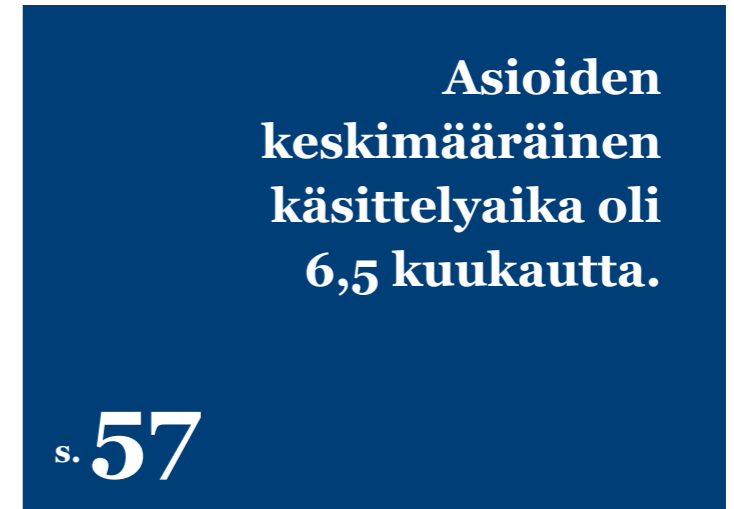




Korkein hallinto-oikeus  
Högsta förvaltningsdomstolen

Vuosikertomus  
**2023**





- 4** Vuoden 2023 avainluvut
- 7** Presidentin katsaus
- 14** Tuomarien ammattietiikka Euroopan unionin tuomioistuimessa
- 21** Ilmasto-oikeudenkäynnit – Voiko tuomioistuin toimia, jos poliitikot eivät sitä tee?
- 31** Virkamiesten ja viranhaltijoiden palvelussuhdeturva – oikeuskäytäntöä KHO:ssa
- 39** Viranomaisen muutoksenhakijana
- 54** Korkeimman hallinto-oikeuden antamat lausunnot vuonna 2023
- 55** Korkein hallinto-oikeus teki ennakkoratkaisupyynnön ulkomaalaisasiassa unionin tuomioistuimelle
- 57** Kansliapäällikön katsaus: Paluu Kaartinkaupunkiin
- 61** Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstö 1.1.–31.12.2023
- 73** Asiointi- ja yhteystiedot

## Vuoden 2023 avainluvut

# 20

Saapuneet asiat, kpl

## 3 573

Ratkaistut asiat, kpl

## 3 839

Vireillä vuoden lopussa, kpl

## 1 829

# 23

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

### Henkilöstö

Henkilöstö yhteensä, hlöä

## 114

### Suurimmat pääasiaryhmät

Ulkomaalaisasiat

Sosiaali- ja terveydenhuolto

Valtio-oikeus ja yleishallinto



Annettuja vuosikirjapäätöksiä, kpl

## 128



Käsittelyajan keskiarvo, kk

## 6,5

Myönnetyt valitusluvut, kpl

## 389

(11,6 %)

Hylätyt valituslupahakemukset, kpl

## 2 967

### Jäseniä

naisia	miehiä
9	14

### Esittelijöitä

naisia	miehiä
27	14

### Kansliahenkilöstöä

naisia	miehiä
40	10

# Presidentin katsaus

KARI KUUSINIEMI, PRESIDENTTI

## Kriisit ja resilienssi

Resilienssin käsite on viime vuosina löytänyt tiensä mediaan ja yleiskieleen. Muistan tutustuneeni käsitteeseen ensi kertaa ympäristöoikeuden tutkijana 1980-luvulla, jolloin puhuttiin ekosysteemien tai vaikkapa vesistön palautumiskyvystä ("puhdistautumiskyky") pilaantumisen tai muun muutoksen jälkeen. Psykologiassa resilienssi tai kriisinkestävyys tarkoittaa niin ikään palautumiskykyä; se ilmenee psyykkisenä selviytymiskyynä, joustavuutena ja uudelleen orientoitumisena, kohtuullisena kyynä selviytyä haasteista, stressistä tai muutoksista. Esiintyy resilienssin käsite jopa valtion talousarvioehdotuksessa vuodelle 2024. Oikeusministeriön hallinnonalan toimintaympäristön kuvauksessa todetaan, et-

tä kestävä yhteiskunta perustuu luottamukseen ja yhteistoimintaan. Vakaa ja luotettava oikeusjärjestelmä on yhteiskunnan ja kansantalouden suotuisan kehityksen perusedellytys. Globaalit kriisit koettelevat yhteiskuntien kriisinsietokykyä ja resilienssiä, budjetissa todetaan perustellusti.

Uusilta kriiseiltä ei todellakaan ole välttytty. Hamasin julma terrorihyökkäys Israeliin käynnisti Euroopan unionin lähialueille toisen sodan Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen rinnalle. Konflikteihin liittyy usein hybridioperaatioita, eikä Balticconnector-kaasuputken ja telekaapeleiden vaurioittamisessa Suomen ja Viron talousvyöhykkeellä voida sulkea pois tarkoituksellisuutta. Rajua väkivaltaa kohdataan jopa Ruotsissa.

## Yhteiskunnan sisäisen luottamuksen ja yhteenkuuluvuuden vaaliminen sekä sääntöperusteisen kansainvälisen järjestelmän tukeminen ovat ensiarvoisen tärkeitä keinoja konfliktien välttämiseksi ja ratkaisemiseksi.

Katujengit murhaavat kilpailijoitaan, mutta myös täysin osattomia siviilejä. Ampuma-aseita ja räjähteitä käytetään lähes päivittäin. Aseellisessa väkivallassa Ruotsi on kakkosena Meksikon jälkeen, mikä tuntuu absurdilta. Kun tähän lisätään Koraanin polttojen ja disinformaation keinoin ruotsalaisia kohtaan masinoitu terroristinen väkivalta, joka kulmineitui kahden jalkapallokannattajan murhana Brysselissä lokakuussa 2023, ruotsalaisen kansankodin perinne tuntuu kaukaiselta.

Kriisitilanteissa yleinen järjestys ja turvallisuus palautetaan viime kädessä poliisin ja puolustusvoimien toimin. Yhtä tärkeää on kuitenkin pyrkiä vaikuttamaan olosuhteisiin, jotka synnyttävät näitä ilmiöitä. Osattomuus, ulkopuolisuus ja näköalattomuus ruokkivat vihaa ja väkivaltaa. Osa ihmisistä nousee karuistakin oloista aina yhteis-

kunnan huipulle asti, mutta kaikki eivät siihen kykene. Yhteiskunnan sisäisen luottamuksen ja yhteenkuuluvuuden vaaliminen sekä sääntöperusteisen kansainvälisen järjestelmän tukeminen ovat ensiarvoisen tärkeitä keinoja konfliktien välttämiseksi ja ratkaisemiseksi.

Professori James A. Robinson, kansainvälistä mainetta saavuttaneiden teosten ”Why nations fail” ja ”Narrow corridor” toinen kirjoittaja, sai lokakuussa 2023 Leo Mechelin -palkinnon. Juhlaluennossaan Robinson painotti inklusiivisuutta ja lahjakkuusreservien maksimaalista hyödyntämistä yhteiskunnallisen sovun ja menestyksen lähteenä. Mieleen jäivät myös esitelmän paljon puhuvat kuvalliset esimerkit ainoista katuvaloista pimeässä yössä Zimbabwen presidentin Robert Mugaben kotikadulla ja Pohjois-Korean johdajasta Kim Jong-unista savuke kädessä uutisku-

vassa, jossa mainostettiin tupakointikieltoa julkisilla paikoilla. Viesti on selvä: diktaattorit ovat lain yläpuolella. Kyseisten valtioiden taloudellisen ja inhimillisen kehityksen romahtaminen ei ole sattumaa.

Sääntöperusteisen maailmanjärjestyksen ja oikeusvaltiokehityksen kannalta elämme surullisia aikoja. Polarisatio valtaa alaa niin länsimaisten yhteiskuntien sisällä kuin globaalin pohjoisen ja etelän välillä. Oikeusvaltiokehitys on kääntynyt negatiiviseksi yhä useammassa maissa. Liberaalidemokraattisen oikeusvaltioihanteen sijasta suosiota saavuttavat diktatuurit tai vähintäänkin sellaiset kansallis-konservatiiviset suuntaukset, joissa ihmisoikeus- ja oikeusvaltiokäsitys eivät vastaa esimerkiksi Euroopan unionisopimuksessa ja Euroopan neuvoston Venetsian toimikunnassa vahvistettuja linjauksia. Vaikka Suomen ja jopa Euroopan unionin mahdollisuudet pysäyttää demokraattisen oikeusvaltion luisu ovat pienet, emme saa luovuttaa. Oma tontti on pidettävä puhtaana. EU:n sisällä ja kansainvälisessä diplomatiassa on pyrittävä esimerkin voimalla lisäämään uskoa demokraattisesta oikeusvaltios- ta hyvinvoinnin ja vakauden lähteenä. Oikeusvaltiot eivät sodi keskenään ja ne menestyvät parhaiten kaikissa mittauksissa, olipa sitten kysymys onnellisuudesta, inhimillisestä kehityksestä tai yhteiskunnan turvallisuudesta. Huikea esimerkki lupaavasta kehityksestä on eteläinen naapurimme Viro. Kolmessakymmenessä vuodessa uudelleenitsenäistymisestään Viro on kivunnut maailmanlaajuisessa oikeusvaltioindeksissä peräti

sijalle yhdeksän. Tämä rohkaiseva esimerkki, jota oikeusvaltiokeskuksen johtaja Tuija Brax syystä korosti oikeusvaltiopäivän puheessaan lokakuussa 2023, ansaitsee laajan tunnustuksen kansainvälisessä oikeusvaltiotyössä.

Miten resilienssiä voidaan edistää tuomioistuinlaitoksessa? Miten estetään oikeusvaltion rapautuminen Suomessa ja kuinka tuemme omalla työllämme sen ylläpitämistä ja edelleen kehittämistä? Korkeimmassa hallinto-oikeudessa kansainvälisten kriisien vaikutukset ovat viime vuosina jääneet rajallisiksi. Turvapaikanhakijoiden määrä on merkittävästi pienentynyt ruuhkavuosista, koronapandemiasta johtuneet muutokset on saatu ratkaistuksi, eikä korona heikentänyt asioiden käsittelytehoamme. Tilanteita täytyy kuitenkin jatkuvasti seurata. Sotilaalliset kriisit synnyttävät pakolaisuutta, saattavat laukaista terroristisia hyökkäyksiä sekä lisätä kyber- ja hybridioperaatioita. Korkeimman hallinto-oikeuden resilienssiä edistävät pätevä ja sitoutunut henkilöstö, tasapainoinen juttutilanne ja riittävät resurssit. Kun asiamäärät ovat tasapainossa voimavarojen kanssa, kestämmme hetkellistä piikki-kuormitusta siten, ettei asioiden käsittelyn laatu vaarannu eivätkä käsittelyajat veny missään asiar ryhmässä suhteettomasti. Kriisit ja esimerkiksi Suomen NATO-jäsenyyteen liittyvät hybridioperaatiot ja kyberhyökkäykset pakottavat myös korkeimman hallinto-oikeuden varautumaan häiriöihin toiminnassaan. Varautumistyö on käynnissä sisäisesti ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

## Oikeusvaltiokehitys Suomessa

Suomen oikeusvaltiokehitys etenee suotuisasti. Vuonna 2022 valmistuneet oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio ja oikeudenhoidon selonteko luovat erinomaisen perustan suomalaisen oikeusvaltion edelleen kehittämiseksi ja resurssien varmistamiselle. Vahva ja riippumaton tuomioistuinlaitos on oikeusvaltion kulmakivi. Oikeudenkäytön toimijoiden riippumattomuutta on syytä vahvistaa varmistamalla siitä, että perustuslaki ja muu lainsäädäntö tarjoaa riittävän suojan epäasiallista vaikuttamista vastaan. Tätä työtä varten asetetun oikeuslaitostyöryhmän tehtäviin kuuluu muun ohella pohtia perustuslain muuttamisen tarpeita tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden varmistamiseksi. Kuulemisissa esillä ovat olleet ainakin korkeimpien oikeuksien jäsenmäärän ja niiden tuomareiden pakollisen eroamisien sääntely perustuslaissa.

Riippumattomuuden olennainen osa on perusrahoituksen riittävyys. Oikeudenhoidon selonteossa osoitettiin oikeudenhoidon pysyvä lisäresurssitarve. Painopisteenä oli tuomioistuinlaitoksen riittävien resurssien turvaaminen, jotta oikeusvaltion yksi keskeisistä kipupisteistä – ratkaisujen viipyminen – korjattaisiin. Vuoden 2024 talousarviossa tuomioistuinlaitokselle osoitettiin pysyvää lisärahoitusta 19,4 miljoonaa euroa. Lisäksi aikaisempaan kehyspäätökseen verrattuna oikeudenhoidon resursseja vahvistetaan vuodesta 2025 lukien 25 miljoonalla eurolla, josta tuomioistuinlaitoksen osuus vahvistuu keväällä 2024 annettavassa julkisen talouden suunnitelmassa

vuosille 2025–2028. Tuomioistuinlaitoksen henkilöstötarvelaskelmiin perustuva arvio pysyvästä lisärahoituksen tarpeesta on 30 miljoonaa vuosittain. Tämän lisäksi on esitetty rahoitusta ruuhkien purkamiseksi kahdeksan miljoonaa euroa. Näin edistetään määräaikaikaisella rahoituksella olleen henkilöstön vakinaistamista ja uuden työvoiman rekrytoimista. Tämä luonnollisesti edesauttaa lainkäytön joutuisuuteen liittyvien epäkohtien poistamisessa. Tuomioistuinten kuormituneen henkilöstön arkeen tämä lupaa ainakin pientä helpotusta.

Oikeusministeriön hallinnonalan ja varsinkin tuomioistuinten menot ovat valtion budjetissa häviävän pienet. Tämä ei kuitenkaan – erityisesti valtionalouden nykytilanteessa – vapauta tuomioistuimia pyrkimästä kustannustietoiseen ja -tehokkaaseen toimintaan. Tuomioistuinten vastuulla on myös osaltaan kehittää työtapojaan, joskin vahvasti lakisääteisissä prosesseissa mahdollisuudet ovat rajalliset. Toisaalta on syytä korostaa, että toimiva tuomioistuinlaitos, jossa asiat ratkaistaan nopeasti, oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä ja hyvin perustelluin päätöksin on kokoaan suurempi yhteiskunnallista vakautta ja luottamusta ylläpitävä voima. Sen merkitys myös kansainvälisen kilpailun ja investointien vetovoimatekijänä on suuri. Esimerkiksi hallitusohjelmassa korostetun vihreän siirtymän menestys riippuu muun ohella maankäyttöön, ympäristöön ja julkisiin hankintoihin liittyvien oikeusprosessien sujuvuudesta ja luotettavuudesta.

## Oikeusministeriön hallinnonalan ja varsinkin tuomioistuinten menot ovat valtion budjetissa häviävän pienet. Tämä ei kuitenkaan – erityisesti valtionalouden nykytilanteessa – vapauta tuomioistuimia pyrkimästä kustannustietoiseen ja -tehokkaaseen toimintaan.

### Korkeimman hallinto-oikeuden vuosi 2023

Korkein hallinto-oikeus on yhteiskunnan peili. Ratkaisumme syntyvät yhteiskunnan tarpeista ja ne vaikuttavat yhteiskuntaan. Tässä joitakin toimintoja saapuneista asioista ja julkaistuista ratkaisuista.

Ulkomaalaisasioiden määrä on vuonna 2023 jatkanut alenemistaan. Uusia kansainvälisen suojelun hakemuksia on tullut vireille Maahanmuuttovirastossa murto-osa verrattuna huippuvuosiin 2015–2016, mikä tietenkin heijastuu myös hallintotuomioistuihin. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden ulkomaalaisasioiden määrä oli vain noin kolmannes verrattuna ruuhkaisimpiin vuosiin. Oikeuskäytäntöä ohjaavia vuosikirjapäätöksiä annettiin ulkomaalaisasioissa kuiten-

kin aiempaa runsaammin. Lastensuojeluasioita tulee vireille runsaasti ja ne tietenkin pyritään käsittelemään kiireellisesti. Niiden kautta välittyy kuva suomalaisen yhteiskunnan kipupisteistä, huono-osaisuudesta ja lasten ongelmista. Valituslupajärjestelmän ulottaminen huostaanotoihin lyhentäisi lasten ja perheiden odotusaikaa merkittävästi oikeussuojaa vaarantamatta. Verotuksen alalla annettiin perinteiseen tapaan useita ennakkopäätöksiä. Usein veroasioilla on kansainvälinen tai unionioikeudellinen liityntä. Eri-alaisten taloudellisten transaktioiden ja uusien instrumenttien verokohtelu ratkaistaan viime kädessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tietosuoja- ja asiakirjajulkisuusasiat ovat pienehköstä määrästä riippumatta hyvin edustettuina julkaistussa oikeuskäytännössä.

Maankäyttö- ja ympäristöasioista voidaan mainita tuulivoimaan liittyvät muutoksenhaut ja erilaiset kaivosasiat, joilla voi olla liityntöjä vihreään siirtymään. Kertomusvuonna ratkaistiin myös Suomen ensimmäiseksi markkinoitu ilmasto-oikeudenkäynti. Ympäristöjärjestöjen valitus jätettiin tutkimatta, koska valtioneuvoston päätös antaa eduskunnalle ilmastovuosikertomus tai sen yhteydessä väitetty laiminlyönti tehostaa ilmastotoimia eivät muodostaneet valituskelpoista ratkaisua. Asiaa käsitellään tarkemmin toisaalla tässä vuosikertomuksessa. Suurpetojen, varsinkin karhun, kannanhoidollista metsästystä koskevat ratkaisut herättivät paljon julkista keskustelua. Vaikka karhukanta on vahva, metsästyslaki tulkituna EU:n luontodirektiivin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti ei mahdollista direktiivillä suojellun lajin kannanhoidollista metsästystä ilman erityisiä, dokumentoituja perusteita. Sellaisena ei voi pitää esimerkiksi metsästyskulttuurin ylläpitämistä. Julkisessa keskustelussa näyttää olleen vaikeaa ymmärtää, että EU-oikeuden etusija ja tulkintavaikutus rajavat tuomioistuimen harkintamarginaalia. Oikeusvaltiossa tuomioistuin on sidottu lakiin, myös ylikansallisiin säädöksiin ja oikeuskäytäntöön.

Korkeimman hallinto-oikeuden tilanne kaiken kaikkiaan on historiallisen hyvä. Vireillä olevien asioiden määrä oli vuoden 2023 lopussa 1 829, mikä vastaa noin puolen vuoden ratkaisukapasiteettia. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole tarvetta määräaikaisille tuomareille, mitä oikeusvaltioli-

sesta näkökulmasta on pidettävä periaatteellisesti tärkeänä. Vuosille 2021–2025 tehdyn strategian kolme kärkihanketta – päätösrakennemuudistus, saapuvien asioiden tehostettu haltuunotto ja työhyvinvointi – ovat edenneet erinomaisesti.

Päätösrakennemuudistus on sidosryhmäpalautteen mukaan parantanut ennakkopäätöstemme selkeyttä edistäen niiden ohjausvaikutusta. Kehitystyö päätöstiivistelmän ja päätösten kielellisen selkeyttämisen parissa jatkuu. Kohtuullinen määrä helpottaa vireille tulevien asioiden haltuunottoa. Tehostettu haltuunotto on nopeuttanut prosessia erityisesti niissä asioissa, joissa korkein hallinto-oikeus, tehtyään perusteellisen arvion asiasta, päätyy hylkäämään valituslupahakemuksen. Erityisesti näissä asioissa sähköinen HAIPA-asianhallintajärjestelmä nopeuttaa käsittelyä. Kaikkien ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika on noin 6,5 kuukautta ja mediaani 5,7 kuukautta.

Näihin tuloksiin olemme päässeet yhdessä, koko henkilöstömme sitoutuneella ja osaavalla työpainoksella. Työhyvinvoinnin merkitys henkilöstön jaksamisen ja resilienssin varmistamiseksi on keskeinen. Työhyvinvoinnin edistämisessä kohtuullinen työmäärä, työn merkityksellisyys ja mahdollisuus vaikuttaa omaan työhönsä ovat keskeisiä tekijöitä. Strategiatyön tuloksena asetettu työhyvinvointihanke on edistänyt yhteisöllisyyttä erinomaisesti.

## Korkeimman hallinto-oikeuden tilanne kaiken kaikkiaan on historiallisen hyvä. Vireillä olevien asioiden määrä oli vuoden 2023 lopussa 1 829.

### Kansainvälisyys osana oikeusvaltiotyötä

Tuomioistuinten työ on yhä kansainvälisempää. Tämä tunnustetaan myös korkeimman hallinto-oikeuden strategiassa. Perinteisesti pohjoismaiset korkeimmat oikeudet ovat läheisessä yhteydessä, mutta yhteistyön suunta on laajentunut vahvasti myös Euroopan unioniin. Korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäistä kertaa Euroopan ylimpien hallintotuomioistuinten yhdistyksen ACA-Europan hallituksen puheenjohtajana kesäkuusta 2023 toukokuuhun 2025. Puheenjohtajakauden ohjelma on valmisteltu yhteistyössä Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden kanssa.

Suomen puheenjohtajakaudella keskitytään ylimpien hallintotuomioistuinten vuoropuheluun unionin tuomioistuimen kanssa sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutoiminnan kansallisiin vaikutuksiin. Puheenjohtajakaudella järjestettävien seminaarien yhtenä keskeisenä teemana on kansallisten tuomioistuinten ratkai-

sujen analysointi Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön osalta. Samoin arvioidaan kansallisen perustuslain vaikutusta kunkin maan ylimmän hallintotuomioistuimen ratkaisuihin.

ACA-Europan tavoitteena on edistää unionin oikeuden yhtenäistä ja harmonista soveltamista Euroopan unionin alueella. Toiminnalla on koko Euroopan oikeusvaltioperiaatetta ylläpitävä merkitys. Toivottavasti voimme näin osaltamme edistää demokraattista oikeusvaltiokehitystä Euroopassa. Vaikka maailmanlaajuisesti tarkastellen kriisit ja polarisaatio leviävät, haluan uskoa lokakuussa 2023 edesmenneen rauhannobelisti, presidentti Martti Ahtisaaren Nobel-puheessaan (2008) esittämään toiveikkaaseen julistukseen: ”Kaikki konfliktit voidaan ratkaista.”

Lämmin kiitos koko henkilökunnalle kuluneesta vuodesta!

# Tuomarien ammattietiikka Euroopan unionin tuomioistuimessa

HEIKKI KANNINEN, TUOMARI  
EUROOPAN UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN

## Ammattietiikan merkitys kasvussa

Julkisten viranhaltijoiden toimintaa ja käyttäytymistä arvioidaan entistä enemmän moraalisten arvojen näkökulmasta. Tämä yhteiskunnallinen kehitys ilmenee myös Euroopan unionin toimieliimissä, jotka ovat viime vuosina vahvistaneet eettisiä sääntöjä varsinkin ylimmille päätöksentekijöilleen. Eräät skandaalit, kuten erityisesti eräitä Euroopan parlamentin jäseniä koskeva niin sanottu Qatargate, ovat myötävaikuttaneet siihen, että

unionissa koetaan tarvetta edelleen tiukentaa ja yhdenmukaistaa eettisiä sääntöjä ja niiden valvontaa. Siinä tarkoituksessa Euroopan komissio on julkaissut 8.6.2023 ehdotuksen EU:n toimielinten yhteisestä eettisestä elimestä. Tarkoituksena on luoda yhtenäisiä standardeja muun muassa lahjojen ja matkojen vastaanottamisesta, edunvalvontatahojen tapaamisesta, sidonnaisuuksien ja omaisuuden ilmoittamisesta, sivutoimista sekä rajoituksista otettaessa vastaan uusia tehtäviä EU:n toimielimestä eroamisen jälkeen.





## Tuomareille asetettujen eettisten vaatimusten keskeisenä tarkoituksena on taata tuomarien riippumattomuus ja puolueettomuus lainkäyttötoiminnassa, vaikka niiden merkitys ulottuu tätä laajemmallekin.

Myös Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on ollut aktiivinen eettisissä kysymyksissä. EUT:ssa tiedetään sitä paitsi hyvin, että siltä odotetaan paljon tällä alalla. Onhan sen tehtävänä huolehtia muun ohessa siitä, että EU:n muissa toimielimissä noudatetaan lakia. EUT on myös viime vuonna antanut useita ratkaisuja koskien kansallisten tuomarien asemaa esimerkiksi Puolassa. Näin olen erityisen tärkeää, että EUT huolehtii siitä, että se itse täyttää korkeat vaatimukset.

Euroopan parlamentti on osoittanut säännöllistä kiinnostusta siihen, miten eettiset asiat on hoidettu EUT:ssa. Parlamentilla on ollut tilaisuus lausua tästä päättäessään vastuuvapauden myöntämisestä unionin talousarvion toteuttamisesta. Esimerkiksi päätöslauselmassaan 10.5.2023 liittyen vastuuvapauden myöntämiseen vuodelta 2021 parlamentti kiinnitti huomiota EUT:n jäsenien sidonnaisuuksia koskeviin ilmoituksiin, jäsenien virkamatkoihin ja ulkoiseen toimintaan. Parlamentin aikaisempina vuosina tekemät kriitti-

setkin huomautukset ovat johtaneet muutoksiin EUT:ssa.

### Ammattieettisten sääntöjen vahvistaminen

Tuomareille asetettujen eettisten vaatimusten keskeisenä tarkoituksena on taata tuomarien riippumattomuus ja puolueettomuus lainkäyttötoiminnassa, vaikka niiden merkitys ulottuu tätä laajemmallekin. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan mukaan EUT:n tuomarit ja julkisasiamiehet valitaan henkilöistä, joiden riippumattomuus on kiistaton. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 255 artiklassa tarkoitettu komitea (jonka tehtävänä on antaa lausunto jäsenvaltion hallituksen ehdottamasta henkilöstä tuomarin tai julkisasiamiehen tehtävään) on lausunut, että henkilön lahjomattomuus ja nuhteettomuus ovat arviointikriteerejä jo nimitysvaiheessa (komitea 255:n seitsemäs toimintakertomus, 2022, s. 19). Näiden vaatimusten merkitystä korostaa vielä se, että ennen kuin

EUT:n jäsen voi aloittaa viranhoidon, hänen on vannottava unionin tuomioistuimen istunnossa vala, jossa hän ilmoittaa suorittavansa tehtävänsä puolueettomasti ja tunnollisesti ja ettei hän ilmaise neuvottelusalaisuuksia (EUT:n perussäännön 2 artikla).

EUT:n perussäännön 4 artikla kieltää sen, että EUT:n jäsenellä on poliittinen tai hallinnollinen toimi. Hän ei myöskään saa harjoittaa palkallista tai palkatonta ammattitoimintaa, ellei neuvosto anna siihen erityislupaa. Tällaisia lupia ei ole annettu ainakaan viime vuosina. Samassa artiklassa on myös säännös siitä, että jäsenen tulee osoittaa pidättyvyyttä, kun hänelle toimikauden päätyttyä tarjotaan tiettyjä tehtäviä tai etuja.

Edellä mainittujen säännösten lisäksi tuomarietiikka nojautui EUT:ssa pitkään pelkästään käytäntöön. Ensimmäiset ammattieettiset säännöt tulivat voimaan 1.10.2007. Vajaat kymmenen vuotta myöhemmin säännöt uudistettiin. Nykyisin sovelletaan 7.10.2021 voimaan tulleita Euroopan unionin tuomioistuimen jäsenten ja entisten jäsenten ammattieettisiä sääntöjä (EUVL C 397, 30.9.2021, s. 1). Uudistetut säännöt ovat vahvistaneet erityisesti sivutehtävien ja sidonnaisuuksien sääntelyä ja julkisuutta.

Eettisten säännösten valmistelutyössä EUT kiinnitti huomiota vastaaviin järjestelyihin Euroopan unionin jäsenvaltioissa, muissa Euroopan unionin toimielimissä ja kansainvälisissä tuomioistuimissa. Lähteenä käytettiin myös kansainvälisiä suosi-

tuksia tuomareiden eettisistä periaatteista. Vaikka tuomarietiikan ydinkysymyksistä vallinneen varsin laaja yksimielisyys Euroopan unionin jäsenvaltioissa, eettisten sääntöjen aikaan saamiselle ja noudattamiselle EUT:ssa on ollut omat haasteensa, sillä tuomioistuimen jäsenet tulevat 27 valtiosta ja lukuisista oikeuskulttuureista. Lisäksi heidän ammattitaustansa vaihtelee suuresti.

Ammattieettiset säännöt ovat EUT:n hyväksymä asiakirja. Se ei ole siten lainsäädäntöakti eikä se perustu nimenomaiseen ylemmän asteiseen oikeusperustaan. Kun EUT on tuomioistuinorganisaatio, johon kuuluvat unionin tuomioistuin ja unionin yleinen tuomioistuin, säännöt on hyväksytty molempien tuomioistuinten täysistuntojen samansisältöisillä päätöksillä.

### Käytännössä usein esiintyvät kysymykset: ulkoiset tehtävät, sidonnaisuuksien ilmoittaminen, ilmaisuvapaus ja neuvottelusalaisuuden laajuus

EUT:n ammattieettisten sääntöjen käytännössä merkittävin sääntely koskee sitä, missä määrin jäsenillä voi olla muita tehtäviä (sivutoimet tai ulkoiset tehtävät). Järjestelmä perustuu luvanvaraisuuteen. Jäsenen osallistuminen joko tuomioistuimen edustajana tai muutoin konferenssiin, seminaariin, opetustehtävään tai muuhun tilaisuuteen tai tapahtumaan edellyttää asianomaisen tuomioistuimen täysistunnon lupaa. Sama koskee palkatonta tehtävää esimerkiksi säätiössä tai yhdistyksessä oikeustieteen, kulttuurin tai ur-

## Monien muiden tuomioistuinten tapaan myös EUT:ssa on keskusteltu siitä, missä laajuudessa jäsenen asema asettaa rajoituksia hänen ilmaisuvapaudelleen.

heilun alalla. Lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä selvitetään varsin tarkkaan, onko ulkoinen tehtävä sellainen, johon lupa ylipäänsä voidaan myöntää (esimerkiksi jäsenen halutessa osallistua seminaariin selvitetään, kuka on sen järjestäjä ja rahoittaja, ketkä ovat muut osallistujat ja puhujat, mikä on seminaarin aihe ja missä tiloissa seminaari järjestetään).

Tämä tiukka järjestelmä ei merkitse, ettei tunnustettaisi, että EUT:n ja unionin oikeuden tunnetuksi tekemisen kannalta on hyödyllistä, että jäsenet ovat aktiivisia myös tuomioistuimen ulkopuolella. Tärkeää on kuitenkin varmistaa, että jäsenet keskittyvät ensisijaisesti päätoimeensa ja ettei ulkoinen toiminta vaaranna puolueettomuutta. Sivu-

tehtäviin kohdistuu myös ulkopuolista valvontaa, koska ne julkaistaan EUT:n verkkosivuilla.

Jäsenet eivät voi ottaa palkkiota sivutehtävistään. Tämä rajoitus ei koske kuitenkaan opetustoimintaa oppilaitoksissa. Monet tuomarit ovatkin hyvin kysytyjä luennoitsijoita, ja heidän opetustehtävänsä yliopistoissa voivat olla varsin säännönmukaisia.

EUT:n tuomarit ja julkisasiamiehet ovat myös ahkeria artikkeleiden ja kirjojen tekijöitä. Tämä toiminta ei edellytä lupaa, ja jäsen voi ottaa vastaan tekijänoikeuspalkkion.

Monien muiden tuomioistuinten tapaan myös EUT:ssa on keskusteltu siitä, missä laajuudessa jäsenen asema asettaa rajoituksia hänen ilmaisuvapaudelleen. Lähtökohtana on, että hänellä on ilmaisuvapaus niin kuin jokaisella yhteiskunnan jäsenellä. Ammattieettisten sääntöjen mukaan jäsenen tulee kuitenkin pidättäytyä sellaisista lausumista, jotka vaikuttaisivat kielteisesti käsitykseen riippumattomuudesta, lahjomattomuudesta ja arvokkuudesta. Jäsenten ulkoiset tehtävät ja kirjoitukset koskevat yleensä oikeuskäytännön kommentointia. Tältä osin on erityisesti muistutettu tarpeesta varovaisuuteen selostettaessa vireillä olevia asioita. Jäsenen tulisi myös olla varovainen ottaessaan kantaa sellaisiin oikeuskysymyksiin, jotka voivat tulla esille myöhemmissä oikeudenkäynneissä. EUT:n jäsenen ilmaisuvapaus ei ole siten yhtä laaja kuin esimerkiksi yliopiston professorin tai toimittajan.

EUT:n tuomarien tuomioneuvottelusalaisuus on ehdoton, mitä korostaa vielä se, että EUT:ssa ei julkisteta mahdollisia äänestyksiä ja eriäviä mielipiteitä. Tämä salassapitovelvollisuus on yksiselitteinen tuomioistuimen ulkopuolisiin tahoihin nähden. Sen sijaan käsitykset eivät ole välttämättä yhtä yhdenmukaisia siitä, missä määrin neuvottelusalaisuus estää tietojen antamisen tuomioistuimen sisällä ratkaisukokoonpanon ulkopuoliselle jäsenelle. Tarvetta tähän voi olla muun muassa silloin, kun kahdessa eri kokoonpanossa on vireillä asioita, joilla on liittymäkohtia. Vielä voidaan mainita, että tuomarit poikkeavat suhteellisen paljon siinä, miten he ilmaisevat itseään ja mahdollisia käsityksiään, kun he esittävät asianosaisille kysymyksiä suullisissa käsittelyissä.

Julkista tehtävää hoitavilta henkilöiltä vaaditaan nykyään usein ilmoitus etenkin taloudellisista sidonnaisuuksista. Tämä koskee myös EUT:n jäseniä. Ilmoitus on pääosin julkinen. Sen tarkoituksena on helpottaa esteellisyytilanteiden välttämistä jo jaettaessa lainkäyttöasioita jäsenille. Tässä tarkoituksessa jäsenten on ilmoitettava etenkin omat ja samaan perheeseen kuuluvien henkilöiden taloudelliset intressit yhteisöissä (kuten osakkeet) sekä myös kiinteistöomistukset.

Ammattieettiset säännöt koskevat osittain myös entisiä jäseniä. Heille on asetettu rajoituksia siitä, millaisia tehtäviä (esimerkiksi asianajotehtäviä) ja missä ajassa he voivat ottaa vastaan.

## Valvonta

Euroopan unionin omassa tuomioistuinjärjestelmässä ei ole oikeusministeriötä, tuomioistuinvirastoa tai kurinpitolautakuntaa. Euroopan oikeusasiamiehen toimivalta ei ulotu EUT:n toimintaan lainkäyttöelimenä. EUT:n autonominen asema on kaikin puolin vahva. Ammattieettiset säännöt eivät myöskään luo kurinpitojärjestelmää. Ainoa kurinpitoseuraamus on sen järein muoto eli EUT:n perussäännön 6 artiklan määräys jäsenen erottamisesta, joka voi tapahtua vain unionin tuomioistuimen muiden jäsenten yksimielisellä päätöksellä.

Ammattieettisten sääntöjen valvonta EUT:ssa rakentuu sisäiseen kontrolliin. Tätä varten EUT:n jäsenistä koostuva komitea voi tiettyä jäsentä koskevassa yksittäistapauksessa antaa hänelle lausunnon. Asiallisesti ottaen lausunnossa voi olla kysymys eräänlaisesta huomautuksesta. Tämän molempia Euroopan unionin tuomioistuimia koskevan komitean lisäksi unionin yleisessä tuomioistuimessa on erillinen komitea, joka on keskittynyt yleisten ohjeiden ja suositusten laatimiseen sekä neuvontaan.

Ammattietiikka EUT:ssa perustuu itsesääntelyyn ja itsevalvontaan. Tämä tukee tuomioistuinten itsenäisyyttä mutta asettaa samalla vaatimuksia sille, että EUT huolehtii aktiivisesti eettisten periaatteidensa korkeasta tasosta ja tunnollisesta noudattamisesta.



# Ilmasto- oikeudenkäynnit – Voiko tuomioistuimien toimia, jos poliitikot eivät sitä tee?

JAAKKO AUTIO, OIKEUSNEUVOS  
ROBERT UTTER, OIKEUSNEUVOS

## Ilmastonmuutos etenee

Ilmastonmuutoksen eteneminen on synkkä tosiasia, joka varjostaa koko ihmiskunnan tulevaisuutta. Tieteellinen näyttö ihmistoiminnan vaikutuksesta ilmakehän hiilidioksidipitoisuuden nousuun on vahvistunut jatkuvasti ja muuttuu koko ajan vastaansanomattommaksi. Maailman tiedeyhteisön nykyinen viesti on huomattavasti selkeämpi ja ankarampi kuin koskaan aiemmin. Ilmastonmuutosta ei voida enää millään yh-

teiskunnan osa-alueella jättää huomioitta. Myös oikeusjärjestelmään kohdistuu ilmastonmuutoksen hillintään liittyen kasvavia odotuksia.

Hallitusten välinen ilmastonmuutospaneeli IPCC on 20.3.2023 julkaisemassaan kuudennen arviointiraportin yhteenvetoraportissa koostanut pelkistettyyn muotoon parhaan saatavilla olevan tutkimustiedon ilmastosta. Raportti on lohdutonta, mutta ei toivotonta luettavaa. Päävies-

## Ihmisen toimien aiheuttamat erilaiset päästöt ovat lämmittäneet ilmastoa niin paljon, ettei näin nopeaa lämpötilojen nousua ole koettu maapallolla ainakaan 2 000 vuoteen.

tinä on, että elinkelpoisen tulevaisuuden turvaaminen ihmiskunnalle vaatii välittömiä maailmanlaajuisia toimia.

Ihmisen toimien aiheuttamat erilaiset päästöt ovat lämmittäneet ilmastoa niin paljon, ettei näin nopeaa lämpötilojen nousua ole koettu maapallolla ainakaan 2 000 vuoteen. Maapallon keskilämpötila on noussut 1,1 astetta vuosista 1850–1900 vuosiin 2011–2020 verrattuna.

Ilmaston nopeaan lämpenemiseen vaikuttavat niin fossiilisten polttoaineiden käyttö ja ihmiskunnan ylipäättään kasvanut kulutus maapallon kasvaneen väestön myötä. Päästöt ovat valtioiden ilmastotoimista huolimatta jatkaneet edelleen kasvuaan, vaikka niiden nousuvauhti on viime vuosina hidastunut.

IPCC:n raportin mukaan ilmasto jatkaa lämpenemistään vähintään seuraavankin vuosikymmenen. Tutkijoiden kriittisenä rajapyykkinä pitä-

mä puolentoista asteen lämpeneminen saavutetaan todennäköisesti viimeistään 2030-luvun alkupuolella.

Ilmastonmuutos on johtanut laajoihin ja nopeisiin muutoksiin ilmakehässä, merissä, lumi- ja jääpeitteessä sekä maan pinnalla. Ilmastonmuutoksen kiihtymisestä aiheutuu lukuisia riskejä, jotka ovat huomattavasti vakavampia kuin aiemmin on arvioitu. Ihmistoiminnan aiheuttama ilmastonmuutos vaikuttaa jo nykyisin myös sään ja ilmaston voimakkaiden ääri-ilmiöiden esiintymiseen eri puolilla maailmaa. Tällaisia ääri-ilmiöitä ovat mm. helleaallot, rankkasateet, kuivuus ja trooppiset hirmumyrskyt. Ilmastonmuutos vaikeuttaa ruoantuotantoa ja puhtaan veden saatavuutta sekä aiheuttaa muuttoliikkeitä ja vaikuttaa turvallisuushkiin. Myös kilpailu luonnonvaroista kasvaa.

Laajojen, haitallisten seurausten todennäköisyys kasvaa jatkuvasti ilmaston lämmitessä. Pitkän

ajan haitalliset vaikutukset ovat IPCC:n raportin mukaan moninkertaisesti suuremmat kuin ne, joita jo nykyään havaitaan.

### Globaalit toimet – ilmastonmuutoksen hillinnän edellytys

Nykyiset ja suunnitellut ilmastotoimet eivät näytä riittävän asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Maapallon lämpötilan nousu voidaan IPCC:n mukaan pysäyttää vähentämällä nopealla aikataululla ihmistoiminnasta aiheutuvat hiilidioksidipäästöt nolnaan ja leikkaamalla muiden ilmastoa lämmittävien yhdisteiden päästöjä voimakkaasti. Päästöjen vähentämisen lisäksi ilmastonmuutoksen hillintä vaatii todennäköisesti myös sitä, että ilmakehästä sidotaan hiilidioksidia.

Ilmasto-ongelman ratkaisu on erittäin vaikeaa, koska monet vaadittavat globaalit muutokset ovat yhteiskunnallisesti suuria. Aikaa korjausliikkeelle on vähän, mutta ratkaisuja on tiedeyhteisön mukaan saatavilla. Tilannetta vaikeuttaa se, että monilla välttämättömillä ilmastotoimilla voi olla myös haitallisia seurannaisvaikutuksia. Ilmastonmuutosta ei voidakaan tarkastella erillään muista maailmanlaajuisista ympäristöongelmista.

IPCC:n raportin mukaan vuosisadan puolivälissä tulisi olla tilanteessa, jossa ihmisten aiheuttamat hiilidioksidipäästöt ovat korkeintaan yhtä suuret kuin hiilinielut. Tutkijoiden mukaan on kuitenkin

selvää, että päästövähennysten vaikutus lämpötilaan ja muihin ilmastosuureisiin näkyy vasta viiveellä. Ilmastonmuutoksen hillinnän lisäksi tarvitaan siten samanaikaisesti myös sopeutumista.

Ilmastonmuutoksen hillintä vaatii tulevaisuudessa todennäköisesti perustavanlaatuisia yhteiskunnallisia muutoksia ja näiden muutosten soveltaminen normaalioloissa varsin pysyvien oikeusjärjestelmän ydinperiaatteiden kanssa ei tule olemaan yksinkertainen tehtävä. Oikeusvaltion peruspilareiden kuten vallanjaon, lakisidonnaisuuden, yhdenvertaisuuden ja ennakoitavuuden turvaamista joudutaan pohtimaan ikään kuin uudessa tilanteessa.

### Ilmasto-oikeudenkäyntien määrä maailmalla kasvussa

Ilmastonmuutoksen hillintä ja sitä koskevien kansainvälisten sopimusten kokonaisuus on monimutkainen taloudellinen, poliittinen ja oikeudellinen vyyhti. Tuomioistuimista on tullut viime vuosina yksi ilmastopolitiikan areenoista.

YK:n UNEP:n 23.7.2023 julkaistun raportin (Global Climate Litigation) mukaan ilmastokysymyksiä sivuavien kanteiden lukumäärä oli vuonna 2023 kasvanut yli 2 180 kanteeseen 65 eri maassa. Kaikkialle ilmasto-oikeudenkäynnit eivät ole levinneet: monissa paljon kasvihuonepäästöjä tuottavissa yksinvaltaisissa maissa ilmasto-oikeudenkäyntejä ei ole nähty eikä välttämättä nähdäkään.



Lukuisissa eri maissa valtioita vastaan nostetuissa kanteissa valtioiden ja viranomaisten on katsottu laiminlyöneen toimenpiteitä ilmastokriisin ratkaisemiseksi. Myös yrityksiä ja muita yksityisen sektorin toimijoita on haastettu oikeuteen erilaisilla ilmastopäästöihin liittyvillä perusteilla.

Valittajatahot ovat vaatineet tuomioistuimia puuttumaan laiminlyönteihin, jotka liittyvät ilmastomuutosta hillitsevien toimenpiteiden toteuttamiseen ja tehokkuuteen. Valituksissa on vedottu erityisesti ihmisoikeusvelvoitteisiin ja tulevien sukupolvien oikeuksiin.

YK:n yleiskokous on vuonna 2023 pyytänyt kansainvälistä tuomioistuinta (ICJ) ottamaan kantaa siihen, mitkä ovat kansainvälisen oikeuden mukaan valtioiden velvollisuudet suojella ilmastoa kasvihuonekaasupäästöiltä. Kansainvälinen tuomioistuin on YK:n tärkein oikeudellinen elin, vaikka sen päätökset eivät ole oikeudellisesti sitovia. Sen lausumilla on kuitenkin merkitystä, ja kannanotoista voi myöhemmin tulla osa kansainvälistä tapaoikeutta.

Demokraattisissa oikeusvaltioissa tuomioistuinten on kuitenkin vaikea toimia nopean yhteiskunnallisen murroksen edelläkävijöinä. Selvää siten on, ettei tuomioistuimista yksinään ole ilmastokriisin selittäjiksi. Ilmasto-oikeudenkäynneille näyttää demokratioissa kuitenkin muodostuvan joka tapauksessa oma roolinsa etenkin hallitusten ilmastotoimien toteuttamisen valvojina.

### Suomen ensimmäisen ilmasto-oikeudenkäynnin (KHO 2023:62) tausta

Oli vain ajan kysymys, että Suomi saa ensimmäisen ilmasto-oikeudenkäyntinsä. Kansallinen ympäristölainsäädäntömme on pitkälti perustunut erilaisille lupajärjestelmille, joiden puitteissa ei ole ollut käytännössä mahdollista saada ilmasto-oikeudenkäyntejä vireille.

Suomessa on vuodesta 2015 ollut voimassa erillinen ilmastolaki, joka on sittemmin ehditty korvata vuonna 2022 voimaan tulleella uudella ilmastolailla. Ilmastolaissa säädetään tavoitteet ja puitteet Suomen ilmastopoliittikan suunnittelulle ja sen toteutumisen seurannalle. Suunnittelun keskiössä ovat useat eri ilmastosuunnitelmat, joiden toteutumisen seurannasta on säädetty tarkemmin laissa.

Ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmäästä tulikin Suomen ensimmäisen ilmasto-oikeudenkäynnin kohde.

Lähtölaukauksena oikeudenkäynnille toimi valtioneuvoston 27.10.2022 tekemä päätös eduskunnalle annettavasta ilmastolain mukaisesta vuosittaisesta ilmastovuosikertomuksesta. Vuosikertomuksessa tarkastellaan muun muassa yleistä kasvihuonekaasujen päästökehitystä ja suunniteltujen toimien riittävyttä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tilastokeskus oli vuoden 2022 toukokuussa antanut niin sanotun pikaennakkotiedon, jonka mukaan maankäyttösektori oli muuttunut vuonna 2021 ensimmäistä kertaa nielusta päästölähteeksi. Tästä syystä Suomen nettopäästöt olivat kääntyneet kasvuun ylittäen vuoden 2005 tason. Päästöt olivat kasvaneet edellisvuodesta neljä prosenttia.

Ilmastovuosikertomuksessa käytettyjen skenaarioiden pohjalta voitiin valtioneuvoston mukaan arvioida, että päästökaupan ja taakanjakosektorin nykyiset ja suunnitteilla olevat toimet olisivat riittäviä päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteiden saavuttamiseen liittyi kuitenkin huomattavaa epävarmuutta.

Valtioneuvosto ei ilmastovuosikertomuksen antamisen yhteydessä tehnyt nimenomaista päätöstä ilmastomuutoksen hillitsemistä koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista tai ilmastopoliittisten suunnitelmien muuttamisesta.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja Greenpeace Norden vaativat korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemässään yhteisessä valituksessa, että valtioneuvoston päätös vuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle kumotaan ja asia palautetaan valtioneuvostolle uuteen valmisteluun.

## Ilmastolaissa säädetään tavoitteet ja puitteet Suomen ilmastopoliittikan suunnittelulle ja sen toteutumisen seurannalle. Suunnittelun keskiössä ovat useat eri ilmastosuunnitelmat, joiden toteutumisen seurannasta on säädetty tarkemmin laissa.

### Mitkä olivat keskeiset oikeudelliset kysymykset asiassa?

Muutoksenhakijoiden valituksen johdosta asiassa oli ratkaistavana kaksi oikeudellista kysymystä – yksi selkeämpi ja yksi haastavampi.

Selkeämpi kysymys koski sitä, onko valtioneuvoston päätös, jolla valtioneuvosto antaa eduskunnalle ilmastovuosikertomuksen, valituskelppoinen päätös.

Valtioneuvoston ilmastovuosikertomus kuten muutkin eduskunnalle perustuslaissa säädetyn mukaisesti annettavat kertomukset palvelevat lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan ja hallitusvaltaa käyttävän valtioneuvoston välistä tiedonkulkua ja vuorovaikutusta. Tällaisen kerto-

muksen käsittelystä määrätään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä.

Ilmastovuosikertomuksen käsittely eteni luonnollisesti omaa rataansa korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdystä valituksesta huolimatta. Eduskunta oli täysistunnossa 22.2.2023 eduskunnan ympäristövaliokunnan mietinnön mukaisesti hyväksynyt ilmastovuosikertomusta koskevan kannanoton.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että eduskunta ottaa ilmastokertomusta koskevassa mietinnössään tarvittaessa kantaa muun ohella siihen, sisältääkö kertomus ilmastolain edellyttämät tiedot ja arviot sekä eduskunnan mahdollisesti tarpeelliseksi katsomat muut tiedot. Eduskunta

päittää myös siitä, mihin toimenpiteisiin se katsoo kertomuksen perusteella aiheelliseksi ryhtyä.

Ilmastovuosikertomuksen valmistelu ja sen käsittely on edellä kuvatun prosessin mukaisesti osa ilmastopolitiikkaa, joka koostuu eduskunnan ja sille poliittisessa vastuussa olevan valtioneuvoston välisestä vuoropuhelusta.

Ilmastovuosikertomuksen antaminen valtioneuvostolta eduskunnalle tai sen käsittely eduskunnassa eivät lähtökohtaisesti sisällä ratkaisuja, joiden lainmukaisuus voisi tulla arvioitavaksi tuomioistuimessa.

Näin ollen itse valtioneuvoston päätös ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle ei ollut sellainen hallintopäätös, johon voitaisiin haakea muutosta valittamalla.

Seuraavaksi päästäänkin haastavampaan kysymykseen.

Muutoksenhakijoiden mukaan valtioneuvosto oli eduskunnalle antamassaan ilmastovuosikertomuksessa itse asiassa tehnyt muun ohella päätöksen siitä, ettei valtioneuvosto tutki kysymystä lisätoimien tarpeellisuudesta ilmastosuunnitelmissa asetettujen taikka ilmastolaissa säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaihtoehtoisesti muutoksenhakijat argumentoivat, että valtioneuvosto oli tehnyt päätöksen siitä, ettei ilmastolaissa edellytettyihin lisätoimiin ryhdyttäisi.

Kysymyksen tekee mielenkiintoiseksi se, että suomalaisessa hallintolainkäytössä vallitsevan periaatteen mukaan viranomaisten passiivisuus tai käsittelyn viivästyminen eivät lähtökohtaisesti synnytä valituskelpoista ratkaisua. Asianosaisen oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat kuitenkin edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty.

Oliko asiassa perusteita tehdä poikkeus pääsääntöön?

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa näkökannat vaihtelivat ja päädyttiin äänestysratkaisuun. Ratkaisun lopputuloksen kannalta ratkaisevaksi muodostui hieman eri painotuksiin liittyvä punninta siitä, oliko asiassa jo nyt syntynyt valituskelpoista ratkaisua. Korkein hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta. Vähemmistöön jääneet kaksi oikeusneuvosta olisivat tutkineet valituksen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että perusoikeuksien turvaamistarve ja kansainvälisten veloitteiden toteutuminen koko ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta olennaisessa ilmastonmuutoksen hillinnässä tuli ottaa erityisesti huomioon arviotaessa julkisen vallan velvollisuutta turvata ihmisoikeudet ja perusoikeudet. Tämä saattoi edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ollut tehty.

Myös vähemmistöön jääneet kaksi oikeusneuvosta painottivat omassa arviossaan ilmastonmuutoksen ja siihen vastaamisen merkitystä sekä tulevien sukupolvien ihmisoikeuksien turvaamista todeten, että näitä on pidettävä painavana perusteena sille, että viranomaisen passiivisuus voi olla peruste muutoksenhakumahdollisuudelle.

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että itse ilmastovuosikertomuksessa tai sen yhteydessä, valtioneuvoston päätettyä antaa kertomuksen eduskunnalle, ei ollut tehty päätöstä toimista hiilinielujen vähenemisen johdosta. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, että valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuuden arvioiminen voisi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi sellaisessa tapauksessa, että päätöksen tekemättä jättäminen jo siinä vaiheessa johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai että valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja veloitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla.

Ilmastovuosikertomuksen ja ympäristöministeriön korkeimmalle hallinto-oikeudelle asiassa antaman lausunnon perusteella valtioneuvosto oli kuitenkin ryhtynyt valmistelemaan lisätoimia. Päätöksiä esimerkiksi nieluihin liittyen oli ilmoitettu tehtävän myöhemmin. Asiassa saadun selvityksen perusteella ei korkeimman hallinto-oikeuden mielestä voitu päätellä, että valtioneuvoston

ratkaisu sen päätettyä ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle olisi tarkoittanut ilmastolain tavoitteiden ja veloitteiden noudattamisen lainvastaista laiminlyöntiä. Lisäksi uusi ilmastolaki, jonka noudattamisesta asiassa oli kyse, oli tullut voimaan vasta 1.7.2022, eli muutama kuukausi ennen valtioneuvoston päätöstä lokakuun lopussa 2022, joten mahdollisten lisätoimien tarpeellisuuden arviointiaika oli ollut uuden ilmastolain tultua voimaan varsin lyhyt. Näin ollen kysymys ei vielä ollut tilanteesta, jossa valtioneuvosto olisi toiminut ilmastolain vastaisesti.

Kun valituskelpoista päätöstä ei katsottu tehdyn, korkein hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta.

Vähemmistöön jääneet kaksi oikeusneuvosta sen sijaan kiinnittivät huomiota siihen, että valituksenalainen valtioneuvoston ilmastovuosikertomus sisälsi kertomuksen tiivistelmässä kannanoton lisätoimien tarpeellisuudesta ilmastolain 18 §:n mukaisesti. Kannanotto oli lyhyt, mutta sisältöään se tarkoitti, ettei lisätoimiin ollut valtioneuvoston mielestä vielä tarvetta. Vähemmistö katsoi, että kannanotto sisälsi tältä osin suunnittelujärjestelmää koskevan päätöksen, joka vastasi päätöstä siitä, ettei ilmastolain 16 §:n mukaisista lisätoimista ollut tarpeen tehdä päätöstä. Näin ollen ilmastovuosikertomuksessa ilmaistu kannanotto muodosti vähemmistön mielestä tältä osin valituskelpoisen päätöksen.



## Virkamiesten ja viranhaltijoiden palvelussuhdeturva – oikeuskäytäntöä KHO:ssa

OUTI SUVIRANTA, OIKEUSNEUVOS  
ELINA RANZ, ESITTELIJÄNEUVOS

Valtion leipä on pitkä, mutta kapea, sanottiin ennen. Sanonnalla viitattiin siihen, että valtion virkamiehillä – tai osalla heistä – oli huomattavasti vahvempi palvelussuhdeturva kuin työsopimussuhteisilla työntekijöillä. Peruspalkkaisen viranhaltijaa ei voitu irtisanoa. Jos virka tarpeettomana lakkautettiin, virkamies siirrettiin toiseen virkaan tai asetettiin lakkautuspalkalle. Sama oli tilanne, jos virkamies ei esimerkiksi alentuneen työkyvyn takia enää kyennyt asianmukaisesti

hoitamaan virkatehtäviään. Osa näistä virkamiehistä saatettiin kyllä panna viralta kurinpitomenettelyssä. Irtisanomismenettely tuli koskemaan peruspalkkaisia valtion virkamiehiä vasta valtion virkamieslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä 1980-luvulla, vuoden 1988 valtion virkamieslain myötä. (Ks. tästä esim. hallituksen esitys HE 238/1984 vp valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta.)

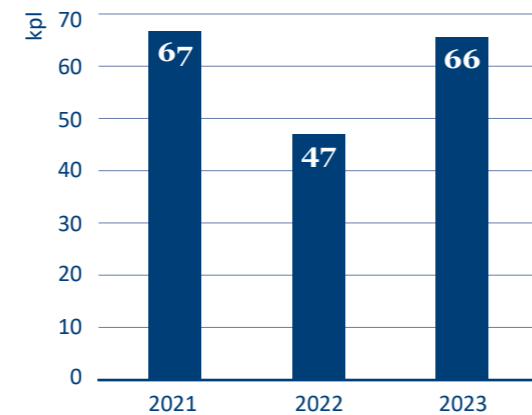


Nykyisin virkamiesten ja työntekijöiden palvelussuhdeturvaa koskevat säännökset muistuttavat pitkälti toisiaan. Valtion virkamieslaissa ja kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetussa laissa (viranhaltijalaki) samoin kuin työsopimuslaissakin säädetään irtisanomisen edellytyksistä yhtäältä henkilöön liittyvillä perusteilla ja toisaalta taloudellisista ja tuotannollisista syistä, palvelussuhteen purkamisesta, koeaikapurusta, erityisestä irtisanomissuojasta ja niin edelleen. Virkamiehiä koskevia säännöksiä laadittaessa ja muutettaessa lainvalmistelijan katse on usein kohdistunut kulloinkin voimassa olleen työsopimuslain palvelussuhdeturvaa koskeviin säännöksiin.

Virkamiesten ja työntekijöiden palvelussuhdeturvassa on kuitenkin edelleen eroja. Virkamiesoikeudellisen lainsäädännön esitöissä painotetaan palvelussuhdelajien lähentymisen ohella myös virkamiesten vahvan palvelussuhdeturvan merkitystä etenkin virkamiesten objektiivisuuden ja itsenäisyyden takaamisessa (ks. erit. HaVM 5/1994 vp). Lainsäädäntöä sovellettaessa nämäkin painotukset ovat edelleen huomionarvoisia. Suurin ero virkamiesten ja työ sopimussuhteisten palvelussuhdeturvassa ilmenee tilanteissa, joissa tuomioistuin toteaa irtisanomisen perusteiltaan laittomaksi: virkamiehen palvelussuhde jatkuu, työntekijä voi saada korvauksia, mutta laittonkin irtisanominen on päättänyt hänen työsuhteensa.

Myös oikeusturvatietyt poikkeavat toisistaan. Työsuhteen päättymistä koskevat riitaisuudet kuulu-

## Saapuneiden virkamiesoikeutta koskevien asioiden määrä 2021–2023



vat yleisten tuomioistuinten (ja työtuomioistuinten) toimivaltaan, virkamiehiä koskevista päätöksistä valitetaan sen sijaan hallintotuomioistuihin, yleensä ensi asteessa alueellisiin hallinto-oikeuksiin ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui vuonna 2023 66 virkamiesoikeutta koskevaa muutoksenhakua, vuonna 2022 muutoksenhakuja oli yhteensä 47 ja vuonna 2021 yhteensä 67. Vuosikirjaratkaisuja virkamiesoikeudellisissa asioissa annettiin vuonna 2023 4, 2022 6 ja 2021 3.

Seuraavassa esittelemme valittuja virkamiesten palvelussuhdeturvaan liittyneitä vuosikirjaratkaisuja vuosilta 2023 ja 2022.

## Kunnanjohtajien palvelussuhdeturva

Kunnanjohtajan virkasuhteet ovat olleet viime vuosina aiempaa lyhytkestoisempia, kun kunnanjohtajat ovat itse lähteneet tai heidät on irtisanoitu luottamuspujan takia. Kunnanjohtaja voidaan kuntalain 43 §:n mukaisesti irtisanoa, kun hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Päätöksen tekemiseen vaaditaan tällöin, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Kunnanjohtajan palvelussuhdeturva on siten muita kunnallisia viranhaltijoita heikompi, mikä perustuu kunnanjohtajan keskeiseen ja laaja-alaiseen asemaan. Kunnanjohtajan virkasuhde voidaan tämän lisäksi päättää viranhaltijoihin yleisesti sovellettavilla viranhaltijalain mukaisilla irtisanomis- ja purkamisperusteilla.

Vuosikirjaratkaisu KHO 2023:72 koski kunnanjohtajan irtisanomista viranhaltijalain 35 §:n eli viranhaltijasta johtuvan syyn perusteella. Kunnanvaltuusto oli aiemmin samana vuonna äänestänyt kunnanjohtajan luottamuksesta. Enemmistö valtuutetuista oli katsonut, ettei kunnanjohtaja enää nauttinut valtuuston luottamusta. Äänestyksessä ei kuitenkaan ollut saavutettu kuntalain 43 §:n mukaisen luottamuspujan edellyttämää määräänemmistöä. Kunnanjohtajan virkasuhteen päättämismenettelyä ei luottamusäänestyksen jälkeen jatkettu kuntalain 43 §:n 1 momentin mukaisessa menettelyssä, vaan käynnistettiin viranhaltijalain mukainen irtisanomismenettely.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli arvioitava, oliko kunnanjohtajan irtisanomiselle viranhaltijalain 35 §:n 1 momentissa tarkoitettu asiallinen ja painava syy. Korkein hallinto-oikeus toteasi, että kunnanjohtajan viranhaltijalain mukainen irtisanomissuoja ei ollut hänen organisatorisesta erityisasemastaan johtuen muita viranhaltijoita heikompi. Vaikka kunnanjohtajan johtava asema sinällään korostetusti edellyttää työnantajan luottamusta, tätä työnantajan ja viranhaltijan välistä luottamusta tarkastellaan irtisanomisperusteen asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa vastaavalla tavalla kuin muidenkin johtavien viranhaltijoiden kohdalla ja siten eri lähtökohdista kuin kuntalain 43 §:ssä tarkoitettua poliittisten päätöksentekijöiden eli valtuutettujen luottamusta tai epäluottamusta kunnanjohtajan toimintaan. Ratkaisusta lähemmin ilmenevin perustein korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei työnantaja ollut osoittanut kunnanjohtajan johtava asema huomioon ottaenkaan asiallista ja painavaa syytä irtisanomiselle.

Vuosikirjaratkaisun voi nähdä ilmentävän kuntalain mukaisen irtisanomisperusteen ja viranhaltijalain mukaisen irtisanomisen erillisyyttä: kun kunnanjohtaja irtisanoaan viranhaltijalain perusteella, kuntalain mukaisella kunnanjohtajan luottamusta koskevalla säännöksellä ei ole merkitystä. Kunnanjohtajan irtisanomiselle ei ole tällöin muita johtavia viranhaltijoita alhaisempaa irtisanomiskynnystä. Viranhaltijalain mukaista irtisanomista ei myöskään voida käyttää esimerkiksi kuntalain 43 §:n mukaisen luottamuspujan edel-

lyttämän määränemmistöä koskevan vaatimuksen kiertämiseksi, vaan irtisanomisen perusteita tulee harkita huolellisesti viranhaltijain edellyttämän asiallisen ja painavan syyn näkökulmasta.

### **Kunnallisen luottamushenkilön erityinen irtisanomissuoja**

Viranhaltijalaissa samoin kuin työsopimuslaissa säädetään luottamushenkilöiden erityisestä irtisanomissuojasta. Viranhaltijain 38 §:n 2 momentin mukaan luottamushenkilö voidaan irtisanoa henkilöön liittyvillä perusteilla vain, jos niiden viranhaltijoiden ja työntekijöiden enemmistö, joiden luottamusmiehenä hän on, antaa siihen suostumuksensa.

Vuosikirjaratkaisun KHO 2023:54 taustalla oli tilanne, jossa hallinto-oikeus oli kumonnut luottamusmiehen irtisanomisen irtisanomispäätöstä rasittaneen menettelyvirheen perusteella. Irtisanottua oli ennen irtisanomista kuultu viranhaltijalaissa edellytetyllä tavalla virkasuhteen päättämisen syistä perusteluineen. Häntä ei kuitenkaan ollut kuultu hallintolain mukaisesti siitä selvityksestä, jonka perusteella työnantaja oli katsonut saaneensa viranhaltijain 38 §:n 2 momentissa tarkoitetun suostumuksen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, etteivät hallintolain mukaiset menettelyvaatimukset tulleet tässä yhteydessä täydentävästi sovellettaviksi. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja asia palautettiin hallinto-oikeudelle kunnallisvalituksen muiden perustelujen tutkimiseksi. Erikseen tuotiin

esille, että hallinto-oikeuden tulee tällöin tutkia myös ne valituksen perustelut, joiden mukaan saatua suostumusta ei tulisi pitää pätevänä. Korkein hallinto-oikeus painotti myös sitä, että luottamusmiehen oikeusturva edellyttää, että hänen on viimeistään muutoksenhakuvaiheessa saatava lausua suostumusta koskevasta selvityksestä.

### **Sijoittaminen muuhun tehtävään sekä kouluttamisvelvollisuus**

Osassa palvelusuhdeturvaa koskevia asioita korkeimmassa hallinto-oikeudessa on esillä hyvin samankaltaisia kysymyksenasetteluja kuin yleisissä tuomioistuimissa niiden käsitellessä työntekijöiden irtisanomisasiota.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2022:132 oli kysymys viranhaltijan irtisanomisesta henkilöön liittyvillä perusteilla, kun viranhaltija ei enää kyennyt selviytymään tehtävistään työkyvyn olennaisen vähentymisen takia. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ennen muuta kysymys siitä, oliko työnantaja laiminlyönyt uudelleensijoittamisvelvollisuutensa. Viranhaltijain 35 §:n 4 momentissa edellytetään, että työnantajan on ennen irtisanomista selvitettävä, olisiko irtisanominen välttävissä sijoittamalla viranhaltija muuhun virkasuhteeseen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ensinnäkin, että vaikka viranhaltijain 35 §:n 4 momentissa puhutaan vain virkasuhteeseen sijoittamisesta, työnantajan on selvitettävä myös mahdollisuudet sijoittaa viranhaltija työsopimussuhteisiin

## **Osassa palvelusuhdeturvaa koskevia asioita korkeimmassa hallinto-oikeudessa on esillä hyvin samankaltaisia kysymyksenasetteluja kuin yleisissä tuomioistuimissa niiden käsitellessä työntekijöiden irtisanomisasiota.**

tehtäviin. Työnantajan on tarjottava työkyvyn olennaisen vähentymisen vuoksi irtisanomishan alaiselle viranhaltijalle lähtökohtaisesti mitä tahansa sellaista tarjolla olevaa muuta työtä, johon tämä koulutuksensa, ammattitaitonsa ja kokemuksensa perusteella kykenee ja on kelpoinen. Tämä ei kuitenkaan koske sellaista työtä, josta viranhaltija ei esimerkiksi terveydentilansa vuoksi ilmeisesti suoriutuisi. Tarvittaessa viranhaltijan työkykyä on selvitettävä soveltuvin keinoin, esimerkiksi työkokeilulla. Lisäksi työnantajalta voidaan edellyttää kohtuullisia mukautuksia työtehtäviin tai työoloihin.

Esillä olleessa tapauksessa ei ollut ilmeistä, että viranhaltija ei olisi kyennyt selviytymään tarjolla olleesta tehtävästä. Hänen työkykyään tehtävään ei kuitenkaan ollut selvitetty työkokeilulla tai muulla sopivalla tavalla. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei työnantaja ollut täyttänyt velvollisuuttaan selvittää, olisiko viranhaltija ollut sijoitettavissa muuhun tehtävään. Huomioon otettiin

myös se, että viranhaltija oli kuulemistilaisuudessa ilmaissut kiinnostuksensa kyseiseen tehtävään sekä hänen pitkä palvelusaikansa.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2023:28 esillä oli viranhaltijan irtisanominen taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla. Erimielisyyttä ei ollut siitä, että aiemmat tehtävät olivat vähentyneet lainsäädännössä edellytetyllä tavalla olennaisesti ja pysyvästi ja että tarjolla ollut tehtävä myös poikkesi olennaisesti aiemmasta tehtävästä. Esillä oli sen sijaan työnantajan työntarjoamis- ja kouluttamisvelvollisuuden ulottuvuus. Viranhaltijain 37 §:n 1 momentin mukaan kollektiiviperusteisen irtisanomisen edellytyksenä on nimitäin myös se, ettei viranhaltija ole irtisanomisen välttämiseksi kohtuudella sijoitettavissa tai koulutettavissa sellaisiin tehtäviin, joita työnantajalla on irtisanomisajan päättymiseen asti tarjolla.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että työnantajan velvollisuus kouluttaa viranhaltija uusiin tehtä-

## Valituslupajärjestelmään siirtyminen on virkamiesoikeudellisissa asioissa samoin kuin muissakin asiaryhmissä tehostanut ja nopeuttanut asioiden käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

viin koskee sellaisia tehtäviä, joihin kouluttamista voidaan pitää viranhaltijan kykyihin sekä työnantajan tarpeeseen nähden tarkoituksenmukaisena ja kohtuullisena. Olennaista on tällöin arvioida, pystyisikö irtisanomisuhan alla oleva viranhaltija ammattitaitonsa ja kykyjensä perusteella suorittamaan kohtuullisen koulutuksen jälkeen tarjolla olevasta tehtävästä. Koulutuksen kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan erityisesti huomioon koulutuksen vaatima aika. Se, minkä kestoista koulutusta voidaan yksittäistapauksessa pitää kohtuullisena, riippuu tehtävän luonteesta, työnantajan tarpeista ja muista asian olosuhteista. Esillä olleessa tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, että kouluttamiseen olisi vaadittu kohtuuttoman pitkä aika. Työnantaja ei siten ollut laiminlyönyt uudelleensijoittamis- ja kouluttamisvelvollisuuttaan.

### Valtion virkamiesten palvelussuhdeturvasta

Edellä esitellyt vuosikirjaratkaisut ovat kaikki kos-

keneet kunnallisia viranhaltijoita. Valtion virkamiesten irtisanomista tuotannollis-taloudellisilla perusteilla on viimeksi käsitelty vuosikirjaratkaisissa KHO 2019:28 ja 29 (molemmissa määräaikaisten virkamiesten vakinaistamista ja ns. uutta henkilöä koskevaa problematiikkaa). Henkilökohtaisilla perusteilla tapahtuvaa irtisanomista on puolestaan viimeksi koskenut vuosikirjaratkaisu KHO 2019:103 (poliisimiehen irtisanominen törkeän rattijuopumuksen perusteella).

Vuosikirjaratkaisu KHO 2023:69 koski poliisimiehen erottamista virantoimituksesta määräajaksi. Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen on poliisin hallinnosta annettuun lakiin sisältyvä erityinen kurinpitorangaistus, jolla on pyritty tuomaan joustavuutta virkamiesoikeudellisten keinojen valikoimaan. Tarkoituksena ei ole ollut saattaa poliisimiehiä aiempaa ankaramman seuraamusvastuun piiriin, vaan määräaikainen erottaminen on lainvalmisteluasiakirjojen mukaan tarkoitettu sovellettavaksi tilanteissa, joissa va-

roitus on liian lievä seuraamus, mutta virkamiesten erottaminen johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen (ks. HaVM 5/2006 vp ja HE 4/2006 vp).

Määräaikaista virantoimituksesta erottamista on oikeuskäytännön perusteella käytetty seuraamuksena lähinnä silloin, kun poliisimies on syylistynyt rikokseen. Esillä olevassa tapauksessa erottaminen oli kuitenkin perustunut virkatehtävien laiminlyömiseen. Eräitä tärkeitä poliisin tehtäviä oli jäänyt hoitamatta tai ne olivat viivästyneet tai olleet vaarassa viivästyä.

Korkein hallinto-oikeus piti poliisimiehen erottamista virantoimituksesta kolmen kuukauden määräajaksi suhteettoman ankarana seuraamuksena moitittavana pidettyyn menettelyyn nähden. Huomiota kiinnitettiin erityisesti poliisilaitoksen selvään henkilöresurssien vajeeseen, joka oli ollut myös esimiesten tiedossa. Laiminlyönnissä katsottiin olevan ennemminkin kyse epäonnistuneesta tehtävien priorisoinnista kuin tarkoituksellisesta toiminnasta. Seuraamuksen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa viitattiin myös seuraamuksen ankaruuteen kirjalliseen varoitukseen verrattuna sekä poliisimiehen aiempaan moitteettomaan pitkään virkauraan. Poliisilaitoksen päätös, jolla seuraamus oli määrätty, kumottiin.

Tässä yhteydessä on hyvä viitata myös poliisimiesten oikeusasemaa ja palvelussuhdeturvaa sivuvaan vuosikirjaratkaisuun KHO 2022:129. Siinä esillä oli virkamiehen sananvapauden ja aktii-

visen poliittisen toiminnan suhde poliisin erityiseen käyttäytymisvelvollisuuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden pitkissä perusteluissa hahmotetaan myös yleisemmällä tasolla niitä puitteita, joissa virkamiehelle kuuluvaa sananvapautta on kansallisen oikeusjärjestyksen lähtökohdista ja erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä ilmenevät periaatteet huomioon ottaen mahdollista rajoittaa.

### Virkamiesasiat valituslupajärjestelmässä

Valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen virkamiesoikeudellisissa asioissa edellyttää nykyisin vahvan pääsäännön mukaan sitä, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Kunnallisten viranhaltijoiden osalta valituslupajärjestelmään siirryttiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain tullessa voimaan 1.1.2020. Valtion virkamiesten osalta valituslupajärjestelmä oli tullut valtion virkamieslain mukaiseksi pääsäännöksi jo 1.1.2017.

Valituslupajärjestelmään siirtyminen on virkamiesoikeudellisissa asioissa samoin kuin muissakin asiaryhmissä tehostanut ja nopeuttanut asioiden käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Se on mahdollistanut korkeimman hallinto-oikeuden kehittymistä myös virkamiesasioissa prejudikaattituomioistuimen suuntaan. Suuri osa päätöksistä, joissa valituslupa myönnetään, myös julkaistaan. Virkamiesasioissa vuosikirjaratkaisuja on annettu melko paljon asiaryhmän kokoon verrattuna.



## Viranomaisen muutoksenhakijana

Hallintolainkäytössä viranomaiset ovat perinteisesti voineet esiintyä muutoksenhakijan roolissa. Niillä voi olla valitusoikeus eri perustein. Kysymys voi olla erilaisia yleisiä etuja valvovien viranomaisten oikeudesta hakea muutosta hallintotuomioistuimessa päätöksiin, joiden ne katsovat loukkaavan valvottavanaan olevaa intressiä, tai päätöksen tehneen viranomaisen oikeudesta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla on kumottu viranomaisen päätös tai muutettu sitä.

Nykyisen prosessilain, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) mukaan päätöksen tehneellä viranomaisella on yleisesti valitusoike-

us viimeksi mainituissa tilanteissa. Yleistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeudesta säädetään osin HOL:ssa, mutta usein myös erityislaeissa, etenkin ympäristölainsäädännön sektorilla.

Hallintolainkäytössä ei yleisesti ole omaksuttu muodollista kaksiasianosaisuhdetta; toisin sanoen päätöksen tehnyt viranomainen ei ole esimerkiksi yksityisen asianosaisen vastapuoli. Sitä vastoin esimerkiksi veroprosessissa veronsaajien oikeuksien valvominen on keskitetty Verohallinnosta riippumattomalle Veronsaajien oikeudenvalvontayksikölle (Vova). Vova voi esimer-

kiksi hakea muutosta verottajan yksittäistä verovelvollista koskevaan tulkintaan, jota se pitää lainvastaisena ja veronsaajille epäedullisena, tai hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla on kumottu tai muutettu verotusta koskevaa päätöstä veronsaajien edun vastaisesti.

Viranomaisten muutoksenhakuoikeus on osa hallintoprosessia. Esimerkiksi yleisten ympäristötietojen valvonnassa on kysymys siitä, että erilaisten ja joskus erisuuntaisten yleisten etujen puolesta puhevaltaa käyttävien viranomaisten kantojen perusteella päätöksen tekevä viranomainen tai muutoksenhakutuomioistuimien pääsee arvioimaan asiaa monipuolisesti. Kysymys ei ole siitä, että valtio hakee muutosta valtion pää-

tökseen. Niin ikään korkeimman hallinto-oikeuden tehtävää ennakkopäätösten antajana edistää osaltaan, että myös viranomaisella on mahdollisuus haastaa päätöksentekijän tai hallinto-oikeuden tulkintoja.

Tässä osiossa arvioidaan kolmen eri asiaryhmän kannalta viranomaisten roolia muutoksenhakujoina korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tavoitteena on kuvata sekä viranomaisten muutoksenhakujen määriä ja menestymistä että järjestelmän perusteita. Ensin tarkastellaan muutoksenhakua rakentamis- ja ympäristöasioissa, sitten veroasioissa ja lopuksi ulkomaalaisasioissa.

## ELY-keskusten valituksista ympäristö- ja rakennusasioissa

MIKA SEPPÄLÄ, OIKEUSNEUVOS  
JAAKKO AUTIO, OIKEUSNEUVOS

### Yleistä ELY-keskuksesta

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta (ELY-keskus) annetun lain ja sen nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan ELY-keskuksen lakisääteisistä tehtävistä huolehtivat itsenäiset ja riippumattomat vastuualueet. ELY-keskuksen yksi vastuualue voi olla päätöksentekijä ja toinen voi valvoa päätöksenteossa omalla toimialallaan yleistä etua tai olla myös asiassa hakijana.

ELY-keskuksen vastuualueista ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue (ELY-keskuksen y-vastuualue) on keskeinen valtion ympäristöviranomainen, jolla on useiden ympäristölakien mukaisia päätöksenteko- ja valvontatehtäviä. Myös muilla vastuualueilla, kuten elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualueella, on ympäristökysymyksiin liitännäisiä vastuita. Kalatalousviranomaisen tehtävät liittyvät usein ympäristöä koskevaan päätöksentekoon samoin kuin liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen tehtävät esimerkiksi tienpitäjänä.

Eräät ELY-keskuksen y-vastuualueet ovat eri ympäristösektoreiden erityisviranomaisia toiminta-alueenaan koko Suomi, kuten Pirkanmaan ELY-keskus jätelain tuottajavastuusäännösten osalta, Varsinais-Suomen ELY-keskus eräissä luonnonsuojelulain mukaisissa asioissa sekä Kaakkois-Suomen ELY-keskus jätteiden kansainvälisten siirtojen valvonta-asioissa. Todettakoon vielä, että ELY-keskuksen y-vastuualue voi olla myös toiminnanharjoittajan asemassa, kuten vesilain mukaisten valtion säännöstelylupien haltijana.

Edellä todetun perusteella ELY-keskusta ei ole syytä pitää monoliittisena viranomaisena. Kun siis tarkastellaan ELY-keskuksen valitusoikeutta, on syytä tarkentaa, mistä puhutaan: mistä vastuualueesta on kysymys, onko kyse toimimisesta päätöksentekijänä, toiminnanharjoittajana, valvontaviranomaisena tai toimialan yleisen edun valvojana.

Hallinto-oikeudessa ympäristöä koskeissa asioissa valittajina voivat esiintyä varsinaiset asianosaiset, ympäristöjärjestöt, päätöksen tehneet viranomaiset, kunnat, valvontaviranomaiset sekä muut yleistä etua valvovat viranomaiset. Yleistä etua valvovia viranomaisia ei ole pidettävä tällaisissa asetelmissa varsinaisina vastapuolina muille tahoille, koska niiden tehtävät liittyvät valvottavana olevaan yleiseen etuun. Eräs keskeinen periaate on se, että kun ympäristön käyttöä ja pilaamisen ehkäisyä koskevat päätökset vaikuttavat luonnon tai ympäristön erilaisiin elementteihin, on näiden suojaamiseksi oltava joku taho, joka käyttää myös ”luonnon puhevaltaa”. Kansainvälisesti tunnettu hokema onkin: ”Fish can’t go to the Court”. Ympäristön puolesta puhevaltan käyttö on tällöin annettu toimialansa perusteella ELY-keskuksen y-vastuualueelle.

Ympäristölainsäädännössä tavanomainen ratkaisutoimintaa ohjaavien säännöksiä joustavuus edellyttää erilaisten intressien keskinäistä punnintaa, mikä puoltaa sitä, että näitä intressejä edustavat viranomaiset voivat itsenäisesti tuoda päätöksentekoon omia näkökohtiaan. Näin varmistetaan päätöksen tasapuolisuus ja päätöksenteon perusteiden läpinäkyvyys. Ympäristöä koskevat päätökset voivat edellyttää erityistä asiantuntemusta esimerkiksi luonnontieteellisten ja teknisten kysymysten vuoksi. Hakemuksista poikkeavien näkemysten esittämistä päätöksenteossa ei voida jättää tavallisten ihmisten tai ympäristöjärjestöjen tehtäväksi.

Jos eri tahojen esittämien näkökohtien painoarvosta on erilaisia näkemyksiä päätöksenteossa, on perusteltua, että päätöksen lainmukaisuus voidaan arvioida vielä tuomioistuimissa. Valituksen tekemisen tarpeellisuuden pohdinta ja mahdollinen muutoksenhaku kuuluvat tällöin luontevasti yleistä etua valvovan viranomaisen tehtäviin.

Tässä esityksessä tarkastellaan vain ELY-keskuksen y-vastuualueen valituksia korkeimmassa hallinto-oikeudessa asioissa, joissa se on esiintynyt päätöksentekijänä, valvontaviranomaisena tai yleisen edun valvojana.

### Valitusoikeuden lähtökohdat

Valitusoikeus on säädetty monissa aineellisissa laeissa vain viittaamalla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (HOL). Viranomaisella on valitusoikeus toisen viranomaisen päätöksestä, jos se on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. HOL ei rajaa ELY-keskuksen valitusintressiä tai puhevaltaa aineellisesti muutoin kuin kiinnittämällä sen valvottavana olevaan yleiseen etuun. Lähtökohta on tällöinkin tietysti valituksenalaisessa päätöksessä sovelletun lain oma soveltamisala, jonka puitteissa esitetään viranomaisen valvontavastuuseen liittyen, miltä osin valituksenalainen päätös on lainvastainen.

ELY-keskuksen valitusoikeus voi ensinnäkin perustua pelkästään sen tehtäviin lain valvontaviranomaisena. Tällöin HOL:n mukainen valitusoi-

## ELY-keskuksen valvontatehtäviä on rajattu siten, että rakentamisessa ja alueiden käytön suunnittelussa valvottavina ovat valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.

keus kytkeytyy valvontaviranomaistehtävään ja korostuneesti laillisuusvalvontaan. Kunnan viranomaisen ollessa päätöksentekijä ELY-keskuksella on valitusoikeus jätelain valvontaviranomaisena. Vastaavasti on säädetty maa-aineslaissa, jolloin ELY-keskus voi hallintovalituksena valittaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätöksistä. ELY-keskus toimii toimialallaan vesihuoltolain valvontaviranomaisena ja tätä kautta sillä on myös valitusoikeus kunnan ja sen viranomaisen tekemistä päätöksistä.

Varsinainen yleisen edun valvonta on voitu säätää hieman eri tavoin eri laeissa. Ensinnäkin se on voitu säätää liittymään ELY-keskuksen yleiseen toimialaan nimenomaisesti näin rajaten. Toiseksi se on voitu ilmaista itsenäisesti ympäristönsuojelun yleisen edun valvontana taikka liittämällä osaksi valvontaviranomaistehtävää. Yleisen edun valvontaa voidaan kuvata laajempaan kuin pelkkää laillisuusvalvontaa. Ympäristönsuojelun yleisellä edulla tarkoitetaan laeissa laajasti ELY-keskuksen toimialaan kuuluvien intressien

valvomista. Kun ELY-keskus on valvontaviranomainen lain mukaan, kuten ympäristönsuojelulaissa (YSL) ja vesilaissa, se tarkoittaa sitä, että ELY-keskus käyttää myös ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa. ELY-keskuksella on valitusoikeus ilman valvontaviranomaiseen kytkettyä toimivaltaa muuna yleistä etua valvovana viranomaisena esimerkiksi kaivoslain mukaan.

Eri säännösten sanamuotojen erot näyttävät olevan sattumanvaraisia valitusoikeuden osalta. Joissakin tapauksissa laillisuusvalvonta ja yleisen edun valvonta myös yhdistyvät. Epäselvää voi myös olla, voiko ELY-keskuksella valvontaviranomaisen tehtävän lisäksi olla asiassa yleistä etua valvovan viranomaisen rooli vai toimiiko se pelkästään valvontaviranomaisena.

Hallintovalituksen lisäksi ELY-keskukselle on eräissä laeissa säädetty valitusoikeus tilanteissa, joissa muutoin on kysymys kunnallisvalituksesta (esim. kunnalliset normistot ja vesihuoltolaitoksen toiminta-alueesta määrääminen).

### Valitusoikeuden rajauksista

Kuten edellä on todettu, ELY-keskuksen valitusoikeus liittyy sen toimialaan joko siten, että kysymys on jonkin lain valvontaviranomaiselle kuuluvasta tehtävästä tai sitten kysymys on sen tehtäviin liittyvästä yleisen edun valvonnasta. Esimerkiksi kemikaalilain mukaan ELY-keskuksen valitusoikeus kytkeytyy sen valvontatehtäviin, jotka ovat kemikaalilain yleistä valvontaa suppeampia. ELY-keskuksen valitusoikeutta on siten voitu rajoittaa eri tavoin aineellisissa laeissa.

Luonnonsuojelulain valitusoikeussäännös on erityislaatuinen, kun lain mukaan ELY-keskuksella on yleinen valitusoikeus kaikista viranomaispäätöksistä sillä perusteella, että lupa tai muu päätös on luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen päätösten vastainen. Vastaavalla tavalla on säädetty ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA) annetussa laissa. Tällöin ELY-keskuksella on valitusoikeus, jos viranomaispäätös on tehty ilman päätöstä edeltävää YVA-menettelyä.

Oma erityinen valitusoikeutta koskeva kokonaisuus sisältyy myös maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen kumoaviin alueidenkäyttölakiin ja rakentamislakiin, jotka tulevat voimaan 1.1.2025. ELY-keskuksen valvontatehtäviä on rajattu siten, että rakentamisessa ja alueiden käytön suunnittelussa valvottavina ovat valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Itse valitusoikeudesta on säädetty erikseen eri päätöksiä koskien. Esimerkiksi ELY-keskuksella ei ole valitusoikeutta yksittäisestä rakennuslupapäätöksestä. Toi-

saalta ELY-keskuksella on kuitenkin valitusoikeus purkamislupapäätökseen sekä purkamisluvan sisältävään rakennuslupapäätökseen, jos päätös koskee rakennusta, joka on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä.

Kaavapäätöksiin liittyen ELY-keskuksen valitusoikeus riippuu kaavan sisällöstä ja vaikutuksista. ELY-keskuksen valitusoikeus on johdettu myös muista kuin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista tehtävistä, kuten ympäristönsuojelusta ja vesihuollosta, mutta tällöinkin asialla tulisi olla maakunnallista merkittävyyttä. Suhteellisen abstraktisti ilmaistu ELY-keskuksen valitusoikeuden rajaus on aiheuttanut jonkin verran tulkin- taongelmia ja poikanut oikeuskäytäntöä.

### Valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä

ELY-keskus on päätöksentekijä esimerkiksi luonnonsuojelulain mukaisissa hallintopakkoasioissa ja poikkeuslupa-asioissa sekä ympäristönsuojelulain mukaisissa hallintopakkoasioissa ja eräissä ilmoitusasioissa. HOL:n pääsääntö on, että päätöksen tehnyt viranomainen saa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla on kumottu tai muutettu sen päätöstä. Jos laissa on kuitenkin säädetty toisin, valitusoikeutta ei ole.

Eri laeissa on saatettu säätää ELY:n valitusoikeudesta hallinto-oikeuden päätökseen osin HOL:n säännöksestä poiketen. Esimerkiksi YSL:n mukaan ELY-keskus voi valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla on kumottu tai muutettu sen



## Yhteenvedonomaaisesti voidaan arvioida, että ELY-keskukset eivät lähtökohtaisesti käytä valitusoikeuttaan kevyin perustein.

päätöstä, vain ympäristönsuojelun yleisen edun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä. Jatkovalituksessa ELY-keskus ei voi siten valittaa vain sen vuoksi, että hallinto-oikeuden päätös on toiminnanharjoittajalle liian ankara ja siten laitton, vaan sen on esitettävä esimerkiksi, että hallinto-oikeuden virheellisellä kannalla on yleisempää merkitystä esimerkiksi hallintokäytännölle tai muita vastaavia syitä.

ELY-keskuksen jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä muuna kuin päätöksentekijänä vastaa muutoin tilannetta, jossa ELY-keskuksella on valitusoikeus muun viranomaisen päätöksestä. Kaavapäätöksistä jatkovalitusoikeus on kuitenkin vain kunnalla, jos hallinto-oikeus on kumonnut kaavapäätöksen.

### ELY-keskusten valitukset KHO:ssa

Ympäristöasioihin KHO:ssa kuuluvat muun muassa ympäristönsuojelu-, vesi-, vesihuolto-, luonnonsuojelu- ja maa-ainesasiat. Rakentamisasioihin kuuluvat maankäyttö- ja rakennuslain mukai-

set asiat sekä lisäksi eräät muut kiinteistösidonaiset asiat.

ELY-keskukset käyttävät valitusoikeuttaan vain vähän. Niiden osuus vuosina 2020–2023 ratkaistuista ympäristöasioissa tehdyistä muutoksenhauista vaihteli yhdestä viiteen prosenttiin ja maankäyttö- ja rakennusasioissa kahdesta kolmeen prosenttiin. Lisäksi on otettava huomioon, että sekä ympäristöasioissa että rakennusasioissa valittajia on monesti samaa päätöstä koskien useita, joista ELY-keskus on vain yksi taho. Sanottu koskee erityisesti kaavavalituksia samoin kuin isojen toimintojen sekä hankkeiden ympäristö- ja vesilupa-asioita.

Ympäristöasioissa ja rakentamisasioissa ELY-keskusten hakemukset ylittävät verrattain usein valituslupakynnyksen. Ympäristöasioissa ELY-keskusten valitukset myös menestyvät eli johtavat päätöksen muuttumiseen tai kumoutumiseen verrattain usein, mutta rakentamisasioissa ne eivät ole menestyneet vastaavasti. ELY-keskukselle myönnetty valituslupa perustuu usein prejudi-

kaattiperusteeseen, mutta myös muut valitusluvan myöntämisen perusteet kuten ilmeinen virhe ja muu painava syy saattavat olla samanaikaisesti käsillä, jos valituslupa myönnetään. Tilastoista ei voi suoraan päätellä, kuinka laajasti valituslupa asiassa on lopulta myönnetty. Käytännössä valituslupa on voitu myöntää vain osaan valitusperusteista. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että ELY-keskusten vaatimukset ja valitusperusteet on esitetty selkeästi kohdennettuina ja perustellen, jolloin valituslupa myönnetään usein kaikilta osin ELY-keskuksille. ELY-keskusten valitusten menestymisprosentti ympäristöasioissa on selkeästi suurempi kuin muilla valittajatahoilla. Vaikka ELY-keskusten valitukset eivät lopulta ole menestyneet juurikaan rakentamisasioissa, ei valitusten voida arvioida olleen kuitenkaan turhia valitusperusteiden ollessa usein periaatteellisia laintulkintakysymyksiä.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan arvioida, että ELY-keskukset eivät lähtökohtaisesti käytä valitusoikeuttaan kevyin perustein.

ELY-keskuksista Uudenmaan ELY-keskus on ollut valittajana useimmin. Sanottu koskee erityisesti kaavavalituksia. Muita valitusoikeuden käyttäjiä ovat olleet muun muassa Pirkanmaan ELY-keskus ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus ympäristöasioissa. Koska ELY-keskusten muutoksenhakumäärät ovat pieniä, ei valitusten alueellisesta kohdentumisesta voida tehdä mitään erityisiä johtopäätöksiä. Voitaneen kuitenkin arvioida, että valitusoikeuden käyttäminen on luonnollista

sellaisilla alueilla, joilla päätöksiä ylipäätään tehdään paljon ja siten myös erilaisia ympäristökonflikteja syntyy enemmän kuin muualla.

Lainsäädäntö on osin epä johdonmukaista ja tulkinnanvaraista ELY-keskusten valitusoikeuden rajoitusten osalta. Valitusoikeuden hienosyiset erot ja rajoitusten epä johdonmukaisuudet johtavat hallintotuomioistuimissa usein vaikeisiin tulkintatilanteisiin, joista seuraa käsittelyaikojen venymistä. Tämä on ollut havaittavissa erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa, joissa ELY-keskusten valitusoikeutta on kavennettu.

Valitusoikeuden rajaukset näyttäisivät johtavan myös siihen, että hallinto-oikeuksissa tulee viereille osin sattumanvaraisesti asiakysymyksiä valittajien omien intressien mukaan. Samalla hyväksytään, että lainvoimaisiksi tulee yhä enemmän päätöksiä, joiden lainmukaisuus on kyseenalainen. Tämä voi puolestaan johtaa Suomen eri osissa erilaisiin käytäntöihin.

KHO:n viimeaikaisen päätöskäytännön perusteella voidaan yhteenvedonomaaisesti todeta, että ELY-keskusten valitusoikeuden käyttämiseen ei liity erityisiä ongelmia. Asiaryhmien kokonaiskäsittelyaikana ELY-keskusten valituksilla ei ole sanottavaa merkitystä. Valitusoikeuden rajaamiselle ei ole nähtävissä perusteita.



# Veronsaajien oikeudenvaltvontayksikkö veroasian osapuolena

HANNELE RANTA-LASSILA, OIKEUSNEUVOS  
VESA-PEKKA NUOTIO, OIKEUSNEUVOS

Verotuksen toimittaminen on massamenettelyä, jossa päätöksenteko on osin automatisoitu. Veropäätösten suuren määrän ja verolainsäädännön osittaisen tulkinnanvaraisuuden takia Verohallinnon ei käytännössä ole mahdollista varmistaa, että kaikki ratkaisut ovat virheettömiä ja verotuskäytännöt ehdottoman yhdenmuukaisia. Verolaeissa on säännöksiä, joiden nojalla Verohallinto voi kuitenkin jälkikäteen oikais-ta verotusta toimitettaessa tapahtuneita virheitä joko verovelvollisen eduksi tai vahingoksi. Lisäksi verovelvollisilla itsellään on oikeus hakea muutosta virheellisiksi katsomiinsa verotusratkaisuihin.

## Veronsaajien keskitetty oikeudenvaltvonta

Myös veronsaajilla eli valtiolla ja kunnilla (ja eräillä muilla veronsaajilla) on jo pitkään ollut oikeus hakea muutosta verotukseen. Ennen vuotta 2008 valtion ja kuntien puhevaltaa verotusta koskevissa muutoksenhakuasioissa käyttivät itsenäiset veroasiamiehet. Kukin heistä saattoi it-

senäisesti harkita, missä asioissa muutoksenhakuun oli syytä ryhtyä.

Verohallinnon organisaatiota uudistettiin vuonna 2008 niin, että aiempien paikallisten viranomaisen toiminta keskitettiin yhteen viranomaiseen eli Verohallintoon. Samalla myös veronsaajien oikeudenvaltvontatehtävät keskitettiin yhteen Verohallinnossa toimivaan yksikköön eli Veronsaajien oikeudenvaltvontayksikköön.

Oikeudenvaltvontayksikön tehtävänä on valvoa valtion, kunnan, seurakunnan, Kansaneläkelaitoksen, metsänhoitoyhdistyksen ja metsäkeskuk-sen oikeutta verotuksessa ja verotusta koskevassa muutoksenhauksa samoin kuin hallintolaissa tai oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa tarkoitettussa muussa asiassa. Puhevalta kattaa toimitettua verotusta koskevien tilanteiden lisäksi muutoksenhaut Verohallinnon ja keskusverolautakunnan antamiin ennakkoratkaisuihin. Kunnat, seurakunnat ja Kansaneläkelaitos voivat lisäksi käyttää itse muutoksenhakuoikeut-

taan. Näin ollen esimerkiksi kiinteistön sijaintikunnalla on oikeus hakea muutosta kiinteistöverotukseen.

Veronsaajien oikeudenvaltvontayksikkö käyttää valtion ja kuntien puhevaltaa verotusta koskevassa asiassa asianosaisena. Veroasioiden muutoksenhauksa asianosaisia ovat siten lähtökohtaisesti verovelvollinen ja Veronsaajien oikeudenvaltvontayksikkö. Verotuksen toimittanut viranomainen ei ole asianosaisena.

## Laaja muutoksenhakuoikeus

Veronsaajien oikeudenvaltvontayksikön puhevalta ei tarkoita vain sitä, että oikeudenvaltvontayksikkö antaa verovelvollisen valitukseen vastineita ja lisäkirjelmia. Se voi myös itse hakea muutosta Verohallinnon, verotuksen oikaisulautakunnan sekä hallinto-oikeuksien päätöksiin.

Veronsaajien oikeudenvaltvontayksikön oikeus hakea muutosta Verohallinnon päätöksiin tarkoittaa käytännössä sitä, että oikeudenvaltvontayksikkö toimii muutoksenhakuasioissa itsenäisenä viranomaisena Verohallinnon sisällä. Oikeudenvaltvontayksikkö voi tehdä oikaisuvaatimuksen ja esimerkiksi vaatia, että meno, jonka Verohallinto on verotusta toimittaessaan hyväksynyt vähennyskelpoiseksi verovelvollisen tulosta, on katsottava vähennyskeltottomaksi. Oikeudenvaltvontayksikkö voi hakea muutosta myös silloin, kun verotuspäätös on Verohallinnon julkaiseman ohjeistuksen mukainen. Näin ollen se voi muutoksenhauksaan pyrkiä verotuskäytän-

nön ja vallitsevan tulkinnan muuttamiseen. Jos verotuksen oikaisulautakunta ei oikeudenvaltvontayksikön oikaisuvaatimusta hyväksy, oikeudenvaltvontayksiköllä on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeudesta ja edelleen korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Tällainen viranomaisen sisällä toimivan yksikön itsenäinen muutoksenhakuoikeus, joka sisältää myös oikeuden käynnistää muutoksenhakuprosessi saman viranomaisen päätöksestä, lienee poikkeuksellinen toimintamalli.

Oikeudenvaltvontayksikkö voi myös toimia verovelvollisen eduksi niin, että se esittää verovelvollisen valitukseen antamassaan vastineessa ohjeita siitä, millaista lisäselvitystä asiassa olisi ainakin vielä esitettävä, jotta valitus oikeudenvaltvontayksikön mielestä voisi menestyä. Oikeudenvaltvontayksikkö voi lisäksi esittää hallintotuomioistuimelle, että verovelvollisen valitus voidaan hyväksyä, ja eräissä poikkeuksellisissa tilanteissa se on itse hakenut muutosta verovelvollisen eduksi.

## Tavoite tärkeissä asioissa

Tarkoitus ei ole ollut, että Veronsaajien oikeudenvaltvontayksikkö käyttäisi puhevaltaansa sellaisissa muutoksenhakuasioissa, joiden merkitys on veronsaajille vähäinen. Tämän vuoksi verotusmenettelystä annetussa laissa on annettu hallintotuomioistuimelle oikeus ratkaista sille osoitettu verovelvollisen valitus kuulematta oikeudenvaltvontayksikköä, jos veron määrä voi valituksen johdosta muuttua enintään 6 000 euroa, eikä asia

## Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuli vuonna 2023 vireille noin 320 veroasiaa.

ole tulkinnanvarainen tai epäselvä. Oikeudenvontayksikön on sen sijaan käytettävä puhevaltaansa, kun se katsoo, että se on lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa taikka verotus- tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi tarpeen tai että asia on taloudellisesti merkittävä taikka että veronsaajien oikeudenvontaa muutoin sitä edellyttää.

Näin ollen Veronsaajien oikeudenvontayksikön tehtävä on keskittyä oikeudenvontatehtävässään yleensä ja erityisesti omassa muutoksenhaussa oikeudellisesti tulkinnanvaraisiin tapauksiin. Tällaisesta asiasta on oikeudenvontayksikön itsensä mukaan kysymys esimerkiksi silloin, kun asiassa on tulkittava uutta lainsäädäntöä tai verotus-, oikaisu- tai muutoksenhaku menettelyä koskevia säännöksiä tai kun voidaan todeta, että lainsäädäntö on joltain osin puutteellinen tai aukollinen tai että Verohallinnon ratkaisutoiminnassa tai hallintotuomioistuimien oikeuskäytännössä on epäyhtenäisyyttä.

Veronsaajien oikeudenvontayksikkö mittaa toimintansa tuloksellisuutta sen pohjalta, kuinka suuri osuus sen tekemistä valituksista johtaa siihen, että hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus julkaisee antamansa ratkaisun. Lisäksi oikeudenvontayksikössä seurataan muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden myöntämiä valituslupia yksikön valituksiin sekä korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemien päätösten osuutta niistä verovelvollisen valituksista, joissa yksikkö on puoltanut valituslupaa.

Veronsaajien oikeudenvontayksikön mukaan toiminnasta pääosan muodostaa vastineiden antaminen verovelvollisten muutoksenhakukirjelmiin. Siihen veroasiamiehet käyttävät työajastaan noin 85 prosenttia, kun taas oikeudenvontayksikön omaan muutoksenhakuun työajasta käytetään noin 15 prosenttia.

### Valitukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuli vuonna 2023 vireille noin 320 veroasiaa. Näistä Veronsaajien oikeudenvontayksikön tekemiä valituslupahakemuksia tai keskusverolautakunnan päätöksistä tekemiä suorita valituksia oli noin 15 prosenttia. Vuonna 2022 vireille tuli noin 420 veroasiaa, joista oikeudenvontayksikön aloitteesta noin 12 prosenttia. Vuonna 2021 veroasioita tuli vireille noin 300, ja näistä oikeudenvontayksikkö oli muutoksenhakijana noin 13 prosentissa.

Korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta oikeudenvontayksikkö on varsin innokas muutoksenhakija. Esimerkiksi ELY-keskus ja Maahanmuuttovirasto käyttävät valitusoikeuttaan säästeliäämmmin.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistiin noin 460 veroasiaa vuonna 2021, noin 270 vuonna 2022 ja runsaat 400 vuonna 2023. Vuoden 2023 ratkaistujen veroasioiden kasvu selittyi erään laajan veroasioiden sarjan ratkaisemisella. Yleisenä suuntauksena on ollut veroasioiden määrän vähentyminen. Esimerkiksi vielä vuonna 2016 ratkaistiin yli 600 veroasiaa.

Veroasioista valituslupaa edellyttäviä asioita ovat käytännössä kaikki muut paitsi keskusverolautakunnan ennakkoratkaisut. Valtaosa valituslupahakemuksista hylätään, olipa valittajana verovelvollinen tai Veronsaajien oikeudenvontayksikkö. Veroasioissa valituslupia myönnetään kuitenkin suhteellisesti enemmän kuin korkeimman hallinto-oikeuden asiaryhmissä keskimäärin.

Vuosina 2021 ja 2022 valituslupa myönnettiin vajaassa 20 prosentissa niistä veroasioista, jotka ovat valitusluvan alaisia. Vuonna 2023 vastaava osuus oli noin 30 prosenttia. Vuoden 2023 aiempia vuosia suurempi myöntämisprosentti selittyi erään laajan veroasioiden sarjan ratkaisemisella. Oikeudenvontayksikön tekemistä valituslupahakemuksista hyväksyttiin nelisenkymmentä prosenttia vuosina 2021–2022 ja noin 20 prosenttia vuonna 2023.

Muutoksenhakijana oikeudenvontayksikkö on menestynyt jonkin verran paremmin kuin verovelvolliset. Sille on myönnetty valituslupa ja päätös on kumottu tai sitä on muutettu vuosina 2021–2022 noin 20–30 prosentissa tapauksista, kun taas verovelvollisten osuus on ollut noin kymmenen prosenttia (jälleen poikkeuksellista vuotta 2023 lukuun ottamatta).

### Veropäätöksiä julkaistaan varsin paljon

Vuonna 2023 julkaistiin 128 vuosikirjaratkaisua, joista verotusta koskevia oli 21 eli 16 prosenttia kaikista vuosikirjapäätöksistä. Osuus on suurempi kuin veroasioiden osuus kaikista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuksista (11 prosenttia). Vuonna 2022 veropäätösten osuus julkaistuista päätöksistä oli suurempi eli 21 prosenttia. Se oli kolminkertainen verrattuna veroasioiden osuuteen kaikista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuksista.

Vuoden 2023 julkaistuista veropäätöksistä oikeudenvontayksikön vireille saattamia oli 43 prosenttia. Kahtena edellisenä vuonna se oli valittajana vajaassa kolmanneksessa julkaistusta päätöksistä. Oikeudenvontayksikön osuus korkeimman hallinto-oikeuden julkaistuista verotusta koskevista ratkaisuksista on selvästi suurempi kuin sen osuus kaikista valituslupahakemuksista ja valituksista.

## Maahanmuuttovirasto muutoksenhakijana

PETRI HELANDER, OIKEUSNEUVOS

Maahanmuuttoviraston oikeus hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuden päätöksiin perustuu sekä ulkomaalaislain 195 §:n erityissäännökseen että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 2 momentin yleissäännökseen. Maahanmuuttovirastolla on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Maahanmuuttoviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Ulkomaalaisasioissa valitusluvan myöntämisen perusteet ovat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsääntöä suppeammat, sillä ulkomaalaislain 196 §:n perusteella valituslupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi (prejudikaattiperuste) tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuli vuonna 2022 vireille 1 462 ulkomaalaisasiaa ja vuonna 2023 1 187 asiaa. Näistä Maahanmuuttoviraston tekemiä valituslupahakemuksia oli vuonna 2022

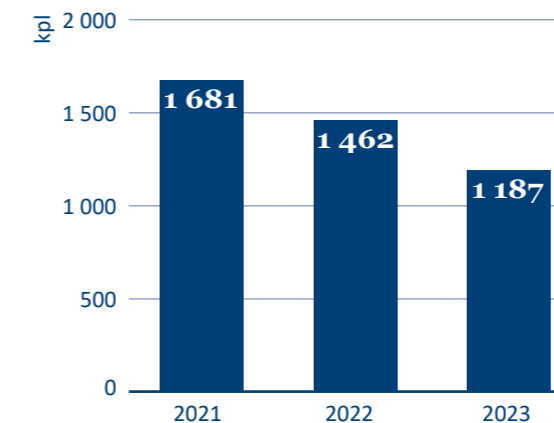
seitsemän kappaletta ja vuonna 2023 viisi kappaletta.

Korkein hallinto-oikeus ratkaisi vuonna 2023 yhteensä 11 Maahanmuuttoviraston tekemää valituslupahakemusta. Näistä seitsemässä asiassa korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan. Viidessä asiassa korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi Maahanmuuttoviraston päätöksen voimaan. Kahdessa asiassa korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä tai sen lopputulosta. Korkein hallinto-oikeus julkaisi neljä Maahanmuuttoviraston aloitteesta vireille tullutta asiaa vuosikirjapäätöksenä.

Kaikissa vuonna 2023 vireille tulleissa valituslupahakemuksissaan Maahanmuuttovirasto haki valituslupaa prejudikaattiperusteella, minkä lisäksi joissakin asioissa myös erityisen painavan syyn perusteella. Maahanmuuttovirasto perusteli valituslupahakemuksissaan täsmällisesti sen oikeuskysymyksen, josta se katsoi olevan tarpeen saada korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu.

**Maahanmuuttovirastolla on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Maahanmuuttoviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu.**

### Saapuneiden ulkomaalaisasioiden määrä 2021–2023



Tyypillisesti Maahanmuuttoviraston valituslupahakemuksissa valitusluvan myöntämistä on vaadittu joko sen vuoksi, että asiasta ei ole oikeuskäytäntöä, tai siksi, että lakia on tulkittu ja sovellettu hallinto-oikeuksissa epäyhtenäisesti.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että Maahanmuuttovirasto hakee hyvin maltillisesti muutosta hallinto-oikeuden tekemiin päätöksiin, joilla Maahanmuuttoviraston päätös on kumottu. Tilastojen perusteella voidaan myös todeta, että korkein hallinto-oikeus on myöntänyt Maahanmuuttovirastolle valitusluvan suurimmassa osassa tapauksista. Tämä osaltaan osoittaa sitä, että Maahanmuuttoviraston valituslupahakemuksissa on kyetty tuomaan esiin sellaisia oikeuskysymyksiä, joihin on ollut syytä saada korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu.

## Korkeimman hallinto-oikeuden antamat lausunnot vuonna 2023

### Oikeusministeriö

- Lausunto julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamisesta
- Lausunto työryhmän mietinnöstä vesilain tarkistamiseksi
- Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta tietosuojalain, henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 87 §:n ja 59 §:n ja hallinto-oikeuslain 12 b §:n muuttamisesta
- Lausunto arviomuistiosta hallinto-oikeuksien kokoonpanosäätelyn eräistä tarkastamistarpeista
- Lausunto tuomareiden etäosallistumismahdollisuutta hallintoprosessissa koskevasta arviomuistiosta
- Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

### Liikenne- ja viestintäministeriö

- Lausunto sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muutoksenhakusäännösten muutostarvetta koskevasta arviomuistioluonnoksesta

### Ympäristöministeriö

- Lausunto työryhmän mietinnöstä ehdotukseksi hallituksen esitykseksi laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta

### Tuomioistuinvirasto

- Lausunto luonnoksesta tuomioistuinlaitoksen strategiaksi
- Lausunto tuomioistuinten taloudellisten mittareiden kehittämistä käsittelevän työryhmän muistiosta

### Ahvenanmaan maakuntahallitus

- Lausunto koskien ehdotusta uudesta maanhankintaa koskevasta maakuntalainsäädännöstä

## Korkein hallinto-oikeus teki ennakkoratkaisupyynnön ulkomaalaisasiassa unionin tuomioistuimelle

KHO 2023:120 – C-790/23

Syyrian kansalainen X oli hakenut kansainvälistä suojelua Tanskassa vuonna 2016. Tanska oli myöntänyt hänelle tilapäisen oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella Tanskan ulkomaalaislain nojalla. Vuonna 2020 Tanskan maahanmuuttoviranomainen päätti omasta aloitteestaan tekemällään päätöksellä olla jatkamatta oleskeluluvan voimassaoloa. Muutoksenhakija veloitettiin poistumaan maasta. Muutoksenhakija haki kansainvälistä suojelua Suomesta vuonna 2021. Maahanmuuttovirasto jätti hakemuksen tutkimatta ja päätti muutoksenhakijan käännyttämisestä Tanskaan vastuunmäärittämisesetuksen mukaisesti. Hallinto-oikeus hylkäsi muutoksenhakijan valituksen.

Asiassa oli arvioitavana kysymys siitä, täytyvätkö vastuunmäärittämisesetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetyt edellytykset takaisinottomenettelyn soveltamiselle.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että Tanska soveltaa osaltaan vastuunmäärittämisesetusta, mutta ei määritelmä- tai menettelydirektiiviä. Näin ollen Tanskassa sovelletut kansalliset menettelyt kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn osalta poikkeavat osin muiden jäsenvaltioiden menettelyistä. Tämän vuoksi asiassa oli arvioitavana, miten käsillä olevassa tilanteessa oli tulkittava vastuunmäärittämisesetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdan sanamuotoa 'hakemus on hylätty'.

Korkein hallinto-oikeus päätti lykätä asian käsittelyä ja pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua vastuunmäärittämisesetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdan tulkinnasta.



## Kansliapäällikön katsaus: Paluu Kaartinkaupunkiin

EMIL WARIS, KANSLIAPÄÄLLIKÖ

Vuosi 2023 oli korkeimmalle hallinto-oikeudelle viimeinen vuosi väistötiloissa ennen paluuta peruskorjattuihin toimitiloihin tammikuussa 2024. Kolmen vuoden pituinen peruskorjausrakka on sujunut erinomaisesti, monessa kohdin mallikelpoisesti.

Kaartinkaupungin toimitilamme Helsingissä ovat läpikäyneet Senaatti-kiinteistöjen johdolla mitävän muutos- ja korjaustyön, jossa rakennusteollisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokas kohde on päivitetty 2020-luvun työympäristövaatimuksia vastaavaksi. Hienovaraisesti konservoitujen pintojen lisäksi talotekniikka on kokonaan uusittu ja rakennukset on liitetty kaukokylmäverkkoon. Modernisoidut tilat mahdollistavat uu-

sien tekniikoiden ja digitaalisten ratkaisujen käyttöönoton toimistotiloissa ja istuntosaleissa. Perusparannuksen pää- ja arkkitehtisuunnittelijana ovat toimineet Työyhteisliittymä Arkkitehtitoimisto A-Konsultit Oy ja Arkkitehtuuri- ja muotoilutoimisto Talli Oy.

Korkein hallinto-oikeus on urakan eri vaiheessa saanut kiitosta siitä asiantuntevasta ja aktiivisesta otteesta, jolla edustajamme ovat osallistuneet peruskorjausprojektiin. Haluan vastavuoroisesti kiittää Senaatti-kiinteistöjä ja muita yhteistyökumppaneitamme onnistuneen lopputuloksen ohella nimenomaan yhteistyön avoimuudesta ja vuorovaikutteisuudesta.

Myös korkeimman hallinto-oikeuden toiminta väistötiloissa Hakaniemessä sujui hienosti. Vuoden 2023 kuluessa valmistautuminen paluumuuttoon työllisti enenevässä määrin ensin hallintokansliaa ja sitten koko henkilökuntaa, ja herätti luonnollisesti myös uteliasta ja innostunutta keskustelua siitä, mikä kaikki on uusituissa toimitiloissa muuttunut. Tosiasia on sekin, että kolmen vuoden poissaolon jälkeen Kaartinkaupunkiin palaavasta henkilökunnasta jopa kolmasosa on poissaolon aikana vaihtunut. Toisille muutto edustaa kotiinpaluuta, toisille aivan uutta työympäristöä.

Menneitä vuosia suurempi henkilöstövaihtuvuus on odotetusti jäänyt pysyväksi tai ainakin pitkäkestoiseksi ilmiöksi tuomioistuimissa. Muutoksella on selvät hyvät puolensa, kuten aiempaa monimuotoisemmat ja nopeampikulkuisemmat urapolut sekä ulkopuolelta tulevat virikkeet toiminnan kehittämiseen. Kolikon kääntöpuolelta ovat esimerkiksi kasvu perehdyttämiseen varattavissa voimavaroissa sekä haasteet hiljaisen tiedon säilyttämisessä ja yhteisöllisen tuomioistuinidentiteetin säilyttämisessä.

Henkilöstö on tuomioistuimen ainoa todellinen voimavara. Varsinkin ylimmän tuomioistuimen toiminta ja sen yhteiskunnan vakautta ylläpitävä rooli edellyttävät vastaavasti sisäistä vakautta. Uskon, että paluu toimitiloihin, jotka ovat ylimmän tuomioistuimen toimintaa varten suunnitellut ja nyt parannellut, toimii osaltaan henkilöstöä yhteen sitovana, toiminnan arvokkaita perinteitä

säilyttävänä sekä työn merkityksellisyyttä ja iloa vahvistavana tekijänä.

Tämä vuosikertomuskatsaus jää omalta osaltani viimeiseksi, kun kauteni korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikkönä tulee keväällä 2024 päätökseen. Haluan siksi käyttää tilaisuutta kiittääkseni koko korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstöä loistavasta yhteistyöstä ja kaikin puolin sitoutuneesta uurastuksesta maamme hallinnollisen oikeusturvan eteen.

Fabianinkadulla, Kasarmitorin laidalla sijaitseva rakennus on rakennustaiteellisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokas suojelukohde. Uusrenessanssityylinen talo valmistui vuonna 1902 ja sen suunnitteli arkkitehti Waldemar Aspelin. Tilat ovat olleet aiemmin Helsingin Säästöpankin ja Suomen Yleisradion käytössä. Unioninkadun puoleinen uudisrakennus on valmistunut vuonna 1952 ja sen suunnittelivat arkkitehdit Jussi Paatela, Veli Paatela ja Reino Koivula. Tilat ovat olleet korkeimman hallinto-oikeuden käytössä vuodesta 1984 lähtien.



# Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstö

## 1.1.–31.12.2023

### Presidentti

Kari Kuusiniemi

### Oikeusneuvokset

Janne Aer, Jaakko Autio, 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, Taina Pyysaari, Hannele Ranta-Lassila, Mika Seppälä, Eija Siitari, Outi Suviranta, Irma Telivuo, Kari Tornikoski, Robert Utter, Ari Wirén (ma.)

### Ympäristöasiantuntijaneuvokset

Olli Dahl, Seppo Hellstén, Mikael Hildén, Jukka Horppila, Janne Hukkinen, Juha Järvelä, Harri Koivusalo, Kirsi Kostamo, Olli Malve

### Yli-insinöörineuvokset

Petri Kuosmanen, Jussi Ryyänen, Jukka Seppälä, Kari Tammi

### Kansliapäällikkö

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

### Esittelijäneuvokset

Kristina Björkvall, Marita Eeva, Petri Hellstén, Heidi Jääskeläinen, Pekka Kemppainen, Jukka Koivusalo, Päivi Korkeakoski, Jarkko Kyllönen, Saija Laitinen (vv.), Helmi Lajunen (vv.), Laura Leino, Petri Leinonen, Stina-Maria Lund, Minna Miettinen (vv.), Laura Peni, Kaisa Pärssinen-Knight (ma.), Eлина Ranz, Mikko Rautamaa, Anne Rautiainen, Jenny Rebold, Pekka Savola (ma.), Liisa Selvenius-Hurme (ma.), Camilla Servo, Satu Sundberg, Milla Wartiovaara



**Oikeussihteerit**

Anna Ahlberg, Andreas Byggmästar (ma.),  
Jenni Eerola (ma.), Katariina Flinkman (ma.),  
Johanna Haapala-Mrena, Marja Huilla (ma.),  
Karoliina Hyttinen (vv.), Paul Karlsson,  
Iisa Koskela (ma.), Mirka Kuisma (vv.),  
Otto Kumpulainen (ma.), Heidi Kärkiö  
(ma.), Turo Lehtonen, Liisa Leiniö (vv.),  
Heidi Muukkonen (vv.), Sampsa Mäenpää,  
Satu Niemelä-Ahokas, Juuso Peltonen,  
Niina Ristolainen (ma.), Anu Sillanmäki (ma.),  
Anna Soininen (ma.), Joonas Tuominen (ma.),  
Vilma Vanhamäki (vv.), Hilla Viljamaa

**Apulaiskansliapäällikkö**

Marko Leppänen

**Tietopalvelupäällikkö**

Satu-Maarit Tarkkanen

**Viestintäpäällikkö**

Jaana Lappalainen

**Tietohallintoasiantuntija**

Ville Tuominen

**Viestintäasiantuntija**

Karine Liger

**Kirjaaja**

Leena Kokko

**Vastaavat notaarit**

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

**Hallinnollinen notaari**

Juha Rekola (ma.)

**Informaatikko**

Piia Rautiala

**Notaarit**

Sara Anias (ma.), Jenna Castrén (ma.),  
Nina Hytönen, Atte Hyväkkä, Santeri Härkönen,  
Johanna Jokela, Nora Kurenkunnas,  
Iida Lähtenmäki (ma.), Jenni Mertaniemi  
(ma.), Kati Palojärvi (ma.), Eeva Ryytty,  
Emilia Smolander (ma.), Nina Äikäs (vv.)

**Johdon sihteeri**

Elina Tukiainen

**Henkilöstöasiantuntija,  
johdon sihteeri**

Tanja Ravaja

**Henkilöstösuunnittelija,  
johdon sihteeri**

Jenni Kauppinen

**Vastaava jaostosihteeri**

Päivi Koivurova

**Arkistonotaari**

Anni Kohvakka

**Taloussihteeri**

Virve Pesonen

**Tietohallintosuunnittelija**

Janne Mikkonen

**Tietopalvelusihteeri**

Emmi Hausalo

**Kiinteistö- ja  
virastopalveluvastaava**

Antti Meriläinen (ma.)

**Erityissihteerit**

Annika Jansson (ma.), Milla Jokinen,  
Nora Klemola, Iisa Laaksonen (ma.),  
Salla Linnavirta (ma.), Anu Palomäki (ma.),  
Katja Päivinen, Ilona Wartiovaara (ma.)

**Viestintäsihteeri**

Jasmin Tag (ma.)

**Jaostosihteerit**

Merja Ahlfors, Miska Ekström (ma.),  
Lassi Karpansalo (ma.), Iisa Laaksonen (vv.),  
Salla Linnavirta (vv.), Maiju Meller (ma.),  
Iida Nordström, Jessiina Nurmela (ma.),  
Linda Ojala (ma.), Tuula Pelkonen, Maarit  
Sandström, Anna-Julia Vossotskaja (ma.)

**Kirjaamosihteerit**

Isabella Alinikula (ma.), Heli Hietala,  
Tiina Kaplas, Jenna Kauhanen (ma.),  
Elise Kemppainen (ma.), Emmi Litz (ma.)

**Tarkastaja**

Antti Meriläinen (vv.)

**Virastomestarit**

Toni Pylvänäinen, Daniel Rehnström

**Korkeakouluharjoittelijat**

Kaisa Kuitunen, Waltteri Lindqvist,  
Jasmin Tarkiainen, Ella Tervonen

**Vuoden 2023 aikana  
vakinaisesta virasta eronneet**

Esittelijäneuvos Hannele Klemettinen 1.1.2023  
Esittelijäneuvos Marja-Liisa Judström 1.11.2023  
Esittelijäneuvos Katja Syväkangas 1.3.2023  
Esittelijäneuvos Elina Nyholm 1.8.2023  
Oikeussihteeri Ilona Leinonen 1.1.2023  
Oikeussihteeri Joonas Ahtonen 1.1.2023  
Oikeussihteeri Satu Bäckmand-Liimatta 1.3.2023  
Oikeussihteeri Anna Mähönen 1.7.2023  
Oikeussihteeri Anna Heikkilä 9.7.2023  
Vastaava notaari Annika Aroharju 1.9.2023  
Notaari Soili Tolvanen 1.7.2023  
Notaari Anne Sahlman 1.10.2023  
Jaostosihteeri Krista Lappalainen 18.3.2023

vv. = virkavapaalla (31.12.2023)

ma. = määräaikainen

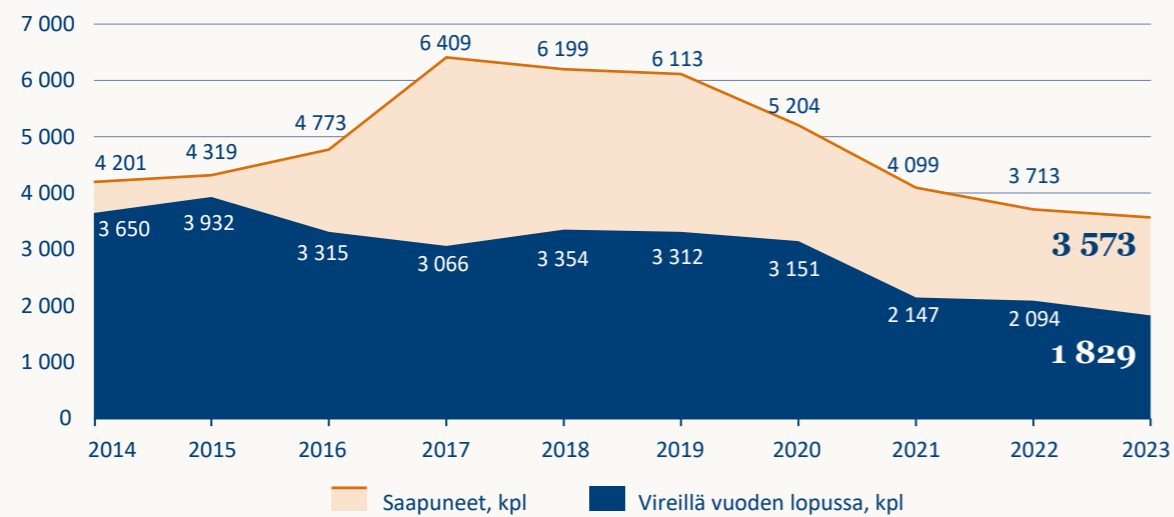


# Tilastot

Vuosikertomuksessa esitetyissä korkeimman hallinto-oikeuden vuoden 2023 tilastoluvuissa voi esiintyä poikkeamia verrattuna muissa yhteyksissä julkaistuihin tilastoihin. Tämä johtuu laskentatavan eroista sekä tarkastuslaskennan ajankohdasta.

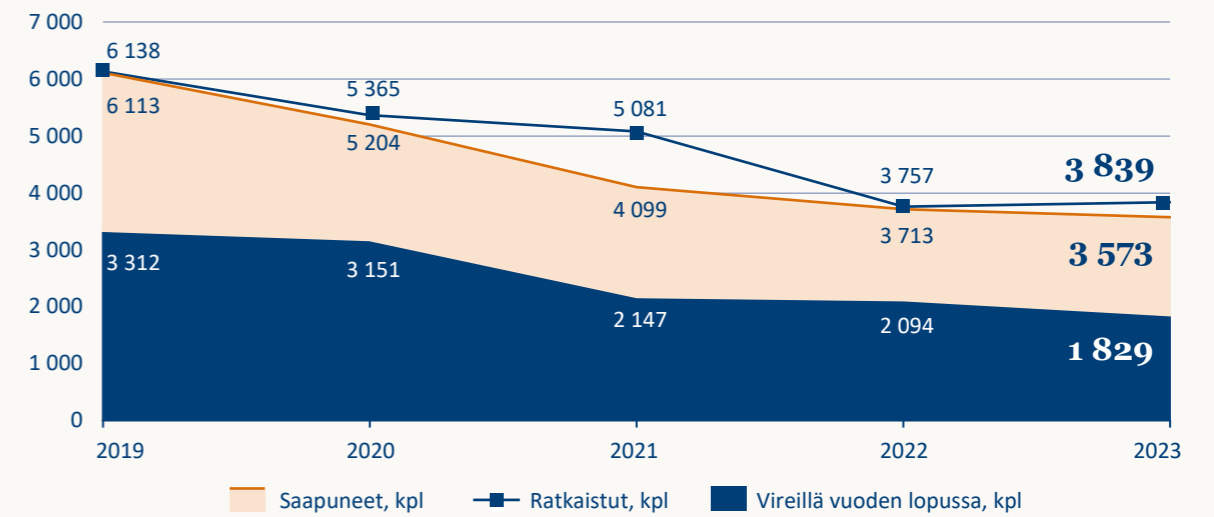
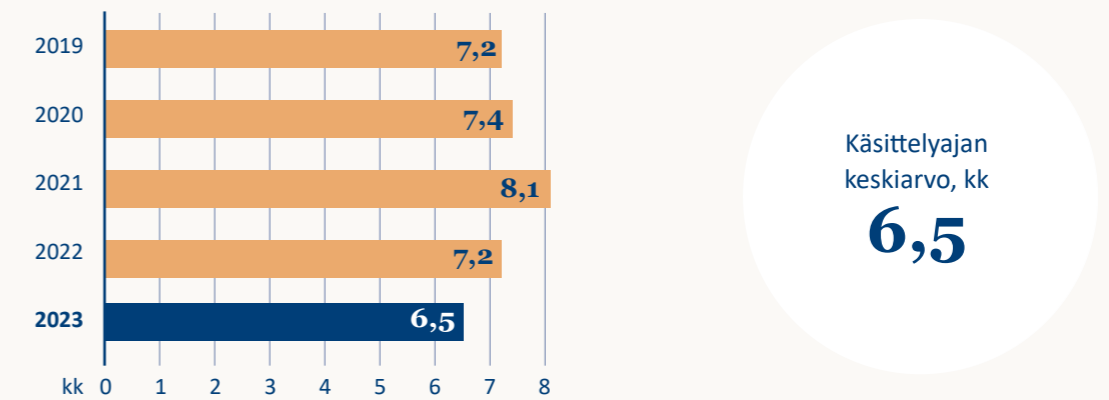
Tässä yhteydessä tilastossa on esitetty keskeisimmät toimintaa kuvaavat tunnusluvut. Yksityiskohtaisempi asianimiketasolle ulottuva työtilasto on tilattavissa korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

## Työtilasto saapuneista ja vuoden lopussa vireillä olevista asioista 2014–2023



## Työtilasto saapuneista, ratkaistuista ja vuoden lopussa vireillä olevista asioista sekä ratkaistujen asioiden käsittelyajan keskiarvoista 2019–2023

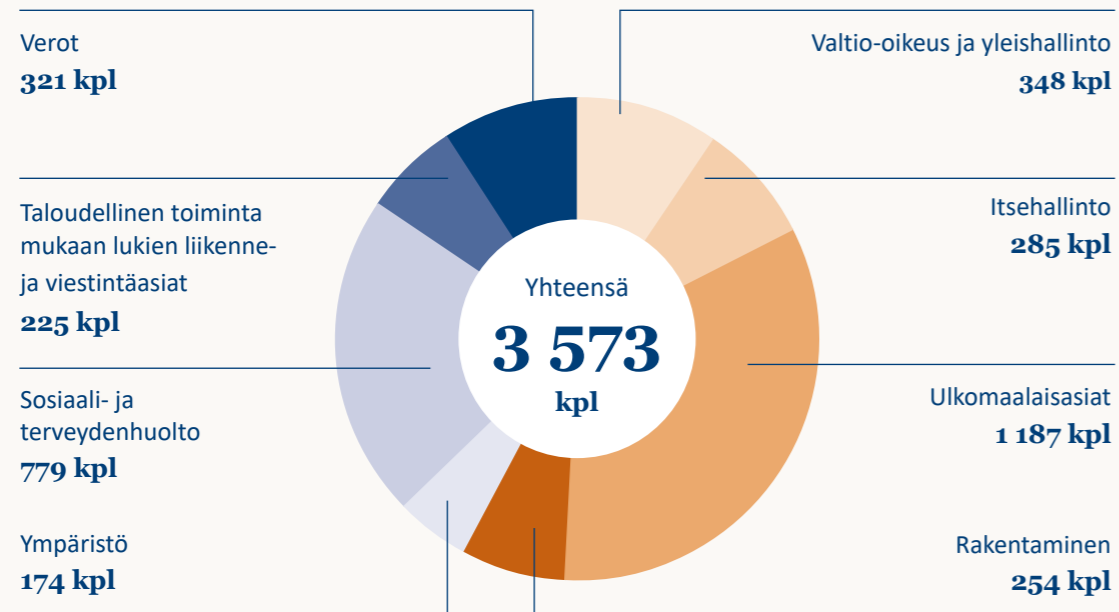
### Kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika, kk



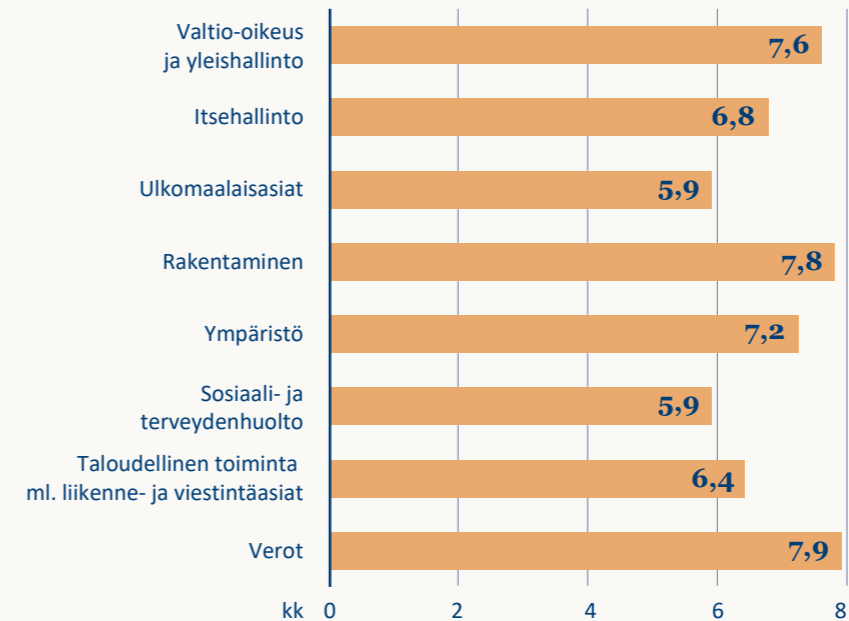
## Suurimmat pääasiaryhmät olivat aiempien vuosien tapaan ulkomaalaisasiat sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat.

## Kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 6,5 kuukautta.

### Saapuneet asiat pääasiaryhmittäin vuonna 2023

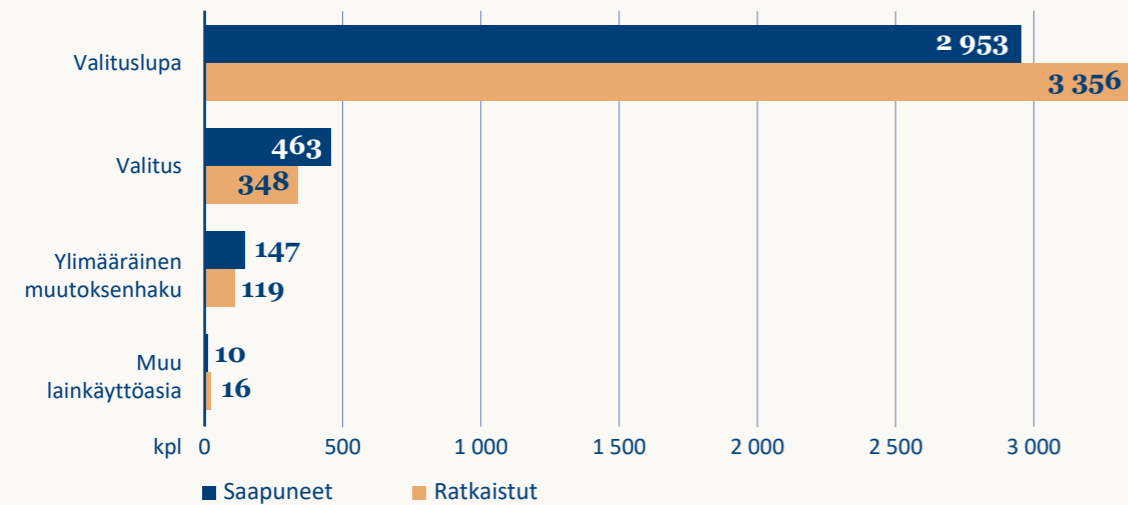


### Ratkaistujen asioiden käsittelyajan keskiarvo pääasiaryhmittäin vuonna 2023

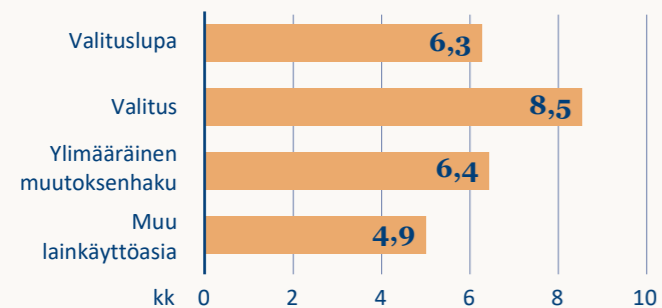


### Saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrät ja ratkaistujen asioiden käsittelyajan keskiarvo muutoksenhakulajeittain 2023

Saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrät, kpl

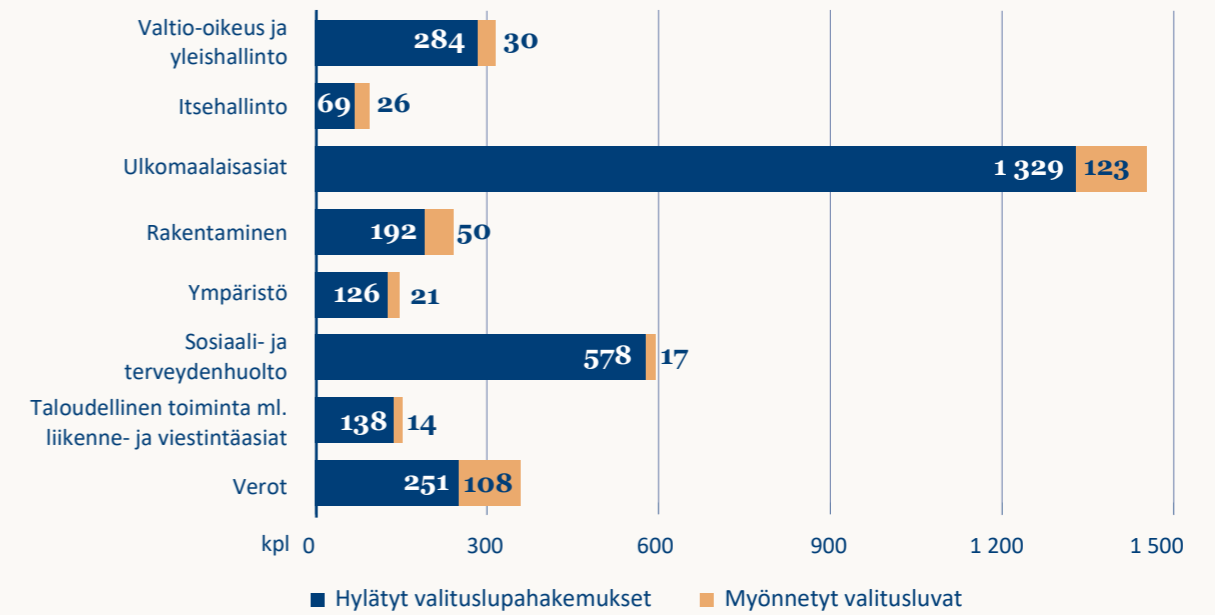


Käsittelyajan keskiarvo muutoksenhakulajeittain, kk

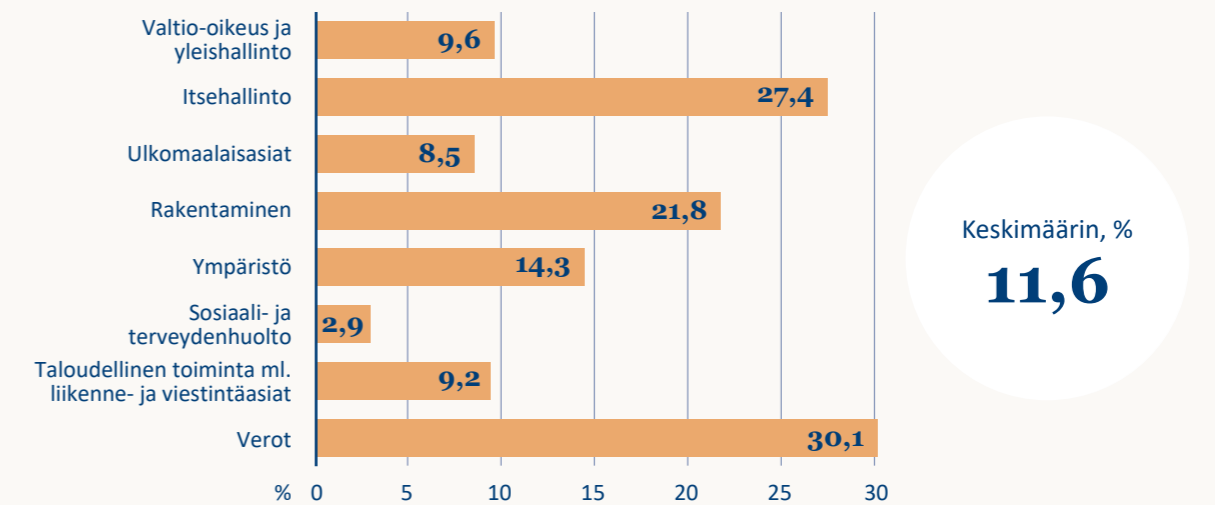


### Valituslupa-asiat pääasiaryhmittäin vuonna 2023

Hylätyt ja myönnetyt valituslupa-asiat, kpl



Myönnettyjen valituslupien suhteelliset osuudet pääasiaryhmittäin, %



## Vuosikirjapäätökset 2023

**Korkein hallinto-oikeus julkaisee vuosittain 100–150 niin kutsuttua vuosikirjapäätöstä. Vuosikirjapäätöksiksi valitaan päätökset, joilla on merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai joilla on muutoin yleistä merkitystä.**

**Verot 21 kpl**  
**16 %**

Tuloja koskeva verotus **13 kpl**  
 Arvonlisävero **6 kpl**  
 Ajoneuvoja koskevat verot ja maksut **1 kpl**  
 Muut verot ja verotusmenettely **1 kpl**

**Taloudellinen toiminta mukaan lukien liikenne- ja viestintäasiat 9 kpl**  
**7 %**

Maa- ja metsätalousasiat **5 kpl**  
 Liikenne- ja viestintäasiat **2 kpl**  
 Kilpailu- ja valvonta-asioihin liittyvät esitykset **1 kpl**  
 Hankinta-asiat **1 kpl**

**Sosiaali- ja terveydenhuolto 13 kpl**  
**10 %**

Sosiaaliasiat **5 kpl**  
 Terveystieteiden ja sairaanhoito **6 kpl**  
 Mielenterveysasiat **1 kpl**  
 Lääkeasiat ja apteekkilaitos **1 kpl**

**Ympäristö 16 kpl**  
**13 %**

Ympäristönsuojelu **6 kpl**  
 Vesitalous **5 kpl**  
 Ympäristönsuojelulaisissa ja vesilaisissa tarkoitettua yhteiskäsittelyä koskevat asiat **2 kpl**  
 Luonnonsuojelu **3 kpl**

**Valtio-oikeus ja yleishallinto 21 kpl**  
**16 %**

Yleishallinto-oikeus **13 kpl**  
 (mukaan lukien 8 kpl asiakirjajulkisuusasiaa ja 3 kpl tietosuojaa-asiata)  
 Opetus- ja sivistystoimi **6 kpl**  
 Valtion virkamiehet **1 kpl**  
 Ampuma-aseasiat **1 kpl**

**Itsehallinto 9 kpl**  
**7 %**

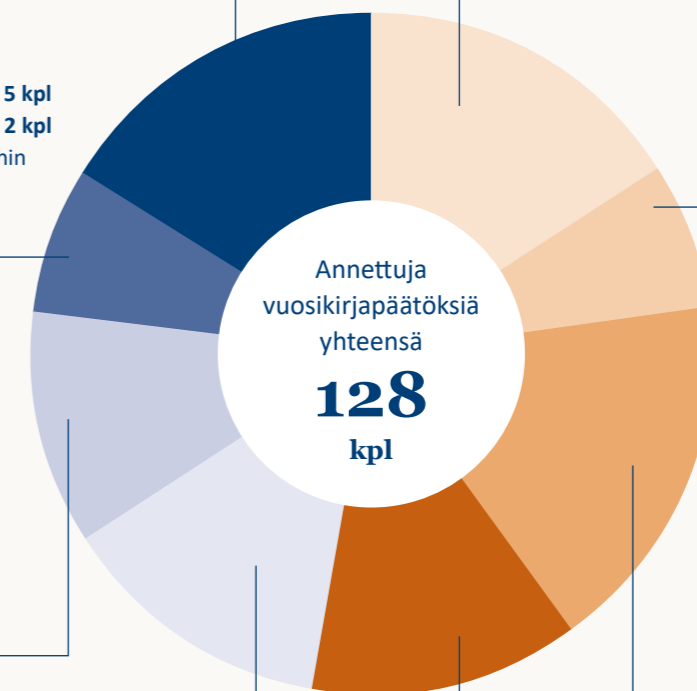
Kunnallisuusasiat **7 kpl**  
 Kirkollisuusasiat **1 kpl**  
 Saamelaiskäräjävaalit **1 kpl**

**Ulkomaalaisasiat 22 kpl**  
**17 %**

Oleskelulupa perheen yhdistämisen perusteella **8 kpl**  
 Työntekijän oleskelulupa **1 kpl**  
 Yrittäjän oleskelulupa **2 kpl**  
 Opiskelijan oleskelulupa **1 kpl**  
 Ulkomaalaisen käännyttäminen **1 kpl**  
 Kansainvälinen suojelu **9 kpl**

**Rakentaminen 17 kpl**  
**13 %**

Kiinteistöasiat **1 kpl**  
 Kaava-asiat **7 kpl**  
 Tieasiat **1 kpl**  
 Muut maankäyttö- ja rakennusasiat **8 kpl**





# Asiointi- ja yhteystiedot

## Korkein hallinto-oikeus

PL 180  
00131 Helsinki

## Kirjaamo

Fabianinkatu 15  
00130 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 Mika Pakarinen  
s. 3, 6 ja 56 Petteri Mäntysaari  
s. 15 Portrait Studios  
s. 20 Rauni Helena West  
s. 38 Marko Juntila  
s. 45 Pirkko Kanervisto  
s. 59 KHO:n arkisto  
s. 60 Katri Lehtola  
s. 72 Arno de la Chapelle

## Taitto

KMG Turku