



Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen

VUOSIKERTOMUS

2020



KATSAUS OIKEUSKÄYTÄNTÖÖN s. **19-43**



2022

Maailman tilannetta vuonna 2022 leimasivat erilaiset kriisit terveyden, turvallisuuden ja talouden alalla.

s. **53**

**Asioiden
keskimääräinen
käsittelyaika oli
7,2 kuukautta.**

- | | | | |
|-----------|--|-----------|---|
| 5 | Presidentin katsaus | 44 | Korkeimman hallinto-oikeuden antamat lausunnot vuonna 2022 |
| 10 | Uutiskatsaus Strasbourgista | 46 | Korkein hallinto-oikeus teki ennakkoratkaisupyynnön ulkomaalaisasiassa unionin tuomioistuimelle |
| 19 | Asiakirjajulkisuuteen ja tietosuojaan liittyvät valitukset kertovat tietoyhteiskunnan kehityksestä | 49 | Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstö 1.1.-31.12.2022 |
| 27 | Julkisten hankintojen oikeusperiaatteet KHO:n oikeuskäytännössä | 53 | Kansliapäällikön katsaus: Toiminta tunnuslukujen valossa |
| 37 | Poikkeuksellinen pandemia – tartuntatautilain mukaiset asiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa | 63 | Asiointi- ja yhteystiedot |



Presidentin katsaus

KARI KUUSINIEMI, PRESIDENTTI

Maailman tilannetta vuonna 2022 leimasivat erilaiset kriisit terveyden, turvallisuuden ja talouden alalla. Vuonna 2020 alkanut koronapandemia vaatii edelleen huomiota. Hyväkään rokotuskattavuus ei kokonaan estä erilaisten virusmuunosten leviämistä, mutta onneksi rokotukset näyttävät tehokkaasti suojaavan vakavimmilta tautimuodoilta.

Uutisotsikoista pandemia on saanut paljolti väistyä 24.2.2022 jälkeen. Tuolloin Venäjä aloitti täysimittaisen, kansainvälistä oikeutta loukkaavan hyökkäyssodan naapuriaan Ukrainaa vastaan. Sodan tuhot ja inhimillinen kärsimys ovat mittamattomia. Sydäntä särkevät kertomukset pakottavat kysymään eikö inhimillisyydellä ole mitään sijaa, ja kuinka on mahdollista, että nykyaikana valtio – ja sen puolesta eri tasoilla toimivat –

mediatietojen perusteella syyllistyy raakuuksiin ja suoranaiseen terrorismiin.

Euroopan unionin ja lännen yhtenäinen pakotepolitiikka on kestänyt suhteellisen hyvin. Tähän Venäjä on vastannut energiasodalla. Valtiotasoisien toimijain suorittamat Nord Stream -kaasuputkien räjäytykset kertovat karua kieltään käytössä olevista keinoista. Tilanne yhdistyneenä laaja-alaiseen talouskriisiin ei ole kehuttava, mutta toivottavasti tämä avaa tietä muutoinkin välttämättömään vihreään siirtymään sekä samalla varautumisen tehostamiseen ja riippuvuuksien vähentämiseen.

Sääntöperusteisen maailmanjärjestyksen ja oikeusvaltiokehityksen kannalta nämä ovat murheellisia aikoja. Meidän täytyy tunnustaa,

että eurooppalaisen liberaalis-demokraattisen näkemyksen sijasta maailmalla valtaavat alaa diktatuurit ja vähintäänkin sellaiset kansallis-konservatiiviset suuntaukset, joissa ihmisoikeuskäsitys ja joiltakin osin myös oikeusvaltiokäsitys eivät vastaa esimerkiksi Euroopan unionisopimuksessa ja Euroopan neuvoston Venetsian komissiossa vahvistettuja linjauksia. Tähän kehitykseen vaikutusvaltamme on rajallinen. Emme kuitenkaan saa antaa periksi. On paikallaan korostaa sitä, että oikeusvaltiot eivät sodi keskenään ja oikeusvaltiot menestyvät parhaiten kaikissa mahdollisissa kansainvälisissä mittauksissa, koskivatpa ne sitten onnellisuutta, inhimillistä kehitystä tai yhteiskunnan turvallisuutta.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa kansainvälisten kriisien vaikutukset ovat tähän asti jääneet rajallisiksi. Koronapandemian pahimpina aikoina etätöjärjestelyt toimivat kiitettävästi, ja tuloksellisuus pysyi korkeana. Kiitos siitä kuuluu koko henkilöstölle. Muutoksenhakuasioita, jotka liittyvät koronarajoituksiin ja koronatuikiin, on korkeimpaan hallinto-oikeuteen alkanut tulla runsaammin vasta kertomusvuotena. Tätä oikeuskäytäntöä kuvataan jäljempänä erillisessä artikkelissa. Määrät ovat kuitenkin tähän saakka olleet hallittavissa.

Niin sanotun turvapaikkakriisin ensimmäisenä vuotena Suomeen saapui yli 32 000 kansainvälistä suojelua hakevaa, mikä aiheutti merkittävän ruuhkan ja suuret lisäresurssitarpeet Maahanmuuttovirastossa sekä hallinto-oikeuksissa ja

korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Nyt maahan on saapunut yli 40 000 ukrainalaista, mutta hallintotuomioistuinten työpöydällä heidän asiansa eivät näy, koska heille on Maahanmuuttovirastossa myönnetty oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella. Valmistaudumme kuitenkin venäläisten lisääntyviin kansainvälisen suojelun hakemuksiin, joita on odotettavissa viisumipolitiikan muutosten ja liikekannallepanon vuoksi. Kriisit ja esimerkiksi Suomen NATO-jäsenyyslakemukseen liitetyt mahdolliset tietoliikenneyhteyksiin kohdistuvat hybridioperaatiot ja kyberhyökkäykset pakottavat myös tuomioistuimen varautumaan mahdollisiin häiriöihin. Tämä työ on käynnissä.

Suomalaisella oikeusvaltiorintamalla kehitys näyttää etenevän suotuisasti. Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän monipuolisessa ja hyvin pohditussa arviomuistiossa (elokuu 2022) tarkastellaan megatrendejä, joilla on vaikutusta tuomioistuimiin (väestökehitys, digitalisoituminen jne.). Raportissa nostetaan esille vahvan riippumattomuuden olennaisena osana perusrahoituksen riittävyys, joka tukee oikeuslaitoksen riippumattomuutta asemaa. Raportissa todetaan: ”Oikeudenkäytön toimijoiden riippumattomuutta tulisi vahvistaa varmistamalla siitä, että lainsäädäntö, mukaan lukien perustuslaki, tarjoaa riittävän suojan epäasiallista vaikuttamista vastaan. Tämä tarkastelu tulisi ulottaa tuomioistuinten lisäksi myös Syyttäjälaitokseen ja asianajotoimintaan. Riippumattomuuden vahvistamiseen olennaisesti kuuluu se, että tuomareiden ja myös tuomioistuimissa muiden ratkaisutoimintaan osallistuvien

sekä ylimpien syyttäjien nimitysjärjestelmä tukee riippumattomuutta.” Kuten arviomuistiossa todetaan, vahva ja riippumaton tuomioistuinlaitos on oikeusvaltion kulmakivi. Tarkoituksena on tältä pohjalta asettaa tulevia hallitusohjelmia varten komitea, jonka tehtäviin kuuluisi arvioida niitä perustuslaillisia riippumattomuuden takeita, joita jo Norjassa ja Ruotsissa on tuotu esiin eli ylimpien tuomioistuinten tuomareiden määrää ja pakollista eroamisikää. Mahdolliset perustuslain muutokset tulisi työryhmän mukaan toteuttaa viimeistään vuonna 2028. Rakenteellisia muutoksia ei ehdoteta eikä niitä tarvita. Tuomioistuinviraston perustaminen ja sen lainsäädännön mukaisesti itselleen omaksuma rooli tukee riippumattomien tuomioistuinten työtä.

Oikeudenhoidon selonteko valmistui marraskuussa 2022. Se on tärkeä dokumentti, jossa on lukumäärinä osoitettu oikeudenhoidon pysyvää lisäresurssitarve. Selonteon painopisteenä on tuomioistuinlaitoksen riittävien resurssien turvaaminen, jotta oikeusvaltion yksi keskeisistä kipupisteistä – ratkaisujen viipyminen – korjattaisiin. Selonteossa omaksuttuihin tilannearvioihin, tavoitteisiin ja kehitysehdotuksiin voidaan yhtyä, lukuun ottamatta valtion toimitilastrategian noudattamista sellaisenaan. Henkilöstön määrän lisääminen ei tiukassakaan taloustilanteessa suuresti kasvata menoja. Tuo panostus tuottaa itsensä moninkertaisesti takaisin esimerkiksi elinkeinoelämää palvelevien ratkaisujen (ympäristö, rakentaminen, kaavoitus, hankinnat, kilpailu, verotus jne.) nopeutumisenä. Kun lisäksi saadaan

Koronapandemian pahimpina aikoina etätyöjärjestelyt toimivat kiitettävästi, ja tuloksellisuus pysyi korkeana. Kiitos siitä kuuluu koko henkilöstölle.

kohtuullisessa ajassa päätökseen yksilöä kipeästi koskettavat asiat, kuten lastensuojeluasiat tai rikosasiat, kasvatetaan merkittävästi yhteiskunnallista luottamusta ja sosiaalista pääomaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ensimmäinen strategia (2021–2025) hyväksyttiin kesällä 2021. Korkeimman hallinto-oikeuden perustehtävänä on ylimpänä hallintotuomioistuimena ylläpitää osaltaan oikeusvaltion toimintaa takaamalla oikeusturva, varmistamalla hallinnon lainalaisuus ja ohjaamalla oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta. Tätä tehtävää toteutetaan oikeudenmukaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä ja osana eurooppalaista tuomioistuinjärjestelmää. Strategialla ei vaikuteta yksittäisten lainkäyttöraatkaisujen sisältöön, vaan asiat ratkaistaan lain mukaan

Tuomioistuin on instituutio, josta voimme olla ylpeitä, mutta työn tekevät kaikki KHO:ssa työskentelevät.

oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä riippumattomien tuomareiden päätöksiin. Toiminnan ohjauksessa keskitytään ensi vaiheessa kolmeen näkökulmaan: päätösten laatuun, toimintaprosesseihin ja työhyvinvointiin.

Ulospäin näkyvin merkki strategian toteutumisesta on korkeimman hallinto-oikeuden päätösten rakenteen uudistuminen vuoden 2022 keväästä alkaen. Päätösrakenneuudistuksen tarve tuotiin esille jo korkeimman hallinto-oikeuden 100-vuotisjuhlatäysistunnon muistiossa, ja koko strategiatyön ajan se on ollut päätösten laadun kehittämistyön keskiössä. Haluan tässä esittää kiitokset kaikille tähän tärkeään uudistustyöhön osallistuneille, ei vain tuomareille ja esittelijöille, jotka ovat hienosti omaksuneet uuden rakenteen ja sitä kriittisesti kehittäneet, vaan myös viestinnälle, ICT-puolelle, verkkosivustojen julkaisujärjestelmää operoiville sekä päätösten antamisesta ja jakelusta vastaaville – kaikille! Tämä on historiallinen uudistus; rohkenen tämän sanoa yli 20 vuoden KHO-kokemuksella.

Mikä sitten on uudistuksen keskeinen tavoite ja sisältö? Ensinnäkin nykyisin ratkaisun lopputulos on heti ensimmäisellä sivulla, mikä antaa päätöksen saajalle heti vastauksen siitä, kuinka asiassa kävi. Toiseksi perustelukappaleisiin lisätään juokseva numerointi helpottamaan niihin viittamista. Kolmantena ja tärkeimpänä uudistuselementtinä, päätöksiä lyhennetään merkittävästi. Tekstin karsiminen kohdistuu ennen muuta asian aikaisempien käsittelyvaiheiden selostamiseen. Lisäksi KHO:ssa esitetyt valitusperustelut ja lausunnot selostetaan aikaisempaa tiiviimmin. Päätös kokonaisuudessaan kertoo tarinan lukijalle – olipa tämä muutoksenhakija, muu asianosainen, viranomainen, tutkija tai muutoin asiasta kiinnostunut – korkeimman hallinto-oikeuden ohjaamana. Kerrotaan, mistä on kysymys, viitataan keskeisiin oikeuslähteisiin, yhdistetään tosiseikat oikeusohjeisiin ja argumentoidaan selkeästi, millä perustella ratkaisuun on päädytty.

Päätösrakenneuudistus ei anna päätösmallia. Riippumaton asiaa ratkaiseva tuomareiden kokoonpano arvioi kussakin tapauksessa, kuinka perustelut kirjoitetaan. Riippuen oikeuskysymyksen laajuudesta ja luonteesta, eri asiaryhmissä päätökset voivat olla hyvinkin erimittaisia. Perusrakenne kuitenkin ohjaa perustelujen kulkua. Vuosikirjaratkaisuissa päätösraakenteen keskeinen tehtävä on selkeästi ohjata hallintotuomioistuinten ja hallintoviranomaisten ratkaisuja. Valituslupatuomioistuimena korkeimman hallinto-oikeuden lainsäädännössä vahvistettu keskeinen tehtävä on juuri oikeus- ja hallintokäytännön ohjaaminen. Tämän vuoksi KHO:n uusi päätösraakenne ei sovellu ensi asteen hallintotuomioistuinten päätöksiin. Päätösraakennetyötä jatketaan. Joulukuussa 2022 järjestettiin sidosryhmätapaaminen, jonka palautetta analysoidaan ja otetaan tarpeellisilta osin huomioon jatkokehittämisessä. Sisäinen työryhmä pohtii vuosikirjapäätösten otsikkojen kehittämistä ja yhdenmukaistamista. Toinen työryhmä kehittää päätösten kielellistä ilmaisua.

Asioiden parantunut ja parantuva haltuunotto on jo nopeuttanut prosessia niissä asioissa, joissa korkein hallinto-oikeus hylkää valituslupahakemuksen. Erityisesti näissä asioissa sähköinen asianhallintajärjestelmä Haipa toimii mainiosti. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevien asioiden määrä on tällä hetkellä historial-

lisen alhaalla, noin parissa tuhannessa asiassa. Tähän on monta syytä, joista yksi on vireille tulevien asioiden määrän väheneminen. Silti haluan sanoa, että koko henkilöstömme on tehnyt työtä uhrautuvasti ja sitoutuneesti tavoitellen niin korkeaa laatua kuin valituslupa-asioiden tehokasta ratkaisemista.

Tuomioistuin on instituutio, josta voimme olla ylpeitä, mutta työn tekevät kaikki KHO:ssa työskentelevät. Juuri työvoimavaltaisella alalla työhyvinvointi on keskeinen tavoite, mikä myös strategiassa ja sitä toteuttavassa hankkeessa on tunnustettu. Työhyvinvointia ei kuitenkaan saavuteta tempuilla, vaan ennen muuta sillä, että työmäärä kutakin työntekijää kohden on kohtuullinen ja että kukin kunnioittaa toisten työvaiheiden tekijöitä ja ymmärtää heidän panoksensa lopputuotteen eli laadukkaan ja oikea-aikaisen päätöksen syntymisessä. Tähän meillä on nykyisellä asiamäärällä, vireille tulevien asioiden määrän ennusteella ja henkilöstörakenteella hyvät edellytykset. Tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyvä periaatteellinen ongelma määräraikasten tuomareiden käyttämisestä muissa kuin sijaisuustilanteissa näyttäisi samalla ratkeavan.

Sydämellinen kiitos koko henkilökunnalle kuluneesta vuodesta!

Uutiskatsaus Strasbourgista

PAULIINE KOSKELO, TUOMARI,
EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIN

Kiitän presidentti Kari Kuusiniemeä tilaisuudesta esittää tässä vuosikertomuksessa muutamia ajan-kohtaisia poimintoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tilanteesta ja ratkaisukäytännöstä.

Eurooppa on jälleen historiallisessa käännekohtassa. Valitettavasti se on jyrkkä ja synkkä vastakohta kolme vuosikymmentä sitten vallinneelle toivon ilmapiirille. Kommunistisen totalitarismin romahdus johti silloin Euroopan neuvoston vaiheittaiseen laajenemiseen sen uskon varassa, että demokratia, oikeusvaltio ja ihmisoikeudet olisivat jatkossa mantereen yhteiskuntien yhteinen perusta. Etenkin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana on kuitenkin osoittautunut, että kaikki jäsenvaltiot eivät pysy sillä tiellä, jo-

hon ne ovat sitoutuneet liittyessään Euroopan neuvostoon ja sen ihmisoikeussopimukseen.

Rauhan ja sivilisaation rikko kotimantereella

Venäjän autoritääriin tie on näkynyt myös EIT:n ratkaisutoiminnassa monin tavoin jo vuosien ajan. Helmikuun lopulla aloitettu julma hyökkäyssota Ukrainaa vastaan johti siihen ennennäkemättömään, mutta väistämättömään seuraukseen, että Venäjä ripeästi erotettiin Euroopan neuvoston jäsenyydestä. Tämä tapahtui ministerineuvoston päätöksellä 16.3.2022. Venäjän asema Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusvaltiona päättyi 58 artiklan nojalla 16.9.2022. Samalla syntyi ihmisoikeussuojan uusi ja traaginen musta aukko.



Demokraattinen oikeusvaltio on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edellytys. Toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien suoja ylläpitää demokratian toimivuutta.

Venäjä ei kuitenkaan ole vielä poistunut ihmis-oikeustuomioistuimen asialistalta. Ensinnäkin syyskuun puolivälissä vireillä ollut valtava, noin 18 000 asian, juttukanta Venäjää vastaan jää periaatteessa edelleen käsiteltäväksi – huolimatta siitä, että Venäjä on tehnyt selväksi kieltäytävänsä myötävaikutuksesta ja ratkaisujen noudattamisesta. Lisäksi EIT:n toimivalta ulottuu vielä myös sellaisiin valituksiin, joiden peruste on syntynyt ennen 16.9.2022. Uusiakin valituksia Venäjää vastaan voi siis ilmaantua vielä pitkään (EIS 35 artiklan 1 kappaleen mukaisen normaalin määräaika-rajoituksen puitteissa). Kuvaan kuuluu, että toiminta jatkuu ilman Venäjän rahoitusosuutta ja myös ilman entistä henkilöstövahvuutta.

Merkille pantavaa on lisäksi se, että yksilövalituksen ohella EIT:llä on toimivalta käsitellä valtioiden välisiä kanteita sopimusvelvoitteiden rikkomisesta (EIS 33 artikla). Tällaisia asioita syntyy tyypillisesti valtioiden välisissä konfliktitilanteissa. Niinpä valtioiden välisiä kanteita on nykyisin vireillä

harvinaisen paljon, pääosin Venäjää vastaan. EIT:n voimavarojen kannalta valtioiden välisten asioiden käsittely on erityisen kuormittavaa. Se on muutoinkin monin tavoin haasteellista.

Demokratian ja oikeusvaltion kriisi

Alussa mainittu ongelma – demokratian ja oikeusvaltion horjuttaminen – ei rajoitu ”uuden sukupolven” jäsenvaltioihin. Ihmisoikeuksien valvontajärjestelmässä ongelman seuraukset kostaavat ja kärjistyvät.

Demokraattinen oikeusvaltio on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edellytys. Toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien suoja ylläpitää demokratian toimivuutta. Demokratian ja oikeusvaltion rapauttaminen merkitsee ihmisoikeuksien kansallisen suojan heikentymistä ja lisää tarvetta turvautua kansainväliseen valvontajärjestelmään. Samalla kuitenkin myös tämän järjestelmän toimintakyky ja todellinen vaikuttavuus joutuvat

vaaraan. Kansainvälinen valvontajärjestelmä voi antaa impulseja ja luoda painetta muutoksiin, mutta muutosten toteutuminen jää aina riippumaan kansallisesta toimeenpanosta.

Etenkin Turkin kääntyminen autoritääriin suuntaan on ajankohtainen esimerkki siitä, mitä seuraa, kun oikeussuoja ei enää kansallisella tasolla toimi ja ongelmien skaala on laaja. Suuri määrä erilaisia sopimusloukkauksia on todettu mm. journalisteihin, tuomareihin, syyttäjiin ja muihin virkamiehiin kohdistettujen repressiivisten toimien johdosta (vapaudenriistot, erottamiset ja muut kurinpitotoimet). Ratkaisussa *Turan and Others v. Turkki* (23.11.2021) EIT kuitenkin joutui toteamaan, ettei sillä ole enää rahkeita tutkia aiempien tuomioiden kanssa ”samaan sarjaan” kuuluvia yksilövalituksia vapaudenriistoista, koska niiden määrä ylitti voimavarojen rajat. Vaikka kysymys oli ydinoikeuden ytimessä olevista ongelmista, järjestelmä joutui antautumaan. Tuo ratkaisu koski vapaudenriistoja esitutkinnaissa. Seuraavassa vaiheessa tulee eteen kysymys siitä, miten menetellä itse oikeudenkäyntejä koskevien 6 artiklaan perustuvien ”saman sarjan” valitusten suhteen.

Turkki myös avoimesti uhmaa järjestelmää kieltäytymällä noudattamasta sitä vastaan annettuja sitovia tuomioita esimerkiksi filantrooppi Osman Kavalan tapauksessa (*Kavala v. Turkki*, 10.12.2019 ja tuomion rikkomista koskeva suuren jaoston ratkaisu *Kavala v. Turkki*, 7.7.2022). Tätä kirjoitessani julkaistiin jo aiemmin ennakoitu tieto siitä,

että opposition johtajiin kuuluvalle Istanbulin pormestarille on langetettu pitkä vankeustuomio ja kielto toimia politiikassa – tilanteessa, jossa vaalit ovat tulossa. Aiempia toimia parlamentaarista oppositiota vastaan on käsitelty mm. suuren jaoston ratkaisussa *Selahattin Demirtaş v. Turkki* (no. 2), suuri jaosto, 22.12.2020. Oikeusvaltiosta irtautuvissa maissa rikoslainkäyttö on yksi väline poliittisessa valtapelissä.

Puolan oikeusvaltiokriisi on viime aikoina antanut aihetta moniin EIT:n langettaviin tuomioihin. Niiden taustalla on ollut etenkin oikeuslaitoksen riippumattomuutta horjuttava tuomareiden nimittämisjärjestelmän politisointi. Keskeinen maamerkki sovellettavien periaatteiden osalta on suuren jaoston ratkaisu asiassa *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti* (suuri jaosto, 1.12.2020). Esimerkiksi asiassa *Advance Pharma sp. z o.o. v. Puola*, (3.2.2022), joka koski valittajayhtiön valtiota vastaan ajaman vahingonkorvauskanteen käsittelyä, EIT katsoi, että tuomareiden nimitämismenettely, jossa poliittisilla valtioelimillä on tuomareiden riippumattomuuden kannalta sopimatonta vaikutusvaltaa, on sellaisenaan vastoin 6 artiklan vaatimuksia (ks. kohta 345). Korkeimman oikeuden siviilijaoston tuomareista seitsemän oli nimitetty 6 artiklaa rikkoneessa menettelyssä. Heistä kolme oli kuulunut yhtiön asian ratkaisseeseen kokoonpanoon. Asian käsittely korkeimmassa oikeudessa ei siten täyttänyt laillisen tuomioistuimen vaatimusta. Samassa ratkaisussa EIT sovelsi myös 46 artiklaa toteamalla, että kyseessä oli tuomareiden nimittämisjär-

jestelmää koskeva systeeminen ongelma, joka edellytti vastaajavaltiolta kiireellisiä korjaavia toimenpiteitä (ks. kohdat 364–365).

Selvää on, ettei oikeuskäytännössä omaksuttujen periaatteiden merkitys rajoitu vain kulloiseenkin vastaajavaltioon eikä oloihin, joissa oikeusvaltiota konkreettisesti vaarannetaan. Tarkkaavaisuuteen on syytä kaikissa sopimusvaltioissa. Suomenkin kannalta huomionarvoinen on muun muassa tuore ratkaisu georgialaistapauksessa, jossa 6 artiklan vaatimuksia katsottiin loukatun, kun tuomarin virkaan pyrkineellä hakijalla ei ollut mahdollisuutta valittaa hänelle kielteisestä nimitysesityksestä (Gloveli v. Georgia, 7.4. 2022).

Yleisellä tasolla demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeussuojan arvo ja merkitys käyvät mahdollisimman selviksi, kun katsoo tilannetta maissa, jotka ovat kääntyneet pois siltä tieltä.

Sopimusvelvoitteiden ulottuvuuksia

Sopimusvelvoitteiden maantieteellisen ulottuvuuden osalta suuren jaoston ratkaisu, joka koski ns. ISIS-perheiden kotiuttamista Syyriasta al-Holin leiriltä, ansaitsee tulla mainituksi, koska kotiuttamiskysymys on ollut ajankohtainen myös Suomessa (H.F. and Others v. Ranska, suuren jaoston tuomio 14.9.2022). Ratkaisu on huomion arvoinen etenkin siksi, että kotimaisissa oikeusoppineiden ja viranomaisten kannanotoissa kotiuttamista perusteltiin kansainvälisillä velvoitteilla. Samalla kuitenkin sivuutettiin kokonaan

EIS 1 artiklasta ilmenevä soveltamisalan rajaus, jonka mukaan sopimuksen mukaiset oikeudet taataan sopimusvaltion lainkäyttövallan piirissä oleville ihmisille. Tällä jurisdiktiorajoituksella on luonnollisesti perustavanlaatuinen merkitys. Ihmisoikeussopimuksesta ei siten voida johtaa ekstraterritoriaalisia toimintavelvoitteita suhteessa sopimusvaltion lainkäyttövallan ulkopuolella oleviin ihmisiin. EIT on kauan sitten myös todennut, ettei ns. dynaamisen tulkinnan oppia voida ulottaa 1 artiklaan, joka määrittää konvention suojajärjestelmän soveltamisalan.

Lainkäyttövallan piiri puolestaan määräytyy ensisijaisesti alueellisin perustein. Esimerkiksi kansalaisuus ei sinänsä ole ekstraterritoriaalisen jurisdiktion peruste. Tuoreessa suuren jaoston ratkaisussa EIT totesi 3 artiklaan perustuneen valituksen osalta, etteivät leirillä olleet ranskalaiset kuuluneet Ranskan lainkäyttövallan piiriin eikä kotiuttamisvelvoitetta siten 1 artiklan vuoksi voitu johtaa 3 artiklasta. Valitus oli tältä osin jätettävä tutkimatta (kohta 215).

Substanssiartiklojen sisältö voi kuitenkin vaikuttaa myös siihen, miten lainkäyttövallan käsitettä on eri asiayhteyksissä tulkittava. Neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklan 2 kohdan mukaan keneltäkään ei saa evätä oikeutta tulla sen valtion alueelle, jonka kansalainen hän on. Tämä sopimusmääräys siis nimenomaisesti antaa suojaa kansalaisuuden perusteella. Tässäkään yhteydessä kansalaisuus ei kuitenkaan yksin ole ekstraterritoriaalisen jurisdiktion peruste (koh-

Yleisellä tasolla demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeussuojan arvo ja merkitys käyvät mahdollisimman selviksi, kun katsoo tilannetta maissa, jotka ovat kääntyneet pois siltä tieltä.

dat 205–206). Tietyissä olosuhteissa riittävä liittymä valtion ja sen alueelle pyrkivän kansalaisen välille voi kuitenkin olla käsillä (kohta 212 ja sitä edeltävä analyysi). Kyseisessä tapauksessa suuri jaosto katsoi asian erityisten olosuhteiden olevan sellaiset, että 1 artiklan perusteella jurisdiktiovaatimus 4 lisäpöytäkirjan 3 artiklan 2 kohtaan perustuneen valituksen osalta täyttyi (kohdat 213–214 ja 216), joten valitus tutkittiin.

Sisällöllisen tulkinnan osalta suuri jaosto totesi kyseisen sopimusmääräyksen asettavan sopimusvaltiolle lähtökohtaisesti negatiivisen velvollisuuden olla estämättä tai epäämättä kansalaisensa pääsy maahan. Yleistä oikeutta kotiuttamiseen siitä ei voitu johtaa (kohta 259). Toimintavelvollisuuksien suhteen määräystä oli tulkittava ahtaasti; sellaisia velvollisuuksia voi syntyä vain poikkeuksellisesti, esimerkiksi tilanteessa, jossa vallitsevat ulkoiset olosuhteet välittömästi vaarantavat äärimmäisen haavoittuvassa asemassa

olevan lapsen hengen ja fyysisen hyvinvoinnin (kohta 261). Tällöinkin EIT:n valvonta rajoittuu sen varmistamiseen, että kansallisella tasolla oikeusturva mielivaltaa vastaan on tehokas (kohta 261). Suoja on siis menettelyllistä lajia.

Kyseisen asian osalta EIT katsoi, että leirillä valinnut humanitäärinen hätätila olisi edellyttänyt kansallisilta viranomaisilta tapauskohtaista päätöksentekoa omaisten esittämän kotiuttamispyynnön johdosta. Tämä puute noudatetussa menettelyssä johti siihen, että 4 lisäpöytäkirjan 3 artiklan 2 kohtaa katsottiin loukatun. Kyseessä oli siis kapea-alainen prosessuaalinen sopimusloukkaus.

Havaintojeni mukaan ratkaisusta ei Suomessa ole raportoitu huolimatta aihepiiriä koskeneen keskustelun aiemmista vaiheista (tai kenties juuri niiden vuoksi). Ratkaisu osoittaa, etteivät radikaalit näkemykset oikeudellisesti sitovista

Tulevaisuus näyttää, mitä kaikkea tästä voi seurata. Sitä tärkeämpää on, että kansalliset lainsäädäntö- ja valitusprosessit ovat kattavia, korkeatasoisia ja perusteellisia.

ekstraterritoriaalisista toimintavelvollisuuksista saa EIS-oikeuskäytännöstä tukea. Niillä voisikin olla kauaskantoisia ja arvaamattomia seurauksia.

Substanssinsa osalta EIS on nimensä mukaisesti ihmisoikeuksia ja perusvapauksia suojaava sopimus. Tulkinnan kautta se on kuitenkin laajentunut kattamaan tietyiltä osin myös taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia. Tämä ilmenee varsinkin siinä, että ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan turvaama ”omaisuuden suoja” on oikeuskäytännössä ulotettu kattamaan muun muassa erilaisia kansallisella lailla säädettyjä sosiaaliturvaetuuksia.

Uutena piirteenä on myös 8 artiklan tulkinnan laajeneminen etenkin niin, että sosiaalietuuksien vaikutus yksilön elinehtoihin voi riittää laukaisemaan 8 artiklan soveltamisen yhdessä 14 artiklan kanssa (Beeler v. Sveitsi, suuren jaoston tuomio 11.10.2022).

Tämä on syytä huomioida yhdessä sen kanssa, että 14 artiklan (samoin kuin Suomen ratifioiman 12 lisäpöytäkirjan 1 artiklan) soveltamisalaan liittyy niin ikään laajenemistendenssejä. Tiettyjen lähtökohtaisesti kiellettyjen tai kyseenalaisten erotteluperusteiden laventuessa niin, että yhä useammat kriteerit, joilla lainsäädännössä operoidaan erilaisten politiikkatavoitteiden toteuttamiseksi, saatetaan riitauttaa 14 artiklan tai 12 lisäpöytäkirjan 1 artiklan nojalla, mahdollisten valitusten skaala voi ulottua yhä moninaisimpiin tilanteisiin. Rajattuihin syihin perustuva syrjintäkielto voi vähitellen muuntua yleiseksi yhdenvertaisuusnormiksi.

Tulevaisuus näyttää, mitä kaikkea tästä voi seurata. Sitä tärkeämpää on, että kansalliset lainsäädäntö- ja valitusprosessit ovat kattavia, korkeatasoisia ja perusteellisia. EIT:n ei milloinkaan pitäisi olla ensimmäinen ja ainoa instanssi, jossa monimutkaisiin ja monitahoisiin punnintoja edellyttäviin sääntelykokonaisuuksiin liittyviä yhteiskunnallisia politiikkaratkaisuja voidaan riitauttaa. Tarkat punninnat kansallisella tasolla ovat olennaisia ja ensiarvoisen tärkeitä. Voi kysyä, onko Suomessa tässä suhteessa kaikki kohdallaan.

Esimerkiksi sosiaalietuuksia koskevissa asioissa ylin oikeusaste on vakuutus oikeus, jonka toimintaa leimaa annetun lainsäädännön soveltaminen sellaisenaan yksittäistapauksiin.

Hiljattain annettu neuvoa-antava lausunto, joka koski Ranskan metsästyspolitiikan sääntelyä (P16-2021-002, lausunto 13.7.2022) on esimerkki siitä, kuinka poliittisesti hankalassa ja herkässä asiassa sukeutuneeseen vääntöön kansallisten instituutioiden kesken on kytketty myös EIT-kierros. Lausunto antaa joitakin yleisiä suuntaviivoja ratkaisematta itse peruskysymystä.

Yksilövalituksissa vaihtoehdot sitä vastoin ovat lopputuloksen suhteen aina binäärisiä. Jos valitus päättyy tutkittavaksi, joko todetaan sopimusloukkaus tai todetaan, ettei loukkausta ole tapahtunut.

Valitusasiassa hiljattain annettu ratkaisu, jossa EIT:n jaosto ensimmäisenä oikeusasteena arvioi Sveitsin hallituksen koronapandemian vuoksi säätämiä rajoitustoimia, on eräänlainen herätyskello (CGAS v. Sveitsi, tuomio 15.3.2022). Asia on parhaillaan vireillä suuressa jaostossa.

Arvoristiriidat ja lapsen edun periaate

Yleisellä tasolla vallitsee yksimielisyys siitä, että lapsen etu on kantava periaate asioissa, joissa on kysymys lapsen asemasta. Mutta mitä lapsen edun periaate konkreettisesti tarkoittaa ja miten pitkälle sen painoarvo ristiriitatilanteissa ulot-

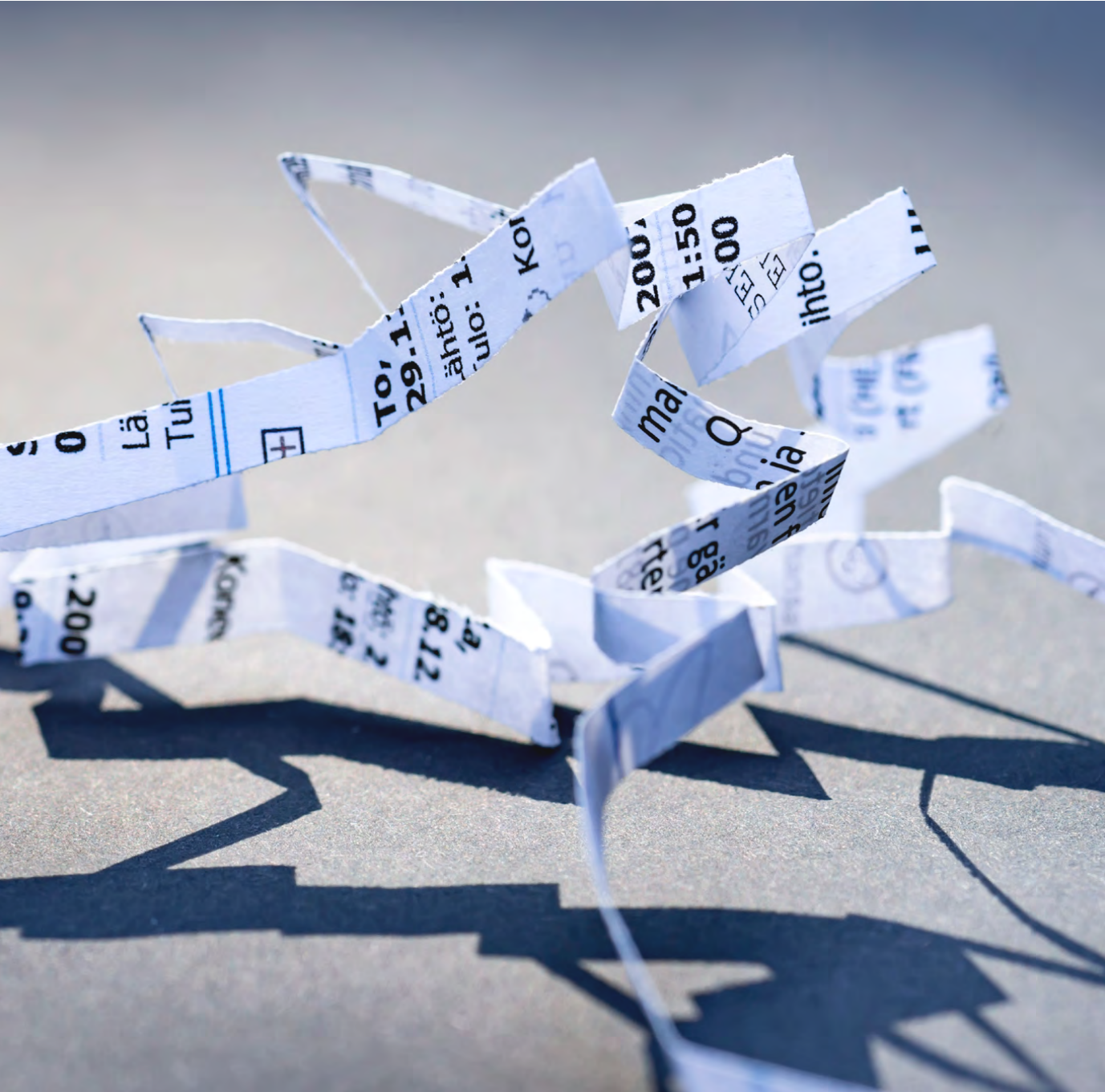
tuu, siitä voi olla yksittäisissä tilanteissa erilaisia käsityksiä. Viimeksi tämä on tullut esiin asioissa, jotka koskevat kaupallisella sijaissynnytyksellä ulkomailla hankitun lapsen aseman järjestämistä (tilannetta valaisee tarkemmin äänin 4–3 ratkaistu tapaus K.K. ja muut v. Tanska, 6.12.2022). Oikeuskäytäntö tämän problematiikan osalta on epäselvässä tilassa, mutta lapsen edun periaatteen tulkinta on merkitykseltään myös laajempi kysymys.

Knowledge sharing

Kansallisen lainvalmistelun ja lainkäytön laadun merkitystä ihmisoikeusasioissa ei voi liikaa korostaa. Tarkka harkinta ja perusteellinen argumentointi ovat avainasemassa myös subsidiariteettiperiaatteen kannalta. EIT:n oikeuskäytännön silmälläpitoa ja seuranta helpottaa nyt osaltaan tuomioistuimen Knowledge Sharing Platform ECHR-KS (<https://ks.echr.coe.int/web/echr-ks>), joka avattiin yleiseen käyttöön lokakuun lopulla.

Lopuksi

Venäjän julma hyökkäyssota Ukrainassa teki vuodesta 2022 meille kaikille henkisesti raskaan. Ihmisoikeuksien äärimmäinen halveksunta natsivallan aikana oli toisen maailmansodan jälkeen pontimena Euroopan ihmisoikeussopimuksen solmimiselle ja sen valvontajärjestelmän perustamiselle. Nyt ihmisoikeuksien äärimmäinen halveksunta on tehnyt paluun kotimantereellemme. Samalla entisestään kirkastuu demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien perustavanlaatuisen arvo. Niiden ylläpidon täytyy onnistua.



Asiakirjajulkisuuden ja tietosuojaan liittyvät valitukset kertovat tietoyhteiskunnan kehityksestä

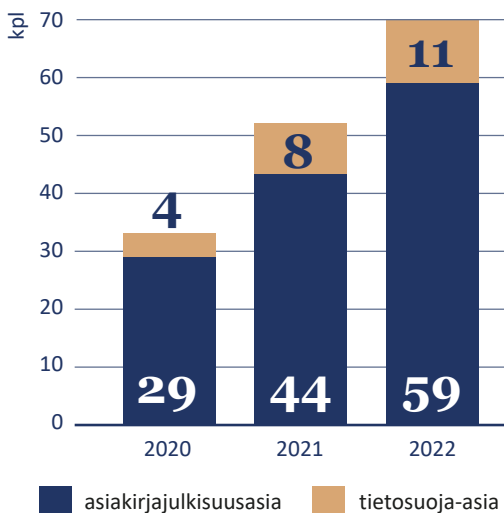
TAINA PYYSAARI, OIKEUSNEUVOS

Tiedosta ja tietoyhteiskunnasta

Tieto on jo satoja vuosia sitten yhdistetty valtaan. Renessanssifilosofi Francis Bacon kiteytti näiden kahden ilmiön suhteen kuuluisaan toteamukseensa ”Tieto on valtaa”. Nyky-yhteiskunnassa tieto on niin merkityksellistä, että puhumme ajan ilmiönä tietoyhteiskunnasta. Sillä tarkoitetaan

yhteiskuntaa, joka arvostaa ja hyödyntää tietoa ja nopeaa tiedonkulkua. Lähes synonyymina tietoyhteiskunnalle voidaan puhua myös informaatioyhteiskunnasta, sillä kaikki tiedonvälityskanavilla liikkuva informaatio ei täytä klassisia tiedon kriteereitä. Kaikki informaatio ei ole perusteltua ja totuudenmukaista tietoa.

Saapuneiden asiakirjajulkisuusasioiden ja tietosuoja-asioiden määrä 2020–2022



Asiakirjajulkisuutta ja tietosuoja koskevien valitusten määrän kasvu ja niiden luonne kertovat nopean tiedonvälityksen ja tietoyhteiskunnan kehityksestä. Vuonna 2022 korkein hallinto-oikeus joutui miettimään, miten jo varsin iäkäs julkisuuslaki taipuu datajournalismin tarpeisiin (KHO 2022:112). Samana vuonna annettiin Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa eli ns. GDPR-asetuksessa tarkoitetuista tietoturvaloukkauksista ensimmäinen korkeimman hallinto-oikeuden päätös. Siinä otettiin kantaa korkean riskin tietoturvaloukkaukseen ja sen johdosta annettuihin määräyksiin (KHO 2022:131).

Asiakirjajulkisuutta ja tietosuoja koskevien valitusten määrän kasvu ja niiden luonne kertovat nopean tiedonvälityksen ja tietoyhteiskunnan kehityksestä.

Asiamäärät kasvussa

Osaltaan informaation ja tiedonvälityksen lisääntyvästä merkityksestä ja julkisuusperiaatteen ja tietoyhteiskunnan törmäyskohdista kertoo se, että asiakirjajulkisuuteen ja tietosuojaan liittyvien valituslupahakemusten määrä on kasvanut. Vuonna 2020 korkeimmassa hallinto-oikeudessa tuli vireille 29 asiakirjajulkisuutta ja neljä tietosujaa koskevaa valituslupahakemusta. Vuonna 2021 vireille tulleiden valituslupahakemusten määrä lähes kaksinkertaistui. Vireille tuli peräti 44 asiakirjajulkisuusasiaa ja kahdeksan tietosuojaan liittyvää valituslupahakemusta. Vuonna 2022 vastaavat luvut olivat 59 asiakirjajulkisuusasiaa ja 11 tietosuoja-asiaa.

Julkisuusperiaatteesta

Asiakirjajulkisuutta sääntelevä laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) perustuu julkisuusperiaatteelle. Se on tärkeä hallinnon avoimuutta ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa turvaava lähtökohta. Viranomaisten asiakirjojen julkisuuden sisältyminen Suomen perustuslaissa samaan pykälään sananvapauden kanssa kertoo näiden kahden perusoikeuden kytkeytymisestä toisiinsa. Perustuslain mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu, ja jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Julkisuusperiaate turvaa mahdollisuuden kontrolloida viranomaisten toimintaa ja sen lainmukaisuutta. Tämän vuoksi ei riitä, että kansalaisilla ja medialla on oikeus pyynnöstä saada tieto yksittäisistä asiakirjoista. Julkisuuslaissa säädetään myös, että viranomaisten on oma-aloitteisesti tiedotettava toiminnastaan ja toimintansa avoimuutta edistääkseen laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Avointa dataa ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koskeva EU-direktiivi 2019/1024 puolestaan pyrkii edistämään kaiken julkisen sektorin hallussa olevan tiedon uudelleenkäyttöä kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin.

Julkisuusperiaatetta joudutaan tietoyhteiskunnassa soveltamaan yhä uusissa tilanteissa. Henkilötietojen suoja koskevalla sääntelyllä ja julkisuuslailla on useita liittymäkohtia. Automatisoitu päätöksenteko algoritmeineen ja tekoälyn käyttö hallinnossa haastavat nekin tulevaisuudessa jo varsin iäkästä julkisuuslakia ja sitä läpileikkaavaa julkisuusperiaatetta.

Datajournalismi

Datajournalismilla tarkoitetaan artikkelien ja uutisten tuottamista analysoimalla, visualisoidulla ja yhdistelemällä laajoja tietoaaineistoja eli dataa. Jotta tietoaaineistot olisivat hyödynnettävissä, niiden tulee olla käytettävissä sähköisessä muodossa.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO 2022:112 oli kysymys datajournalistiseen tarkoitukseen pyydetyistä poliisin henkilörekisterin tiedoista. Toimittaja oli pyytänyt Poliisihallitukselta sähköisessä muodossa tietoja järjestyksenvalvoja- ja vartijahyväksynnän saaneista henkilöistä. Hänen tarkoituksenaan oli selvittää, missä määrin viranomaiset olivat myöntäneet järjestyksenvalvonta- ja vartiointilupia henkilöille, joilla on läheisiä kytköksiä ääri- liikkeisiin. Toimittajan mukaan oli yhteiskunnallisesti tärkeää tutkia vartiointitehtäviä suorittavien henkilöiden taustoja, koska yksityisistä vartijoista on vähitellen tullut viranomaisten kumppaneita turvallisuuden ja rikostorjunnan alueilla.





Poliisihallitus ei ollut suostunut luovuttamaan tietoja pyydettyllä tavalla sähköisenä tiedostona, mutta olisi järjestänyt toimittajalle mahdollisuuden saada tiedot nähtäväkseen Poliisihallituksen tiloissa. Hallinto-oikeus hylkäsi toimittajan valituksen Poliisihallituksen päätöksestä.

Toimittaja haki muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja totesi, että tehokkaat isojen tietomassojen analyysikeinot olivat nykyään yhä välttämättömpi osa journalistin työtä ja median yhteiskunnallisen tehtävän toteuttamista. Median perustehävän toteuttaminen digitaalisena aikakautena muuttui vaikeaksi tai mahdottomaksi, jos data-journalististen menetelmien käyttö estetään tai viranomaisille annetaan vapaa harkintavalta sen osalta, sallivatko ne tällaisten menetelmien käytön oman toimintansa tarkastelussa tai yhteiskunnan ilmiöiden ja tapahtumien tarkastelussa laajemminkin.

Julkisuuslain mukaan viranomaisen henkilörekisteristä tiedot saa antaa sähköisessä muodossa, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asiakirjoista ilmenneen tietojen käyttötarkoitusta, suojaamista ja hävittämistä koskevan selvityksen perusteella pyydettyjen henkilötietojen antamiselle sähköisenä kopiona oli julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa tarkoitetut edellytykset.

Vaikka nämä edellytykset täyttyivätkin, julkisuuslain 16 §:n 2 momentin mukaan tietojen antaminen sähköisessä muodossa on viranomaisen harkinnassa. Koska Poliisihallitus ei ollut tätä harkintaa vielä tehnyt, korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti asian Poliisihallitukselle uudelleen käsiteltäväksi. Tietojen antamistapaa koskevan harkinnan osalta korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, ettei Poliisihallitukselle kuuluva harkinta ollut vapaa, vaan siinä tuli ottaa huomioon, että tietoja oli pyydetty journalistisessa eli julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisessä tarkoituksessa ja että lain esitöissä oli nimenomaisesti todettu, että viranomaisen oli ratkaisua harkitessaan otettava huomioon pyydettyjen tietojen käyttötarkoitus suhteessa julkisuusperiaatteeseen ja sen tarkoitukseen.

Korkean riskin tietoturvaloukkaus ja sen johdosta annetut määräykset

EU:n yleinen tietosuoja-asetus sääntelee henkilötietojen käsittelyä, rekisteröidyn oikeuksia ja tietoturvaloukkausten johdosta määrättäviä seuraamuksia. Henkilötietojen käsittelyn on oltava paitsi lainmukaista, asianmukaista ja läpinäkyvää myös muun muassa tietoturvallista.

KHO:n vuosikirjapäätöksessä KHO 2022:131 oli kyse tietoturvaloukkauksesta, jossa erään yrityksen palveluksessa olevan henkilön sähköpostitunnukset olivat kalastelusähköpostiviestin kautta joutuneet ulkopuolisen tahon haltuun.

Ulkopuolisella oli ollut pääsy muun ohella nimi- ja osoitetietoihin sekä henkilötunnuksiin. Osa tiedoista liittyi yrityksen luottamuksellisiin toimeksiantoihin.

Yritys oli tehnyt tietoturvaloukkauksesta tietosuoja-asetuksen mukaisen ilmoituksen tietosuojavaltuutetulle. Tietosuojavaltuutettu oli velvoittanut yrityksen tietosuoja-asetuksen 34 artiklan perusteella ilmoittamaan tietoturvaloukkauksesta ilman aiheetonta viivytystä rekisteröidyille niiltä osin kuin henkilötietojen tietoturvaloukkaus todennäköisesti aiheutti korkean riskin rekisteröidyille. Yleisenä ohjauksena tietosuojavaltuutettu totesi muun ohella, että rekisterinpitäjän oli dokumentoitava kaikki henkilötietojen tietoturvaloukkaukset ja korjaavat toimet sekä se, mihin toimenpiteisiin yritys oli ryhtynyt, ettei tietoturvaloukkaus tapahtuisi uudestaan, sekä ilmoitettava näistä sekä rekisteröidyille tekemistään ilmoituksista tietosuojavaltuutetulle.

Yritys katsoi, ettei sille ollut syntynyt tietosuoja-asetuksen 34 artiklan mukaista ilmoitusvelvollisuutta rekisteröidyille ja valitti tietosuojavaltuutetun päätöksestä hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus jätti tutkimatta valituksen siltä osin kuin se kohdistui yleiseen ohjaukseen. Muutoin hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Yritys haki muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Selvityksestä ilmeni, että kyseisen yrityksen palveluksessa olevan henkilön sähköpostitunnukset

Henkilötietojen käsittelyn on oltava paitsi lainmukaista, asianmukaista ja läpinäkyvää myös muun muassa tietoturvallista.

olivat olleet hyökkäjätahon hallussa noin kahden vuorokauden ajan. Sähköposteissa, OneDrive- ja Sharepoint-palveluissa oli ollut henkilöiden nimiä ja sähköpostiosoitteita oletettavasti noin 2 000–2 500, yksityishenkilöiden osoitteita arviolta 250–500 ja henkilötunnuksia 100–200. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaikka ei ollut varmuutta siitä, kuinka laajasti hyökkääjä oli ottanut tietoja käyttöönsä, hyökkääjällä oli ollut pääsy suurehkoon joukkoon tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja, jollaisia ovat esimerkiksi nimet ja henkilötunnukset. Osa näistä henkilötiedoista liittyi yrityksen luottamuksellisiin toimeksiantoihin.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tietoturvaloukkauksesta aiheutuvaa riskiä rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille voitiin pitää sekä todennäköisenä että vakavana. Näin ollen korkein hallinto-oikeus arvioi samoin kuin tietosuojavaltuutettu ja hallinto-oikeus, että henkilötietojen

tietoturvaloukkaus aiheutti todennäköisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 34 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla korkean riskin luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille niissä tapauksissa, joissa hyökkääjällä oli ollut pääsy henkilötietoihin, jotka mahdollistavat identiteettivarkauden, samoin kuin niissä tapauksissa, joissa oli kysymys tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyvistä luottamuksellisista tiedoista.

Koska ainoastaan rekisterinpitäjällä saattoi olla hallussaan yksityiskohtainen tieto siitä, keitä henkilöitä koskevia ja minkä laatuista tietoja oli sisältynyt siihen aineistoon, johon hyökkääjällä oli ollut pääsy, velvoitteiden yksilöinti tietosuojavaltuutetun päätöksessä oli ollut riittävää. Tietosuojavaltuutetun päätökseen liittyvän yleisen ohjauksen osalta korkein hallinto-oikeus totesi, että se oli osa yhtiölle annettua määräystä. Tietosuojavaltuutetulla oli toimivalta ohjauksen antamiseen.



Julkisten hankintojen oikeusperiaatteet KHO:n oikeus- käytännössä

ANNE NENONEN, OIKEUSNEUVOS

Julkisten hankintojen sääntely rakentuu tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteille ja niistä johdettaville menettelyvelvoitteille. Velvollisuudesta näiden periaatteiden noudattamiseen säädetään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (hankintalaki) 3 §:ssä. Mainitut periaatteet vastaavat julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevilla Euroopan unionin direktiiveissä 2014/24/EU ja 2014/23/EU vahvistettuja periaatteita.

Tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimus edellyttää, että tarjoajia kohdellaan samalla tavalla hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa. Avoimuusperiaatteen asettamana vaatimuksena on muun muassa, että hankinnasta ilmoitetaan julkisesti, jotta hankinnat avautuvat kilpailulle. Suhteellisuusperiaate puolestaan edellyttää, että hankintamenettelyn vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa.

Avoimuusperiaatteen asettamana vaatimuksena on muun muassa, että hankinnasta ilmoitetaan julkisesti, jotta hankinnat avautuvat kilpailulle.

Julkisten hankintojen oikeusperiaatteet ohjaavat hankintayksiköiden toimintaa niiden kilpailuttaessa hankintojaan. Kyseisillä periaatteilla on myös keskeinen merkitys, kun tuomioistuin tulkitsee hankintalain säännöksiä ja arvioi hankintayksikön menettelyn lainmukaisuutta.

Hankintalain mukaisessa sääntelyssä hankinnat jakautuvat EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin, joihin sovelletaan Euroopan unionin direktiiveistä johtuvia menettelyvelvoitteita, ja EU-kynnysarvot alittaviin, mutta kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin, joihin sovelletaan kansallisia menettelyjä. Lisäksi hankintalakiin sisältyvät säännökset sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palveluiden ja käyttöoikeusopimusten kilpailuttamisessa noudatettavista menettelyistä. Kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle niihin sovellettavia yksittäisiä hankintalain säännöksiä lukuun ottamatta. Julkisia hankintoja koskevan sääntelyn yksityiskohtaisuus vaihtelee edellä todetuissa eri hankinnoissa ja

tästä johtuen myös julkisten hankintojen oikeusperiaatteiden merkitys niitä koskevassa oikeuskäytännössä on erilainen.

EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat

EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa noudatettava hankintamenettely on hankintalaissa säännelty yksityiskohtaisin säännösin. Menettelyvelvoitteet ovat monelta osin kehittyneet unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä sen perustaessa ratkaisunsa kyseessä olleessa tulkintatilanteessa edellä mainittuihin periaatteisiin.

Hankintalain säännöksistä ei kuitenkaan aina suoraan saada oikeusohjetta lainmukaisesta hankintamenettelystä kyseisessä tapauksessa tai hankintalaissa ei ylipäätään ole säännöstä, joka koskisi ratkaistavana olevaa kysymystä. Tällaisissa tilanteissa hankintamenettelyn lainmukaisuuden arvioinnissa nojaututaan julkisten hankintojen oikeusperiaatteisiin ja niiden soveltamisesta johdettaviin menettelyvaatimuksiin.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2022:1 oli ratkaistavana, oliko hankintayksikkö menetellyt julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti, kun se oli muuttanut hankinnan kohteelle asetettuja vaatimuksia kesken hankintamenettelyn ja ilmoittanut muutoksesta EU-korjausilmoituksella ja korjatulla tarjouspyynnöllä, mutta ei ollut käynnistänyt uutta hankintamenettelyä eikä ollut julkaissut uutta hankintailmoitusta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että hankinnan kohdetta koskevan vaatimuksen muuttaminen oli luonteeltaan olennainen muutos. Kysymys oli siitä, oliko hankintayksikön noudattamaa ilmoittamisen tapaa muutoksen luonne huomioon ottaen pidettävä riittävänä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi markkinaoikeuden tavoin, että unionin tuomioistuimen asiassa C-298/15, Borta antaman tuomion perusteella edes riittävä tiedottaminen tarjouspyynnön muutoksista tai korjausilmoituksen julkaiseminen ei takaa yhdenvertaista ja syrjimätöntä kohtelua, jos muutokset ovat niin olennaisia, että ne olisivat houkutteleet potentiaalisia tarjoajia, jotka eivät ilman muutoksia olisi voineet jättää tarjousta. Toisin kuin hankintalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 108/2016 vp) on viitattu, tällä tavalla olennaisten muutosten tekeminen ei siten ole mahdollista ilmoittamalla niistä vain korjausilmoituksella. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että hankintayksikkö oli menetellyt julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti, kun se oli tehnyt hankinnan kohteen vaatimuksia koskevan muutoksen hankintamenettelyn kuluessa julkaisemallaan korjausilmoituksella ja

korjatulla tarjouspyynnöllä uutta hankintamenettelyä käynnistämättä.

Kansalliset hankinnat ja sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnat

Kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa ja sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoissa hankintalaki velvoittaa hankintayksikön noudattamaan hankinnan kilpailuttamisessa sellaista menettelyä, joka on tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun sekä avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteiden mukainen. Hankintayksikön on kuvattava käyttämänsä hankintamenettely hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Hankintalaissa on säädetty kyseisten hankintojen osalta vain keskeisimmistä menettelyvelvoitteista ja jätetty hankintayksikön harkintavaltaan, minkälaista menettelyä se käyttää hankinnan kilpailuttamisessa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintojen osalta on otettava huomioon myös sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä annetun lain säännökset palvelujen hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta.

Jos kyseisiä hankintoja koskevissa hankintalain säännöksissä ei säännellä ratkaistavana olevaa kysymystä eikä hankintayksikkö ole myöskään määritellyt noudatettavaa menettelyä esimerkiksi EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskeviin säännöksiin viittaamalla, hankintayksikön määrittämän menettelyn hankintalain mukaisuutta on arvioitava julkisten hankintojen oikeusperiaatteiden nojalla.

Tarjoajan soveltuvuutta koskevassa vuosikirjataratkaisussa KHO 2021:71 oli kysymys siitä, oliko kansallisen hankinnan voittaneen tarjoajan tarjoukseen sisältynyt riittävä selvitys tarjouksessa ilmoitetun alihankkijan voimavarojen käytettävissä olosta ja oliko voittaneen tarjoajan alihankkijan referenssit näin ollen voitu ottaa huomioon voittaneen tarjoajan soveltuvuuden arvioinnissa. Markkinaoikeus oli päätöksessään katsonut, että kysymyksessä olevassa kansallisessa hankinnassa on tullut alihankkijan voimavaroja käytettäessä ottaa huomioon, mitä EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin sovellettavasta hankintalain 92 §:n 2 momentista ilmenee soveltuvuutta koskevien vaatimusten täyttymisestä muiden yksiköiden voimavaroja käytettäessä.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että kysymyksessä olleeseen kansalliseen kynnysarvon ylittävään hankintaan ei sovelleta hankintalain 92 §:n 2 momenttia. Myöskään tarjouspyyntöasiakirjoissa ei ole ilmoitettu, että hankintamenettely toteutettaisiin samalla tavalla kuin EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Korkein hallinto-oikeus totesi tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimuksesta kuitenkin johtuvan, että alihankkijan, jonka referensseihin hankinnassa nojaututaan, on myös tosiasiallisesti osallistuttava hankinnan toteuttamiseen.





Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2021:191 oli ratkaistavana kysymys siitä, oliko hankintayksikkö menetellyt sosiaali- ja terveyspalveluja koskevassa hankinnassaan hankintalain vastaisesti, kun se oli valinnut kuntayhtymän palveluntuottajaksi, vaikka kuntayhtymä ei ollut yhtiöittänyt toimintaansa kuntalain 126 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Hankintalakiin ei sisälly säännöstä, joka olisi viittauksin kytketty kuntalain tarkoittamaan yhtiöttämisvelvollisuuteen eikä esimerkiksi asetettu hankintayksikölle velvollisuutta sulkea tarjouskilpailusta tarjoajaa sillä perusteella, että tarjoaja on menetellyt kuntalain edellyttämän vastaisesti.

Korkein hallinto-oikeus totesi yhtiöttämisvelvollisuutta koskevien kuntalain säännösten tavoitteena olevan kilpailuneutraliteetin turvaaminen siten, että julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä on neutraalit kilpailuolosuhteet ja tasapuoliset toimintaedellytykset. Kunnan ja kuntayhtymän velvollisuudella yhtiöttää toimintansa niiden osallistuessa tarjouskilpailuihin on välitön kytkentä julkisiin hankintoihin. Kuntayhtymää koskevan yhtiöttämisvelvollisuuden noudattamatta jättäminen tarjouskilpailuihin osallistuttaessa merkitsee, että kuntayhtymä saa kilpailuetua konkurssisuojan ja verohyötyjen ansiosta. Kunnat ja kuntayhtymät eivät siten osallistu tarjouskilpailuihin yhtäläisin toimintaolosuhtein verrattuna yksityisiin toimijoihin.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kuntalain yksiselitteinen yhtiöttämisvelvollisuutta koskeva

säännös oli otettava huomioon hankintamenettelyssä. Hankintayksikön olisi tullut tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi pyytää kuntayhtymää esittämään selvitys siitä, millä perusteella kuntayhtymä katsoi sillä olevan oikeus osallistua tarjouskilpailuun toimintaansa yhtiöttämättä. Hankintamenettely ei ollut omiaan turvaamaan tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua siltä osin kuin hankintayksikkö oli valinnut kuntayhtymän tarjouksen, vaikka sen oikeutta osallistua tarjouskilpailuun toimintaansa yhtiöttämättä ei ollut selvitetty.

Hankintalain ulkopuolelle jäävät hankinnat

Hankintalakia ei sovelleta kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin tiettyjä hankintalain säännöksiä lukuun ottamatta. Hankintalain 2 §:n 3 momentissa säädetyn mukaan hankintalaissa tarkoitetut kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa on pyrittävä huomioimaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys.

Hankintalain ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa hankintamenettelyä ohjaavat hallintolain 6 §:ssä määritellyt hallinnon oikeusperiaatteet, jotka edellyttävät yhdenvertaisen kohtelun, puolueettomuuden ja suhteellisuuden noudattamista. Valitsematta jääneen tarjoajan tekemän kunnallisvalituksen johdosta tuomioistuimen ratkaistavaksi tulee, onko kunta menetellyt hankinnasta päättäessään hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Tulkittaessa kysymystä siitä, onko

Hankintalain ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa hankintamenettelyä ohjaavat hallintolain 6 §:ssä määritellyt hallinnon oikeusperiaatteet, jotka edellyttävät yhdenvertaisen kohtelun, puolueettomuuden ja suhteellisuuden noudattamista.

hankintamenettely täyttänyt yhdenvertaisen ja syrjimättömän kohtelun sekä suhteellisuuden vaatimukset, tulkintatukea on saatavissa hankintalain mukaisista periaatteista ja niistä johdetuista menettelyvaatimuksista.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2022:75 korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli hankintapäätöstä koskevan kunnallisvalituksen johdosta ratkaistavana, oliko kunta menetellyt hallintolain 6 §:ssä määriteltyjen oikeusperiaatteiden ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen vastaisesti sulkiessaan muutoksenhakijan tarjouskilpailusta, kun poissulkemisen perusteena olevasta tapahtumasta oli hankintayksikön päätöstä tehtäessä kulunut yli kuusi vuotta.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa noudatettavan hankintalain 81 §:n 4 momentin perusteella tarjouskilpailusta sulkeminen on mahdollista kolmen

vuoden ajan poissulkemisen perusteena olevasta tapahtumasta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että säännös osoitti EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa noudatettavia suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia ja kyseisestä säännöksestä voitiin saada johtoa myös kansallisen kynnysarvon alittavassa hankinnassa ottaen kuitenkin huomioon, että hankintalain ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa poissulkemista voitiin arvioida vapaammin kuin hankintalain soveltamisalalla.

Kyseisessä asiassa ei ollut esitetty sellaisia poissulkemisen perusteeseen liittyviä seikkoja, joiden vuoksi tarjouskilpailuun osallistuminen olisi voitu estää poikkeuksellisen pitkän ajan. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kunta oli vedonnut muutoksenhakijaa koskevaan poissulkemisperusteeseen kohtuuttoman pitkän ajan, eikä päätös ollut ollut oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Yhteenveto

Hankintalain sääntelyn yksityiskohtaisuus vaihtelee riippuen siitä, onko kysymys EU-kynnysarvon ylittävästä hankinnasta vai kansallisesta hankinnasta tai sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnasta. Kansallisten kynnysarvojen alle jääviä hankintoja koskevat vain yksittäiset hankintalain säännökset. Lain sääntelyn ollessa kevyempää korostuu julkisten hankintojen oikeusperiaatteiden merkitys hankintamenettelyn lainmukaisuuden arvioinnissa. Kansallisen kynnysarvon alittavassa hankinnassa hankintayksikön menettelyn arviointi perustuu lähes yksinomaan hallinnon oikeusperiaatteisiin.

Vaikka EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskevat menettelyveloitteet ovat yksityiskohtaisia, sääntely ei kata kaikkia hankintamenettelyssä esiin tulevia kysymyksiä ja soveltamistilanteet ovat tulkinnanvaraisia. Tällöin hankintamenettelyn lainmukaisuutta arvioitaessa nojaututaan tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun sekä avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteisiin. Oikeuskäytännössä näitä periaatteita voidaan joutua punnitsemaan suhteessa toisiinsa ja myös arvioimaan muita hankintalainsäädännön tavoitteita suhteessa niihin (ks. mm. hallinnollisten rasitteiden vähentämistä koskevasta direktiivien tavoitteesta unionin tuomioistuimen tuomioasiassa C-631/21, Taxi Horn Tours).

Kansallisia hankintoja ja sosiaali- ja terveystalvelujen hankintoja koskeva hankintalain sääntely on kevyempää ja joustavampaa verrattuna EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen sääntelyyn ja myös aikaisemman hankintalain mukaiseen sääntelyyn. Valitun sääntelymallin taustalla on ollut aikaisemman hankintalain kansallisia menettelyjä koskeviin säännöksiin kohdistunut kritiikki siitä, että ne ovat sääntelyn tasoltaan liian yksityiskohtaisia ja liian lähellä EU-sääntelyä.

Kun hankintamenettelyn lainmukaisuuden arvioinnissa nojaututaan julkisten hankintojen oikeusperiaatteiden soveltamiseen, tuomioistuimen on määriteltävä periaatteista seuraavia menettelyvaatimuksia ja tarkasteltava hankintamenettelyä tässä valossa. Sääntelyn keventäminen ja sillä tavoiteltu joustavuus aiheuttavat toisaalta hankintayksiköiden näkökulmasta epävarmuutta lainmukaisen hankintamenettelyn sisällöstä.

Arvioitaessa hankintamenettelyn lainmukaisuutta mainittujen periaatteiden nojalla voidaan tulkinnassa ottaa huomioon EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskeviin direktiiveihin perustuvat menettelyveloitteet, sillä ne ilmentävät yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteiden hankintamenettelylle asettamia vaatimuksia. Kysymys on kuitenkin tasapainon hakemisesta siinä suhteessa, että kansallisissa hankinnoissa ja sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnoissa tulisi toteutua myös lainsäädännön tavoite hankintamenettelyjen joustavuudesta.

Vaikka EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskevat menettelyvelvoitteet ovat yksityiskohtaisia, sääntely ei kata kaikkia hankintamenettelyssä esiin tulevia kysymyksiä ja soveltamistilanteet ovat tulkinnanvaraisia.



Poikkeuksellinen pandemia - tartuntatautilain mukaiset asiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa

JENNY REBOLD, ESITTELIJÄNEUVOS

Lainsäädännöllinen kehys

Koronaviruksen aiheuttama covid-19-tartuntatautiepideemia lähti vuoden 2020 alussa leviämään Kiinasta kaikkialle maailmaan. Maailman terveysjärjestö WHO julisti 11.3.2020 koronavirusepidemian pandemiaksi. Valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020 Suomen olevan poik-

keusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Hallitus antoi seuraavana päivänä eduskunnalle ensimmäiset valmiuslaissa tarkoitetut käyttöönotto- ja soveltamisasetukset. Majoitus- ja ravitsemistoinnasta annettuun lakiin säädettiin maaliskuun 2020 lopussa kiireellisesti väliaikainen säännös, jonka perusteella lähes kaikki ravitsemisliikkeet olivat suljettuina asiakkailta 31.5.2020 saakka.

Nykyinen tartuntatautilakimme on vuodelta 2016. Sen 58 §:ssä säädetään laajaan tartunnan vaaraan liittyvistä toimenpiteistä, joiden mukaan kunta tai aluehallintovirasto voi päättää toimialueellaan säännöksessä mainittujen tilojen sulkemisesta sekä yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä. Poikkeuksellisen koronaepidemian johdosta oli kuitenkin tarve säätää lailla tarkemmista rajoitustoimenpiteistä. Kevään 2020 aikana valmisteltiin ensimmäinen lukuisista tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta annetuista laeista. 1.6.2020 voimaan tulleella lailla tartuntatautilakiin lisättiin väliaikaisesti voimassa olleet 58 a ja 58 b §, joilla säädettiin ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi sekä ravitsemisliikkeiden valvonnasta ja rajoitusten edellytysten seurannasta. Tartuntatautilain 58 a §:ssä säädetyn asetuksenantovaltuuden nojalla valtioneuvosto antoi pandemian kuluessa useita asetuksia, joilla rajoitettiin ravitsemisliikkeiden toimintaa väliaikaisesti. Vuoden 2021 helmikuussa tartuntatautilakiin lisättiin väliaikaisesti voimassa olleet säännökset kuntien ja aluehallintovirastojen toimivallasta päättää muilta elinkeinonharjoittajilta edellytettävistä tartuntatautien leviämisen estämiseksi tarkoitetuista toimenpiteistä. Tartuntatautilain 58 g §:ssä kunnille ja aluehallintovirastoille annettiin toimivalta viime kädessä määrätä tilojen väliaikaisesta sulkemisesta. Säädösteknisesti tartuntatautilaissa oli siis päädytty siihen, että ravitsemisliikkeiden osalta rajoituksista säädettiin valtioneuvoston asetuksilla, muutoin taas määrättiin kuntien ja –

käytännössä – aluehallintovirastojen päätöksillä. Tätä lainsäädännöllistä ratkaisua sivuttiin korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2022:63 (päätoksen kohta 17).

Osoituksena kiivaasta lainsäätämistahdistista koronapandemian aikana on se, että aikavälillä kevät 2020 – kesä 2022 tartuntatautilakia on muutettu tai väliaikaisesti muutettu 18 kertaa. Valtioneuvosto on puolestaan samana aikana säätänyt ravitsemisliikkeisiin kohdistuvista rajoituksista yhteensä lähes 70 asetuksella. Tahti oli erityisen kiivas vuonna 2021, jolloin valtioneuvosto antoi tartuntatautilain 58 a §:n nojalla 48 asetusta – siis liki yhden viikossa. Lisäksi aluehallintovirastot antoivat lukuisia toimivaltaansa kuuluvia määräyksiä.

Lainsäädännöllinen ja tosiasiallinen kokonaistilanne loi luonnollisesti haasteita myös lainsoveltajille.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet tartuntatautiasiat

Koronapandemiaan liittyviä tartuntatautilain soveltamista koskevia asioita on saapunut korkeimpaan hallinto-oikeuteen kokonaisuudessaan 70. Lisäksi käsiteltävänä on ollut muita pandemian aikaiseen erityislainsäädäntöön liittyviä asioita (ks. esim. KHO 2021:111).

Suurin yksittäinen tartuntatautiasioden ryhmä on koskenut aluehallintovirastojen päätöksiä, joilla yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia on

Osoituksena kiivaasta lainsäätämistahdista koronapandemian aikana on se, että aikavälillä kevät 2020–kesä 2022 tartuntatautilakia on muutettu tai väliaikaisesti muutettu 18 kertaa.

tartuntatautilain 58 §:n nojalla kielletty tai rajoitettu. Toinen merkittävä ryhmä on ollut ravitsemisliikkeiden toimintaa väliaikaisesti rajoittaviin valtioneuvoston asetuksiin kohdistuneet valitukset. Tartuntatautiasioina on lisäksi kirjattu asioita, joissa aluehallintovirastot ovat rajoittaneet tartuntatautilain 58 g §:n nojalla elinkeinotoimintaa (ns. ”kuntosalijutut”), sekä esimerkiksi karanteenimääräyksiä koskevia asioita.

Yleisesti voidaan todeta, että tartuntatautiasioiden saapuminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painottunut vuoteen 2022. Tämä luonnollisesti selittyy ainakin pääosin sillä, että asioiden vireilletuloa on pääsääntöisesti edeltänyt käsittely hallinto-oikeudessa. Jossain määrin asioiden saapuminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen pandemian näin myöhäisessä vaiheessa saattaa selittyä myös yleisellä ”koronaväsämyksellä”; poikkeustilan pitkittyessä taloudelliset ja inhimilliset rajat ovat tulleet vastaan. Tuomioistuimeen vireille tulevat asiat heijastavat aina joissain määrin laajempaa yhteiskunnallista mielialaa, joten myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien

asioiden taustalla on ollut nähtävissä yhteiskunnassa virinnyttä skeptisyyttä rajoitustoimenpiteiden välttämättömydestä.

Tartuntatautiasioihin liittyviä prosessikysymyksiä

Korona-aikana toimeenpannut rajoitukset ovat olleet sodanjälkeisessä Suomessa kaiken kaikkiaan poikkeuksellisia ja esimerkiksi kokoontumisiin sekä elinkeinotoimintaan ja oppilaitoksiin kohdistuvina ne ovat jollain tapaa koskettaneet meitä kaikkia. Tämän valossa ei olekaan yllättävää, että tartuntatautiasioissa ovat korkeimmasa hallinto-oikeudessa usein olleet esillä valitusoikeuteen ja päätöksen valituskelpoisuuteen liittyvät kysymykset.

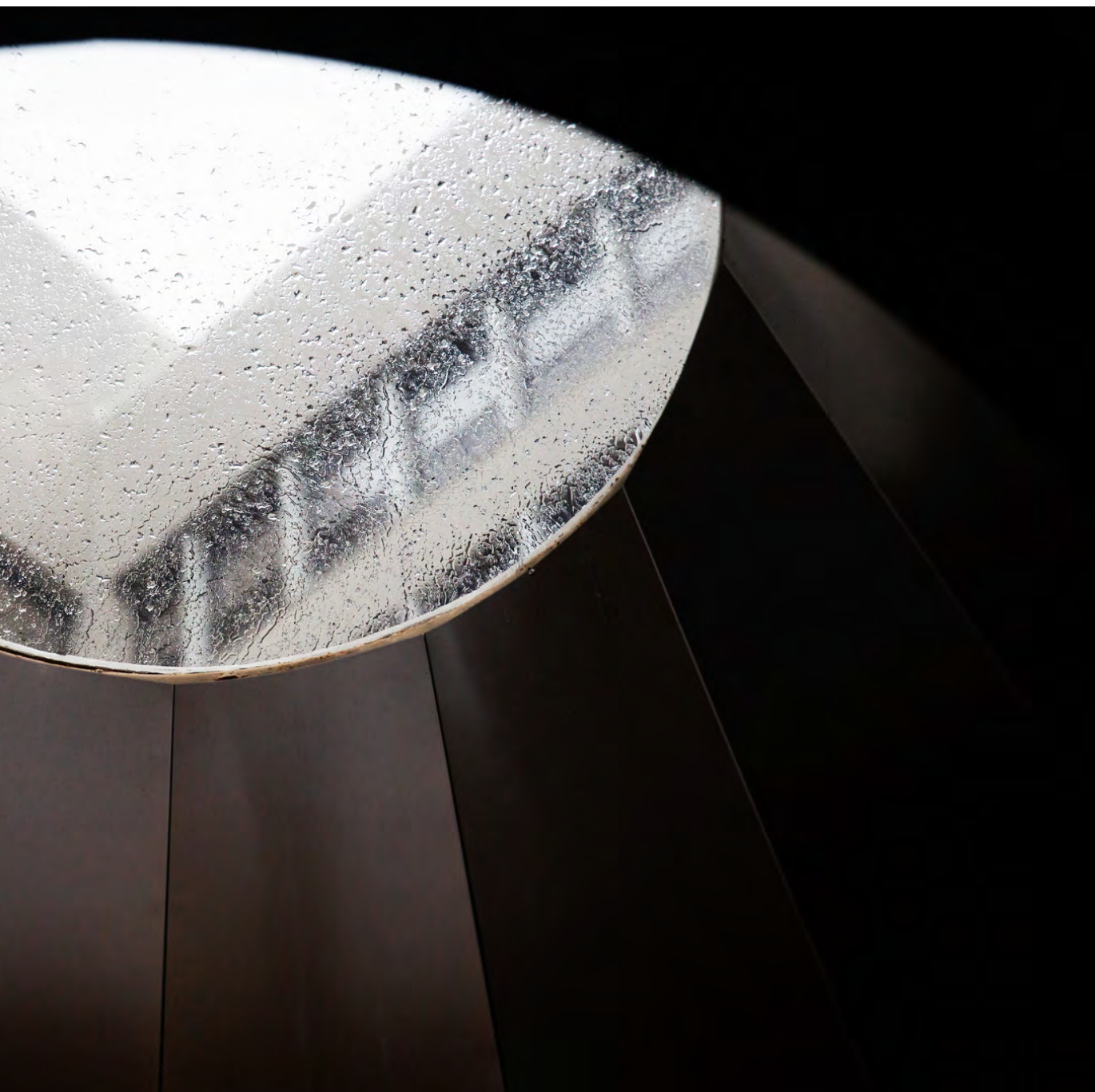
Korkein hallinto-oikeus antoi ensimmäisen koronaepidemiaan liittyvän vuosikirjaratkaisunsa syksyllä 2020 (KHO 2020:108). Siinä oli kyse nimenomaan valitusoikeudesta. Aluehallintovirasto oli alueellaan kieltänyt yli 50 henkilön yleiset kokoukset ja yleisötilaisuudet. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa muutosta hakenut henkilö

ei ollut esittänyt, että aluehallintoviraston päätöksellä olisi ollut välittömiä vaikutuksia hänen oikeuksiinsa, velvollisuuksiinsa tai etuihinsa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei valitusoikeus syntynyt pelkästään yleisen intressin, kuten päätöksen laillisuuden selvittämisen tai yksinomaan subjektiivisesti koetun, hypoteettisen oikeusturvan tarpeen perusteella.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2021:1 oli puolestaan kyse päätöksen valituskelpoisuudesta. Kunnan vammaispalvelupäällikkö oli asettanut vammaispalvelujen asumisyksiköitä koskevan vierailukiellon. Hallinto-oikeus oli jättänyt asumisyksikössä asuvan henkilön ja tämän isän tekemän valituksen tutkimatta sillä perusteella, ettei päätöksellä ollut katsottu asetetun muutoksenhakijoita oikeudellisesti sitovaa vierailukieltoa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että tartuntatautilain säännöksessä, johon vierailukieltopäätös oli perustunut, ei ollut säädetty toimivallasta ryhtyä toimenpiteisiin, joilla rajoitettiin perusoikeuksia. Vierailukielto oli rajoittamalla muutoksenhakijoiden oikeutta yksityis- ja perhe-elämään vaikuttanut heidän oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa siten, että päätöksen lainmukaisuus oli tullut voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2022:63 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana oli kysymys siitä, saiko valtioneuvoston asetuksesta, jolla ravitsemisliiketoimintaa oli rajoitettu, valittaa.





Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli vuoden lopussa vireillä vielä noin kolmekymmentä ratkaisematonta tartuntatautilain mukaista asiaa.

Korkein hallinto-oikeus totesi ensinnäkin, että lainsäätäjällä oli tartuntatautilain 58 a §:n säätämisen yhteydessä tehnyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella lainsäätäjälle kuuluvan harkintavallan puitteissa säädösvallan käyttöön liittyvän valinnan, jonka mukaan ravitsemisliikkeitä koskevia, koronaepidemian aikana välttämättömyiksi arvioituja väliaikaisia rajoituksia annetaan asetuksella. Asetuksen muutoksenhakukelpoisuuteen ei vaikuttanut se, että eräitä muita elinkeinonharjoittajia koskevia rajoituksia voitiin tartuntatautilain 58 §:n ja 58 g §:n nojalla antaa alueellisten viranomaisten antamalla muutoksenhakukelpoisilla hallintopäätöksillä. Punninnassa korkein hallinto-oikeus otti yhtäältä huomioon muutoksenhakijan perustuslaissa turvatut elinkeinonharjoittamiseen liittyvät perusoikeudet ja

asetuksen varsin pitkälle menevän puuttumisen elinkeinovapauteen. Toisaalta otettiin huomioon se, ettei asetuksen lainmukaisuutta tai perustuslainmukaisuutta voida Suomessa saattaa perustuslain mukaan yleisellä tasolla tuomioistuimen tutkittavaksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei asiassa ollut sellaisia poikkeuksellisia muutoksenhakijan oikeusturvaan ja tuomioistuimeen pääsyyn liittyviä perusteita, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella saattaisivat edellyttää kotimaisen sääntelyn selkeästä pääsäännöstä poiketen mahdollisuutta tehdä valitus mainituista valtioneuvoston asetuksista korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusta ei näin ollen tutkittu.

Tartuntatautiasioihin liittyviä aineellisoikeudellisia kysymyksiä

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli vuoden 2022 aikana pohdittavana myös useita tartuntatautilain aineellisoikeudelliseen soveltamiseen liittyviä asioita. Leimallista näille tapauksille oli se, että niihin liittyi jollain tapaa perusoikeuksien rajoittamisen kannalta merkittäviä kysymyksiä.

Ravitsemisliikkeisiin kohdistuvien rajoitusten osalta korkeimmalla hallinto-oikeudella oli ratkaistavana asia, jossa aluehallintovirasto oli tartuntatautilain 58 b §:n nojalla määrännyt valtioneuvoston asetuksessa määrättyjä rajoituksia rikkoneen ravitsemisliikkeen toiminnan keskeytettäväksi ja liikkeen pidettäväksi suljettuna 21 päivän ajan. Ratkaisussaan KHO 2022:147 korkein hallinto-oikeus viittasi muun ohella

perustuslain 18 ja 22 §:ään ja totesi, että valvontakeinoksi tarkoitettu aluehallintoviraston määräys ei voinut olla voimassa pidempään kuin itse asetus, jonka sisältämien rajoitusten valvonnasta oli kysymys. Aluehallintoviraston olisi tullut kumota kyseistä ravintolaa koskeva määräyksensä samasta ajankohdasta, kun asetuksella säädetyt rajoitukset olivat tulleet kumotuiksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi lisäksi, ettei aluehallintoviraston keskeytyspäätöstä voitu ulottaa take away-myyntiin ja kotiinkuljetuspalveluun, joita ei voitu määrätä asetuksellakaan keskeytettäväksi.

Asiassa KHO 2022:140 oli kyse tartuntatautilain 58 §:n mukaisten rajoitusten merkityksestä vaalioikeuksia koskevassa asiassa. Aluehallintovirasto oli aluevaalien alla määrännyt yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia koskevista rajoituksista. Poliittinen puolue ja sen ehdokas valittivat aluehallintoviraston päätöksestä katsoen päätöksen olevan perustuslain vastainen, koska se rajoitti perustuslain 14 §:ssä turvattuja vaali- ja osallistumisoikeuksia. Korkein hallinto-oikeus viittasi muun ohella siihen, että vaikka aluehallintoviraston päätöksellä oli ollut vaikutuksia vaali- ja osallistumisoikeuksien toteutumiseen, vaikutukset eivät ulottuneet vaali- ja osallistumisoikeuden ydinalueelle eli oikeuteen äänestää vaaleissa tai asettua niissä ehdolle. Päätöksen vaikutukset olivat yleisiä, eivätkä ne kohdistuneet tiettyyn poliittiseen puolueeseen tai sen ehdokkaaseen. Aluehallintoviraston päätös ei loukannut perustuslain 14 §:ää. Määrätyt rajoitukset olivat olleet myös välttämättömiä ja oikeasuhtaisia.

Vuoden loppuun mennessä on käsitelty useita muitakin merkityksellisiä tartuntatautilain soveltamiseen liittyviä asioita, joita koskevia päätöksiä ei kuitenkaan tätä kirjoittaessa ollut vielä ehditty antaa. Niissä oli kysymys esimerkiksi siitä, voitiinko vankeusrangaistusta suorittava henkilö määrätä tahdonvastaiseen karanteeniin vankeudessa sekä siitä, oliko Vankiterveydenhuollon yksikön tartuntataudeista vastaavalla lääkäriellä ollut riittäviä perusteita vangin määräämiseksi tartuntatautilain mukaiseen karanteeniin. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavana oli kysymys siitä, oliko aluehallintovirasto voinut tartuntatautilain 58 g §:n nojalla määrätä kuntosalien sulkemisista koronavirustaudin leviämisen estämiseksi, sekä siihen liittyvänä myös kysymys kuntosalikäyttäjän valitusoikeudesta.

Tartuntatautilaissa säädettyjen, väliaikaisesti voimassa olleiden koronavirustaudin leviämisen estämiseksi tarkoitettujen rajoituspykälien voimassaolo päättyi 30.6.2022. Pandemia näyttää tältä erää jollei päättyneen, niin ainakin hiipuneen muuttuakseen osaksi meidän arkielämäämme. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli vuoden lopussa vireillä vielä noin kolmekymmentä ratkaisematonta tartuntatautilain mukaista asiaa. Kaikkien puolesta toivon, ettei tässä asiaryhmässä tulla näkemään kasvua!

Korkeimman hallinto-oikeuden antamat lausunnot vuonna 2022

Liikenne- ja viestintäministeriö

- Lausunto ja vastaus taustakyselyyn sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muutoksenhakumenettelyn muutostarpeesta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi vaarallisten aineiden kuljetusta koskevan hallituksen esityksen täydentämisestä

Oikeusministeriö

- Lausunto parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä "Avoimuusrekisteriä koskeva lainsäädäntö"
- Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi
- Lausunto mietinnöistä koskien yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta

Sisäministeriö

- Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta
- Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon oikaisuvaatimusta koskevaksi lainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveysministeriö

- Lausunto vammaispalvelulainsäädännön uudistuksesta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi mielenterveyslain (1116/1990) muuttamisesta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Oikeusrekisterikeskuksen sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä siihen liittyviksi laeiksi

Työ- ja elinkeinoministeriö

- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivoslain muuttamisesta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Valtiovarainministeriö

- Lausunto eräitä makrovakauden valvontavälineitä koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Ympäristöministeriö

- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi jätelain ja merenkulun ympäristönsuojelulain muuttamisesta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eräiden vihreän siirtymän hankkeiden väliaikaisesta etusijamenettelystä
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ilmastolain muuttamisesta

Korkein hallinto-oikeus teki ennakkoratkaisupyynnön ulkomaalaisasiassa unionin tuomioistuimelle

KHO 2022:133 – C-752/22

Venäjän federaation kansalaisella oli Viron myöntämä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupa. Hänelle oli määrätty useita Suomea koskevia kansallisia maahantulokieltoja. Maahanmuuttovirasto oli kääntänyt muutoksenhakijan kansalaisuusvaltioonsa Venäjän federaatioon niin sanotun paluudirektiivin mukaista menettelyä noudattaen.

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin mukaan direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Muutoksenhakijalla oli Viron hänelle myöntämän pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan perusteella tiettyjä direktiivissä tarkemmin määriteltyjä oikeuksia,



muun ohella vahvistettu suoja Euroopan unionin alueelta poistamista vastaan. Muutoksenhakijan oleskelu Suomessa ei kuitenkaan ollut ollut laillista. Asiassa oli epäselvää, oliko muutoksenhakijan poistamiseen unionin alueelta sovellettava pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annettua direktiiviä.

Ulkomaalaislaissa ei ole erikseen säädetty pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten

asemasta annetun direktiivin mukaisesta menettelystä, jolla muussa jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan saanut ulkomaalainen poistetaan Suomesta Euroopan unionin ulkopuolelle.

Korkein hallinto-oikeus lykkäsi asian käsittelyä ja pyysi SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisua direktiivin soveltumisesta sekä direktiivin eräiden artiklojen välittömästä oikeusvaikutuksesta.



Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstö

1.1.-31.12.2022

Presidentti

Kari Kuusiniemi

Oikeusneuvokset

Janne Aer, Jaakko Autio, Kristina Björkvall (ma.),
Monica Gullans, Petri Helander, Joni Heliskoski,
Toni Kaarresalo, Tuomas Kuokkanen,
Juha Lavapuro, Tero Leskinen, Riitta Mutikainen,
Anne Nenonen, Anne E. Niemi,
Vesa-Pekka Nuotio, Mikko Pikkujämsä (vv.),
Taina Pyysaari, Hannele Ranta-Lassila,
Mika Seppälä, Eija Siitari, Outi Suviranta,
Irma Telivuo, Kari Tornikoski, Robert Utter,
Ari Wirén (ma.)

Ympäristöasiantuntijaneuvokset

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,
Jussi Ryynänen, Jukka Seppälä, Kari Tammi

Kansliapäällikkö

Päivi Pietarinen (vv.), Emil Waris (ma.)

Esittelijäneuvokset

Kristina Björkvall (vv.), Marita Eeva,
Petri Hellstén, Marja-Liisa Judström,
Pekka Kemppainen, Hannele Klemettinen,
Jukka Koivusalo, Päivi Korkeakoski,
Jarkko Kyllönen, Saija Laitinen (vv.),
Helmi Lajunen (vv.), Laura Leino, Petri Leinonen,
Stina-Maria Lund, Minna Miettinen (vv.),
Elina Nyholm (vv.), Kaisa Pärssinen-Knight
(ma.), Elina Ranz, Mikko Rautamaa, Anne
Rautiainen, Jenny Rebold, Pekka Savola (ma.),
Camilla Servo, Satu Sundberg, Katja Syväkangas
(vv.), Milla Wartiovaara

Oikeussihteerit

Anna Ahlberg (vv.), Joonas Ahtonen (vv.),
Andreas Byggmästar (ma.),
Satu Bäckmand-Liimatta (vv.),
Jenni Eerola (ma.), Katariina Flinkman (vv.),
Oona Fromholdt-Nyman (ma.), Johanna
Haapala-Mrena, Anna Heikkilä, Karoliina
Hyttinen, Heidi Jääskeläinen (vv.),
Heli Karjalainen-Michael (vv.),
Paul Karlsson, Iisa Koskela (ma.),
Mirka Kuisma, Otto Kumpulainen (ma.),
Turo Lehtonen (vv.), Liisa Leiniö (vv.),
Ilona Leinonen (vv.), Heidi Muukkonen (ma.),
Sampsa Mäenpää, Anna Mähönen (vv.),
Satu Niemelä-Ahokas (ma.), Juuso Peltonen,
Laura Peni (vv.), Niina Ristolainen (vv.),
Anu Sillanmäki (ma.), Anna Soininen (ma.),
Joonas Tuominen (ma.), Vilma Vanhamäki (ma.),
Hilla Viljamaa (ma.)

Apulaiskansliapäällikkö

Marko Leppänen

Tietopalvelupäällikkö

Satu-Maarit Tarkkanen

Viestintäpäällikkö

Jaana Lappalainen

Tietohallintoasiantuntija

Ville Tuominen

Viestintäasiantuntija

Karine Liger

Kirjaaja

Leena Kokko

Vastaavat notaarit

Annika Aroharju (vv.), Juha Rekola (vv.),
Riitta Vaartio (ma.), Nina Äikäs (ma.)

Hallinnollinen notaari

Juha Rekola (ma.)

Informaatikko

Piia Rautiala

Notaarit

Jenna Castrén (ma.), Nina Hytönen,
Atte Hyväkkä (vv.), Santeri Härkönen (ma.),
Johanna Jokela, Nora Kurenkunnas,
Iida Lähteenmäki (ma.), Jenni Mertaniemi (ma.),
Eeva Ryytty, Anne Sahlman, Matias
Stubbe (ma.), Soili Tolvanen, Nina Äikäs (vv.)

Johdon sihteeri

Elina Tukiainen

Henkilöstöasiantuntija, johdon sihteeri

Tanja Ravaja

Henkilöstösuunnittelija, johdon sihteeri

Jenni Kauppinen

Vastaava jaostosihteeri

Päivi Koivurova

Arkistonotaari

Anni Kohvakka

Taloussihteerit

Virve Pesonen

Tietohallintosuunnittelija

Janne Mikkonen

Tietopalvelusihteerit

Emmi Hausalo

**Kiinteistö- ja
virastopalveluvastaava**

Antti Meriläinen (ma.)

Hankintasihteerit

Sari Ranta-Tyrkkö (ma.)

Erityissihteerit

Milla Jokinen, Nora Klemola, Katja Päivinen

Viestintäsihteerit

Jasmin Tag (ma.)

Jaostosihteerit

Merja Ahlfors, Miska Ekström (ma.),
Annika Jansson (ma.), Lassi Karpansalo (ma.),
Iisa Laaksonen (vv.), Krista Lappalainen (vv.),
Salla Linnavirta (vv.), Maiju Meller (ma.),
Iida Nordström (ma.), Jessiina Nurmela (ma.),
Saara Palo (ma.), Tuula Pelkonen,
Maarit Sandström, Sara Svahn (ma.)

Kirjaamosihteerit

Isabella Alinikula (ma.), Heli Hietala,
Kerttu Kaksonen (ma.), Tiina Kaplas,
Jenna Kauhanen (ma.), Ada Nylund (ma.)

Tarkastaja

Antti Meriläinen (vv.)

Virastomestarit

Toni Pylvänäinen, Saku Samposalo (ma.)

Korkeakouluharjoittelijat

Ilona Mattila, Emma Niva, Rosa Nokio,
Lumi Seljavaara

**Vuoden 2022 aikana
vakinaisesta virasta eronneet**

Oikeusneuvos Leena Äärilä 1.5.2022
Esittelijäneuvos Irene Mäenpää 1.1.2022
Esittelijäneuvos Riitta Hämäläinen 1.1.2022
Esittelijäneuvos Suvi Leskinen 1.1.2022
Esittelijäneuvos Anu Punavaara 1.1.2022
Oikeussihteerit Katja Tertsonen 1.1.2022
Jaostosihteerit Essi Taavitsainen 22.1.2022
Virastomestari Tapani Ruostela 1.7.2022

vv. = virkavapaalla (31.12.2022)

ma. = määräaikainen



Kansliapäällikön katsaus: Toiminta tunnuslukujen valossa

EMIL WARIS, KANSLIAPÄÄLLIKKÖ

Korkein hallinto-oikeus on vuoden 2022 aikana täyttänyt hyvin toiminnalle asetetut tavoitteet. Saapuneiden asioiden määrä on tasoittunut aiemmasta huipusta ja vireillä oleva asiamäärä oli vuoden päätteeksi pienempi kuin vuosikausiin.

Asioita saapui yhteensä 3 713, joista valituslupa-asioita oli noin 88 prosenttia. Suurimmat pääasiaryhmät olivat aiempien vuosien tapaan ulkomaalaisasiat sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat. Ulkomaalaisasioiden määrä kuitenkin väheni selvästi edeltäviin vuosiin verrattuna. Taustalla on varsinkin kansainvälistä suojelua koskevien muutoksenhakujen vähentyminen.

Asioita ratkaistiin yhteensä 3 757 ja vuoden lopussa oli vireillä enää 2 094 asiaa. Asioiden

keskimääräinen käsittelyaika oli 7,2 kuukautta. Valituslupa myönnettiin noin 300 asiassa eli 9,5 prosentissa niistä asioista, joissa muutoksenhaku edellytti valituslupaa. Vuosikirjapäätöksiä julkaistiin 150 kappaletta.

Vuoden 2022 aikana ratkaistiin viimeiset vanhassa asianhallintajärjestelmässä käsiteltävät lainkäyttöasiat. Vanhan ja uuden järjestelmän rinnakkaiskäytön aikana KHO on antanut päätöksiä vastaavasti kahdessa juoksevassa taltionumerosarjassa, T-sarjassa ja tilapäisessä H-sarjassa. Nyt jälkimmäinen sarja poistuu käytöstä, ja tulevat päätökset annetaan kaikki jälleen yhdessä ja samassa taltiosarjassa T.

Asioita ratkaistiin yhteensä 3 757 ja vuoden lopussa oli vireillä enää 2 094 asiaa.

Työyhteisö

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstössä asiamäärän tasautuminen on jossakin määrin vähentänyt määräaikaisen virkatyövoiman tarvetta. Kuten tuomioistuinlaitoksen piirissä yleisemminkin, henkilöstövaihtuvuus on kuitenkin säilynyt aiempaa korkeammalla tasolla. Pandemiassa ei sinänsä ole ollut merkittävää vaikutusta korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan tulokellisuuteen. Yhdessä henkilöstövaihtuvuuden kanssa laajamittainen etätö on silti väistämättä vaikuttanut haitallisesti työpaikan yhteisöllisyyteen ja toiminnan kehittämisen edellytyksiin. Vaikka pandemian tuntuvimmat vaikutukset ovat hellittäneet, työyhteisövaikutusten korjaaminen on edelleen kesken. Henkilöstön vaihtuvuuden vaikutuksia on pyritty vähentämään pienimuotoisilla virkarakennemuutoksilla sekä erityisesti

kanslian eri toimintojen tiimi- ja työparirakenteita vahvistamalla. Tarve ennaltaehkäistä haavoittuvuuksia varmistamalla osaamisen ja tiedon säilyminen ja välittyminen on koronapandemiankin jälkeisten toimintaympäristömuutosten seurauksena edelleen kasvanut.

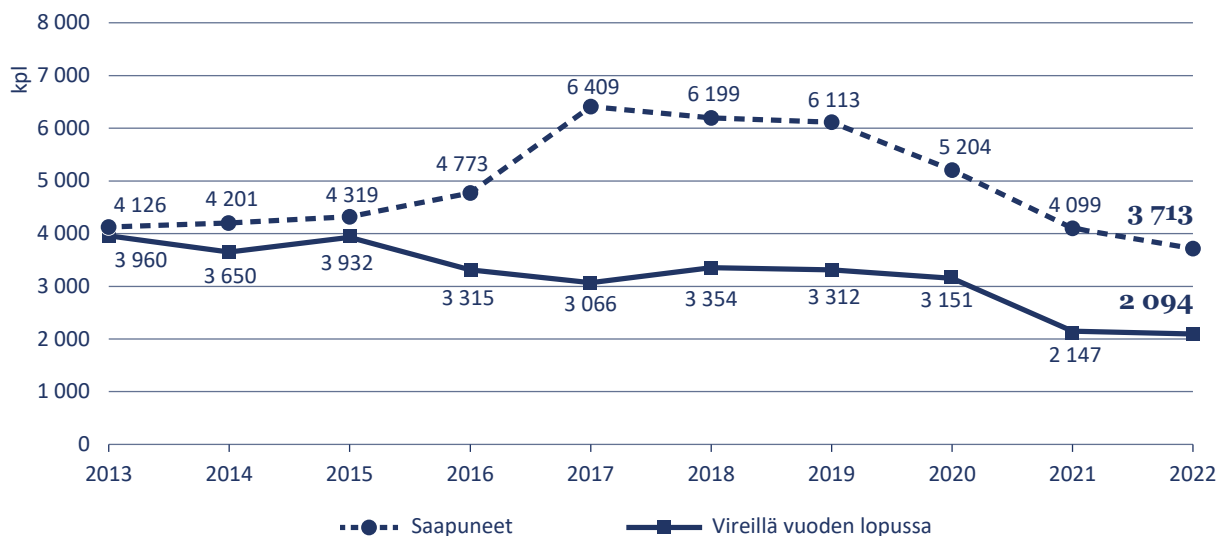
Uudistetut vuositilastot

Korkeimman hallinto-oikeuden toiminta muodostuu vuodesta 2020 voimassa olleen laajan valituslupajärjestelmän myötä entistä enemmän hallinto-oikeuksien ja hallintoviranomaisten toimintaa ohjaavien ennakkopäätösten antamisesta verrattuna aiemman pääsäännön mukaiseen, suoraan valitusoikeuteen perustuvaan yksittäistapauksellisen oikeussuojan antamiseen. Kehitys vähentää jossakin määrin vuosittaisten asiamäärien merkitystä työtilanteen kannalta. Olennaista on oikeusturvan ja joutuisan käsittelyn ohella valitusluvan perusteella annettavien asiaratkaisujen ja julkaistavien ennakkopäätösten laadun ja näin ollen ylimmän oikeusasteen toiminnan vaikuttavuuden turvaaminen.

Edellä mainitusta syystä tässä vuosikertomuksessa esitettävää tilastoyhteenvetoa on uudistettu, jotta korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa olisi mahdollisimman valaisevaa tarkastella myös tunnuslukujen pohjalta. Aiemman esitystavan mukainen, asianimiketasolla yksityiskohtaisempi työtilasto on tilattavissa korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

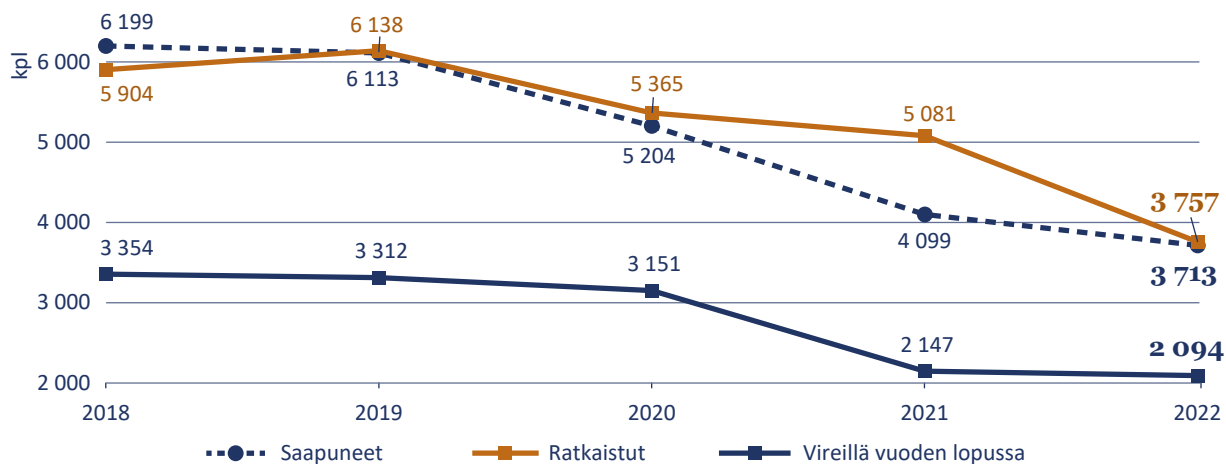
Saapuneiden asioiden määrä on tasoittunut aiemmasta huipusta ja vireillä oleva asiamäärä on pienempi kuin vuosikausiin.

Työtilasto saapuneista ja vuoden lopussa vireillä olevista asioista 2013–2022

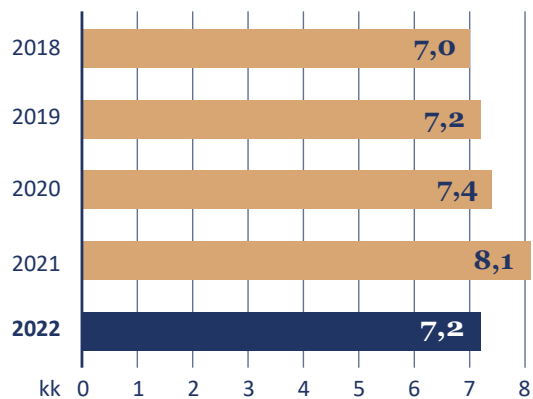


Työtilasto saapuneista, ratkaistuista ja vuoden lopussa vireillä olevista asioista sekä ratkaistujen asioiden käsittelyajan keskiarvoista 2018–2022

Käsiteltyjen asioiden määrä, kpl

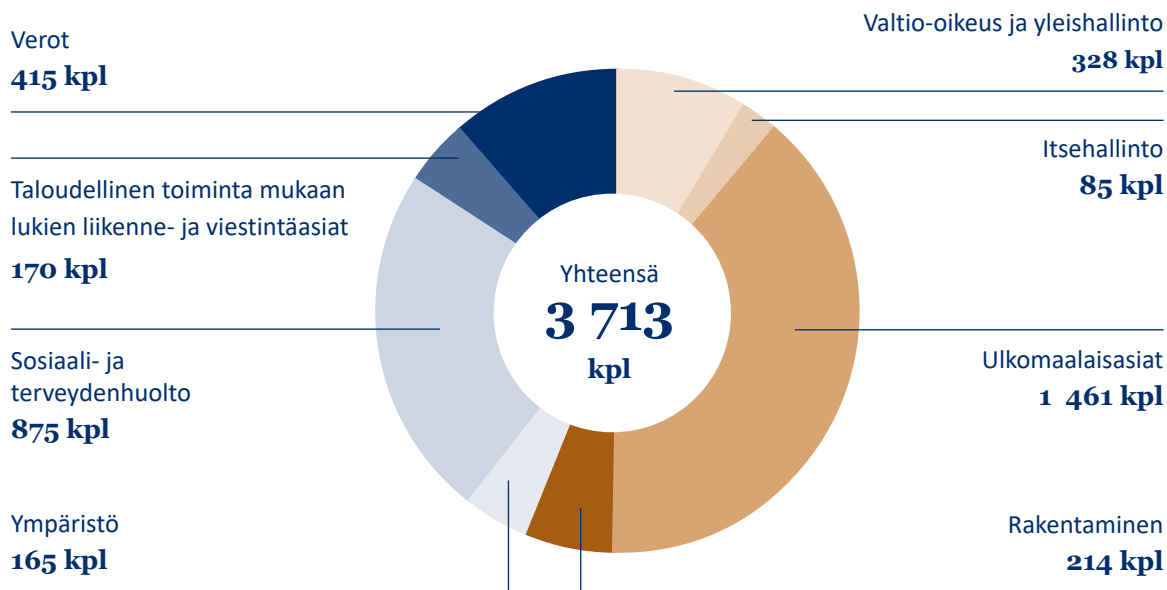


Käsittelyajan keskiarvo, kk



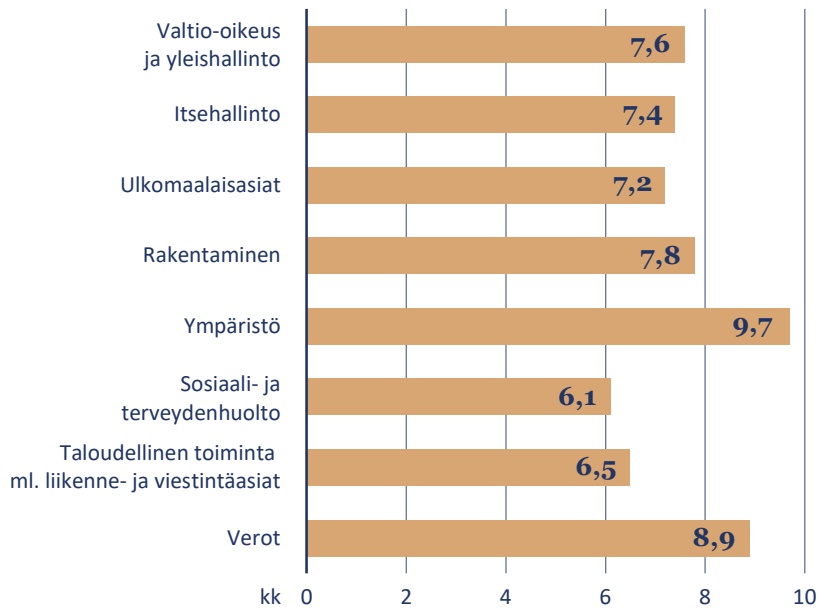
Suurimmat pääasiaryhmät olivat aiempien vuosien tapaan ulkomaalaisasiat sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat.

Saapuneet asiat pääasiaryhmittäin vuonna 2022



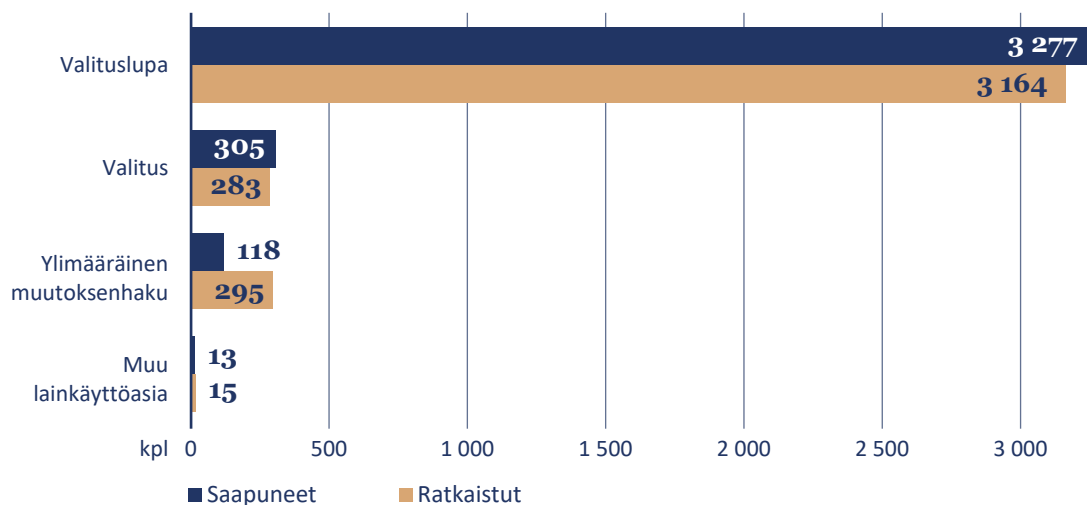
Kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 7,2 kuukautta.

Ratkaistujen asioiden käsittelyajan keskiarvo pääasiaryhmittäin vuonna 2022

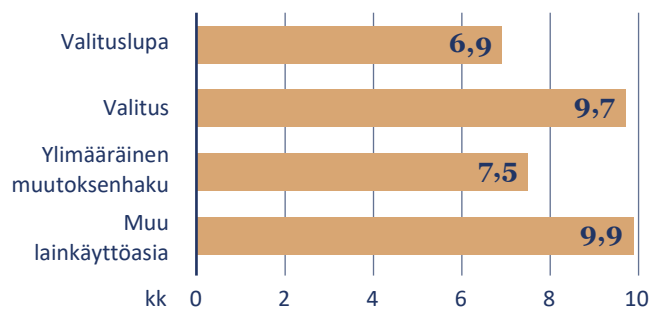


Saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrät ja ratkaistujen asioiden käsittelyajan keskiarvo muutoksenhakulajeittain 2022

Saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrät, kpl

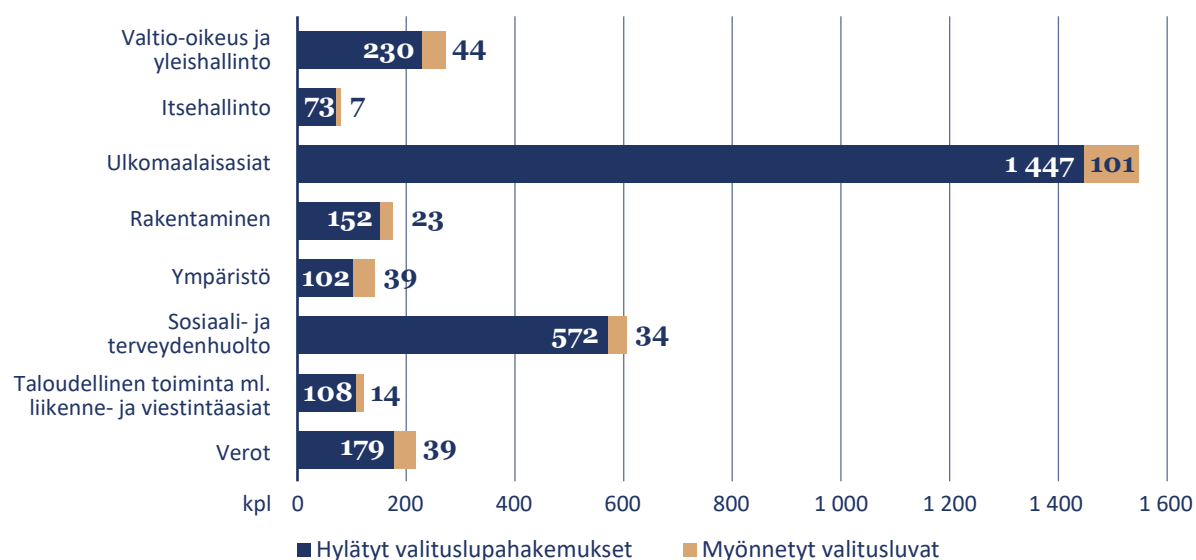


Käsittelyajan keskiarvo muutoksenhakulajeittain, kk

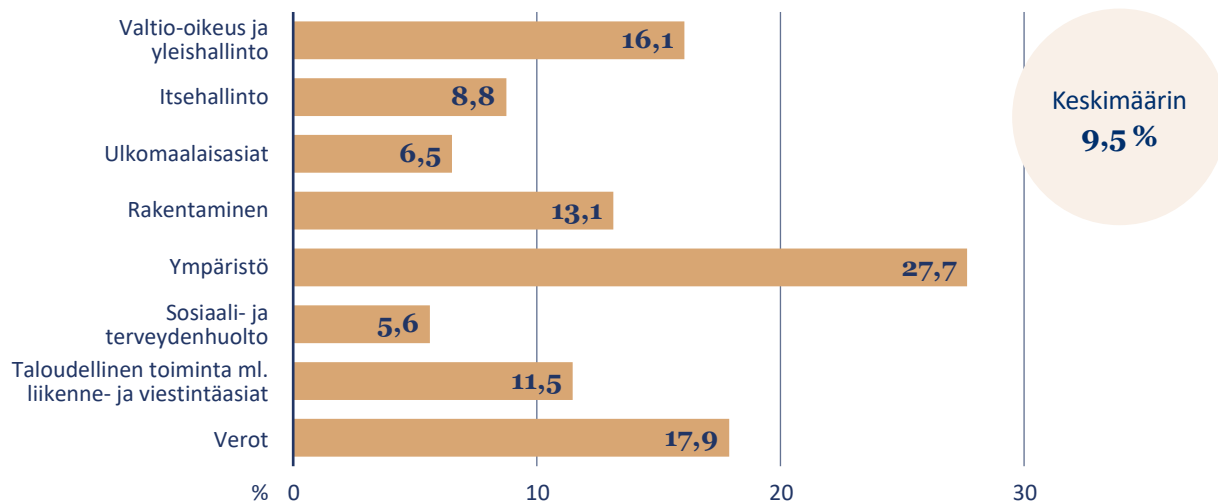


Valituslupa-asiat pääasiaryhmittäin vuonna 2022

Hylätyt ja myönnetyt valituslupa-asiat, kpl

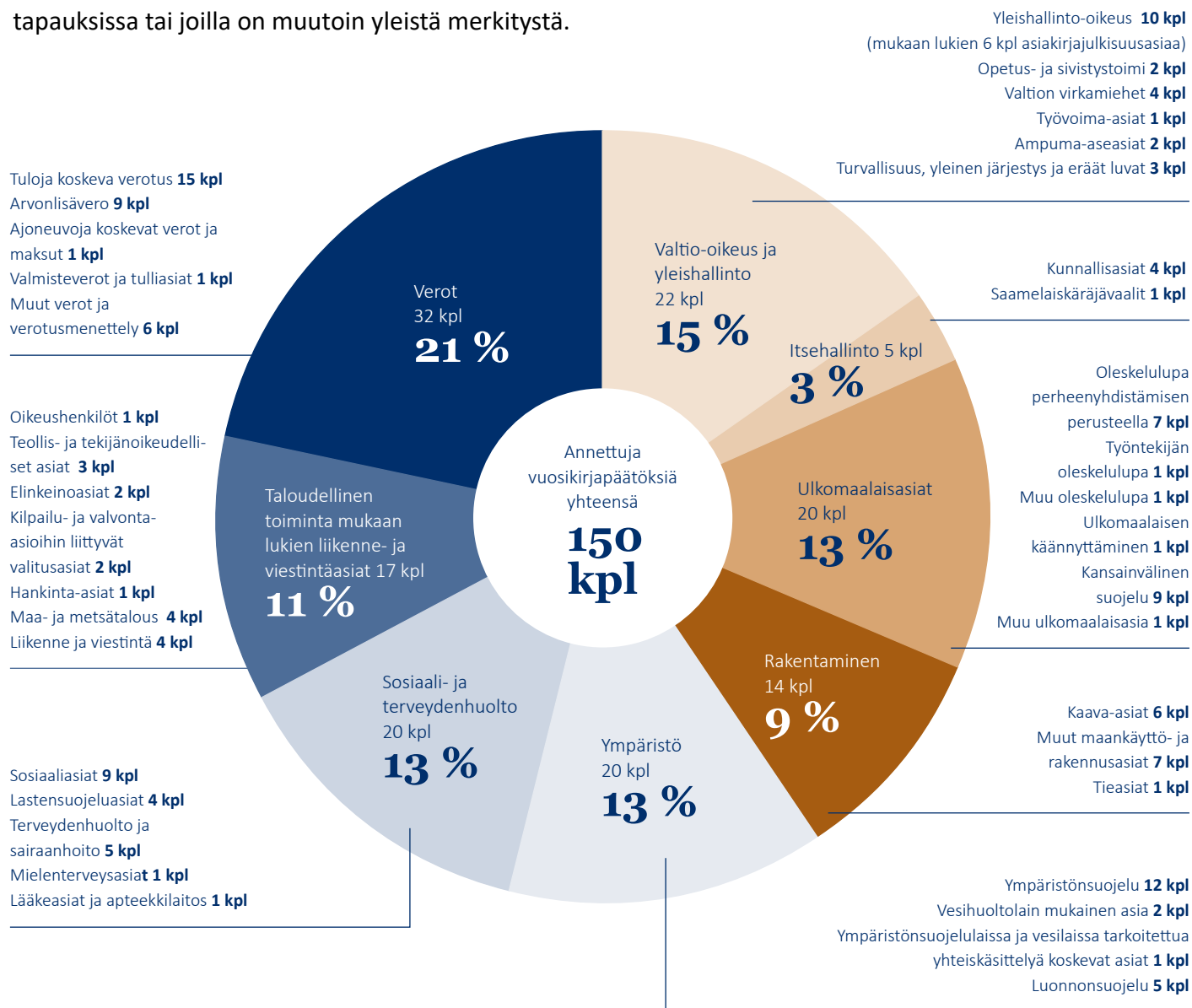


Myönnettyjen valituslupien suhteelliset osuudet pääasiaryhmittäin, %



Vuosikirjapäätökset 2022

Korkein hallinto-oikeus julkaisee vuosittain 150–200 niin kutsuttua vuosikirjapäätöstä. Vuosikirjapäätöksiksi valitaan päätökset, joilla on merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai joilla on muutoin yleistä merkitystä.





Asiointi- ja yhteystiedot

Korkein hallinto-oikeus

PL 180
00131 Helsinki

Kirjaamo

Paasivuorenkatu 3
00530 Helsinki
Avoinna arkisin klo 8–16.15

Asiakaspalvelu: 029 56 40260
Vaihde: 029 56 40200
Faksi: 029 56 40382

Sähköpostiosoite

korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

www.kho.fi

Sivustolla on tietoa korkeimmasta hallinto-oikeudesta suomeksi, ruotsiksi, englanniksi, ranskaksi ja pohjoissaameksi.

Valokuvat

s. 2, 26, 31, 41, 48, 62
Kuvaaja Katri Lehtola, Keksi Agency

s. 4 ja 52
Kuvaaja Petteri Mäntysaari

s. 18 ja 22
Kuvaaja Riitta Weijola

s. 36
Kuvaaja Päivi Niemi

s. 47
Kuvaaja Mika Pakarinen

Taitto

KMG Turku



Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen

Korkein hallinto-oikeus PL 180, 00131 Helsinki www.kho.fi