitää ainakin jossain määrin kyseisessä lausunnossa esitettyä kriittisempänä. Niissä ei kuitenkaan ole suoraan arvioitu ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä koskevan sääntelyn perustuslainmukaisuutta eikä niistä ole johdettavissa tältä osin valiokunnan kannan muutosta. Valiokunnan lausunnoissa on sen sijaan edelleen tuotu esiin, että aiemmassa lausuntokäytännössä ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden on katsottu olevan, ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnista poiketen, hyväksyttävissä etenkin sen vuoksi, että ylioppilaskuntaa on vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa. Pelkästään se seikka, että ylioppilaskunnan tehtävissä on lausunnon PeVL 11/2009 vp antamisen jälkeen tapahtunut lainsäädännöllisiä muutoksia, ei anna aihetta katsoa, että ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä koskevan sääntelyn soveltamista tulisi pitää selvästi ja riidattomasti negatiivisen yhdistymisvapauden vastaisena. Siten yliopistolain pakkojäsenyyttä koskevan säännöksen soveltaminen nyt käsillä olevassa tilanteessa ei ole perustuslain 106 §:ssä tarkoitettulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Korkein hallinto-oikeus katsoi lisäksi, ettei asiaa ole myöskään perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn johdosta syytä arvioida toisin sen vuoksi, että lainsäädännössä yliopiston opiskelijat on tältä osin asetettu eri asemaan kuin ammattikorkeakoulujen opiskelijat. Erilaiselle kohtelulle on katsottava olevan yliopistojen perustuslaissa turvattuun itsehallintoon palautuvia hyväksyttäviä perusteita.

Asiaa ratkaistaessa toimitettiin äänestys perusteluista äänin 3–2. Myös vähemmistö olisi hylännyt valituksen. Äänestyslausunnossa todettiin, että koska yliopistolain 46 §:n säännös ylioppilaskunnan pakkojäsenyydestä ei ole lainkaan ristiriidassa perustuslain yhdistymisvapauden kanssa, asiassa ei tule enemmälti arvioida, olisiko ristiriita yliopistolain soveltamisen ja perustuslain välillä perustuslain 106 §:ssä tarkoitettulla tavalla ilmeinen.



Kansliapäällikön katsaus: Muutto väistötiloihin

Emil Waris, kansliapäällikkö

Tammi–helmikuun vaihteessa 2021 korkein hallinto-oikeus muutti Helsingin Kaartinkaupungista toimitilojensa peruskorjauksen ajaksi väistötiloihin Paasivuorenkadulle Hakaniemeen. Peruskorjauksen on arvioitu valmistuvan vuoden 2023 aikana, jolloin korkein hallinto-oikeus palaa Kaartinkaupunkiin Kasarmitorin laidalle.

Korkeimman hallinto-oikeuden pysyviä toimitiloja ja väistötiloja yhdistävät sattumalta samankaltaiset historialliset vaiheet. Korkeimman hallinto-oikeuden rakennuksessa Kasarmitorin laidalla on alun perin toiminut Helsingfors Sparbank. Kolmekymmentäluvulla rakennukseen muutti Yleisradio ja vuonna 1984 kor-

kein hallinto-oikeus. Hakaniemen väistötilojen kiinteistön paikalla toimi vuodesta 1906 Työmies-lehti sekä sosialidemokraattisen puolueen päämaja. Sitten min puretun talon tilalle vuonna 1981 valmistuneessa rakennuksessa olivat puolestaan Suomen Työväen Säästöpankin ja myöhemmin Nordean tilat. Rahoitusalaan ja journalismiin liittyvät rakennushistoriat kuvastavat osuvasti korkeimman hallinto-oikeuden laajaa yhteiskunnallista toimialaa. Korkein hallinto-oikeus on ylin oikeusaste muun muassa verotusta, asiakirjajulkisuutta sekä maankäyttöä ja rakentamista koskevissa valitusasioissa.

Väistömuuton valmistelu ja toteutus oli koko henki-



lökunnalle huomattava operaatio. Tehtävänä oli vuosien varrella kertyneiden aineistojen läpikäyntiä, lajittelua, hävittämistä ja pakkaamista sekä kalusteiden inventointia, kunnostustarpeiden arviointia ja sijoittelupalapeli.

Epidemiaolosuhteet vaikeuttivat jossain määrin muuttovalmisteluja, mutta toisaalta uudet etätyörutiinit loivat aivan erilaiset edellytykset keskeytsettömälle toiminnalle kuin ennen koronaa. Kirjaimo ja muut kriittiset toiminnot suljettiin perjantaina 29.1.2021 klo 16.15 Kaartinkaupungissa ja avattiin maanantaina 1.2.2021 klo 8.00 Hakaniemessä. Muissa toiminnoissa työtä jatkettiin etänä, kunnes huoneka-

lut, työvälineet ja aineistot olivat löytäneet uusille paikoilleen. Henkilöstö tutustui uuteen työympäristöön porrastetusti.

Väistötilat on henkilökunnan keskuudessa arvioitu toimiviksi. Sijainti on hyvä, tilaratkaisut selkeät ja valoisuus, kunto ja siisteys luovat viihtyisyyttä. Tilojen kaikkia ominaisuuksia ei ole päästy vielä täysimittaisesti kokeilemaan. Koko henkilökunnan yhteiseksi kohtaamispaikaksi suunniteltu kahvio- ja taukotila on laajan etätyön vuoksi jäänyt vielä vajaalle käytölle. Toisaalta väljempi tila mahdollistaa hyvin turvavälien säilyttämisen paikan päällä tarvittavan henkilöstön lounaan ja muiden taukojen yhteydessä. Samoin audi-



torio odottaa laajempia kokoontumismahdollisuuksia. Sillä välin tila on useampaan otteeseen valjastettu studioksi virtuaalisten tilaisuuksien verkkolähetyksiä ja muita etäkokoontumisia varten.

Erilaiset virtuaaliset tilaisuudet ovatkin tulleet osaksi epidemia-ajan arkea. Myös hallintotuomioistuinten koko henkilökunnalle suunnattu jokavuotinen hallintotuomioistuinpäivä järjestettiin maaliskuussa 2021 ensimmäistä kertaa etälähetyksenä, jota seurasi yli 400 osallistujaa. Korkein hallinto-oikeus isännöi vuoden aikana myös virtuaalisia ”vierailuja” sekä muun muassa lainasi auditorionsa pohjoismaiseen oikeudenkäyntikilpailuun osallistuvan Suomen opiskelijajoukkueen käyttöön.

Syksyllä henkilökunnan virkistyspäivänä voitiin sentään kokoontua. Tutustuimme ryhmiin jakautuneina muun muassa uuden kaupunginosamme piirteisiin asiantuntijan opastuksella. Samoin Suomen korkeimpien oikeuksien yhdessä isännöimä Pohjoismaiden korkeimpien oikeuksien presidenttikokous kyettiin järjestämään Rovaniemellä syyskuussa. Epidemian aiheuttaman tauon jälkeen kokoontuminen oli erityisen tervetullut ja tunnelma kokouksessa iloinen ja vapautunut.

Istuntoja, eli sisäisiä kokouksia lainkäyttöasioiden esittelyä ja päätösneuvotteluja varten, on vuoden 2021 aikana edelleen järjestetty epidemiaolosuhteiden mukaan sekä läsnä että etäyhteyksiä käyttäen. Mahdoli-



suudet arvokkaaseen välittömään vuorovaikutukseen on tartuntatilanteen salliessa hyödynnetty.

Vastaavasti kansliahenkilökunta on kiitettävän itseohjautuvasti toiminnollain ja tiimeittain sopeutunut kulloisenkin tilanteen läsnä- tai etätyötarpeisiin.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa järjestetään tyypillisesti vain yksittäisiä suullisia käsittelyjä vuodessa. Suullisen käsittelyn sali olisi edellyttänyt siinä määrin ylimääräisiä teknisiä ja turvallisuusjärjestelyjä, että sellaisen toteuttamista ei pidetty järkevänä väistötiloissa. Väistötoimintansa aikana korkein hallinto-oikeuden sijaan lainaa muiden tuomioistuinten tiloja suullisten käsittelyjensä järjestämiseen. Toistaiseksi suulliset käsittelyt on järjestetty korkeimman oikeuden tiloissa.

Sitoutunut henkilöstö ja sopeutetut työmenetelmät ovat mahdollistaneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa tuloksellisen toiminnan läpi vuoden 2021 muutosten. Vireillä olevia asioita on kyetty ratkaisemaan selvästi enemmän kuin uusia on saapunut, ja vireillä olevien asioiden määrä on näin saatu laskettua erinomaiselle tasolle.

Korkein hallinto-oikeus toimii siis tehokkaasti väistötiloissa ja pysyvien toimitilojen peruskorjaus on hyvässä vauhdissa. Jäljellä on edelleen huomattavasti suunnittelutyötä. Korkeimman hallinto-oikeuden historiallisesti arvokkaihin tiloihin on päivitetyn talotekniikan ohella luotava uudet puitteet modernille lainkäyttötoiminnalle ja työssä viihtymiselle.

Korkeimman hallinto-oikeuden antamat lausunnot vuonna 2021

Liikenne- ja viestintäministeriö

- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi ilmailulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi

Oikeusministeriö

- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi lunnastuslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- Lausunto saamelaiskäräjälain muutosta valmistelleen toimikunnan mietinnöstä
- Lausunto turvapaikanhakijoita avustavien lakimiesten pätevyyttä ja huolellisuutta koskevasta arvio-muistiosta

- Lausunto työryhmän muistiosta sovittelun mahdollisuuksista hallintoasioissa

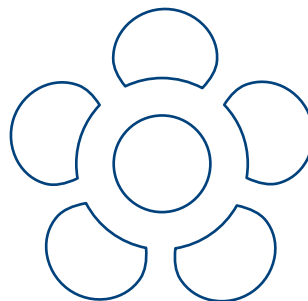
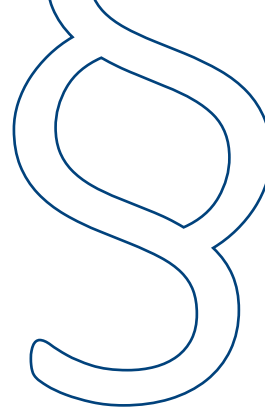
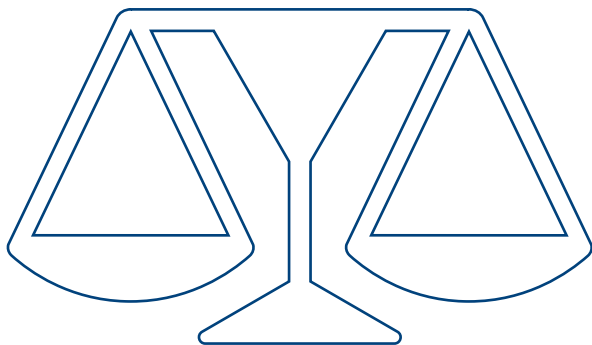
- Utlåtande om utkast till regeringens proposition med förslag till Ålands självstyrelselag

Puolustusministeriö

- Lausunto asevelvollisuuslain ja naisten vapaaehtoisesta asepalvelusta koskevan sääntelyn uudistamista koskevasta työryhmän mietinnöstä

Sisäministeriö

- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi
- Lausunto työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohdeltusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi



Sosiaali- ja terveysministeriö

- Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen

Valtiovarainministeriö

- Lausunto ehdotuksesta valtion kiinteistöstrategiaksi 2030
- Lausunto kotikuntalain kokonaisuudistuksessa huomioon otettavista asioista
- Lausunto työryhmän ehdotuksesta valtion toimitalstrategiaksi 2030

Ympäristöministeriö

- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi jätelain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamiseksi
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaa-voitus- ja rakentamislaki
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi ilmastolaiksi
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta

Ålands landskapsregering

- Utlåtande om lagförslag om näringsrätt och näringstillstånd

Korkein hallinto-oikeus teki neljä ennakkoratkaisupyyntöä unionin tuomioistuimelle vuonna 2021

KHO 2021:42 – C-270/21

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ratkaistavana, onko kansallinen viranomainen (Opetushallitus) voinut hylätä A:n hakemuksen, joka koskee lastentarhanopettajan ammattipätevyiden tunnustamista. A on hakenut ammattipätevyiden tunnustamista Viron sosialistisessa neuvostotasavallassa vuonna 1980 suorittamansa varhaiskasvatusalan tutkinnon, Virossa vuosina 2006 ja 2013 suorittamiensa korkeakoulututkintojen, jotka eivät ole kasvatustieteen alalta, sekä vuonna 2017 Viron opettajaliiton myöntämän lastentarhanopettajan ammattipätevyyttä koskevan asiakirjan perusteella.

Opetushallitus on katsonut, että A:n todistukset eivät tuota sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 7 §:n, sellaisena kuin se oli voimassa 1.1.2013, mukaista kelpoisuutta lastentarhanopettajan tehtävään. Opetushallituksen päätöksen mukaan lastentarhanopettajan ammatti ei ole Virossa säännelty ammatti eikä A:n esittämää lastentarhanopettajan ammattitodistusta ole Viron lainsäädännössä määritelty kelpoisuusvaatimukseksi lastentarhanopettajan tehtävään. A ei myöskään ole esittänyt todistusta, jonka mukaan hän olisi kymmenen viimeksi kuluneen vuoden aikana harjoittanut ammattiaan täysipäiväisesti vuoden ajan tai osa-aikaisesti vastaavan ajan toisessa jäsenvaltiossa, jossa kyseinen ammatti ei ole sään-

nely. Opetushallitus on myös katsonut, että huolimatta siitä, onko ammatti Virossa säännelty, A:n ammattipätevyys ei kuulu ammattipätevyiden tunnustamisesta annetun lain soveltamisalaan. A:lla ei asiakirjojen mukaan ole toisessa jäsenvaltiossa varhaiskasvatuksen alalla suorittettua koulutusta tai toisessa jäsenvaltiossa varhaiskasvatuksen tehtävissä hankittua ammattikokemusta, sillä hänen koulutuksensa varhaiskasvatuksen alalta on Neuvostoliitosta ja hänen työkokemuksensa varhaiskasvatuksen tehtävistä Neuvostoliitosta ja Suomesta.

Hallinto-oikeus on hylännyt A:n valituksen. Valituksessaan A on katsonut, että hänellä on kotimaassaan Virossa lastentarhanopettajan tehtävään vaadittava koulutus ja hänelle on myönnetty pedagogista osaamista osoittava asiakirja. Lastentarhanopettaja on säännelty ammatti Virossa. Vaikka vaatimuksien täyttymisen arvioi viimesijassa työnantaja, tämä ei poista sitä tosiseikkaa, että Viron lainsäädännössä on säännelty kriteerit lastentarhanopettajan ammatin harjoittamiseksi. Lisäksi A on vedonnut siihen, että hänen Viron sosialistisessa neuvostotasavallassa suorittamansa varhaiskasvatusalan tutkinto on rinnastettu Virossa suoritettuihin tutkintoihin, minkä lisäksi hänellä on lastentarhanopettajan pätevyyttä koskeva ammattitodistus.

Korkein hallinto-oikeus on välipäätöksellään päät-

tänyt esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

1) Tuleeko ammattipätevyden tunnustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2013/55/EU (jäljempänä 'ammattipätevyysdirektiivi'), 3 artiklan 1 kohdan a alakohtaa tulkita siten, että säänneltyä ammattina pidetään sellaista ammattia, jonka kelpoisuusvaatimukset on yhtäältä määritelty jäsenvaltion opetusministerin antamassa asetuksessa, lastentarhanopettajalta vaadittava pedagogisen kompetenssin sisältö on määritelty ammattistandardissa ja jäsenvaltio on sisällyttänyt lastentarhanopettajan ammatin komission ylläpitämään säänneltyjä ammatteja koskevaan tietokantaan, mutta toisaalta tämän ammatin kelpoisuusvaatimuksia koskevan asetuksen sanamuodon mukaan työnantajalle jää harkintavalta arvioida kelpoisuusvaatimusten täyttyminen erityisesti vaatimuksena olevan pedagogisen kompetenssin osalta, eikä pedagogisen kompetenssin täyttymisen osoittamistapoja ole säännelty kyseisessä asetuksessa tai missään muussa laissa, asetuksessa tai hallinnollisessa määräyksessä?

2) Siinä tapauksessa, että vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myönteinen, voidaanko sellais-

ta lähtöjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen myöntämää ammattipätevyyteen liittyvää todistusta, jonka saamisen edellytyksenä on työkokemus kyseisestä ammatista, pitää ammattipätevyysdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna pätevyystodistuksena tai muuna muodollista pätevyyttä osoittavana asiakirjana, jos todistuksen myöntämisen perusteena oleva työkokemus on lähtöjäsenvaltiosta ajalta, jolloin se on ollut sosialistinen neuvostotasavalta ja toisaalta vastaanottavasta jäsenvaltiosta, mutta ei lähtöjäsenvaltiosta sen uudelleen itsenäistymisen jälkeiseltä ajalta?

3) Tuleeko ammattipätevyysdirektiivin 3 artiklan 3 kohtaa tulkita siten, että ammattipätevyyttä, jonka perustana on tutkinto, joka on suoritettu jäsenvaltion maantieteellisellä alueella sijainneessa oppilaitoksessa aikana, jolloin jäsenvaltio ei ole ollut olemassa itsenäisenä valtiona vaan sosialistisena neuvostotasavaltona, sekä työkokemusta, joka on hankittu tämän tutkinnon perusteella kyseisessä sosialistisessa neuvostotasavallassa ennen jäsenvaltion uudelleen itsenäistymistä, pidetään kolmannessa maassa hankittuna ammattipätevyytenä niin että tähän ammattipätevyyteen vetoaminen edellyttäisi lisäksi kolmen vuoden työkokemusta lähtöjäsenvaltiosta sen uudelleen itsenäistymisen jälkeiseltä ajalta?

KHO 2021:51 – C-296/21

A oli siirtänyt deaktivoituksi esittämiään aseita Itävallasta Suomeen ja esittänyt Suomessa viranomaisille aseita koskevan Itävallassa laaditun deaktivointitodistuksen. Suomen poliisi ei ollut hyväksynyt todistusta ja oli tutkinut deaktivoinnin uudestaan, koska todistuksen antaja ei ollut säädöksissä edellytetty viranomainen eikä antajaa ollut myöskään mainittu deaktivointiasetuksen tarkoittamassa komission luettelossa. Poliisi oli katsonut, että aseita oli pidettävä ampuma-aselain mukaisina lupaa vaativina ampuma-aseina, ja tehnyt ampuma-aselain mukaisen haltuunottoa koskevan päätöksen, koska A:lla ei

ollut kyseessä olevien ampuma-aseiden hallussapitoon oikeuttavaa lupaa. A oli esittänyt Itävallan viranomaisten antaman selvityksen siitä, että Itävalta oli nimennyt todistuksen antaneen yhtiön deaktivointiasetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaiseksi tarkastusyksikökseen. Hallinto-oikeus oli hylännyt A:n valituksen.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ratkaistavana, oliko asiassa esitetty Itävallasta Suomeen siirrettyjen aseiden Itävallassa annettu deaktivointitodistus ollut deaktivointiasetuksen 3 artiklan mukainen ja oliko Suomen viranomaisten tullut tunnustaa se deaktivointiasetuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti,

vaikka kyseistä deaktivoititodistuksen antanutta tarkastusyksikköä ei ollut mainittu deaktivoitiasetuksen 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa tuolloin julkaistuna olleessa komission luettelossa.

Korkein hallinto-oikeus päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklassa tarkoitettua ennakkoratkaisukysymyksen:

1. Kun kyse on deaktivoitujen ampuma-aseiden siirtämisestä unionissa ja kun otetaan huomioon aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 91/477/ETY säännökset, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/51/EY, sekä komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/2403 määräykset deaktivoitistandardeja ja -tekniikoita koskevien yhteisten suuntaviivojen vahvistamisesta sen varmistamiseksi, että deaktivoitujen ampuma-aseet tehdään pysyvästi ampumakelvottomiksi, ja erityisesti asetuksen 3 artiklan 1 kohta:

a) voidaanko kansallisen viranomaisen vahvista-

maa deaktivoititodistuksen antanutta tarkastusyksikköä pitää asedirektiivissä ja deaktivoitiasetuksen 3 ja 7 artiklassa tarkoitettuna yksikkönä, vaikka sitä ei ole mainittu komission 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti julkaisemassa luettelossa, kun mainitun jäsenvaltion eri viranomaiset ovat ilmoittaneet aseiden siirtäjälle todistuksen antaneen GmbH-yhtiömuodossa toimivan tarkastusyksikön olevan asetuksen mukaisesti siihen valtuutettu ja

b) voidaanko jäsenvaltion aseiden deaktivoitintia varten nimeämästä tarkastusyksiköstä esittää asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaisen komission internetsivulla julkaisemassa luettelossa olevan merkinnän sijasta muuta kansallisen viranomaisen antamaa selvitystä siten, että tällaisen tarkastusyksikön antama deaktivoititodistus täyttäisi asetuksessa määrätyt vaatimukset siinä määrin, että jäsenvaltion on tunnustettava asetuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti toisessa jäsenvaltiossa annettu deaktivoititodistus?

KHO 2021:151 – C-662/21

Kansallinen audiovisuaalinen instituutti oli velvoittanut A:n lisäämään kuvaohjelmalain mukaiseen luokitteluun perustuvat ikärajamerkinnät kuvaohjelmatalleiden tuotetietojen yhteyteen, kun tämä tarjosi niitä verkkokaupassaan ostettaviksi.

A:n mukaan sen verkkokaupassaan markkinoimat kuvaohjelmatalleentteet olivat peräisin muista Euroopan unionin jäsenmaista ja ne oli luokiteltu alkupe-
rämaassa ja varustettu alkuperämaan ikärajamerkinnöillä.

Asiassa oli kysymys siitä, ovatko kuvaohjelmien luokittelua ja merkintää koskevat kuvaohjelmalain säännökset perusteltuja lasten suojelemiseksi heidän kehitykselleen haitallisilta kuvaohjelmilta ja ovatko säännökset oikeasuhteisia lasten suojelemisen tavoitteeseen nähden ja siten oikeutettuja SEUT 36 artiklan perusteella.

Korkein hallinto-oikeus päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat SEUT 267 artiklassa tarkoitettua ennakkoratkaisukysymykset:

1. Onko SEUT 34 artikla, ottaen huomioon SEUT 36 artiklan, esteenä kuvaohjelmalain 5 §:n 1 momentin säännöksen tulkinnalle, joka edellyttää kuvaohjelmatalleiden luokittelua kuvaohjelmalain mukaisesti ja kuvaohjelmalain mukaiseen luokitteluun perustuvien ikärajamerkintöjen tekemistä tuotetietojen yhteyteen jo siinä vaiheessa, kun kuvaohjelmatalleentteet ovat verkkokaupassa myytävänä, vaikka kuvaohjelmatalleentteet on luokiteltu ja merkitty toisessa jäsenvaltiossa, eikä tallenteita ole vielä toimitettu Suomeen?

Onko kysymyksen arvioinnissa merkitystä sillä, ettei kuvaohjelmalaki sisällä säännöstä luokittelusta ja merkitsemisestä poikkeamisesta sillä perusteella,

että kuvaohjelmatalenteen ostajan täysi-ikäisyydestä on varmistuttu, ja että edellä todettua uudelleen luokittelua ja merkitsemistä koskevaa vaatimusta sovelletaan kuvaohjelmatalenteen tarjoamiseen verkko-kaupassa vain, jos ohjelmaa tarjoaa yhteisö tai elinkeinonharjoittaja, joka on rekisteröity Suomessa tai jolla on toimipaikka Suomessa, tai ohjelmaa tarjoaa henkilö, joka on Suomen kansalainen tai jolla on vakinainen asuinpaikka Suomessa, taikka päätös ohjelman tarjoamisesta on tehty Suomessa?

2. Jos edellä todetun uudelleen luokittelua ja merkitsemistä koskevan vaatimuksen oikeasuhteisuus edellyttää, että vaatimuksesta voidaan poiketa sillä perusteella, että kuvaohjelmatalenteen ostajan täysi-ikäisyydestä on varmistuttu, onko täysi-ikäisille tapahtuvan myynnin osalta edellytettävä, että kuvaohjelmatalenteiden tilaus- ja ostovaiheessa ostajan täysi-ikäisyydestä on täysi varmuus vai riittääkö, että kuvaohjelmatalenteen myyjä pyrkii varmistumaan ostajan täysi-ikäisyydestä?

KHO 2021:153 – C-676/21

A oli hankkinut toisesta unionin jäsenvaltiosta käytetyn ajoneuvon, jonka hän oli tuonut Suomeen ja rekisteröinyt täällä tieliikenteeseen. Käytettyään ajoneuvoa Suomessa noin kolmen vuoden ajan A oli myynyt ajoneuvon Saksaan. Verohallinto oli hylännyt A:n tekemän autoveron vientipalautusta koskevan hakuksen, koska autoverolain (1482/1994) 34 d §:n 2 momentin mukaan autoveroa ei palauteta ajoneuvosta, jonka ensimmäisestä käyttöönotosta on vientijakohtana kulunut vähintään kymmenen vuotta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ratkaistavana kysymys siitä, oliko autoveron vientipalautukselle asetettu ajoneuvon käyttöikä koskeva rajausta ristiriidassa unionin primaarioikeuden kanssa siten, että A:lle olisi tullut palauttaa vientijakohtana ajoneuvon arvoa jäljellä ollut autoveron osuus.

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

1. Voivatko Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannen osan II osaston tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset tai SEUT 110 artikla olla esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan ajoneuvon arvoon sisältyvää autoverolaissa (1482/1994) tarkoitettua autoveroa ei pää-

asiassa kyseessä olevien olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa palauteta ajoneuvon omistajalle, kun tämä vie ajoneuvon pysyvästi maasta toisessa jäsenvaltiossa käytettäväksi, ja onko tässä yhteydessä annettava merkitystä sille, onko ajoneuvoa ollut tarkoitus käyttää vakinaisesti pääasiassa autoveron kantaneen jäsenvaltion alueella ja onko sitä myös tosiasiallisesti käytetty vakinaisesti pääasiassa siellä?

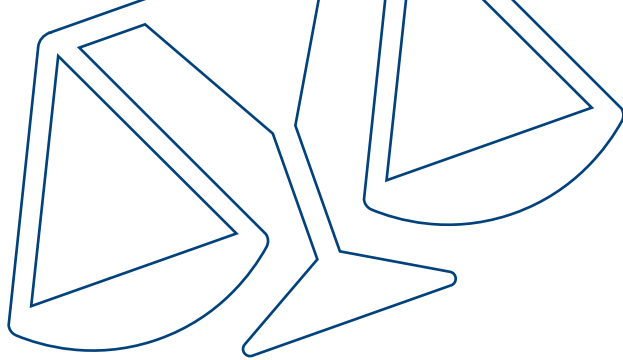
2. Mikäli ajoneuvon käyttötarkoituksella ja tosiasiallisella käytöllä on merkitystä ensimmäiseen kysymykseen annettavan vastauksen kannalta, miten kyseinen muu kuin vakinainen käyttötarkoitus ja käyttö on osoitettava sikäli kuin omistusaajoneuvon käyttöaika jäsenvaltiossa ei ole etukäteen todennettavissa?

3. Mikäli autoverolaissa tarkoitettua vientipalautuksen suorittamatta jättäminen muodostaa pääasiassa kyseessä olevien olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeva rajoituksen, voidaanko rajoitus oikeuttaa tavoitteella hillitä vanhojen ja usein huonokuntoisten ja saastuttavien ajoneuvojen maastavientiä? Onko vientipalautuksen rajaamista alle kymmenen vuotta vanhoihin ajoneuvoihin pidettävä unionin oikeuden vastaisena siitä syystä, että autoveroa kuitenkin kannetaan käytettynä maahan tuoduista ajoneuvoista niiden käyttöiästä riippumatta?



Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstö 1.1.–31.12.2021

vv. = virkavapaalla (31.12.2021) **ma.** = määräaikainen



Presidentti

Kari Kuusiniemi

Oikeusneuvokset

Janne Aer

Jaakko Autio

Kristina Björkqvall (ma.)

Monica Gullans

Petri Helander

Joni Heliskoski

Toni Kaarresalo (ma.)

Tuomas Kuokkanen

Juha Lavapuro

Tero Leskinen

Riitta Mutikainen

Anne Nenonen

Anne E. Niemi

Vesa-Pekka Nuotio

Mikko Pikkujämsä (vv.)

Taina Pyysaari

Hannele Ranta-Lassila (vv.)

Mika Seppälä

Outi Siimes (ma.)

Eija Siitari

Veronica Storträsk (ma.)

Outi Suviranta

Irma Telivuo

Kari Tornikoski

Robert Utter (ma.)

Ari Wirén (ma.)

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 (vv.)

Emil Waris (ma.)

Esittelijäneuvokset

Kristina Björkqvall (vv.)

Marita Eeva

Petri Hellstén

Riitta Hämäläinen (vv.)

Marja-Liisa Judström

Pekka Kempainen (ma.)

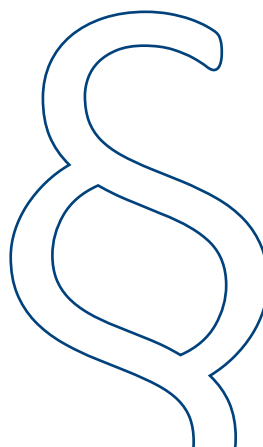
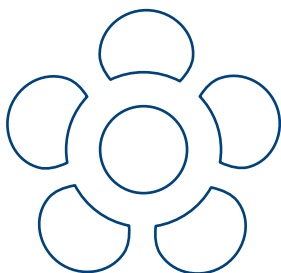
Hannele Klemettinen

Jukka Koivusalo (ma.)

Päivi Korkeakoski

Jarkko Kyllönen (vv.)

Saija Laitinen



Helmi Lajunen
 Petri Leinonen
 Suvi Leskinen (vv.)
 Stina-Maria Lund
 Minna Miettinen
 Eeva Mäenpää (ma.)
 Irene Mäenpää
 Hannamaria Nurminen (ma.)
 Elina Nyholm (vv.)
 Anu Punavaara (vv.)
 Kaisa Pärssinen-Knight (ma.)
 Elina Ranz
 Mikko Rautamaa
 Anne Rautiainen
 Jenny Rebold
 Pekka Savola (ma.)
 Satu Sundberg
 Katja Syväkangas

Oikeussihteerit

Anna Ahlberg
 Joonas Ahtonen (vv.)
 Satu Bäckmand-Liimatta
 Katariina Flinkman (ma.)
 Oona Fromholdt-Nyman (ma.)
 Johanna Haapala-Mrena (vv.)
 Anna Heikkilä
 Heidi Jääskeläinen (vv.)
 Tuula Karjalainen (ma.)
 Heli Karjalainen-Michael (ma.)
 Paul Karlsson
 Pekka Kempainen (vv.)
 Jukka Koivusalo (vv.)
 Mirka Kuisma (ma.)
 Turo Lehtonen (ma.)
 Liisa Leiniö (vv.)
 Laura Leino (ma.)
 Ilona Leinonen (vv.)
 Anna Mähönen (vv.)
 Satu Niemelä-Ahokas (ma.)
 Juuso Peltonen
 Laura Peni
 Niina Ristolainen (ma.)

Katja Rytilahti (ma.)
 Camilla Servo
 Katja Tertsonen (vv.)
 Vilma Vanhamäki (ma.)
 Maria Vapaavuori (ma.)
 Milla Wartiovaara

Apulaiskansliapäällikkö

Marko Leppänen

Tietopalvelupäällikkö

Satu-Maarit Tarkkanen

Viestintäpäällikkö

Jaana Lappalainen (ma.)

Kirjaaja

Leena Kokko

Informaatikko

Piia Rautiala

Vastaavat notaarit

Annika Aroharju
 Juha Rekola

Notaarit

Nina Hytönen
 Atte Hyväkkä
 Johanna Jokela
 Jukka Kajala (ma.)
 Kia Kopra (ma.)
 Salla Koskela (ma.)
 Nora Kurenkunnas
 Eeva Ryytty
 Anne Sahlman
 Soili Tolvanen
 Riitta Vaartio (ma.)
 Nina Äikäs

Arkistonotaari

Anni Kohvakka

Johdon sihteeri

Elina Tukiainen

Henkilöstöasiantuntija johdon sihteeri

Tanja Ravaja

Henkilöstösihteeri

Jenni Kauppinen (ma.)

Taloussihteeri

Päivi Koivurova (ma.)

Tietohallintosuunnittelija

Ville Tuominen

Erityissihteerit

Milla Jokinen (ma.)
 Krista Lappalainen (ma.)
 Matias Stubbe (ma.)

Jaostossihteerit

Merja Ahlfors
 Miska Ekström (ma.)
 Henrik Haijanen (ma.)
 Milla Jokinen (vv.)
 Rosa Kallatsa (ma.)
 Lassi Karpansalo (ma.)
 Soila Kayenge (vv.)
 Matleena Kinnunen (ma.)
 Nora Klemola
 Iisa Laaksonen (ma.)
 Krista Lappalainen (vv.)
 Salla Linnavirta (ma.)
 Iida Lähteenmäki (ma.)
 Aapo Mahlamäki (ma.)
 Minna Mali (ma.)
 Iida Nordström (ma.)
 Saara Palo (ma.)
 Tuula Pelkonen
 Katja Päivinen
 Olavi Rytönen (ma.)
 Maarit Sandström

Lotta Sassi (ma.)
Henrika Sookari (ma.)
Sara Svahn (ma.)
Essi Taavitsainen (vv.)

Apulaiskirjaaja

Jenni Mertaniemi (ma.)

Kirjaamosihteerit

Heli Hietala
Tiina Kaplas
Ada Nylund (ma.)

Arkistosihteerit

Susanna Roininen (ma.)

Viestintäsihteerit

Virve Pesonen

Kiinteistö- ja

virastopalveluvastaava

Antti Meriläinen

Virastomestarit

Janne Mikkonen (ma.)
Toni Pylvänäinen (ma.)
Tapani Ruostela
Saku Samposalo (ma.)

Lainkäytön

korkeakouluharjoittelijat

Annika Bärlund
Janika Fräntilä

Hallinnon kanslian harjoittelijat

Jasmin Tag
Milja Vanninen
Ella Vähäniitty

Vuoden 2021 aikana vakinaisesta virasta eronneet

Oikeusneuvokset

Toomas Kotkas 1.1.2021
Timo Räbinä 6.1.2021
Alice Guimaraes-Purokoski 1.11.2021

Esittelijäneuvokset

Esa Hakkola 1.1.2021
Riitta Kreula 1.1.2021
Liisa Selvenius-Hurme 1.1.2021
Antti Jukarainen 1.6.2021

Oikeussihteerit

Mika Paavilainen 1.1.2021

Viestintäpäällikkö

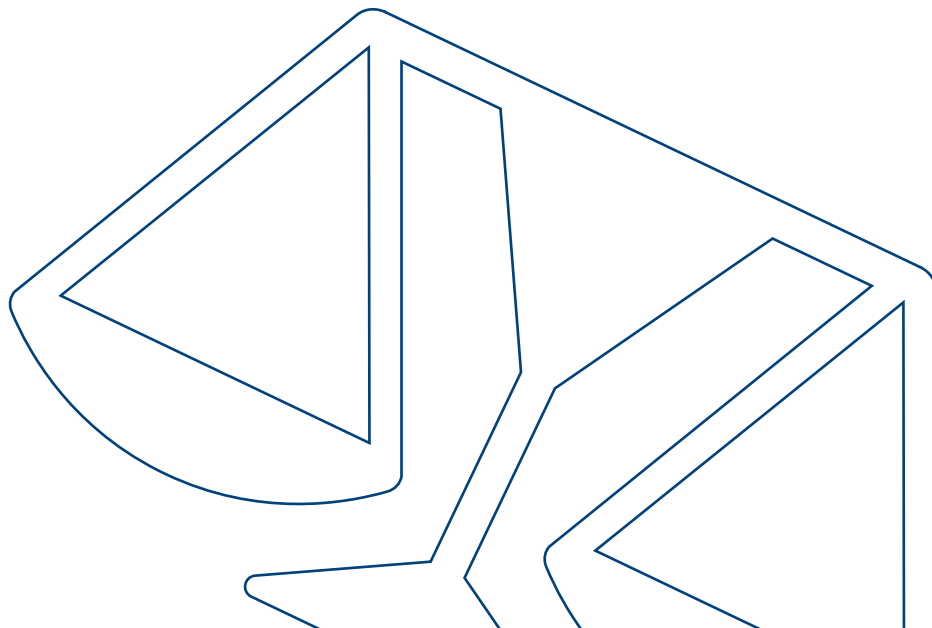
Päivi Musakka 1.7.2021

Taloussihteerit

Arja Mikkelinen 1.8.2021

Jaostosihteerit

Karita Kulmala 24.4.2021
Irma Reunanen 1.6.2021
Tarja Ekman 26.9.2021



Asiointi- ja yhteystiedot

Korkein hallinto-oikeus

PL 180
00131 Helsinki

Kirjaamo

Paasivuorenkatu 3
00530 Helsinki
Avoimna 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. 4, 17, 30, 46 Keksi agency
Kuvaaja Katri Lehtola

s.8 Piirre C Oy
Strategiakuvitus

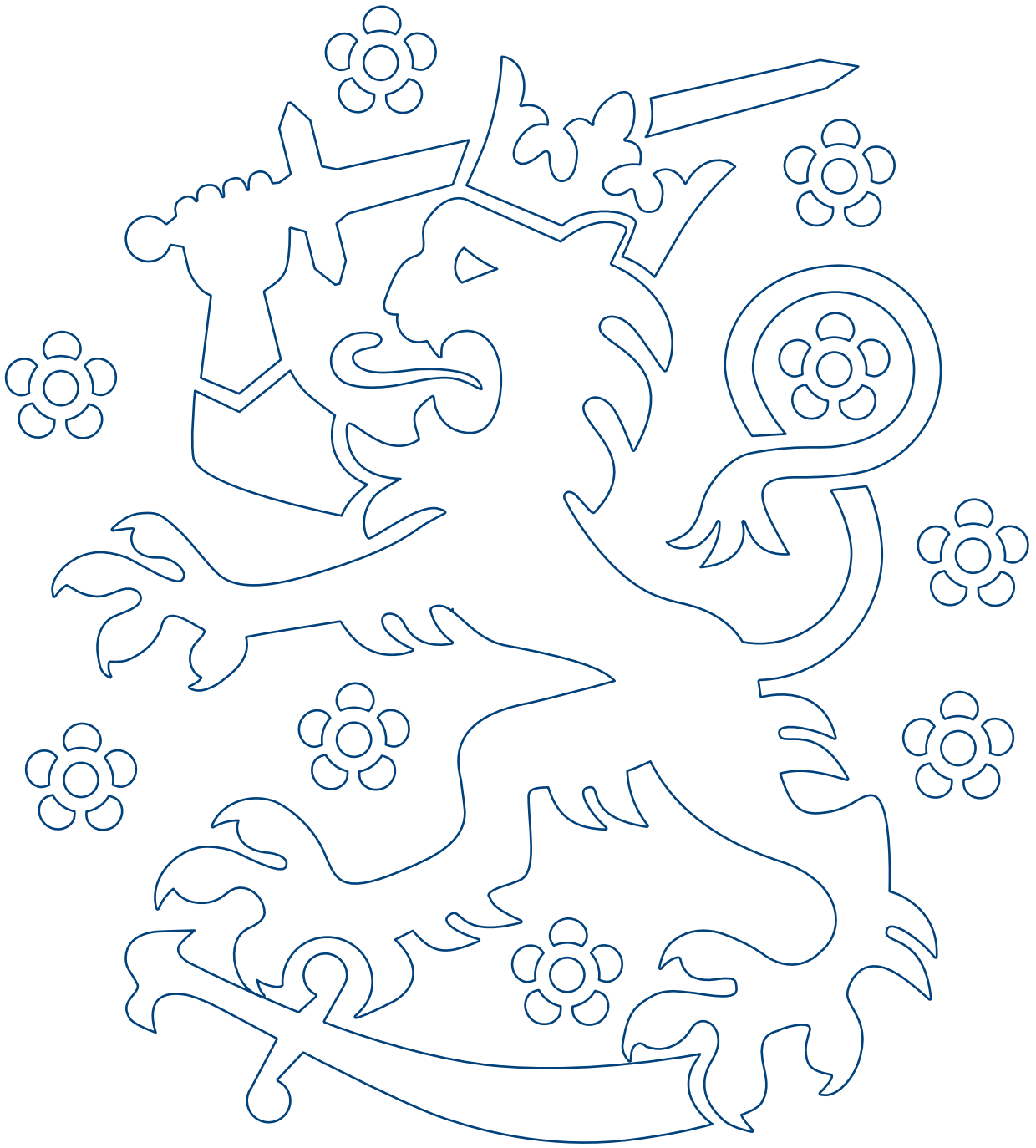
s. 14 Tuomioistuinvirasto
Kuvaaja Markus Sommers

s. 25, 42 iStockphoto

s. 47-48
Kuvaaja Mika Pakarinen

Taitto

Hanna Uuksulainen





Tilastot

Korkeimman hallinto-oikeuden työtilasto vuodelta 2021

Korkeimman hallinto-oikeuden työtilasto 2021 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	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	282	328	429	181	8,1	20	30	4	41	6	328
Valtio-oikeus	81	71	143	9	8,1	1	6		3		133
Kansalaisuusasiat	81	70	142	9	8,1	1	6		2		133
Muu valtio-oikeusasia		1	1		1,4				1		
Yleishallinto-oikeus	110	153	161	102	7,9	13	18	4	22	5	99
Maksuvapautus	3	6	8	1	5,0						8
Edunpalautus ja vahingonkorvaus	3	1	4		12,7		2		1		1
Asiakirjajulkisuus	27	44	20	51	12,1	2	6	1	2		9
Tietosuoja	1	8	1	8	13,9						1
Tasa-arvoasiat / muut kuin itsehallintoon liittyvät	5	4	7	2	10,8		1				6
Harkinnanvaraiset ja muut valtionosuudet ja -avustukset	9	17	20	6	7,2	1	5				14
Holhustoimen edunvalvonta	2	6	7	1	4,1				2		5
Passiasiat	3		3		19,0			2			1
Väestötietoasiat	3	6	6	3	10,0	1			1		4
Nimiasiat		2	2		1,6						2
Oikeusavun myöntäminen, avustajan määrääminen ja palkkio	32	34	45	21	7,3	7	4	1		5	28
Oikeudenkäyntimaksua koskeva valitus	11	5	12	4	8,1				12		

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Valtion perintö	1		1		7,7						1
Vankeinhoitoa koskevat asiat	4	13	14	3	3,9				2		12
Muu yleishallintoasia	6	7	11	2	6,8	2			2		7
Opetus- ja sivistystoimi	22	30	32	20	7,6	2	1		7		22
Perusopetus ja lukio	15	24	23	16	6,8		1		3		19
Ammattiopetus	1	1	2		9,5	1			1		
Ammattikorkeakoulut		2		2							
Yliopistot ja korkeakoulut	5	1	5	1	10,8	1			3		1
Muu opetus- ja sivistystoimiasia	1	2	2	1	7,6						2
Valtion virkamiehet	16	21	22	15	7,5	1			4	1	16
Virka- ja työsuhde	10	4	9	5	7,6				2	1	6
Palkkaus, työaika ja vuosiloma / valtion virkamiehet		8	4	4	5,3				1		3
Nimittäminen virkaan tai virkasuhteeseen	3	5	5	3	9,6	1					4
Muu virkamiesoikeusasia	3	4	4	3	6,8				1		3
Työvoima-asiat	9	9	15	3	6,9	1	2				12
Palkkaturva ja muu toimeentuloturva-asia	3	2	4	1	9,7						4
Työsuojelu	3	2	4	1	5,4	0					4
Asevelvollisuuslain mukainen palvelus	2		2		10,6		2				
Muu työvoima-asia	1	5	5	1	4,5	1					4
Turvallisuus, yleinen järjestys ja eräät luvat	44	44	56	32	9,4	2	3		5		46
Palo- ja pelastustoimi sekä väestönsuojelu		3		3		0					0
Ampuma-aseasiat	37	35	48	24	9,2	2	2		5		39
Arpajais- ja rahankeräysluvut		2	1	1	5,6						1
Todistajansuojelu		1	1		8,3						1
Muu turvallisuutta, yleistä järjestystä ja eräitä lupia koskeva asia	7	3	6	4	11,9		1				5

Itsehallinto	253	179	294	138	11,9	138	45		14	5	92
Ahvenanmaa	4	2	5	1	14,3	4	1				
Ahvenanmaan itsehallinto / ellei muussa asiaryhmässä	4	2	5	1	14,3	4	1				
Kunnallisasiat	78	82	110	50	8,1	8	6		10	5	81
Kunnallisvaalit		7	6	1	0,1					5	1

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Kunnan talous	10	3	10	3	11,8	1	2				7
Kunnalliset säännöt ja taksat	2	1	2	1	13,8	1					1
Virkavaali / kunnat ja kuntayhtymät	4	22	15	11	4,5				4		11
Palvelusuhdeturva / kunnat ja kuntayhtymät	19	9	22	6	8,5	2	2		1		17
Palkkaus, työaika ja vuosiloma / kunnat ja kuntayhtymät	2	7	4	5	4,7						4
Muu henkilöstöasia / kunnat ja kuntayhtymät	4	1	4	1	7,9	1					3
Muu kunnallisia	37	32	47	22	9,3	3	2		5		37
Kirkollisia	7	10	15	2	7,3		1		3		11
Palvelussuhde / kirkko	3	4	5	2	6,6				1		4
Muu henkilöstöasia / kirkko		3	3		4,4				2		1
Muu kirkollisia	4	3	7		8,9		1				6
Saamelaisia	164	85	164	85	14,8	126	37		1		
Saamelaiskärjävaalit	164	85	164	85	14,8	126	37		1		

Ulkomaalaisasiat	1273	1681	2037	917	7,4	8	159	13	108	5	1744
Ulkomaalaisasiat	1273	1681	2037	917	7,4	8	159	13	108	5	1744
Oleskeluluvat perheiden yhdistämisen perusteella	393	392	547	238	8,7	2	12	3	21		509
Muut oleskeluluvat	298	293	434	157	8,2	1	11		45	1	376
Karkottaminen	12	49	28	33	4,9	2	1		1		24
Ulkomaalaisen käännyttäminen	17	38	35	20	5,3	0	2		1	1	32
Turvapaikka-asiat	328	519	547	300	7,0	2	89	8	24	4	420
Turvapaikka-asiat / nopeutettu käsittely	182	336	376	142	5,4	1	41	2	11		321
Muukalaispassit ja muut matkustusasiakirjat	31	32	50	13	8,3		2		4		44
Viisumiasiat	1		1		3,9				1		
Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä		6	2	4	3,4						2
Muu ulkomaalaisasia	11	16	17	10	7,0		1				16

Rakentaminen	168	200	245	123	10,1	11	39		19	8	168
Maankäyttö- ja rakennusasiat	154	177	221	110	10,1	10	37		19	8	147
Maakuntakaava	5	26	6	25	13,9	0	3				3
Yleiskaava	20	13	23	10	12,3	0	4				19

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Asemakaava	33	17	37	13	12,0	4	4		3		26
Ranta-asetakaava	4	6	4	6	12,5		2				2
Rakennusjärjestys	1		1		12,6		1				
Tonttijako	5	3	6	2	12,4				1	5	
Kadut ja yleiset alueet	2	7	7	2	7,6						7
Poikkeaminen / maankäyttö- ja rakennusasiat	21	26	31	16	8,1	2	3		3	1	22
Suunnittelutarveratkaisu	8	7	10	5	9,7		1		1		8
Rakennuslupa	21	32	46	7	8,0	1	7		5	2	31
Toimenpidelupa	8	9	12	5	12,1		4		3		5
Ympäristönhoito ja rakennuksen kunnossapito	1	1	1	1	11,4		1				
Purkamislupa	3	2	2	3	19,3		2				
Maisematyölupa	2	5	3	4	12,4	1					2
Rakennusrasitteet	1			1			0				
Yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen		3	1	2	4,1						1
Rakennusvalvonta	16	16	27	5	8,6	1	4		3		19
Muu maankäyttö- ja rakennusasia	3	4	4	3	13,9	1	1				2
Tieasiat	7	20	19	8	8,5	1	1				17
Maantie	5	17	18	4	8,1	1	1				16
Yksityinen tie	2	1	1	2	15,7						1
Muu tieasia		2		2							
Kiinteistöasiat	7	3	5	5	15,6		1				4
Lunastusasiat	1	2	1	2	12,4						1
Etuosto-oikeus	6	1	4	3	16,4		1				3

Ympäristö	165	117	190	92	11,7	13	38	7	8	1	123
Ympäristönsuojelu	89	49	106	32	12,1	6	27	5	2	1	65
Ympäristölupa / metsäteollisuus		3		3							
Ympäristölupa / energian tuotanto	1	2	2	1	10,4		1				1
Ympäristölupa / kemikaaliteollisuus ja kemikaalien käsittely	3	1	2	2	12,0						2
Ympäristölupa / malmien louhinta ja mineraalien tuotanto	2		2		14,4		2				
Ympäristölupa / jätteiden käsittely	23	8	24	7	15,8		13		1		10

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU 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	2		2		14,0		2				
Ympäristölupa / louhinta, murskaus, asfalttiasema, betoniasema	2	5	4	3	7,2						4
Ympäristölupa / jäteveden johtaminen /- puhdistamo	4	1	4	1	17,6		1	2			1
Ympäristölupa / eläinsuojat	3	2	3	2	12,5			1			2
Ympäristölupa / turkistarhaus		1		1							
Ympäristölupa / turvetuotanto	9		9		14,8		1				8
Muu ympäristölupa-asia	2	2	2	2	9,1		1				1
Ympäristönsuojelulain mukainen valvonta ja hallintopakko	12	6	16	2	9,4		2	1		1	12
Muu ympäristönsuojelulain mukainen asia	3	3	4	2	12,3						4
Jättemaksut		3	1	2	2,0						1
Järjestetty jätteenkuljetus	2		2		11,8	1					1
Muu jätelain mukainen asia	5	7	9	3	9,0	1	1				7
Terveysvalvonta	10	4	13	1	9,9	3		1	1		8
Maasto- ja vesiliikenne	3		3		13,0	1	1				1
Ydinenergiain mukainen asia	2		2		15,6		2				
Muu ympäristönsuojeluasia	1	1	2		6,5						2
Vesitalous	22	26	29	19	10,6	0	3	2	2		22
Rakentaminen vesistöön	2	9	6	5	6,9		1		1		4
Ojitus	1		1		19,9		1				
Vesistön järjestely	2		2		9,3						2
Veden johtaminen nesteenä käytettäväksi ja pohjaveden ottaminen	2		2		8,9		1				1
Vesilain mukainen valvonta ja hallintopakko	3	5	6	2	8,8						6
Vesihuoltolain mukainen asia	12	12	12	12	13,1	0		2	1		9
Ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa tarkoitettua yhteiskäsittelyä koskevat asiat	8	10	3	15	10,9				1		2
Muu ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäsittelyn piiriin kuuluva asia	8	10	3	15	10,9				1		2
Luonnonsuojelu	39	28	42	25	11,5	6	8		3		25
Luonnonsuojelulain mukaiset asiat / paitsi Natura 2000 -verkosto	8	4	10	2	11,3	2	3		2		3

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Eläinsuojelu	21	16	20	17	12,9	1	3				16
Maa-ainesasiat	6	5	8	3	9,3		2				6
Muinaismuistoasiat		1		1							
Rakennussuojelu		2		2		0					
Muu luonnonsuojeluasia	4		4		9,5	3			1		
Ulkoilu ja leirintä	3		3		15,8	1					2
Ulkoiluasiat	3		3		15,8	1					2
Asuntotuotanto ja asuntoasiat	1		1		22,9						1
Muu asuntoasia	1		1		22,9						1
Ympäristönsuojelulaisia ja maa-aineslaissa tarkoitettua yhteiskäsittelyä koskevat asiat	3	4	6	1	6,7						6
Ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain yhteiskäsittelyn piiriin kuuluva lupa-asia	3	4	6	1	6,7						6

Sosiaali- ja terveydenhuolto	510	1037	1139	408	6,4	221	26		93	1	798
Sosiaaliasiat	460	921	1015	366	6,6	219	25		81		690
Toimeentulotuen takaisinperintä	4	5	8	1	5,1				2		6
Kehitysvammaisten erityishuolto	18	33	36	15	7,2	3	2		2		29
Vammaispalvelu	92	111	157	46	8,1	11	8		5		133
Omaishoidon tuki	45	89	109	25	7,6	1			3		105
Lastensuojelukustannusten korvaaminen	5	5	7	3	11,5						7
Muu sosiaalihuollon kustannusten korvaaminen	1	5	6		9,8						6
Sosiaalihuollon asiakasmaksut	3	3	4	2	13,1						4
Huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen	147	235	223	159	8,6	201	2		12		8
Kiireellinen sijoitus ja sen jatkaminen	1	11	12		5,1				8		4
Huostassapidon lopettaminen	3	44	28	19	5,9		2		7		19
Lupa lapsen tutkimiseen	2		2		8,2	2					
Yhteydenpidon rajoittaminen	21	29	38	12	6,6						38
Muut lastensuojeluasiat	4	34	22	16	4,6		10		1		11
Toimeentulotuen myöntäminen / kunnat	27	28	43	12	5,7		1		6		36
Toimeentulotuen myöntäminen / Kela	64	88	112	40	5,4	1			22		89
Muu sosiaaliasia	23	201	208	16	3,5				13		195

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Terveydenhuolto ja sairaanhoito	48	110	122	36	4,4		1		12	1	108
Hoitoon määrääminen mielenterveysasiassa	14	85	81	18	2,4				4	1	76
Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen mielenterveysasiassa	1	2	3		2,9				1		2
Terveydenhuollon ja sairaanhoitotoimen harjoittaminen	18	7	19	6	9,5				4		15
Elintarvikevalvonta	2		1	1	5,2						1
Terveydenhuollon kustannusten korvaaminen	6	3	9		9,9				1		8
Terveydenhuollon asiakasmaksut	3	4	4	3	5,9						4
Muu terveydenhuolto- ja sairaanhoitoasia	4	9	5	8	6,1		1		2		2
Lääkeasiat ja apteekkilaitos	2	6	2	6	12,1	2					
Muu lääkeasia	1	4	1	4	5,8	1					
Apteekkiasiat	1	2	1	2	18,3	1					

Taloudellinen toiminta mukaan lukien liikenne- ja viestintäasiat	149	256	282	123	8,2	18	28	3	41	24	168
Oikeushenkilöt ja teollisoikeudet	8	10	10	8	9,4	0	2		3		5
Yhtiöoikeudelliset hallintotoimet	2	2	4		6,5				2		2
Siviilioikeudelliset oikeushenkilöt	1			1		0					
Kauppa- ja yhdistysrekisteriasiat	1	1	1	1	14,0						1
Patentti, hyödyllisyysmalli ja integroitu piiri	1	1	2		7,4				1		1
Mallisuoja ja tavaramerkki	2	5	2	5	14,7		2				
Muu oikeushenkilöihin ja teollisoikeuksiin liittyvä asia	1	1	1	1	10,1						1
Elinkeinoasiat	84	71	123	32	9,4	12	15		18		78
Rahoitusmarkkinoiden valvonta	2	3	3	2	7,2						3
Vakuutustoiminta	1	1	1	1	14,3						1
Kaivostoiminta	23	18	31	10	9,7	1	2		11		17
Sähkömarkkinat	2	3	3	2	11,4	1	1		1		
Kiinteistöjen ja asuntojen välitys	4	2	3	3	9,7		1				2
Majoitus- ja ravitsemisliikkeen, anniskelulupa-asiat sekä alkoholin vähittäismyynti	1	4	1	4	6,1	1					
Kilpailuoikeus	1	4	4	1	20,1	2	1		1		

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Julkiset hankinnat	40	30	62	8	8,6	6	8		4		44
Kirjanpitolainsäädännön soveltaminen	6	4	9	1	10,4	1	1		1		6
Muu elinkeinoasia	4	2	6		7,6		1				5
Maa- ja metsätalous	12	13	16	9	10,0	2	7		0		7
Maataloustuotannon ohjaaminen / mm. kansalliset tuet		1		1							
Metsätalous		1	1		1,1						1
Porotalous	1	1		2							
Metsästys ja kalastus	8	3	6	5	15,0	2	4		0		0
Muu maa- ja metsätalousasia	3	7	9	1	7,6		3				6
EU:n rakennerahastojen tukitoimet	16	10	21	5	10,9	3	2	1	2		13
Euroopan aluekehitysrahasto / EAKR	2		1	1	14,8		0		1		
Euroopan maataloustuki- ja maaseuturahastot	12	10	18	4	10,3	2	1	1	1		13
Euroopan meri- ja kalatalousrahasto	1		1		13,7	1					
Muu EU:n rakennerahastojen tukitoimi	1		1		16,1		1				
Liikenne ja viestintä	29	152	112	69	6,0	1	2	2	18	24	65
Ajokortti, ajo-oikeus ja ammattiajolupa	6	12	15	3	6,6	1	1	2			11
Ammattimainen moottoriajoneuvoliikenne	4	5	9		6,0						9
Rautatieliikenne, merenkulku ja ilmailu	5	1	5	1	13,4				1		4
Tietoliikenne	1			1							
Merimiehiä, lentäjiä yms. koskeva asia		2		2							
Liikennevakuutusmaksut	4	10	11	3	6,9		1				10
Pysäköintivirhemaksut	7	7	13	1	5,3						13
Ylikuormamaksut		1		1							
Muu liikenneasia	2	114	59	57	5,2				17	24	18
Verot	328	299	462	165	10,1	12	72	7	26	6	339
Tulo- ja varallisuusvero	210	196	317	89	8,8	7	42	4	16	6	242
Henkilökohtaisen tulon verotus	30	67	79	18	7,1		2		5	6	66
Elinkeinotulon verotus	38	55	73	20	7,2	2	9	1	3		58
Lähdeverot	11	3	11	3	10,0						11
Kansainvälinen verotus	19	6	22	3	11,2	1	5				16

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu tulo- ja varallisuusveroasiassa	14	15	13	16	11,6	3	10		0		0
Verohallinnon ennakkoratkaisu tuloveroasiassa	39	30	50	19	9,6	1	8	1	3		37
Ennakkoperintä ja työnantajan sosiaaliturvamaksu	5	6	8	3	11,7						8
Kiinteistövero	48	11	52	7	9,6		6	1	5		40
Siirtohinnoittelu	5	3	8		13,7		2	1			5
Muu tulon tai varallisuuden perusteella kannettavaa veroa tai maksua koskeva asia	1		1		10,0						1
Arvonlisävero	38	47	55	30	11,1	4	17		6		28
Arvonlisäveroa koskevat valitukset	17	28	31	14	9,3		4		6		21
Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu arvonlisäveroasioissa	8	6	9	5	14,4	4	5				
Verohallinnon ennakkoratkaisu arvonlisäveroasiassa	12	9	12	9	14,5	0	8				4
Arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröinti ja ryhmärekisteröinti	1	1	1	1	10,1						1
Muu arvonlisäveroa tai vakuutusmaksuveroa koskeva asia		3	2	1	4,8						2
Ajoneuvoja koskevat verot ja maksut	13	10	16	7	13,4		0	2	0		14
Autoverovalitukset		2	1	1	8,0						1
Ajoneuvovero	1	3	2	2	4,9						2
Autoverovalitukset / Verohallinto	7	5	10	2	11,9			2			8
Autoverovalitukset / Trafi	5		3	2	26,0		0		0		3
Valmisteverot ja tulliasiat	37	13	42	8	17,5		7	1	2		32
Tullausvalitukset	7	6	12	1	12,6		1		2		9
Ennakkoratkaisut valmistevero- ja tulliasioissa	2	1	2	1	23,3		1				1
Tullin suorittama valvonta / mm. EU-tuet	1		1		29,4		1				
Valmisteverot	27	6	27	6	18,7		4	1			22
Muut verot ja verotusmenettely	30	33	32	31	9,8	1	6		2		23
Perintö- ja lahjavero	10	12	9	13	7,5		2				7
Varainsiirtovero	3	4	3	4	14,9		1		1		1
Jätevero	4	1		5			0				
Muut valtiolle perittävät maksut / mm. maksuperustelakiin perustuvat	2	2	4		15,9		1				3

	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Verohallinnon ennakkoratkaisu muussa veroasiassa	10	11	13	8	10,0	1	2				10
Muu veroasia	1	3	3	1	2,7				1		2
Muut asiat	1	2	3		9,4		1		1		1
Eläkeasiat	1	2	3		9,4		1		1		1
Eläkeasiat	1	2	3		9,4		1		1		1
Korkein hallinto-oikeus yhteensä	3129	4099	5081	2147	8,1	441	438	34	351	56	3761

B. Muutoksenhakulajeittain	VIREILLÄ VUODEN ALUSSA	SAAPUNUT VUODEN AIKANA	RATKAISTU VUODEN AIKANA	VIREILLÄ VUODEN LOPUSSA	KÄSITTELYAJAN KESKIARVO, KK	EI MUUTETTU	PÄÄTÖS KUMOTTU TAI MUUTETTU	ASIA PALAUTETTU	EI TUTKITTU TAI RAUENNUT	HAKEMUS HYVÄKSYTTY	HAKEMUS HYLÄTTY
Valituslupa	2596	3251	4157	1697	7,9	63	362	34	250		3441
Valitus	395	291	474	205	11,8	378	75		21		7
Purku	91	388	315	164	5,4				54	20	241
Menetetyn määräajan palauttaminen	35	149	117	67	5,8				21	31	65
Hakemus	12	20	18	14	6,7		1		5	5	7
Korkein hallinto-oikeus yhteensä	3129	4099	5081	2147	8,1	441	438	34	351	56	3761

Korkeimman hallinto-oikeuden työtilanne 2011–2021

