



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Venla Tanhua

**Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja
oikeusvaltioperiaatteen haasteet
hallintoprosessissa**

Tarkastelussa viivästyneet oikeudenkäynnit ja tuomarin riippumattomuus

Johtamisen yksikkö
Julkisoikeus
Pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2022

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Venla Tanhua		
Tutkielman nimi:	Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeusvaltioperiaatteen haasteet hallintoprosessissa – Tarkastelussa viivästyneet oikeudenkäynnit ja tuomarin riippumattomuus		
Tutkinto:	Pro gradu -tutkielma		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta		
Valmistumisvuosi:	2022	Sivumäärä:	83

TIIVISTELMÄ:

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset tulee täyttää kaikissa olosuhteissa jokaiselle tasavertaisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään painottanut sopimusvaltioiden velvollisuuksista täyttää ihmisoikeusveloitteet oikeuslaitoksessa, johon liittyy olennaisesti oikeusturvan toteutuminen tuomioistuimissa.

Hallintoprosessi toteuttaa perusoikeuksia ja valtiosäännön mukaan hallintoviranomaisten tehtävänä on lainsäädännön toimeenpano. Hallintotoiminnalta edellytetään tehokkuutta, tuloksellisuutta ja palvelualttiutta, kuitenkin oikeusturvan perusvaatimusten mukaisesti. Lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (2019/808) täsmennettiin hallintolainkäyttölain (1996/586) säädöskohtia, jotta hallintotuomioistuimintoiminta olisi yhdenmukaisempaa ja selkeämpää.

Oikeudenalat ovat vahvasti kansainvälistyneet, jonka vuoksi hallintotuomioistuimet soveltavat ja toimeenpaneavat keskeisesti EU-oikeutta. Euroopan ihmisoikeussopimus, etenkin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä käsittelevä 6 artikla, ohjaa hallintoprosessia.

Suomessa on nostettu esiin oikeusvaltioperiaatetta horjuttavia haasteita, jotka voivat suoraan vaikuttaa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Näistä käsittelem kahta tutkimuksessani; viivästyneet oikeudenkäynnit ja tuomareiden riippumattomuus. Suomi on saanut huomautuksia liian pitkistä oikeudenkäynneistä ja laajaa keskustelua on myös käyty tuomareiden asemasta ja tuomioistuinten riippumattomuudesta.

Suomen perustuslain (1999/731) 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä asian käsittelyn laatu ja olosuhteet huomioon ottaen. Viivytyksetön oikeudenkäynti ja hallintoasian käsittely viranomaisessa on yksi perusoikeuksista ja oikeusturvan peruspilareista.

Tuomioistuimen toiminta tulee olla riippumatonta ja itsenäistä muiden tahojen, kuten lainsäätäjän, toimeenpanovallan, viranomaisten, median ja muiden osapuolten vaikutuksesta. Hallitus tai muut tahot eivät voi suoraan toimillaan vaikuttaa yksittäisiin ratkaisulinjoihin. Riippumattomuuden merkitys on kansainvälisen ja kotimaisen oikeudellisen kehityksen myötä kasvanut. Tuomarien toimintaan vaikuttavat vahvasti esteellisyyssäännökset, virkamiesasema sekä rakenteelliset perusteet.

AVAINSANAT: Hallintoprosessi, riippumattomuus, viivästys, oikeudenmukaisuus, oikeusturva, kohtuullinen kesto

Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Tutkimuksen keskeinen lähdeaineisto	10
1.2	Tutkimusongelma ja aiheen rajaus	11
1.3	Tutkimuksen rakenne ja metodi	12
2	Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin hallintoprosessissa	14
2.1	Oikeusturva – oikeusvaltion perusta	15
2.2	Hallintotuomioistuimet sekä hallintoprosessi	17
2.3	Hyvän hallinnon takeet	21
2.4	Hallintolainkäyttölaista hallintoprosessilakiin	22
2.4.1	Korkeimman hallinto-oikeuden asema	25
2.4.2	Valituslupajärjestelmän uudistus	26
2.5	Asiaryhmät ja niiden eroavaisuudet	27
2.6	Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Eurooppa oikeuden vaikutus hallintoprosessiin	28
3	Viivästyneet oikeudenkäyntiprosessit	33
3.1	Ihmisoikeussopimuksen ja ihmisoikeustuomioistuimen vaikutus viivästyneisiin oikeudenkäynteihin	37
3.2	Oikeussuojakeinot	40
3.3	Hallintoprosessilaki – uudistukset viivästyneitä oikeudenkäyntejä vastaan	42
3.3.1	Lisäselvitykset ja asianosaisen vastuu	43
3.3.2	Suullinen käsittely	45
3.3.3	Tiedoksisaanti ja sähköinen asiointi	47
3.4	Erityinen korvausvelvollisuus	50
3.4.1	Rangaistusluonteisen hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästyminen	52
3.5	EU:n jäsenvaltioiden vastuu pitkittyneissä oikeuskäsittelyissä	53
4	Tuomarin riippumattomuus	56
4.1	Oikeusvaltioperiaatteen uhkakuvat ja epädemokraattisuus	60

4.2	Tuomarin puolueettomuus	62
4.3	Esteellisyysääntely	63
4.4	Tuomioistuinviraston perustaminen ja asema tuomareiden riippumattomuudessa	66
4.5	Tuomarin virassapysymisoikeus, nimittäminen ja erottaminen	68
5	Johtopäätökset	70
	Lähteet	76

Lyhenteet

CEPEJ	Council of Europe European Commission for the efficiency of justice
CM/Rec	Recommendation of the Committee of Ministers
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 85-86/1998
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
Hallintoprosessilaki	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 5.7.2019/808
HAIPA	Hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentaationhallintajärjestelmä
HE	Hallituksen esitys Eduskunnalle
HL	Hallintolaki 6.6.2003/434
HLL	Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 5.7.2019/808
Hyvityslaki	Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisen 29.5.2009/362
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KP-sopimus	Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus SopS 7-811976
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
NimittämisL	Laki tuomareiden nimittämisestä 25.2.2000/205
OK	Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4
OM	Oikeusministeriö
PeL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
POK	Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02
SopS	Säädöskokoelman sopimussarja
vp	Valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
Yle	Yleisradio

1 Johdanto

Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:ssä on oikeudenmukainen oikeudenkäynti taattu yleisenä perusoikeutena:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Oikeusvaltiossa voidaan saattaa riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen ratkaistavaksi viranomaisen päätös, joka koskee suoraan yksilön velvollisuuksia tai oikeuksia.¹ Vallan kolmijako-oppi liittyy vahvasti oikeusvaltio -käsitteeseen, eli tuomioistuinten riippumattomuuteen sekä lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaan². Lainsäädännön lisäksi tuomioistuintoiminnan ja -käytäntöjen tarkastelu auttavat ymmärtämään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin todelliset nykypäivän haasteet. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eri tekijöiden ja periaatteiden tuntemus ohjaa tuomioistuinta myös vaikeimpien tapausten ratkaisemisessa. Hallintolainkäytössä on kyse muutoksenhausta hallintopäätökseen ja muista sellaisista oikeusturvakeinosta, jossa hallintoasiaa koskeva erimielisyys ratkaistaan hallintotuomioistuimissa.

Tavoiteltavaa oikeudenkäyntiä on kuvattu sanoilla varma, nopea ja halpa³. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tuli suomalaiseen perusoikeusluetteloon vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Perustuslain 21 §:ssä on turvattu asian käsittelyn kohtuullinen kesto sekä tuomioistuimen ja tuomareiden riippumattomuus. Nämä kaksi yhteiskunnallisesti merkittävää seikkaa tuomioistuinlaitoksen toiminnassa ovat olleet

¹ Mäenpää, 2019, s. 2–4.

² Aarnio, 2015, s. 125–126.

³ Hallberg, 2001, s. 38.

tuomioistuimissa ja hallintoprosessissa haasteena, joita tulen käsittelemään tutkielmasani. Suomessa erityisesti oikeudenkäyntien kohtuuttoman pitkät kestot ovat olleet suuren haasteena ja keskustelun aiheena jo pitkään, jota Covid-19 pandemia vauhditti entisestään. Viivästyneet oikeudenkäynnit horjuttavat oikeusvaltioperiaatetta, jossa syyttävää sormea on useasti osoitettu Suomen päättäviä elimiä kohden. Oikeusturvan toteutuminen on kuitenkin kompleksinen kokonaisuus, johon vaikuttavat useat tahot, lainsäädäntö sekä tuomioistuinten toiminta.

Oikeusturva on oikeusvaltioperiaatteen perusta, joka on suoraan yhteydessä hallintoelinten, viranomaisten ja tuomioistuinten toimintaan. Oikeusturvan keskeinen tarkoitus on toteuttaa tuomioistuinmenettelyssä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, joista säädetään niin kansallisessa kuin kansainvälisessä oikeudessa. Lakeja on sovellettava tasavertaisesti sekä puolueettomasti. Myös mielivallan kieltä, harkintaa rajaavat periaatteet ja tarkoitussidonnaisuus virkamiehen toiminnassa ovat olennaisesti kytketty oikeusturvaan.

Oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen tulossopimuksessa vuosille 2022–2025 yhteiskunnallisissa vaikuttavuustavoitteissa on korostettu hallintolainkäyttöasioiden viivytyksetön ja laadukas käsittely, jolloin perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat tehokkaasti ja tasavertaisesti⁴. Hallinto-oikeuksiin saapuu vuosittain noin 20 000—23 000 asiaa, joista suurimpia asiaryhmiä ovat sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat, ulkomaalaisasiat ja veroasiat⁵. Suuren asiamäärän vuoksi hallintoprosessia on pyritty selkeyttämään ja lainsäädännöllisesti yksinkertaistamaan sekä täsmentämään, jotta käsittelyajat pysyvät kohtuullisina ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet täyttyisivät.

Tuomarin riippumattomuudessa on kyse ennen kaikkea ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittaminen, oikeusvaltioperiaatteeseen sitoutuminen ja laillisuuden sekä harkintavallan rajoissa pysyminen. Tuomari on lainkäyttötehtävässään riippumaton toimeenpanelevasta

⁴ OM, 2021, s. 3.

⁵ HE 29/2018 vp s.17.

valtiovallasta ja tuomari suorittaa tehtävänsä pelkäämättä muun yleisön ja viranhaltijoiden kannanottoja. Tuomarin ei tule havitella omaa etua ja riippumattomuus on tarkoitettu oikeudenkäynnin asianosaisten turvaksi, jossa tuomari ei suosi eikä syrji osapuolia. Nämä edellä mainitut seikat löytyvät Suomen tuomariliitto ry:n laatimassa Tuomarin eettiset periaatteet -kokoelmasta⁶. Periaatteet luovat pohjaa tuomarin riippumattomuudelle, joka nykyaikaisen laajan harkintavallan vuoksi voi olla haastavaa.

Oikeusvaltioideologia perustuu perus- ja ihmisoikeuksiin, jossa yksilöillä on vahva suoja julkista valtaa kohtaan⁷. Tuomioistuimissa päätöksenteot ovat yksittäistapauksia ja tuomarin asema tulee olla itsenäinen sekä toiminnan tulee perustua lakiin. Nimittämismenettely ja virassapysymisoikeus ovat keskeisiä tuomarin riippumattomuuteen vaikuttavia tekijöitä. Tuomioistuin ei voi olla riippumaton, ellei se ole puolueeton. Tuomarin esteelisyysperusteet luovat perustaa riippumattomuudelle⁸.

Kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä sopimuksia, jotka ohjaavat hallintoprosessia merkittävästi. Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 85-86/1998) on keskeinen sopimus, joka pohjautuu ihmisoikeuksiin, oikeusturvaan ja hyvään hallintoon⁹. EIS solmittiin vuonna 1950 ja ratifioitiin Suomen lainsäädäntöön vuonna 1990. Ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan säännös määrittelee vähintään neljä oikeusturvan tekijää, jotka tulee toteuttaa. Nämä ovat oikeus saattaa omaa oikeuttaan ja velvollisuuttaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi, oikeusturvamenettelyn oikeudenmukaisuus sekä tuomioistuimen ja tuomareiden riippumattomuus.

Eurooppa oikeudessa on mainintoja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä EIS:n lisäksi esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksen (SopS 7-81/1976) 14 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2012/C 326/02) 47 artiklassa. YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS

⁶ Suomen tuomariliitto ry., 2012, s. 4.

⁷ Aarnio, 2015, s. 126.

⁸ Mäenpää, 2019, s. 189.

⁹ Mäenpää, 2018, s. 50.

7/1976) on vaikuttanut kansalliseen perustuslakiin ja vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen suuresti. Voimakas yhteiskunnallinen kehitys tuottaa tuomioistuimille ratkaistavaksi yhä moninaisempia oikeudellisia kysymyksiä. Tuomioistuinten ratkaisuisissa otetaan aina huomioon kansainväliset sopimukset sekä Euroopan unionin oikeus¹⁰.

Hallintolainkäyttömenettelyä eli hallintoprosessia sääntelevä säädös on laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), jäljempänä hallintoprosessilaki. Laki on tullut voimaan 1.1.2020, jolloin se korvasi vuonna 1996 säädetyn hallintolainkäyttölain (586/1996)¹¹.

1.1 Tutkimuksen keskeinen lähdeaineisto

Tarkastelen tutkielmassani laajasti niin kansallista kuin myös kansainvälistä oikeutta ja tuomioistuinten tekemiä ratkaisuja. Merkittävänä pidän nykyisen hallintoprosessilain valmisteluaineistoja sekä muuta oikeuskirjallisuutta aiheeseen liittyen ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja.

Keskeisin sääntely löytyy kansainvälisten sopimusten lisäksi kansallisesta lainsäädännöstä. PeL 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisessa tuomioistuimessa ilman viivytystä. PeL 22 §:ssä lisäksi korostuu, julkisen vallan vastuu turvata perus- ja ihmisoikeudet. Yleistä hallinnon toimintaa sääntelee hallintolaki (434/2003). Sääntelykohteet ovat yleishallinto-oikeuden keskeisimpiä asioita ja kokonaisuus muodostuu hyvän hallinnon takeista. Perusoikeusluettelo ei ole tyhjentävä, jossa oikeusperiaatteet on otettava huomioon.¹²

Kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä sopimuksia. Hallintotuomioistuintoiminnan merkittävin on EIS, jossa korostuvat ihmisoikeudet,

¹⁰ OM, 2021, s. 6–7.

¹¹ Törnroos, 2019.

¹² Hallberg, 2001, s. 29.

oikeusturva ja hyvä hallinto¹³. EIS solmittiin vuonna 1950 ja ratifioitiin Suomen lainsäädäntöön vuonna 1999. Oikeuskäytännössä EIS:en vaikutus on vahva. Ratkaisujen määrä, joissa on viitattu EIS:een ovat lisääntyneet merkittävästi vuosikymmenien aikana. EIS on saavuttanut vankan aseman kotimaisessa lainsäädännössä. YK:n kansalais- ja poliittisten oikeuksien sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleessa edellytetään oikeus oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa tilanteissa.

Tutkimuksessa oikeuslähteissä korostuvat virallislähteet eli lakitekstit, lainvalmistelutyöt sekä oikeuskirjallisuus, josta erityisesti valtiosääntöoikeudellinen sekä hallinto-oikeudellinen tutkimus ovat tärkeässä osassa. Lähdeaineisto sisältää myös artikkeleita oikeustieteellisistä julkaisuista sekä muuta virallisaineistoa.

1.2 Tutkimusongelma ja aiheen rajaus

Rajaan aiheen hallintoprosessiin, jossa tarkastelen hallintoasiaa koskevaa oikeudenkäyntiä ja sen nykypäivän haasteita hallintoprosessissa. En aio siis käsitellä siviili- ja rikosprosessin oikeudenkäyntiä, jolloin yleisten tuomioistuinten toiminta jää tutkimuksen ulkopuolelle. Tarkastelen myös, mitä haasteita EIS:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kehikon läpi on hallintoprosessissa havaittavissa, ja mitä näille asioille on ehkä tehty tai tulisi tehdä. Hallintoprosessilaki on uudistettu 2020, jonka pohjalta aion tutkia, mitä haasteita on aiemmassa hallintolainkäyttölaissa ollut havaittavissa ja mitä uuteen hallintoprosessilakiin pyrittiin muuttamaan. Olen tutkinut kandidaatintutkielmassani (2019) oikeudenkäynnin viivästymistä, jolloin uusi hallintoprosessilaki ei ollut astunut vielä voimaan. Aion tutkia, miten hallintoprosessilakia pyrittiin täsmentämään, jotta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet toteutuisivat paremmin. Erityisesti viivästyneet oikeudenkäynnit ovat olleet yleisesti yhteiskunnassa, tuomioistuimissa, lainsäädäntö- ja toimeenpanovallassa sekä viranomaisten keskuudessa tiedossa jo vuosikymmeniä, jonka

¹³ Mäenpää, 2018, s. 50.

vuoksi tutkin, miten uutta hallintoprosessilakia täsmennettiin, jotta oikeudenkäyntien kestot lyhentyisivät.

Tutkimuksessa selvitän nykyisen hallintoprosessin keskeisimmät haasteet, jotka olen rajannut oikeudenkäyntien kohtuulliseen keston sekä tuomarin riippumattomuuteen. Molemmissa haasteissa on vahva kansainvälinen yhteys, niin lainsäädännön kuin myös tuomioistuinkäytännön valossa. Tutkin myös miten Eurooppa-oikeudelliset vaatimukset ja erityisesti EIT:n ratkaisukäytäntö vaikuttaa hallintoprosessiin ja miten haasteet peilautuvat kansainvälisen näkökulman kautta suomalaiseen hallintoprosessiin. Aion tutkia, minkälaiset tekijät vaikuttavat tutkimuksessa ilmeneviin haasteisiin. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perustana toimivat perus- ja ihmisoikeudet, jotka muodostavat oikeuden ja moraalin, joista on kyse oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä¹⁴. Lähestyn aihetta erityisesti, miten oikeutta turvataan ihmisoikeustasolla, perusoikeussäätelyssä ja hallintoprosessissa.

1.3 Tutkimuksen rakenne ja metodi

Tutkimuksessani käytän aineistona oikeuskirjallisuutta, artikkeleita, hallituksen esityksiä, muita valmisteluaineistoja kuten työryhmämietintöjä ja lausuntoja, sekä EIT:n ja kansallisten tuomioistuinten ratkaisuja. Tutkimusmetodinani on lainoppi eli oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen tutkimusongelmana on selvittää mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kyseisessä oikeusongelmassa.¹⁵ Käyn läpi aiheeseen liittyvää, julkisen hallinnon toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä, jolla selvitän tutkimusaihettani. Tulkitsen ja systematisoin voimassa olevan ja väistyneiden lakien säännöksiä. Oikeusdogmatiikan tehtävänasettelun tarkoituksena on myös kriittinen tarkastelu pelkän tulkitsemisen ja systematisoinnin ohella¹⁶. Tutkimuksessani olenkin pyrkinyt kriittisyyteen ja jännitteiden luomiseen tarkastelemalla monipuolisesti eri haasteiden luomia ongelmia itse prosessiin. Tutkimukseni on lainopillisesti perinteinen siinä mielessä, että siinä on

¹⁴ Ervo, 2005, s. 86.

¹⁵ Husa, Mutanen & Pohjolainen, 2001, s. 13.

¹⁶ Husa, 1995, s. 161.

hyödynnetty oikeustieteellisen tutkimuksen aineistoa eli oikeuskirjallisuutta, lainvalmisteluasiakirjoja ja oikeustapauksia. Tutkimus sijoittuu kotimaiseen oikeudenalaan, mutta pitää sisällään myös kansainvälisen näkökulman kansainvälisten perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EIT:n ratkaisukäytännön vuoksi. Pysyttelen kuitenkin kotimaisessa hallintoprosessuaalisessa näkökulmassa.

Tutkimuksessani on myös lyhyt osuus oikeuden muutoksen analysointia, jossa selvennän jo väistyneen lain uudistamistarpeita, ja kuinka aiemmat hallintolainkäyttölain aikaiset haasteet on saatu ratkaistua uuteen hallintoprosessilakiin. Tutkimukseni sisältää myös kansainvälisoikeudellista ainesta, jolloin näen tutkimuksessani olevan myös vertailevaa oikeustiedettä.

Tutkimuksessa on 3 päälukua. Ensimmäisessä pääluvussa selvitän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet, oikeusturvan merkityksen ja kansainvälisen lainsäädännön näkökulman perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden myötä. Aion määrittää keskeisimmät käsitteet ja selvittää hallintoprosessia käytännössä. Tulen myös selvittämään mitä uutta hallintoprosessilaissa on entiseen hallintolainkäyttölakiin verrattuna. Lähtökohtana uudelle hallintoprosessilaille oli uudistaa yleisellä tasolla prosessin toimivuutta sekä ymmärrettävyyttä, mutta tämän lisäksi oli myös muita yksittäisiä muutoksia.

Toisessa pääluvussa käsittelen ensimmäistä valittua haastetta eli viivästyneitä oikeudenkäyntiprosesseja hallintoprosessissa ja kolmannessa toista valittua haastetta eli tuomareiden riippumattomuutta. Viimeisenä lukuna esitän tutkimuksen johtopäätökset ja vastaan tutkimusongelmaan.

2 Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin hallintoprosessissa

Hallintolainkäytössä tavoitteena on lainmukaisen oikeussuojan antaminen ja vahvistaminen sekä oikeusriidan ratkaiseminen¹⁷. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin pitää sisällään vahvat perus- ja ihmisoikeudelliset velvoitteet, sekä myös arvioinnin kansainvälisen lainsäädännön ja tuomioistuiminnan välillä. Hallintoasioita koskevissa oikeudenkäynneissä oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja turvataan hallintoprosessilaissa. Vuonna 1996 voimaan tullessa hallintolainkäyttölaissa (586/1996) oli jo täsmennetty oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä ja hallintoprosessin muita vaatimuksia¹⁸. Näitä oikeuksia pyrittiin uudessa hallintoprosessilaissa kehittämään, jotta ne olisivat tehokkaammin toteutettavissa käytännössä hallintoasian käsittelyn aikana.

EIS:n 1 artiklan mukaan sopimuksen määräykset turvataan jokaiselle. Se tarkoittaa, että valituksen voi tehdä EIT:een joko yksittäinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka EIS:n turvaamia oikeuksia on loukattu. Tämän vuoksi myös yhtiöillä on yhtäläiset oikeudet oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.¹⁹ Yksilövalitukseen voi muiden loukkauksien lisäksi sisällyttää myös esimerkiksi oikeudenkäynnin viivästymiseen liittyvät tosiseikat. Kaikki asiat, joissa henkilö kokee sen ihmisoikeussopimuksessa olevia oikeuksia tulleen loukatuksi, voidaan eritellä yksittäiseen valitukseen²⁰. Kyseessä voi olla hallinnon tosiasiallinen, tuomioistuimen tai hallinto- tai lainkäyttöviranomaisen toiminta. Näiden lisäksi hallintopäätös tai lainsäätäjän laiminlyönti voidaan eritellä valitukseen²¹.

EIT kiinnittää huomiota ratkaisua tehdessään aina myös muiden jäsenvaltioiden samankaltaisiin tuomioihin kyseisessä tilanteessa. Tällöin myös jäsenvaltion yhteiskunnallinen

¹⁷ HE 29/2018 s. 10.

¹⁸ HE 29/2018 s. 9.

¹⁹ Esimerkiksi EIT tapaus Fortum v. Suomi (15.7.2003).

²⁰ OM, 2006, s. 13.

²¹ Karppi, Lehto & Mäntylä, 2018, s. 31.

kehitys ja tilanne vaikuttavat asian ratkaisemiseen huomattavasti. Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin paljon eroja tulkinta- ja ratkaisukäytännöissä, ja valtioiden kansallinen lainsäädäntö on muovautunut hyvinkin erilaisesti kansainvälisten sopimusten ja tuomioistuinten käytännöstä. EIT on kuitenkin korostanut, että ihmisoikeuksiin liittyvät ongelmat tulisi ensi sijassa hoitaa kansallisella tasolla subsidiariteettiperiaatteen mukaan. Kansallisen tuomioistuimen tulee arvioida oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, sekä millä tavalla oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus toteutuu EIS:n 6 artiklan vaatimusten mukaan.²² Euroopan neuvoston ministerikomitea on vuonna 2000 hyväksynyt suosituksen, jonka mukaan asioiden uudelleen käsittely kansallisessa tuomioistuimessa on mahdollista, jos EIT:n tuomiossa on todettu sopimusloukkaus tai vakava menettelyvirhe asian oikeellisuuden varmistamiseksi²³.

2.1 Oikeusturva – oikeusvaltion perusta

Euroopan Unionin perusoikeusasiakirjan 47 artiklassa on määritelty oikeusturvan vaatimuksia ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä seuraavasti:

*”oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin tuomioistuimessa
oikeudenkäynti kohtuullisen ajan kuluessa
tuomioistuimen riippumattomuus ja puolueettomuus
tuomioistuimen vakinaisuus (”etukäteen laillisesti perustettu” tuomioistuin)
mahdollisuus saada neuvoja oikeudenkäynnissä
mahdollisuus käyttää avustajaa ja edustajaa oikeudenkäynnissä
oikeus maksuttomaan oikeusapuun tarpeen vaatiessa.”*

²² Ervo, 2008, s. 16.

²³ PeVM 1/2010 vp. s. 5.

Julkisen vallan ja yksityisen henkilön välisessä suhteessa oikeusturva vahvistaa oikeusvarmuutta. Oikeusvarmuuden tehtävä hallinto-oikeudessa, on turvata viranomaisen toiminnan lainmukaisuus, ennakoitavuus ja valvottavuus sekä vahvistaa oikeusvaltiota. Myös päätöksenteon pysyvyys kuuluu oikeusvarmuuden keskeisiin tehtäviin. Oikeusturvan vaatimuksia ja niiden toteutuminen tuomioistuimissa, pidetään oikeusvaltion taakeena.²⁴ Hallintotuomioistuimella on oikeusturvatehtävä riippumattomana tahona²⁵. Euroopan unionin oikeuden toimeenpano on hallintoviranomaisen tehtävä, jolloin oikeusturvan toteutuminen perustuu lähtökohtaisesti hallintotuomioistuimen toimintaan²⁶. Lainsäädännöllä, ohjeistuksilla ja menettelytavoilla on pyritty kehittämään oikeusturvaa, jotta se olisi tasavertaisesti sekä tehokkaammin kaikkien saatavilla, niin asiansaisten kuin hallinnon ja valtion koneiston näkökulmista²⁷.

Perustuslain 21 §:ssä on oikeusturvalla erityinen asema yleisenä perusoikeutena. Hyvän hallinnon takeet ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset on säädetty erikseen. Oikeusturva on mahdollista jaotella materiaaliseen, laadulliseen, ennalta vaikuttavaan eli preventiiviseen ja jälkikäteiseen eli korjaavaan oikeusturvaan. Erityisesti ennalta vaikuttavat oikeusturvan menetelmät, jotka liittyvät sääntelyn muodostumiseen ja hallinnon lainalaisuuteen sekä viranomaisen toimintaan, ovat merkittävässä asemassa, kun arvioidaan esimerkiksi oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoja. Hallintolaissa on tarkoitus säätää ensisijaisesti ennakkollisista oikeussuojan takeista, kuten neuvonnasta (HL 8 §) ja viranomaisen yhteistyöstä (HL 10 §), jotka koskevat nimenomaisesti päätöksenteon edeltäviä toimenpiteitä viranomaisessa. Ennakoiva oikeusturva onkin yksi tehokkaimmista keinoista välttää hallintoprosessissa tapahtuvat mahdolliset virheelliset ja pitkittyneet käsittelyt. Jälkikäteisellä eli korjaavalla oikeusturvalla on erityinen merkitys korjata viranomaisen tai muun hallinnon menettelyn aikana tapahtunut käsittelyvirhe. Kyseessä on

²⁴ Mäenpää, 2019, s. 1–2.

²⁵ Kuusiniemi, 2021, s. 182.

²⁶ HE 29/2018 s. 33.

²⁷ Pikkujämsä, 2014, s. 881.

oikeudellisesta turvasta saada virheelliseen toimintaan korjaus. Oikeudenkäynnissä keskeinen jälkikäteinen oikeussuojan mekanismi on valitus.²⁸

Oikeusturva tulee oikeudenkäynnin aikana toteuttaa vaatimusten mukaisesti. Hallintotuomioistuin voi rajoittaa oikeusturvariskejä väliaikaisella oikeusturvalla joko omasta tai oikeudenkäynnin osapuolen aloitteesta (HOL 123 §). Väliaikainen oikeusturva toteutetaan eri toimilla, jossa pääsääntöisesti käytössä on hallintotuomioistuimen täytäntöönpanomääräykset. Täytäntöönpanomääräyksillä kielletään hallintopäätöksen täytäntöönpano, joka on valituksen kohteena tai keskeyttää täytäntöönpano, mikäli se on jo alkanut. Täytäntöönpanomääräys voi olla oikeusturvasyistä pakollinen, jos määräyksen antamatta jättäminen voisi aiheuttaa merkittävää vahinkoa tai harmia muutoksenhakijalle tai yleiselle edulle. Oikeusturvan tehokas toteutuminen edellyttää, että kansallisessa lainsäädännössä on määrätty väliaikaisen oikeusturvan saatavuudesta.²⁹

2.2 Hallintotuomioistuimet sekä hallintoprosessi

Hallintoprosessilakia soveltavat hallintotuomioistuimet, joita ovat alueelliset hallinto-oikeudet sekä korkein hallinto-oikeus³⁰. Tämän lisäksi vakuutusosasto, markkinaoikeus, työtuomioistuin ja eräät valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat, kuten sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, soveltavat hallintoprosessilakia. Suomessa on kuusi alueellista hallinto-oikeutta sekä Ahvenanmaan kärjäoikeuden yhteydessä toimiva Ahvenanmaan hallintotuomioistuin.³¹ Joihinkin hallinto-oikeuksiin on keskitetty tietyt asiaryhmät, kuten Vaasan hallinto-oikeuteen vesi- ja ympäristönsuojeluasiat³². Hallintotuomioistuimissa valitukset hallintopäätöksistä ovat tärkeimpiä, mutta myös erilaiset hakemusasiat, kuten lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevat hakemukset sekä hallintoriita-asiat ratkaistaan ja saavat lainvoimansa

²⁸ Mäenpää, 2019, s. 3–8.

²⁹ Mäenpää, 2019, s. 290–296.

³⁰ Karppi, Lehto & Mäntylä, 2018, s. 20.

³¹ Törnroos, 2019, luku 4.

³² HE 29/2018 vp. s 62.

hallintotuomioistuimissa. Hallintoriita-asiassa viranomaisella ei ole toimivaltaa tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä, kuten hallintosopimuksista³³. Kyseessä on julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuva velvollisuus tai oikeus, johon haetaan muutosta³⁴. Hallinto-oikeuden jäseninä ovat hallinto-oikeustuomarit ja lisäksi asessorit sekä asiantuntijajäsenet.

Hallintotuomioistuimessa käsitellään samaa asiaa kuin hallintoviranomaisessa. Näiden kahden edellä mainitun välillä on kuitenkin selkeä vallonjako ja riippumattomuutta koskeva ero. Hallintoviranomainen toimii lain rajoissa tehden päätöksiä hallinnollisten tavoitteiden saavuttamiseksi.³⁵ Hallintoviranomaisen toiminnan lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi ainakin yhdessä oikeusasteessa ilman sen erityisempiä rajoituksia. Hallintoasia ratkaistaan ensin hallintomenettelyssä hallintoviranomaisessa. Oikeusjärjestelmän perusteisiin kuuluu, että hallintopäätöksestä saa valittaa. Hallintoviranomaisen tehtävä onkin toimeenpanna lainsäädäntöä tehokkaasti, tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. Viranomaiset noudattavat menettelysääntöjä, joiden tulee olla tehokkaita, koska liian muodolliset tavat hidastavat käsittelyä sekä lisäävät kustannuksia. Kuitenkin tuloksellisuusvaatimus eri asiayhteyksissä hallinnon alalla johtaa myös ristiriitaan oikeusturvavaatimusten kanssa, jolloin tuloksellisuuden tavoittelussa joudutaan mahdollisesti tinkimään palvelun tai asian selvittämisen takeissa.³⁶ Julkisoikeudellisten riitojen luonne on erityinen, koska vastakkain ovat yleensä yksityinen henkilö ja julkinen valta.

Oikeudenkäynti hallintoasiassa alkaa, kun valitus tehdään, eli kun se on tullut vireille hallintotuomioistuimessa³⁷. Hallintoprosessi on osa hallinnon oikeusturvajärjestelmää, jossa hallintotuomioistuinten toiminta on hallintoasioissa valvontamuoto, jonka tehtävänä on korjata virheet ja ratkaista hallinnon alalla syntyneet oikeusriidat niin, että

³³ Karppi, Lehto & Mäntylä, 2018, s. 31.

³⁴ HE 29/2018 vp s. 91.

³⁵ Kuusiniemi, 2021, s. 176.

³⁶ Kulla, 2018, s. 3–11.

³⁷ Mäenpää, 2019, s. 209.

lopullinen hallinnon menettely on lainmukaista.³⁸ Hallintotuomioistuin ei valvo kuitenkaan oma-aloitteisesti hallintomenettelyä, vaan yksittäisten tapausten kautta, jotka saatetaan hallintotuomioistuimelle ratkaistavaksi³⁹. Valituksen tutkiminen edellyttää kuitenkin, että viranomainen on konkreettisesti loukannut valittajan ihmisoikeutta⁴⁰. Hallintoviranomaisen toiminta on pysyttävä lain rajoissa, joka ratkaistaan lopullisesti riippumattomassa tuomioistuimessa, mikäli asiasta tulee riitainen. Hallintopäätökseen voi haakea muutosta hallintotuomioistuimesta, mikäli nähdään, että asiassa on tapahtunut menettelyllinen tai sisällöllinen virhe. Hallintotuomioistuin voi kumota päätöksen lainvastaisena tai muuttaa päätöstä.⁴¹ Kokonaan asian uudelleen ratkaiseminen ei kuitenkaan ole hallintotuomioistuimen toimivallassa. Tehtävänä on arvioida menettelyn ja päätöksen sisällön lainmukaisuutta ja viranomaisen harkintavallan käyttöä⁴².

Hallintoprosessiin kohdistuu nykypäivänä yhä enemmän vaatimuksia, jossa Euroopan unionin oikeuden täsmällinen toteuttaminen on tähän liittyen merkittävässä asemassa. Hallintoprosessi on oma prosessilajinsa, joka mukailee oikeudenkäymiskaarta (1734/4), mutta sääntelyn selkeyttämiseksi on hallintoprosessissa tarpeen avata viittaukset paremmin sääntelyyn soveltuviksi. Asianosaisen suhteellisen suppea valta määrätä prosessin kulkua, ja menettelysäännösten väljyys ovat hallintoprosessille ominaisia piirteitä. Tuomioistuimella on käytännössä valta asian käsittelyn kulusta, eli selvittämisestä ja ratkaisemisesta. Hallintoprosessia on kritisoitu hajanaiseksi sen jakautuessa eri alalajeihin, kuten vero- ja kunnallisvalitusasioihin tai ympäristöasioihin, joiden käsittelyprosessit poikkeavat toisistaan huomattavasti.⁴³

Hallintoprosessilakia voidaan soveltaa monessa eri asiaryhmässä, ja sääntelyn yleispiirteisyyden vuoksi yksityiset asianosaiset hoitavat muutoksenhakuasiansa pääsääntöisesti itse ilman oikeudellista avustajaa. Yleispiirteisyydellä on kuitenkin kääntöpuolensa, jossa

³⁸ HE 217/1995.

³⁹ Kuusiniemi, 2021, s. 177

⁴⁰ Mäenpää, 2011, s. 251.

⁴¹ Mäenpää, 2019, s. 9.

⁴² Kuusiniemi, 2021, s. 181.

⁴³ Pikkujämsä, 2014, s. 881–882.

hallintotuomioistuimet ovat voineet tulkita tilanteita ja tapauksia eri tavalla. Hallintoprosessilain esivalmisteluvaiheessa saivat eri tahot lausua ehdotettua hallintoprosessilaki. Lausunnoissa todettiin laajasti lain täsmentämisen olevan erityisen suotavaa⁴⁴. Tulkintamerot on tunnistettu, ja tätä on pyritty sääntelyllä ja toimintatavoilla täsmentämään. Eri-laisia kehitysideoita hallintoprosessille on esitetty, kuten tuomioistuinlinjojen yhdistämistä, jossa yhdistyisivät joko vain Korkein oikeus ja Korkein hallinto-oikeus tai lisäksi yhdistyisivät hallinto-oikeudet ja yleiset tuomioistuimet. Hallintoprosessissa on kuitenkin paljon yksittäisiä piirteitä, jotka eroavat suuresti siviili- ja rikosprosessioikeudenkäynneistä, jolloin tuomioistuinlinjojen yhdistäminen olisi käytännön tasolla suhteellisen hankalaa ja monimutkaista.⁴⁵

Yksityiset asianosaiset eivät ole tietoisia omista oikeuksistaan hallintoprosessissa, joka on koettu olevan ongelma asian käsittelyn kannalta. Ongelmaa on täsmennetty sääntelyssä, muun muassa hallintolaissa, jossa hallintomenettelystä on säädetty entistä kattavammin ja yksityiskohtaisemmin. Hallintomenettely on syytä pitää yleispiirteisenä ja joustavana, mutta samalla pyrkiä täsmentämään lakia niin, että hallintotuomioistuinten toiminta olisi yhtenäistä ja ennakoitavaa.⁴⁶

Lainalaisuuden vaatimus on olennaista tuomiovallassa, jossa käytetään julkista valtaa. Julkisen vallan käytössä on noudatettava lakia (PeL 2.3 §), jolloin myös hallintotuomioistuinten toimintaan kohdistuu valvontaa. Korkein hallinto-oikeus valvoo hallintotuomioistuinten toimintaa ensisijaisesti. Tämän lisäksi eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat tuomioistuinten ja tuomareiden lainmukaisuutta (PeL 108-109 §). Laillisuusvalvonta perustuu tuomarin riippumattomuuden ja virkavelvollisuuksien takaamiseen sekä lainmukaisen hallintotuomioistuinmenettelyn varmistamiseen niin, että käsittelyt tapahtuisivat tasavertaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä⁴⁷.

⁴⁴ OM, 48/2017, s. 9.

⁴⁵ Pikkujämsä, 2014, s. 885–888.

⁴⁶ HE 29/2018 vp s. 42.

⁴⁷ Mäenpää, 2007, s. 236.

2.3 Hyvän hallinnon takeet

Hyvän hallinnon takeet ohjaavat hallintoprosessia ja julkista toimintaa, jolloin ne edustavat hallinto-oikeudellisia periaatteita. Tehokas ja asianmukainen viranomaistoiminta hallintoasioiden käsittelyssä edellyttää hyvän hallinnon takeita tueksi. Oikeusturvaa ei sovelleta ainoastaan tuomioistuimissa, vaan myös hallinnon viranomaistasolla. Tällöin hallinnollista menettelyä ja oikeusturvaa ohjaavat vahvasti hyvän hallinnon takeet. Hyvän hallinnon takeilla on keskeinen merkitys yksilön oikeuksien, viranomaisen toiminnan ennakoitavuuden ja lainmukaisuuden toteutumisessa jo hallintoviranomaisen menettelyn aikana, jolloin tavoitteena on, ettei oikeudenkäynteihin tuomioistuimissa turvauduttaisi niin usein.⁴⁸

Hyvä hallinto on käsitteenä hyvin moniulotteinen ja sitä onkin vaikeaa määritellä ilman hyvän hallinnon periaatteita tukena. Samat arvot pysyneet ja vahvistuneet kansalaisten ja yhteiskunnan keskuudessa, kun on määritelty hyvää hallintoa. Menettelyn joutuisuus, nopeat ja asialliset vastaukset virkamiehiltä sekä virkamiehen käytös ovat hyvän hallinnon käsitteeseen rinnastettavia asioita. Hyvään hallintoon kuuluu muutakin, kuin vain kirjoitettu lain teksti.⁴⁹ Hallinnon oikeusperiaatteet (HL 6 §) ovat keskeisintä aluetta hyvän hallinnon perusteissa. Näitä oikeusperiaatteita rikottaessa on katsottu tapahtuvan harkintavallan väärinkäytös.

Hallintolaissa (6 §) säädetään viranomaisen velvollisuudesta noudattaa toiminnassaan hallinnon yleisiä periaatteita, joita ovat esimerkiksi puolueettomuus ja tasapuolisuus. Hallintolaki mahdollistaa menettelytapoja, jolloin lain puitteissa menetellään kokonaisuutena huomioon ottaen tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämän vuoksi virkamies ei ruutiinasioissa jokaisella yksittäisessä asiassa pohdi, mitä laki säättää, vaan toimii menettelysäännösten mukaan. Myös Perustuslaissa (21 §) on maininta hyvän hallinnon takeista, jotka on turvattu lailla. Viranomaisen harkintavaltaa sitovat hallinnon oikeusperiaatteet.

⁴⁸ Mäenpää, 2019, s. 4.

⁴⁹ Heuru, 2003, s. 141.

Hyvän hallinnon takeet eivät ole kuitenkaan täysin yksiselitteisiä, vaan ohjaavat hallintomenettelyn keskeiseen säännöstöön, joita sovelletaan⁵⁰. Esimerkiksi esteellisyyden sääntely on osa hyvän hallinnon takeita, jossa turvataan asianosaisen asemaa ja estetään tuomareiden mahdollisuutta hyödyntää henkilökohtaisia suhteita tai preferenssejä.

Hyvän hallinnon takeet ovat perusoikeuksia, jossa tehostetaan oikeussuojaa. Takeisiin linkittyy vahvasti eri menettelylliset säännökset, joita tulee hallintomenettelyssä noudattaa. Tähän kuuluu esimerkiksi hallintoviranomaisen puolueettomuus, joka lisää hallintotoiminnan uskottavuutta ja yleistä luottamusta. Puolueettomuus on yksi hyvän hallinnon perusteista, jossa tehtävää hoitava viranomainen ei voi valvoa omaa etua⁵¹. Puolueettomuus estää myös hallinnon mielivallan⁵².

Hyvän hallinnon takeet saavat perustansa kansainvälisestä lainsäädännöstä ja perusoikeuksista, jolloin myös hallintolainkäyttölain uudistuksessa haluttiin ottaa vahvasti huomioon EIT:en ratkaisukäytäntö ja siinä tapahtunut kehitys. Myös Euroopan unionin lainsäädännössä asetetut vaatimukset ohjasivat hallintolainkäyttölain uudistusta, jossa perustavanlaatuisesti käsitellään hyvän hallinnon takeita ja muita yksilön oikeuksia tuomioistuimissa. Hallintotuomioistuinten asema on vahvistunut hallinnollisen sääntelyn laajentumisen myötä. Hallintotuomioistuintoiminnan, julkisen hallinnon monipuolisten rakenteiden ja toimintojen vuoksi oikeussuoja on vahvistunut.⁵³

2.4 Hallintolainkäyttölaista hallintoprosessilakiin

1995 hallitus teki esityksen Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi, jossa säädettiin valitusoikeudesta, valitusviranomaisesta, valituksen vi-
reillepanosta ja käsittelystä, valitukseen annettavasta päätöksestä,

⁵⁰ Kulla, 2018, s. 39–59.

⁵¹ HE 29/2018 vp s. 52.

⁵² Kulla, 2018, s. 73.

⁵³ HE 29/2018 vp s. 35–41.

oikeudenkäyntikuluista sekä muista seikoista. Hallintolainkäyttölaissa säädettiin myös muutoksenhausta ja hallintoriita-asiasta.⁵⁴ Hallintoviranomaisten ja yksityisoikeudellisten päätösten erottelu riita-asioissa saattaa ajoittain olla hankalaa, kun arvioidaan, onko kyseessä esimerkiksi hallintosopimus, hallintopäätös vai toissijainen hallintotoiminta. Olennaista on tunnistaa, ratkaistaanko asia hallintotuomioistuimessa vai yleisessä tuomioistuimessa⁵⁵. Hallintoriita-asia voi koskea esimerkiksi julkisyhteisön perusteettomasti maksaman suorituksen takaisinperinnästä tai hallintosopimuksen tulkintaa koskevasta riidasta⁵⁶.

Lääninoikeuksien asemaa vahvistettiin organisaatiokehityksessä, jolloin siirrettiin lainkäyttötehtäviä hallintoviranomaisista ja erityisviranomaisista yhä vahvemmin lääninoikeuksiin, kuten se nykypäivänä on. Hallintotuomioistuimet nähtiin, kuten edelleen, osana tuomioistuinlaitosta ja lainkäyttöjärjestelmää, jolloin hallintolainkäyttöä ei kehitetty irrallisena järjestelmänä, vaan huomioon oli otettava myös suhde muuhun oikeusjärjestelmään. Keskeisimpänä oikeusturvakeinona pidettiin jo tällöin valitusta, jotka saatiin pääsääntöisesti lääninoikeuksiin.⁵⁷

Edellä olevat uudistukset loivat pohjaa nykyiselle hallintoprosessilaille, eli laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, joka on tullut voimaan 1.1.2020. Hallintoprosessilaki korvasi entisen hallintolainkäyttölain. Kyseessä on yleislaki, jota sovelletaan oikeudenkäyntiin muun muassa hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hallintoprosessilain säännösten lähtökohtana ovat olleet oikeudenkäymiskaaren (4/1734) säännökset, vaikka hallintolainkäyttölaista ei ole missään vaiheessa haluttu yhtä yksityiskohtaista kuin oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Hallituksen esityksessä 2018 oli tavoitteena ottaa huomioon entistä paremmin lainsäädännön uudistamistarpeet ja ilmenneet epäkohdat prosessissa.⁵⁸

⁵⁴ HE 217/1995 vp s. 1.

⁵⁵ Karppi, Lehto & Mäntylä, 2018, s. 29.

⁵⁶ HE 29/2018 vp s. 12.

⁵⁷ HE 217/1995 vp s. 4.

⁵⁸ HE 29/2018 vp s. 10.

Keskeisiin hallintoprosessin periaatteisiin ei tullut muutoksia. Laista uudistettiin yksittäisiä asioita, jotka vaativat lain rakenteen muutosta ja nimikkeen uudistamista⁵⁹. Yksi keskeinen tavoite oli turvata, että oikeudenkäynnit eivät perusteettomasti viivästyisi. Selkeämpi ja ennakoivampi kuva oikeudenkäynnistä osapuolille mahdollistettiin yksityiskohteisemmilla prosessisäännöksillä. Jo lakiluonnokset ja uudistusta tukevat esitykset saivat yleisesti positiivista palautetta hallinto-oikeuksilta ja muilta viranomaistahoilta tavoitteiden saavuttamiseksi⁶⁰.

Hallintoprosessilain täsmennetyt tavoitteet koskivat yleisiä prosessisäännöksiä. Tavoitteiden tuli vastata paremmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Oikeudenkäynnissä on pyritty parantamaan osapuolten oikeuksia, jotta osapuolet olisivat paremmin tietoisia omista velvollisuuksistaan ja oikeuksistaan, ja että hallintoprosessilaki itsessään olisi osapuolille informatiivisempi. Yksilöille haluttiin myös turvata nykyistä selkeämmin pääsy tuomioistuimeen, vaikka virallisperiaatteeseen ei muutoksia tehty.⁶¹ Yksityisen asianosaisen kannalta haluttiin säilyttää sääntelyn yleispiirteisyys ja joustavuus. Hallintoprosessilakia täsmennettiin, jotta menettelytapojen ennakoitavuus paranisi, mutta samalla lain monipuolinen sovellettavuus ei kärsisi.⁶² Yksityisen osallistuminen hallintoprosessiin on pyritty pitämään sellaisena, ettei oikeudelliselle avustajalle olisi tarvetta, jolloin kustannukset pysyvät huomattavasti maltillisempina verrattuna yleisiin tuomioistuihin⁶³. Tätä on myös kritisoitu, vedoten siihen, että hallintolainkäytössä ei ole kahden asianosaisen suhdetta verrattuna yleisten tuomioistuinten käsittelyyn, ja että suullisia käsittelyjä pidetään liian harvoin⁶⁴.

⁵⁹ Törnroos, 2019, luku 2.

⁶⁰ OK, 48/2017, s. 11–24

⁶¹ Törnroos, 2019, luku 2.

⁶² HE 29/2018 vp s. 42.

⁶³ Karppi, Lehto & Mäntylä (2018), s. 27.

⁶⁴ Koivuluoma & muut, 2020, s. 53.

2.4.1 Korkeimman hallinto-oikeuden asema

Korkeimman hallinto-oikeuden asemaa vahvistettiin ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan, jossa sen valituslupamenettelyä muutoksenhaussa laajennettiin entisestä. Valituslupamenettelyn soveltamisala oli kuitenkin jo laajentunut ajan myötä niin, että valituslupaa tarvittiin esimerkiksi veroasioissa, ulkomaalaisasioissa, sosiaalihuoltoasioissa ja valtion virkamieslain soveltamista koskevissa asioissa⁶⁵. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on käytössä niukka määrä resursseja ja sinne ohjautuva asioiden määrä on suuri, jonka vuoksi korkeimmalla hallinto-oikeudella tulee olla mahdollisuus keskittyä niiden asioiden ratkaisemiseen, joista on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu⁶⁶. Itä-Suomen hallinto-oikeus kannatti monen muun joukossa valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jolloin korkeimman hallinto-oikeuden asema muuttui enemmän ratkaisullaan ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Myös muun muassa Elinkeinoelämän keskusliitto sekä Joensuun kaupunki yhtyivät valituslupajärjestelmän laajentamiseen, joka tehostaisi ja nopeuttaisi oikeudenkäyntimenettelyä. Korkein hallinto-oikeus kannatti myös ehdotettua muutosta todeten kuitenkin, että valituslupamenettelyn uudistuksen myötä korkeimman hallinto-oikeuden tehtävät muuttuisivat, jolloin se ei kuitenkaan vaikuttaisi siihen, kuinka paljon ja minkä laatuista asioita korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi.⁶⁷

Korkein oikeus on muodoltaan pelkästään ennakkopäätöstuomioistuin, jollaista korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei haluttu täysin tehdä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja haluttiin käytettävän alemmissa hallintoviranomaisissa ohjaavina linjaratkaisuin, ja samalla yhdenmukaistamaan hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä. Hallintotuomioistuinten toimintaa ja ratkaisulinjaa on yhdenmukaistettu, jonka vuoksi menettelytapojen täsmennys oli erityisen suotavaa. Hallintoprosessi ei luo uutta oikeutta, koska hallintoprosessin tosiasiallinen kohde on hallinnollisen lainsäädännön tulkinta ja soveltaminen oikeudenkäynnissä. Tämä merkitsee sitä, että hallintotuomioistuimet eivät toimi

⁶⁵ HE 29/2018 vp s. 15.

⁶⁶ HE 29/2018 vp s. 48.

⁶⁷ OM, 48/2017, s. 144–149.

politiikan välineenä suoranaisesti⁶⁸. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja pidetään kuitenkin merkittävänä hallintoprosessin ohjausvälineenä.

2.4.2 Valituslupajärjestelmän uudistus

Olennessa uudistus koski jatkovalitusta, jossa hallinto-oikeuden ratkaisuun saa hakea muutosta, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (HOL 107 §). Säännös koskee ainoastaan hallinto-oikeuden päätöksiä. Valitusluvan myöntämisperusteista säädetään hallintoprosessilain 111 §:n 1 momentin mukaan seuraavanlaisesti:

”1) Lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

2) Asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi.

3) Valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy”.

Mikäli yksikin yllä mainituista kriteereistä toteutuu, täytyy valituslupa myöntää. Ratkaisuun tulee sisältyä ilmeinen virhe tai päätöksen lopputuloksen tulee olla selvästi väärä, jotta valituslupahakemusta ei hylätä. Tosiseikkojen epäselvyys voi olla myös syy sille, ettei valituslupaa myönnetä.⁶⁹

Muutos oli merkittävä, koska aiemmin valitusluvasta säädettiin erikseen, kun nykyisessä hallintoprosessilaissa nimenomaan poikkeuksista valituslupasäätelyyn tulee säätää erikseen⁷⁰. Tämän seurauksena valitusosoitukset tuli hallinto-oikeuksissa päivittää säädöstä vastaavaksi. Uutta on myös, että hallintoriita-asioissa vireillepanoon säädettiin hallintoprosessilakiin määräaika (20 §) sekä hyödyntämiskiello (83 §). Hyödyntämiskiellon mukaan hallintotuomioistuimien ei saa hyödyntää lisäselvitystä, joka on hankittu vaitiolooikeuden tai -velvollisuuden vastaisesti tai muulla tavoin lainvastaisesti, jos

⁶⁸ Mäenpää, 2019, s. 13.

⁶⁹ Kuusiniemi, 2021, s. 194.

⁷⁰ Törnroos, 2019, luku 14.1.

hyödyntäminen vaarantaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen. Hallintotuomioistuimille annettiin myös toimivalta antaa väliaikaisia määräyksiä⁷¹.

Oikeutta valittaa päätöksestään korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei olla rajoitettu. Kyse on siitä, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii valituksen, mikäli asia kuuluu valituslupajärjestelmän piiriin. Valitus on tutkittava, jos jokin valituslupaperusteista on tunnistettavissa. Näitä ovat ennakkopäätösperusteiden lisäksi ilmeinen virhe ja muu painava syy. Valituslupa ei ole siis korkeimman hallinto-oikeuden mielivaltainen päätös, tai edes harkinnan varassa, vaan valitusluvan myöntämiseen liittyvät vahvat perusteet.⁷²

2.5 Asiaryhmät ja niiden eroavaisuudet

Hallintoprosessissa on ominaista, että lainkäyttöviranomaisia on monentyyppisiä, niin organisatorisesti kuin menettelyllisesti⁷³. Hallintotuomioistuinten lisäksi hallintolainkäyttöasioita ratkaisevat myös erityistuomioistuimet sekä muutoksenhakulautakunnat ja muut hallintoviranomaiset⁷⁴. Asiaryhmissä on prosessiominaisuuksia, eri menettelytapoja sekä huomioon otettavia vaiheita ja niihin liittyviä säännöksiä⁷⁵. Esimerkiksi lastensuojeluasioissa hallintovalitusten lisäksi hallinto-oikeuteen saatetaan vireille myös lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevat hakemukset. Myös mielenterveyspotilaiden tahdonvastaiseen hoitoon määräämisen päätös tulee alistaa hallinto-oikeudessa. Näille erityisasiaille on säädetty hallintoprosessilaissa erikseen tarvittavia säädöksiä, kuten vireillepanosta, joka on hallintoprosessilaissa luku 4. Luvussa käsitellään muiden kuin hallintolainkäyttöasioiden, kuten valituksen tai ylimääräistä muutoksenhaku koskevia asioita. Hallintotuomioistuimen päätökset voivat myös koskea esimerkiksi oikeutta sairaanhoitoon tai sosiaalihuoltoon, ulkomaalaisen oleskelua, tuloverotusta, virkanimitystä, ammattiin laillistamista tai elinkeinon harjoittamista⁷⁶. Hallintolainkäytössä

⁷¹ HE 29/2018 vp s. 56.

⁷² HE 29/2018 vp s. 62.

⁷³ HE 217/1995 vp s. 8.

⁷⁴ HE 29/2018 vp s. 24.

⁷⁵ Törnroos, 2019, luku 6.

⁷⁶ Mäenpää, 2019, s. 12.

on ominaista, että säännökset ovat hyvinkin yleispiirteisiä, jolloin niiden soveltaminen eri asiaryhmille on mahdollista. Tällöin eri hallintotuomioistuimille on tullut vapaus toteuttaa omia käytäntöjä asiaryhmien välillä, jolloin erot hallintotuomioistuimissa saattavat olla merkittäviä. Yleispiirteisyys haluttiin säilyttää myös uudessa hallintoprosessilaissa, jotta asianosaiset, heidän asiamiehensä, ja hallintoviranomaiset olisivat tietoisia omista prosessuaalisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.⁷⁷

Hallintotuomioistuin voi kumota tai pysyttää päätöksen, joka voi olla hallintolupa, sosiaalietuus tai seuraamusmaksu, riippuen asiaryhmän ja päätöksen luonteesta. Eri asiaryhmien päätöksistä seuraa yksityiselle henkilölle erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka voidaan saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.⁷⁸ Hallintopäätökset koskevat yksilön elämää moniasteisella tavalla, jonka vuoksi on tärkeää, että yksilö voi luottaa viranomaisen lainmukaisuuteen esimerkiksi lasten huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevassa asiassa tai tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan henkilön yhteydenpidon rajoittamista koskevaan päätökseen⁷⁹.

2.6 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Eurooppa oikeuden vaikutus hallintoprosessiin

Kansainvälinen lainsäädäntö on muodostanut Suomessa lähes puolet säädöksistä kansainvälisiksi oikeuslähteiksi. Säädökset ovat välittömästi käytännössä sovellettavaa oikeutta. EIS:ssa, EIT:n ratkaisukäytännössä ja EU-oikeudessa ilmenevät vaatimukset tulisivat kohdata hallintoprosessin, ja etenkin kansallisten tuomioistuinten ratkaisukäytäntöjen kanssa⁸⁰. Suomalainen hallintomenettely kuuluu pohjoismaiseen järjestelmään, jonka mukaan sääntelyt välttävät tiukkoja määritelmiä⁸¹. Vuorovaikutus kansallisten tuomioistuinten ja EY-tuomioistuinten välillä on merkittävää, jotta yhtenäiset tulkintalinjat

⁷⁷ HE 29/2018 vp s. 9.

⁷⁸ Mäenpää, 2019, s. 11.

⁷⁹ Karppi, Lehto, & Mäntylä, 2018, s. 22.

⁸⁰ OM, 2008, s. 1.

⁸¹ Kulla, 2018, s. 14.

ja siihen liittyvä oikeusturva voidaan taata parhaalla mahdollisella tavalla. Ennakkoratkaisut ovat keskeisessä osassa, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sen ratkaistavana olevassa tapauksessa sitoutunut soveltamaan pyydettyä ratkaisua.⁸²

Kansainvälisessä vertailussa Suomi on ollut useasti jäljessä oikeussuojajärjestelmän kehittämässä. Oikeusturvaa on pyritty parantamaan jo 1930-luvulta lähtien, mutta todellinen kehittämistyö on alkanut vasta EIS:n ratifioinnista ja EIT:n ratkaisukäytännön avulla.⁸³ Kehitystyö on vuorovaikutteista kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön välillä, jolloin EIS:n ja perustuslain oikeusturvan takeita on tulkittava ja sovellettava. EIS:n tulkinnassa ei voida käyttää ainoastaan Suomen tulkintaperiaatteita, koska yhtä oikeaa ratkaisua ei ole. Muiden Euroopan valtioiden tulkintaperiaatteiden ja lainsäädännön kehitys otetaan EIT:ssä huomioon jokaisen tapauksen käsittelyssä. Hallintoprosessit ovat eri Euroopan maissa järjestetty eri tavoin. EIS:n ja EIT:n tulkintojen vahva tuntemus ovat tuomioistuimille ehdottoman tärkeää.⁸⁴

Kansallisen oikeusturvan asema on vahvistunut ja on yhä tehokkaampi nykypäivänä Euroopan unionin vaatimusten vuoksi. Euroopan unionin oikeuden tehokas soveltaminen on osaltaan lisännyt kansalliseen oikeusturvaan kohdistuvia vaatimuksia. Ihmisoikeusvelvoitteet tulevat suoraan kansainvälisistä sopimuksista, jonka voi huomata perustuslain 21 §:stä. Pykälä on identtinen EIS:n velvoitteiden kanssa. Kansainvälistymiskehityksestä huolimatta tulee kotimaiset vaatimukset ottaa huomioon. EIS:n määräykset eivät koske ainoastaan perinteisiä ihmisoikeusasioita, kuten esimerkiksi kidutuksen kieltoa. Määräykset ovat myös erittäin arkipäiväisiä juridisia ongelmia ja yksilön oikeuksia, kuten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joka saattaa kuulostaa hyvinkin tavalliselta oikeudelta.⁸⁵

⁸² Mäenpää, 2007, s. 239.

⁸³ OM, 2008, s. 3.

⁸⁴ Ervo, 2005, s. 452–453.

⁸⁵ Ervo, 2005, s. 453.

EIT on todennut, että sen ratkaisukäytännön kehitystä tulee seurata ja yhdenmukaistaa kansallisia toimintatapoja, jotta sovellettavia sopimuskohtia ei tule loukatuksi. EIS sisältää kansainvälisen valvontajärjestelmän, jolla voidaan selvittää, onko tietty sopimusvaltio rikkonut sopimuksessa olevia kohtia. EIT toimii EIS:n valvontaelimenä ja veloitteiden suunnannäyttäjänä.⁸⁶ EIT:n langettavat tuomiot ovat valtioon kohdistuvia tuomioita, joissa todetaan, että sopimuskohtaa on loukattu. Kansallisen tuomioistuimen tai viranomaisen päätöstä ei siis kumota, vaikka EIT voikin määrätä, loukatulle osapuolelle kohtuullisen hyvityksen valtion varoista maksettavaksi. Tuomiot ohjaavat vahvasti hallintotoimintaa, vaikka EIT:n tuomiot eivät ole suoranaisesti ennakkopäätöksiä.⁸⁷ Keskeisin osa EU-oikeudesta toimeenpannaan hallintoviranomaisten päätösten kautta, jolloin EU-oikeuden lainmukaisuuden valvonta kuuluu hallintotuomioistuimille. Tällöin kansallisia hallintotuomioistuimia voidaan käytännössä nähdä EU-oikeudellisiksi tuomioistuimiksi, vaikka EU:n toimielinten laillisuusvalvonta onkin keskitetty perustamissopimuksen mukaan EU-tuomioistuimelle.⁸⁸

EIT ottaa asian käsittelyyn ainoastaan, mikäli kaikki kotimaiset muutoksenhakutiet on käyty ennen valituksen tekoa EIT:een. EIT ottaa asiaa ratkaistaessa huomioon sen, miten kyseisen maan samaa laatua olevat asiat on käsitelty ennen tuomioistuimessa. Jokaiselle maalle on kehittynyt vuosien varrella oma tulkintatapa, jota myös EIT soveltaa omassa toiminnassaan. Kansallisten tuomioistuinten on tunnettava EIT:n käytäntö huolellisesti, ja toimittava tulkintalinjojen mukaisesti.

Jäsenvaltioiden viranomaisten tehtävänä on soveltaa ja toimeenpanna Euroopan unionin oikeutta. Oikeusturvan toteuttamisesta huolehtivat kansalliset tuomioistuimet, ja koska unionin oikeuden toimeenpano on ensisijaisesti hallintoviranomaisen tehtävänä, on hallintotuomioistuimen toiminta keskeisessä asemassa oikeusturvan kannalta. Kansallisilla tuomioistuimilla on lähtökohtaisesti autonominen asema kehittää prosesseja ja

⁸⁶ OM, 2008, s. 13.

⁸⁷ Kulla, 2018, s. 54.

⁸⁸ Mäenpää, 2007, s. 238.

käytäntöjä, mutta oikeusturvamenettelylle on asetettu vaatimuksia unionin oikeudessa. Näihin ovat vaikuttaneet vahvasti Lissabonin sopimus (2007/C 306/01), joka on kirjattu perussopimukseen, sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. EIS:n 6(1) artikla on keskeinen oikeusturvan, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja asian julkisuuden kannalta, joka mahdollistaa yksityiselle oikeusturvaa oikeudenkäynnin avulla.⁸⁹ Kyseisen artiklan ensimmäinen virke kuuluukin:

"Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä."

Suomen hallintoprosessi muistuttaa ruotsalaista järjestelmää, jossa Ruotsin ylin hallintotuomioistuin (Högsta förvaltningsdomstolen) toimii lähtökohtaisesti ennakkopäätöstuomioistuimena, väliasteena toimivat 4 kamarioikeutta (kammarrätt) sekä ensi asteen hallintotuomioistuimina hallinto-oikeudet (förvaltningsrätt). Myös ruotsin perustuslain (regeringsform) mukaan oikeudenkäynnin tulee tapahtua oikeudenmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Vaikutteita on myös saatu saksalaisesta ja ranskalaisesta hallintotuomioistuinjärjestelmästä. Saksalainen järjestelmä on jaettu kahteen osaan, hallintotuomioistuimiin (Verwaltungsgerichte, Oberverwaltungsgerichte ja Bundesverwaltungsgericht) ja erityistuomioistuimiin. Saksan hallintoprosessi muistuttaa kuitenkin prosessikäytännöiltään siviiliprosessia. Ranskalainen hallintotuomioistuinjärjestelmä perustuu kontrollifunktion, jossa yksityisen ja viranomaisen epätasa-arvoinen asema otetaan huomioon.⁹⁰

Korkeimman hallinto-oikeuden toiminta on jaoteltu Euroopan maissa eri tavalla, jossa yleisten- ja hallintotuomioistuinten asiat saattavat esimerkiksi olla jaoteltuna saman korkeimman oikeuden alle toisin kuin Suomessa, jossa tuomioistuinkäsittelyt on jaoteltu täysin omiin korkeimpiin tuomioistuimiin. Saksassa korkeimmalla

⁸⁹ HE 29/2018 vp s. 33–34.

⁹⁰ HE 29/2018 vp s. 28.

hallintotuomioistuimella on tehtävänänsä ainoastaan tuomitseminen. Korkeimmalla hallinto-oikeudella voi olla kuitenkin myös vahvempi neuvoa-antava valta lainsäädäntötoiminnassa, kuten Ranskan Conseil d'État. Espanjassa toimii yhteinen korkein oikeus, jolla on hallintoasioita käsittelevä jaosto, toisin kuin Isossa-Britanniassa, jossa ylin tuomioistuin tuomitsee niin hallinto- kuin yksilunteisia asioita.⁹¹

⁹¹ HE 29/2018 vp s. 25.

3 Viivästyneet oikeudenkäyntiprosessit

Suomessa on toteutettu oikeudenkäyntimenettelyn uudistuksia useasti 1990-luvulla, sekä näiden kokemusten perusteella lisä uudistuksia 2000-luvulla, joiden tavoitteena on ollut kehittää oikeudenkäynnin joutuisuutta, joustavuutta ja lisätä oikeudenkäynnin varmuutta⁹². Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet on turvattava lailla. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementeistä on lainkohdassa mainittu käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Nämä kaikki edellä mainitut vaatimukset vaikuttavat omina prosessiominaisuuksinaan oikeudenkäynnin kestoon ja mahdollisiin viivästymisiin. Pääministeri Sanna Marin mainitsi hallitusohjelmassaan tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi tavoitteet, jossa oikeusturva on saatavilla taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta. Nämä tavoitteet liittyvät vahvasti oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseen, johon riittävät resurssit tulisi turvata⁹³.

Asian erityispiirteet huomioon ottaen hallinnon viranomaisen ja hallintotuomioistuimen on järjestettävä menettelynsä niin, että viivästymistä ei tapahtuisi⁹⁴. Oikeusturvan toteutumisen ja menettelyn oikeudenmukaisuuden kannalta on erityisen tärkeää, että hallintoprosessissa käsittely tapahtuu kohtuullisessa ajassa, jossa hallintoprosessi alkaa jo hallinnon viranomaisessa⁹⁵. Viranomaisella ja myöhemmin myös tuomioistuimella on vastuu käsitellä asia kohtuullisessa ajassa, kuitenkin niin, että asianosainen tai muut osapuolet eivät häiritse joutuisan käsittelyn toteutumista.

Viranomaisen on resursoitava ja kohdennettava toimintansa siten, että asian käsittely tapahtuisi joutuisasti. Viranomaisen voi toiminnallaan vaikuttaa kestoon huomattavasti, esimerkiksi tehdessään päätöstä, milloin se katsoo selvitysten riittävän, tai mitä erilaisia

⁹² PeVM 1/2010 vp. s. 3.

⁹³ OM, 2021, s. 4.

⁹⁴ Mäenpää, 2011, s. 76

⁹⁵ EIT Scordino v. Italia (No. 1) 2006.

keinoja se käyttää asian käsittelyssä⁹⁶. Viivästyminen voi tapahtua asian käsittelyn eri vaiheissa, kuten tapauksessa Ekholm v. Suomi, jossa terveyslautakunta pitkitti hallintotuomioistuimen päätösten täytäntöönpanovaihetta hallintoriita-asiassa 16 vuotta⁹⁷. Tuomioistuimen ruuhkautuminen ei vapauta sopimusvaltiota vastuusta, vaan asiat on siitäkkin huolimatta pystyttävä käsittelemään kohtuullisessa ajassa⁹⁸.

Oikeudenkäynnin kokonaiskesto on EIT:n tulkinnassa yksittäisissä tapauksissa ratkaisevaa. Monimutkaiset asiat saavat kestoltaan olla pidempiä käsittelyitä, jolloin tarkkoja aikoja ei ole mahdollista antaa. Kuitenkin alle 3 vuotta kestäneet oikeudenkäynnit on erittäin harvoin katsottu ylittävän kohtuullisen ajan. Esimerkiksi tapauksessa Jääskeläinen ja muut v. Suomi oli valittaja väittänyt oikeudenkäynnin olleen kohtuuttoman pitkä. EIT totesi kuitenkin, ettei EIS 6 artikla 1 kohtaa rikottu, kun oikeudenkäynti oli kestänyt 2 vuoden ajan kolmessa oikeusasteessa.⁹⁹ Kohtuullisen käsittelyajan määrittäminen lailla tai jollain muulla tavalla on ollut toivottua etenkin Suomessa¹⁰⁰.

Myös koko prosessin menettelylliset seikat vaikuttavat käsittelyn keston ja sen tulkinnaan. Esimerkiksi suullinen käsittely ja monet eri muutoksenhakuasteet voivat pitkittää oikeudenkäyntiä.¹⁰¹ Käsittely on jaettu pääsääntöisesti kolmeen päävaiheeseen, jossa ensimmäisenä on vireillepano, toisena asian käsittely ja selvittäminen ja kolmantena hallintotuomioistuimen päätöksenteko¹⁰².

Käsittelyaika hallinnossa arvioidaan siitä, kun hallintoasia tulee vireille ja arviointi loppuu hetkeen, jolloin hallintopäätös saa lainvoiman. Kokonaiskesto arvioidaan oikeudenkäyntien yhteisajan perusteella¹⁰³. Tällä tavoin myös EIT arvioi hallinnollisten asioiden käsittelyissä käsittelyaikoja. Erittäin pitkiksi luokitellut oikeudenkäynnit, eli yli 10 vuotta

⁹⁶ Väättänen, 2011, s. 559–561.

⁹⁷ EIT tapaus Ekholm v. Suomi (24.7.2007).

⁹⁸ Ervo, 2008, s. 130.

⁹⁹ EIT tapaus Jääskeläinen ja muut v. Suomi (4.5.2000).

¹⁰⁰ LaVM 13/2012 vp s. 2.

¹⁰¹ Ervo, 2008, s. 111–119.

¹⁰² Mäenpää, 2019, s. 200.

¹⁰³ HE 233/2012 vp s. 5.

kestäneet käsittelyt, pidetään jo sellaisenaan kohtuuttomina¹⁰⁴. Tapauksessa *Kress v. Ranska* EIT katsoi EIS:n 6 artikla 1 kohtaa tulleen loukatuksi koska asian käsittely oli kestänyt yli 10 vuotta ja 1 kuukauden¹⁰⁵. Vuonna 2019 useissa hallintotuomioistuinten asiaryhmissä, todettiin asioiden lisääntyneen, joissa oli erityisen pitkät käsittelyajat. Näitä ovat yli 12 kuukautta kestävät käsittelyt. Esimerkiksi ympäristöasioiden käsittelyaika vuonna 2020 oli keskimäärin 16,4 kuukautta. Tietyissä yksittäisissä tapauksissa voitiin todeta käsittelyajan olleen jo niin pitkä, että oikeusturva oli heikentynyt merkittävästi. Yli vuoden vireillä olevat asiat olivat kasvaneet vuosien 2010–2019 aikana merkittävästi.¹⁰⁶

Yksi keskeisimmistä oikeuksista hallintoasioissa on oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen tuomioistuimelta¹⁰⁷. Hallintopäätöksen lainmukaisuuden arvioiminen kuuluu hallintotuomioistuimelle, jonka hallinnon asiakas voi halutessaan sinne viedä. Valittaminen voi olla kuitenkin poikkeuksellisesti kielletty, joka on lähtökohtaisesti korkeimman hallinto-oikeuden tai alueellisen hallinto-oikeuden päätös. Tällöin jatkovalitus hallinto-oikeuden päätöksestä määritellään erityislaissa. Päätös on lainvoimainen, kun siihen ei voida enää vaatia oikaisua tai hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakekeinoin.¹⁰⁸ Muutoksenhakua on pyritty lainsäädännössä täsmentämään, jotta oikeudenkäynnit saataisiin prosessin mukaan vietyä loppuun asti sujuvammin ilman viivytyksiä.

Yksilön käytettävissä on kantelu ylemmälle viranomaiselle tai lainvalvojalle, oikeuskanslerille, eduskunnan oikeusasiamiehelle tai hallinnon sisäinen kurinpitomenettely, mikäli asian käsittely viivästyy tarpeettomasti. Asianosaisten ja kaikkien menettelyyn osallistuvien henkilöiden on toimittava käsittelyn aikana asianmukaisesti ja ystävällisesti palveluperiaatteen mukaisesti.¹⁰⁹ Viranomaisille tulevat käsiteltävät asiat voivat olla erityisen vaikeita tai arkoja, jotka kaikki vaativat joutuisan käsittelyn oikeusturvan takaamiseksi.

¹⁰⁴ HE 233/2008 vp s. 6.

¹⁰⁵ EIT *Kress v. Ranska* 2001.

¹⁰⁶ OM, 2021, s. 11–12.

¹⁰⁷ HE 217/1995.

¹⁰⁸ Karppi, Lehto & Mäntylä, 2018, s. 27–29.

¹⁰⁹ Hallberg, 2001, s. 30–31.

Viranomaiset hoitavat tehtäviään usein niukoilla voimavaroilla, ja kansallisten määräysten lisäksi on heidän toimittava tehokkaasti myös kansainvälisten sopimusten ja Eurooppa oikeudellisten velvoitteiden mukaisesti¹¹⁰. Pitkissä oikeudenkäynneissä asianosaisten ja viranomaisten kyky muistaa kaikki relevantti tieto koko käsittelyn ajan voi olla haastavaa ja vaarantaa käsittelyn oikeudenmukaisuutta.

Toiminta tuomioistuimissa tulee olla mahdollisimman tehokasta, etenkin käsittelyn keskon kannalta, kuitenkin niin, ettei tuomioistuimen toiminnan laatu ja asioiden ratkaisujen oikeudenmukaisuus kärsisi.¹¹¹ Oleellista on arvioida asian merkityksellisyys asianosaiselle, viranomaisen toiminta ja asian käsittelyn monimutkaisuus. Käsittelyn on oltava nopeaa, mikäli asia on hakijalle erityisen merkittävä ja mikäli asian päätös vaikuttaa hänen jokapäiväiseen elämäänsä käytännössä.¹¹² Asian käsittelyaikaa voi sallitusti venyttää esimerkiksi juuri asian monimutkaisuus ja hankaluus. Viranomaisen tehoton toiminta ei kuitenkaan ole sallittu syy viivästymiselle. Resursseja on oltava kansallisella tasolla riittävästi. Tästä seikasta on keskusteltu laajasti niin asiantuntijoiden, eri tutkijoiden ja tuomioistuinten taholta.¹¹³ Kaikilla edellä mainituilla tekijöillä on suuri merkitys asian käsittelyn joutuisuudessa.

Asianosaiselle erityisen merkitykselliset asiat tulisi käsitellä nopeasti. On otettava kuitenkin huomioon, että asianosaiselle päätökset ovat pääsääntöisesti aina hyvinkin merkittäviä. Asioita, joita tuomioistuin arvioi merkittävyyden kannalta, liittyvät muun muassa perusoikeuksiin, toimeentuloon, terveyteen, ammattiin ja elinkeinoon¹¹⁴. Lapsen huolto- ja tapaamisoikeuteen liittyvät asiat pyritään useasti ratkaisemaan nopeammin. EIT piti esimerkiksi tapauksessa Nuutinen v. Suomi oikeudenkäyntiprosessia kohtuuttoman pitkänä, kun kyseessä oli lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. Oikeudenkäynti oli vireillä 5 vuotta ja 5 kuukautta. Tapauksessa korostettiin esimerkiksi sitä, miten paljon faktat

¹¹⁰ Väättänen, 2011, s. 20.

¹¹¹ Halila, 2006, s. 647–648.

¹¹² Kulla, 2018, s. 176.

¹¹³ Mäntylä, 2019, s. 9–17.

¹¹⁴ Mäenpää, 2019, s. 12.

voivat muuttua näin pitkässä oikeuskäsittelyssä.¹¹⁵ Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisen (29.5.2009/362) 4 §:n mukaan oikeudenkäynnin keston lisäksi on otettava huomioon asian laatu ja laajuus, asianosaisten, viranomaisen ja tuomioistuimen toiminta oikeudenkäynnissä sekä asian merkitys asianosaiselle. Perusteluissa on myös maininta siitä, että puutteelliset resurssit eivät ole hyväksyttäviä syitä viivästymiselle. Sopimusvaltio ei voi vedota viivästymisessä siihen, että tuomioistuin olisi ruuhkautunut, jonka vuoksi asian käsittelyajat ovat venyneet, mikäli ruuhkan purkamiseksi ei ole tehty toimenpiteitä¹¹⁶.

Riittävät henkilöstöresurssit ovat avainasemassa, kun pyritään asian viivytyksettömään käsittelyyn. Resurssien niukkuus on kuitenkin jatkunut hallituskaudesta toiseen, jolloin käsittelyaikojen lyhentämiseen ei olla pystytty vaikuttamaan halutulla tavalla¹¹⁷. Muun muassa korkeimman oikeuden entinen presidentti Pauliine Koskelo on osoittanut huolta aiheeseen sekä oikeusvaltioperiaatteisiin¹¹⁸.

3.1 Ihmisoikeussopimuksen ja ihmisoikeustuomioistuimen vaikutus viivästyneisiin oikeudenkäynteihin

EIT on viimeisten vuosikymmenien aikana langettanut Suomelle useita huomautuksia liittyen viivästyneisiin oikeudenkäynteihin.¹¹⁹ EIT on tähän mennessä antanut yli 40 tuomiota Suomea vastaan, joissa on todettu, että oikeudenkäynnit eivät ole tapahtuneet kohtuullisessa ajassa EIS:n vaatimusten mukaisesti¹²⁰. EIT ei kuitenkaan ole muutoksenhakuustuomioistuin, vaan toiminnallaan se ottaa kantaa ihmisoikeusloukkauksiin ja joskus velvoittaa valtiota korvaamaan valittajalle kohtuullisen summan loukkauksesta¹²¹.

¹¹⁵ EIT tapaus Nuutinen v. Suomi (5.10.2000).

¹¹⁶ Esim. EIT Scordino v. Italia (No. 1) 2006.

¹¹⁷ OM, 2021, s. 11.

¹¹⁸ Koskelo, 2015, s. 161.

¹¹⁹ PeVL 2/2009 vp s. 2.

¹²⁰ PeVM 1/2010 vp s. 3.

¹²¹ Mäenpää, 2011, s. 251.

Hyvitys ei korjaa ongelmaa, vaan sen lopullisena tarkoituksena on toimia väliaikaisena helpotuksena ja oikeuden ohjauvälineenä¹²². Pitkiin käsittelyaikoihin on reagoitu kehittämällä lainsäädäntöä, perustamalla tuomioistuinvirasto ja ohjeistamalla sekä kouluttamalla tuomioistuinten henkilöstöä.

Viivästymisen arviointi tapahtuu EIT:ssa kolmesta näkökulmasta: 1) Tapauksen vaikeusaste, 2) osapuolten toiminta ja 3) valtiosisäisten tuomioistuinten sekä viranomaisten toiminta oikeudenkäynnissä¹²³. EIT ottaa myös huomioon asian merkitys valittajalle. Muistettavaa on kuitenkin kokonaisarvioinnin tärkeys, sekä kaikki tekijät, jotka vaikuttavat kohtuullisen keston ratkaisemiseen. Kokonaisarvioinnin haasteellisuuden lisäksi jokainen tapaus on erilainen, jolloin tapauskohtaisella arvioinnilla tulisi saada riittävä käsitys asian tosiseikoista. Näiden lisäksi viranomaisella on iso vastuu ehkäistä aktiivisesti oikeudenkäynnin viivästyminen¹²⁴. EIT:n ratkaisut ovat viranomaisen päätöksenteossa sitovia, joten EIT:n tulkintakäytännön tunteminen on välttämätöntä¹²⁵.

EIS:n 6 artiklan loukkaukset vahingoittavat koko oikeusjärjestelmää sitoen loukkauksien käsittelyyn ja mahdollisiin hyvityksiin paljon resursseja. Tämä vie puolestaan resursseja pois muiden asioiden käsittelystä. Tämä on myös yksi merkittävimmistä syistä, miksi EIT:n työtaakka on erittäin suuri.¹²⁶ Jatkuvat viivästymiset aiheuttavat luottamuspulan viranomaisia ja oikeusjärjestelmään kohtaan, sekä rahallista ja henkistä vahinkoa asianosaiselle. Asian käsittelyn aikana asianosaisen elämäntilanne on saattanut muuttua jo useaan otteeseen ennen kuin prosessi on saatettu loppuun. EIS:n 6 artiklan tulkinnanvaraisuus on johtanut siihen, että eri sopimusmaat ovat tulkinneet ja pyrkineet toteuttamaan EIT:n ohjauksia eri tavoin. Sopimusvaltioiden lainsäädännöt ja tulkinnat saattavat erota toisistaan huomattavasti, joka viestii myös siitä, että sopimusmaiden asiat ovat laadultaan ja vaikeusasteiltaan hyvinkin erilaisia.

¹²² Mäenpää, 2018, s. 300.

¹²³ Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila, 2018, s. 632.

¹²⁴ Launiala, 2015, s. 12–15.

¹²⁵ Mäenpää, 2018, s. 132.

¹²⁶ Ovey & White, 2002, s. 168.

EIS:n yksi hankalimmista vaatimuskokonaisuuksista sopimusvaltioille ylläpidettäväksi on juuri 6 artikla. Sopimuksen sisältö ja vaatimukset ovat tulkinnanvaraisia, ja EIT on antanut sopimusvaltioille vastuun täyttää vaatimukset omalla tavalla. Tämä on kuitenkin riskitilassa sen kanssa, että juuri 6 artiklan rikkomuksista on tuomittu enemmän kuin minäkään muun määräyksen loukkauksista¹²⁷. Myös hallituksen esitys vuonna 2008 koskien viivästymishyvityksen soveltamisalan laajentamista muutoksenhakulautakuntiin otettiin vastaan positiivisesti. Uudistus aiheutti kysymyksiä koskien juuri hyväksyttävän keston määrittelystä, koska tiettyjä reunaehtoja ei ajallisesti ole voitu määrittää tietyn tyyppisissä käsittelyissä.

EIT nostaa suureen arvoon tulkintakäytäntöjen yhdenmukaistamisen. EIT:n työtaakka on suuri, jolloin EIS:n sisällön yhdenmukaistaminen tuomioistuinten ja viranomaisten toimintaan on erityisen tärkeää. Tällöin valituksen aiheita ei olisi niin paljon ja työtaakka vähenisi huomattavasti, jolloin myös päätösten tekeminen tapahtuisi tehokkaammin ja laadukkaammin.¹²⁸ Hallinto-oikeuksien välillä saattaa tulkinnoissa kuitenkin olla suuria eroja, kun hallintoprosessin sääntely on Suomessa haluttu pitää yleispiirteisenä.

Riittävien voimavarojen turvaaminen tuomioistuimille ja oikeudenkäyntiprosessien eri vaiheille on yksi tehokkaimmista oikeussuojakeinoista. Tällöin eri toimijoilla on riittävät resurssit käsitellä asia joutuisasti. EIT painottaakin, että kansallisten tuomioistuinten on organisoitava asiansa niin, ettei viivästymisiä tulisi turhaan¹²⁹. Olosuhteiden kokonaisarviointi tulisi aina tehdä huolellisesti ottaen huomioon asian vaikeusaste, asianosaisen ja viranomaisen toiminta oikeusasteissa sekä tuomioistuimen toiminta. Tärkeää on kuitenkin huomioida, ettei valtion vastuu koskaan poistu puutteellisten resurssien vuoksi.

¹²⁷ Pellonpää ja muut, 2018, s. 545.

¹²⁸ OM, 2006, s. 14.

¹²⁹ OM, 2006, s. 18.

3.2 Oikeussuojakeinot

Henkilöillä on oikeus tehdä valitus EIT:een jos kokee, että kansallinen viranomaisen päätös loukkaa hänen ihmisoikeuksiaan. Tällöin kuitenkin kaikki kansalliset oikeussuojakeinot tulee olla käytettynä ennen pääsyä EIT:een.¹³⁰ Oikeussuojakeinoja on pyritty tehostamaan oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan, jolloin voitaisiin ennakoida pitkittyviä oikeudenkäyntejä ja noudattaa EIS:ssa olevia velvoitteita. Ensisijainen tavoite on, että kaikki oikeudenkäynnit tapahtuisivat kohtuullisessa ajassa. Hallinnollisen sääntelyn laajentuessa ja julkisen hallinnon rakenteiden ja toimintojen monipuolistuessa, hallintotuo-
mioistuinten merkitys oikeussuojan antajina on vahvistunut¹³¹.

EIS:n 13 artiklan mukaan jokaisella on oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoin:

”Jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.”

EIS edellyttää oikeusturvan tehokkuutta hallintoasian oikeudenkäynnissä (13 artikla). Ennen valituksen lähettämistä EIT:een on kaikki kansalliset oikeussuojakeinot käytettävä tehokkaasti. Muussa tapauksessa valitusta ei voida tutkia.¹³² Asianosaisella on oikeus saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy.

Oikeussuojan tarve on lähtökohtaisesti määriteltävä kansallisessa lainsäädännössä. Unionin oikeus edellyttää, että yksilön oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan ei laissa loukata. Tällöin on jäsenvaltioiden vastuulla luoda oikeussuojakeinojen järjestelmä, jolla voidaan varmistaa yksilön oikeus.¹³³ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla määrittelee oikeuden tehokkaihin oikeussuojakeinoin ja puolueettomaan tuomioistuimeen.

¹³⁰ Kulla, 2018, s. 381.

¹³¹ HE 29/2018 vp s. 41.

¹³² OM, 2006, s. 6–14.

¹³³ HE 29/2018 vp 34.

Artiklan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissä tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Oikeussuojakeinoja on luokiteltu ensisijaisiin, eli ennakkollisiin ja toissijaisiin, eli jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin. Asianosaisten kuuleminen on yksi keskeinen ennakkollinen oikeussuojakeino, josta mainitaan Perustuslain 21 §:ssä. Kuulemisprosessit kuuluvat olennaisesti hyvän hallinnon takeisiin ja yksilön oikeuksiin.¹³⁴ Toissijaiset oikeussuojakeinot liittyvät viivästyneissä oikeudenkäynneissä korjaaviin toimenpiteisiin, joihin nykyään myös hallinto-oikeudelliset asiat kuuluvat. Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisen (362/2009) 6 §:n mukaan arvioidaan, onko asianosaisella oikeus asian laatuun nähden hyvityslaisissa tarkoitettuun kohtuulliseen hyvitykseen. Koko muutoksenhakujärjestelmä kuuluu myös jälkikäteiseen oikeussuojaan, jossa asia saatetaan toimivaltaiseen tuomioistuimeen käsiteltäväksi¹³⁵.

Oikeussuojan antamista on pyritty tehostaa hallintoasioissa, sekä samalla kehittämään korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ennakkoratkaisutuomioistuimena hallintolainkäyttöasioissa. Hallintoasioiden muutoksenhakua koskeva uudistus tuli voimaan vuonna 2016, jolloin oikaisuvaatimuksen ja valituslupasääntelyn käyttöalaa laajennettiin. Tällä pyrittiin nopeuttamaan oikeussuojan antamista myös hallintoasioissa. Myös valituslupajärjestelmä koki muutoksen uuteen hallintoprosessilakiin, jossa ainoastaan korkeimman hallinto-oikeuden myöntämällä jatkovalitusluvalla sai hakea muutosta ylemmältä hallintotuomioistuimelta. Valitusluvan saaminen ei ole kuitenkaan harkinnan varaista, vaan valituslupaperusteiden avulla turvataan asianosaisten oikeussuojaa.¹³⁶

¹³⁴ Kulla, 2018, s. 265.

¹³⁵ Heuru, 2003, s. 417.

¹³⁶ HE 29/2018 vp s. 10 & 62.

3.3 Hallintoprosessilaki – uudistukset viivästyneitä oikeudenkäyntejä vastaan

Hallintolainkäyttölain uudistuksessa säilytettiin säädökset, jotka tukevat oikeudenmukaista ja jouhevaa oikeudenkäyntiä sekä vähentävät viivästyneitä käsittelyitä. Väistyneen hallintolainkäyttölain tilalle tuli laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa eli hallintoprosessilaki. Valituslupamenettelyä uudistettiin, jota pidettiin merkittävänä, jotta korkeimman hallinto-oikeuden työtaakkaa saataisiin vähennettyä ja käsittelyitä lyhennettyä¹³⁷. Esimerkiksi lisäselvitysten toimittamiseen muutokset koskivat muun muassa asian selvittämiseen (36 §) sekä suullisia käsittelyitä ja niiden valmisteluita kuin myös erityisestä korvausvelvollisuudesta (96 §). Uutena säännöksenä lisättiin yleissäännös suullisesta valmistelusta (47 §). Tarkoitus on nopeuttaa hallintotuomioistuimen käsittelyprosessia, koska valmistelussa ei kuulla todistajia tai asiantuntijoita, eikä valmistelu edellytä suullista käsittelyä.

Korkeimman hallinto-oikeuden asemaa vahvistettiin ennakkopäätöstuomioistuimena. Hallintolainkäytön painopistettä siirrettiin yhä enemmän alueellisille hallinto-oikeuksille. Ennakkopäätökset ohjaavat hallinto-oikeuksien toimintaa ja oikeuskäytäntöä. Tämä vähentää tarvetta muutoksenhakuun ja lyhentää oikeudenkäyntien kestoa, sekä viranomaisille ja yksityisille asianosaisille aiheutuvia kuluja. Valituslupajärjestelmän laajentuminen nopeuttaa oikeudenkäyntimenettelyä ja päätöksen saamista erityisesti silloin, kun korkein hallinto-oikeus ei myönnä valituslupaa. Korkeimman hallinto-oikeuden työmäärä haluttiin keventää ja kokonaisuudessaan asioiden käsittelyaikoja lyhentää sekä toteuttaa asianosaisten oikeusturvaa tehokkaasti.¹³⁸

Hallintoprosessilakiin sisällytettiin runsaasti eri toimintoja, joiden avulla viivästyneitä oikeudenkäyntejä pyritään ennaltaehkäisemään. Suulliset käsittelyt, jossa hallintotuomioistuin viime kädessä arvioi käsittelyn järjestämisestä, kuuluvat näihin toimiin.

¹³⁷ OM, 48/2017, s. 13. Helsingin kaupungin lausunto.

¹³⁸ HE 29/2018 vp s. 61.

Menettelyillä pyritään minimoimaan viivästyneitä oikeudenkäyntejä, mutta joudutaanko samalla minimoimaan yksilön mahdollisuuksia saada esimerkiksi suullinen käsittely tai hakea päätökseensä muutosta ylemmästä oikeusasteesta? Hallintoprosessilaissa on pyritty ottamaan huomioon erityisesti EIT:n oikeuskäytäntö, jossa korostuvat tapausten arvioinnissa kokonaisarviointi sekä tapausten yksilöllisyys. Sopimuskohdista ei siis voida tinkiä, vaikka käsittelyaikoja pyritään lyhentämään uudistetulla lainsäädännöllä.

3.3.1 Lisäselvitykset ja asianosaisen vastuu

Päätöksen tehneeltä viranomaiselta ja asianosaiselta tulee tarvittaessa pyytää lisäselvityksiä hallintoprosessilain 37 § mukaan, jotta asia tulee virallisperiaatetta noudattaen asianmukaisesti selvitettyksi. Selvitykset on hankittava asianosaisilta tuomioistuimen toimesta mahdollisimman varhain, jotta kuulemiset voitaisiin mahdollisuuksien mukaan hoitaa yhdellä kertaa¹³⁹. Asianosaista ei tarvitse tulla kuulluksi, mikäli valitus jätetään heti tutkimatta, se on ilmeisen perusteeton tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei muutoin edellytä kuulemista (HOL 44.2 §). Pääsäännön mukaan uusia lisäselvityksiä saa toimittaa vireillä olevaan asiaan siihen asti, kunnes päätös on annettu. Uutta hallintoprosessilaissa on hallintotuomioistuimen oikeus asettaa asian laatuun nähden kohtuullinen määräaika lisäselvitysten toimittamiselle (46 §). Kun määräaika on umpeutunut, ei lisäselvityksiä voi asiaan enää toimittaa. Mikäli lisäselvityksiä vielä saapuu tuomioistuimeen määräajan jälkeen, voi hallintotuomioistuin jättää lisäselvityksen huomioimatta, jolloin selvitykset eivät enää vaikuta asian lopulliseen ratkaisuun. Tässä on kuitenkin poikkeus 117 §:ssä, jonka mukaan lainvoimainen päätös voidaan jopa purkaa, mikäli asiaan tulee uutta selvitystä, joka olennaisesti vaikuttaa asiaan. Selvityksen toimitamatta jättäminen ennen lainvoimaista päätöstä ei ole saanut johtua hakijasta.

Tuomioistuimen on huolehdittava, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava mitä lisäselvitystä se vaatii eri asianosaisilta. Tuomioistuimen tehtävä on hankkia tarvittavat selvitykset viran puolesta käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian

¹³⁹ Kulla, 2018, s. 177.

laatu huomioon ottaen (HOL 37 §). Hallintoprosessissa aineellisen totuuden saavuttaminen on päätavoite, jolloin tuomioistuimen tavoitteena on hankkia luotettavaa, täsmällistä ja kattavaa informaatiota. Aiemmin hallintolainkäyttölaissa lisäselvitykset otettiin huomioon valmisteluvaiheessa niin kauan, kunnes päätökset oli lähetetty ulos, vaikka asia olisi jo istuttu istunnossa ja päätösluonnos olisi jo tehty. Tämä hidasti tuomioistuimen ratkaisun saamista ja siirsi päätöksen antopäivää¹⁴⁰. Uusi menetelmä on hallintoprosessilaissa juuri viivytyksettömän oikeudenkäynnin turvaamista varten.

Yksityiselle asianosaiselle ei ole asetettu suuria vastuita tai vaatimuksia, koska asianosaiselle halutaan turvata tasa-arvoinen ja selkeä pääsy tuomioistuimeen. Samalla tavoin on myös haluttu turvata, että asianosaiset pystyisivät edustamaan itseään itsenäisesti tuomioistuinkäsittelyissä. Hallintotuomioistuimen työ nopeutuu, mikäli asianosaisten vaatimustasoa nostettaisiin. On ehdotettu esimerkiksi asianosaisten vastuusta esitellä valituksessa tosiseikat oikeus- ja todistustositseikkoihin, jolloin tuomioistuin olisi aikaisemmassa vaiheessa paremmin tietoinen siitä, mitkä ovat oikeudellisesti merkittäviä seikkoja asian käsittelyssä. Tällöin käsittelyn valmisteluvaiheeseen ja tosiseikkojen tulkitsemiseen ei menisi tuomioistuimessa enää niin paljon aikaa.¹⁴¹ Tässä yhteydessä tulee kuitenkin vastaan oikeusturvan erityinen ongelma, jossa asiakkaan ja viranomaisen välillä voidaan olettaa olevan tiedollisesti suuri ero asian käsittelyssä. Asiat voivat olla monimutkaisia ja vaikeasti ymmärrettävissä, jonka vuoksi viranomaisella on loppujen lopuksi suurempi vastuu.¹⁴²

Tuomioistuimen ripeä toiminta, esimerkiksi selvitysten ja lausuntojen hankinta varhaisessa vaiheessa, on ensiarvoisen tärkeää. Menettelyn vähimmäisvaatimuksista ei voida kuitenkaan tinkiä, vaikka ripeää toimintaa tavoiteltaisiin. Asianmukainen kommunikaatio tuomioistuimen ja asianosaisten välillä takaa tehokkaan, mutta tasapuolisen ja oikeudenmukaisen käsittelyn. Asianosaiselle tulee kertoa, että käsittely hidastuu, mikäli

¹⁴⁰ HE 29/2018 vp s. 45.

¹⁴¹ Pikkujämsä, 2014, s. 884–885.

¹⁴² Kulla, 2018, s. 12.

asianosainen ei toimita pyydettyjä selvityksiä.¹⁴³ Asianosaiselle on muutoinkin selvitetävä prosessin kulku ja siihen vaikuttavat tekijät.

3.3.2 Suullinen käsittely

Suullisen käsittelyn tarkoitus on täydentää hallintoprosessia, joka on lähtökohtaisesti kirjallinen prosessi (HOL 36.1 §). Jo hallintolainkäyttölain voimaan tulon jälkeen suullisten käsittelyiden järjestäminen on lisääntynyt hallinto-oikeuksissa, vaikka hallintolainkäytössä on yleisemmin tunnustettu periaate, jossa käsittely ei jakaannu valmisteluun ja pääkäsittelyyn, kuten siviiliasioissa. Vaikka asian luonne vaatisikin luonteensa puolesta riipeän käsittelyn, tai käsittely on jo muutoin kestänyt kauan tai sen arvioidaan kestävän vielä pitkään, on käsittelyssä pääsääntöisesti aina kuultava asianosaisia ja noudattaa tasapuolista menettelyä¹⁴⁴. Tähän kuuluu myös suullisen käsittelyn järjestäminen. Hallintotuomioistuimella on käytettävissään täytäntöönpanomääräykset ja väliaikaiset määräykset oikeuskäsittelyn aikana, jotta osapuolten oikeusturva toteutuisi mahdollisimman tehokkaasti.

Hallintolainkäyttölakiin lisättiin suullista käsittelyä, jolloin tuomioistuin toimittaisi suullisen käsittelyn, kun se on tarpeellista asian selvittämiseksi. Jo tällöin oikeusturvan toteutuminen julkishallinnossa nähtiin vahvana lainmukaisuuden oikeusperiaatteena ja hyvän hallinnon takeena. Asian mahdollisimman lyhyt käsittelyaika asian luonteeseen nähden ja koko hallinto-organisaation toimivuuden merkitys antoivat silloiselle hallintolainkäyttölle vahvan perustan, joka sai jatkumoa uudessa hallintoprosessilaissa.¹⁴⁵

Yksityinen asianosainen voi vaatia suullista käsittelyä tai hallintotuomioistuin voi järjestää sen omasta tahdosta, mikäli asian laatuun nähden suullinen käsittely on tarpeen järjestää (HOL 57 §). Hallintotuomioistuin arvioi suullisen käsittelyn tarpeellisuuden, myös silloin, kun yksityinen asianosainen sitä vaatii. Järjestämisvelvollisuutta arvioitaessa

¹⁴³ Kulla, 2018, s. 177.

¹⁴⁴ Mäenpää, 2019, s. 298.

¹⁴⁵ HE 217/1995. vp s. 12.

korostuu suullisen käsittelyn tarpeellisuus tosiseikkojen selventämiseksi ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi sekä kokonaisuus. Tällaisia seikkoja voivat olla esimerkiksi tasapuolisuus, puolueettomuus ja oikeudenkäynnin avoimuus.¹⁴⁶

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa asianosainen A haki vakuutusoikeuden päätöksen purkamista, koska vakuutusoikeus ei ollut A:n työkyvyttömyyseläkettä koskevaa asiaa käsitellessään toimittanut A:n vaatimaa suullista käsittelyä. Korkeimman hallinto-oikeuden perusteluissa todetaan, että asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton (HLL 38 §:n 1 momentti). Lisäksi perusteluissa mainitaan EIT:n oikeuskäytännöstä, jonka mukaan julkinen kuuleminen ja suullinen käsittely ovat peruseriaatteita, mutta velvollisuus järjestää tällainen kuuleminen ei ole ehdoton. Vakuutusoikeus oli hylännyt pyynnön suullisen käsittelyn toimittamisesta ilmeisen tarpeettomana, koska vakuutusoikeudella oli jo käytössään kattavat selvitykset. Esillä olevassa eläkeasiassa kysymys on sellaisesta oikeudellisesta ja samalla osin teknisluonteisesta tulkintakysymyksestä, jonka selvittämiseen kirjallinen menettely soveltui hyvin. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi A:n purkuhakemuksen katsoen, että vakuutusoikeus oli voinut, ottaen huomioon hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen tulkinnan, jättää suullisen käsittelyn toimittamatta.¹⁴⁷

Uudessa hallintoprosessilaissa on arviointikriteerejä ja tilanteita selvennetty, joissa tuomioistuin voi jättää suullisen käsittelyn järjestämättä (57 § 2 mom.). Näillä uudistuksilla ei olla ainoastaan pyritty estämään oikeudenkäyntien viivästymisiä, vaan myös selkeytetty asianosaisille ja viranomaisille hallintoprosessia, valmistelua ja käytäntöjä. Tapauksessa Salomonsson v. Ruotsin oli kyse hoitotuen myöntämisestä, jossa lääkärit olivat antaneet toisistaan poikkeavia lausuntoja liittyen valittajan vamman ja nesteen kulutuksen väliseen syy-yhteyteen. EIT:n mukaan lääketieteellisillä selvityksillä oli ollut huomattava

¹⁴⁶ HE 29/2018 vp s. 38-45.

¹⁴⁷ KHO 2019:119.

merkitys kysymystä ratkaistaessa, ja näissä oloissa suullisella käsittelyllä olisi voitu saada asian ratkaisemisen kannalta relevanttia tietoa.¹⁴⁸

EIT:n oikeuskäytännössä on pidetty riittävänä, että suullinen käsittely on järjestetty samassa asiassa kerran tuomioistuimessa, jossa tavanomaisesti käsittely järjestettäisiin ensimmäisessä oikeusasteessa. Poikkeustapauksia kuitenkin on, mutta lähtökohtaisesti yleisessä oikeusasteessa ei ole enää tarvetta järjestää suullista käsittelyä, vaikka alemmassa asteessakaan ei olisi käsittelyä järjestetty.¹⁴⁹ Matti Pellonpää on tarkastellut laajasti EIT:n ratkaisukäytäntöä ja todennut, että EIT on pitänyt EIS 6 artiklan edellyttävien asioissa suullista käsittelyä ainakin yhdessä oikeusasteessa. Sääntö ei ole kuitenkaan täysin poikkeukseton tuomioistuimessa, etenkin kun tarkastellaan uudempaa oikeuskäytäntöä. Tältä osin hän viittaa myös edellä mainittuun Salomonssonin tapaukseen.¹⁵⁰

3.3.3 Tiedoksisaanti ja sähköinen asiointi

Todisteellinen tiedoksianto on tuomioistuinmenettelyn kannalta aikaa vievää aiheuttaen samalla runsaasti kustannuksia. Osapuolen tulee noutaa lähetetty asiakirja määräajassa postin toimipaikasta. Hallinto-oikeuksissa asiakirjat saatetaan lähettää saantitodistuksin useaan otteeseen vastaanottajalle postitoimipaikkaan noudettavaksi, joka entisestään pidentää asian käsittelyaikaa sekä aiheuttaa yhä enemmän hallinnollista työtä ja kustannuksia sekä tuomioistuimelle että välillisesti yksityisille asianosaisille. Hallintopäätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksiannosta säädetään Hallintolain 9 sekä 10 luvuissa. Säädettyt asiat liittyvät esimerkiksi tiedoksiantotapaan (55 §) sekä todisteelliseen tiedoksiantoon (60 §). Hallintotuomioistuimen päätöksen tiedoksiannosta säädetään Hallintoprosessilain 9 luvussa.

¹⁴⁸ EIT Salomonsson v. Ruotsi 2002.

¹⁴⁹ HE 29/2018 vp s. 39.

¹⁵⁰ Pellonpää ja muut, 2012, s. 516–526.

Useimmiten viivästyksiin liittyy asioiden ruuhkautuminen¹⁵¹. Hallituksen esityksessä vuonna 2008 ehdotettu asian kiireelliseksi määrittäminen tietyissä käsittelyissä oli Suomelta tietoinen liike ennalta ehkäistä käsittelyiden viivästyminen¹⁵². Hallintoprosessilakiin muokattiin tiedoksisaantiin liittyviä seikkoja, jolloin voitiin entistä herkemmin antaa hallintotuomioistuimen päätös tiedoksi ilman saantitodistusta tai muulla todisteellisella tiedoksiantotavalla, esim. kuulutuksena tai haastetiedoksiantona¹⁵³. Näitä vaihtoehtoisia tiedoksiantotapoja tulee käyttää kuitenkin vasta silloin, kun asiaa ei muuten ole saatu asianosaiselle tiedoksi, vaikka tavallinen tiedoksianto on pääsääntö. Tämä seikka nopeutti eräissä asiaryhmissä prosessia merkittävästi, kun todisteellisen tiedoksiannon prosessuaaliset viivästymiset vähentyivät, ja toimintatavat muuttuivat hallintotuomioistuimissa jouhevammaksi. Uudistus antaa hallinto-oikeuksille mahdollisuuden valita laajemmin tarkoituksenmukaisin tiedoksiantotapa¹⁵⁴.

Sähköistä asiointia on pienin askelin otettu myös hallintoprosessissa käyttöön laajemmin. Asianosaisten asemaa tehostetaan, koska sähköinen asiointi mahdollistaa joustavan käsittelyn ajasta ja paikasta riippumatta. Sähköinen asiointi ei ole ainoastaan käytännöllistä alentaen samalla kuluja, vaan myös ajallisesti tehokasta, kun paperisista käsittelyistä pystytään luopumaan.¹⁵⁵ Yleissäännöksestä säädetään sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annetussa laissa (13/2003). Sähköistä asiointia ei kuitenkaan kannateta koko yhteiskunnan tasolla ja myös osa viranomaisista ovat sitä vastaan, että asiointia sähköistettäisiin hallintoprosessissa entistä enemmän. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies korosti lausunnossaan 2017, että kannattaa hallintolainkäyttöön ehdotettuja muutoksia, mutta on kuitenkin huolestunut sähköisen asioinnin tietoturvakysymyksistä. Hallinto-oikeudessa käsitellään salassa pidettäviä asioita, jolloin tietojen salassapitoa koskevat vaatimukset on otettava tarkasti huomioon.¹⁵⁶

¹⁵¹ Mäntylä, 2019, s. 17.

¹⁵² LaVM 3/2009 vp s. 3.

¹⁵³ HE 29/2018 vp s. 164.

¹⁵⁴ Helsingin hallinto-oikeus, 2011, s. 4.

¹⁵⁵ Kulla, 2018, s. 61.

¹⁵⁶ OM, 48/2017, s. 11.

Oikeusministeriössä alkoi vuonna 2016 neljän vuoden toimikausi hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmän kehittämishankkeelle (HAIPA), joka otettiin tuomioistuimissa käyttöön vuonna 2021¹⁵⁷. HAIPA:n tarkoituksena on uudistaa hallintotuomioistuinten toimintatapoja ja prosesseja, jotta ne olisivat tehokkaita ja samankaltaisia. Järjestelmän avulla hallintotuomioistuin pystyy olemaan sähköisesti yhteydessä asiantuntijoihin, viranomaisiin, kansalaisiin ja yhteisöihin. Järjestelmien sujuva käytettävyys sekä kehittäminen työmenetelmiin sopiviksi ja tehokkaiksi on tavoite tuomioistuinlaitoksen tietojärjestelmähankeissa¹⁵⁸. HAIPA:n käyttöönotto on yhä kesken, ja sähköistä tiedoksiannon laajaa hyödyntämistä pyritään yhä tehostamaan, jotta tulevaisuudessa kanssakäyminen voisi olla täysin sähköistä ja samalla ajallisesti tehokkaampaa. Hallituksen esityksessä 29/2018 arvioitiin saantitodistusmenettelyn muutoksen vähentävän kustannuksia jopa tuhansilla euroilla vuosittain. HAIPA-järjestelmän ylläpito ja kehittäminen kuuluvat nykyään Tuomioistuinvirastolle.

Uuden asianhallintajärjestelmän julkaiseminen oli tuomioistuimissa jo pitkään toivottua¹⁵⁹, jossa kokonaiskäsittelyaika koskevien tietojen välittyminen on koettu yhä helpommaksi. Tuomarin ei tarvitse aktiivisesti kiinnittää asioihin huomiota pysyäkseen kokonaiskäsittelyajassa perillä. Kuitenkin asianosaisille ja hallinnon asiakkaille ei täysin sähköisiin menetelmiin siirtyminen ole niin yksinkertaista. Tuomareille ja tuomioistuinten henkilökunnalle sekä viranomaisille on mahdollista pitää sähköisistä menettelytavoista koulutuksia ja turvata tukea, mutta jokaiselle Suomen kansalaiselle intensiivinen tuki sähköisten menetelmien käytön kanssa ei ole mahdollista. Palveluja tarvitsevilla ei kaikilla ole tietoa tai taitoja käyttää sähköisiä palveluita, vaikka asiakkaille asetetaankin uusia vaatimuksia¹⁶⁰.

¹⁵⁷ HE 29/2018 vp s. 47.

¹⁵⁸ OM, 2021, s. 7.

¹⁵⁹ PeVM 1/2010 vp. s. 4.

¹⁶⁰ Kulla, 2018, s. 12–13.

3.4 Erityinen korvausvelvollisuus

”Riippumatta siitä, kuinka oikeudenkäyntikulut muutoin on korvattava, oikeudenkäynnin osapuoli voidaan velvoittaa korvaamaan toiselle osapuolelle ne kulut, jotka ovat aiheutuneet siitä, että osapuoli on tahallisesti tai huolimattomuudesta ilmeisen tarpeettomasti pitkittänyt oikeudenkäyntiä.” (HOL 96 §)

Hallintoprosessilaissa 96 § mahdollistaa asianosaiselle korvauksen tietyistä oikeudenkäyntikuluista, joka voidaan myös nähdä olevan yksi jälkikäteisistä oikeussuojakeinoista. Korvausten saaminen ei poista aiheutunutta loukkausta tai harmia, joka asianosaiselle on aiheutunut. Korvaus voi kuitenkin korvata oikeudenkäynnin viivästymisestä aiheutunutta huolta ja epävarmuutta. Pykälää sovelletaan oikeudenkäynnin osapuoleen ja hänen edustajaansa tai avustajaansa, joilla on velvollisuus korvata tarpeettomasta oikeudenkäynnin pitkittymisestä aiheutuneet kulut¹⁶¹. Useassa Euroopan neuvoston jäsenvaltiossa on otettu käyttöön järjestelmä viime vuosina, jossa asianosaisella on oikeus saada rahakorvaus valtiolta oikeudenkäynnin viivästymien vuoksi. Näitä EIT on pitänyt laajalti tehokkaina oikeussuojakeinoina.¹⁶²

Tarpeettomana pitkittämisenä voidaan pitää uuden selvityksen esittäminen myöhemmin, vaikka selvitys olisi voitu esittää jo aiemmin, väitteen esittämistä, jonka oikeudenkäynnin osapuoli tietää perusteettomaksi, suullisesta käsittelystä tai muusta käsittelystä pois jääminen ilman laillista estettä tai muuta vastaavaa oikeudenkäyntiin liittyvää menettelyä. Esimerkiksi osapuolen poissaolo suullisesta käsittelystä ilman laillista estettä aiheuttaa sen, että käsittelylle on löydettävä uusi käsittelypäivä ja järjestää koko käsittely uudestaan. Kyse voi tällöin olla tahallisuudesta tai huolimattomuudesta (HOL 96 §). Painavan syyn vuoksi voi osapuoli oikeudenkäynnin myöhemmässä vaiheessa esittää myös lisäselvityksiä, esimerkiksi liittyen vastapuolen vastaukseen. Osapuolten tulee koko oikeudenkäynnin ajan toimia niin, ettei asian käsittely pitkittyisi turhaan. Osapuoli joutuu korvaamaan kustannukset, vaikka olisikin oikeutettu saamaan

¹⁶¹ HE 29/2018 vp s. 169.

¹⁶² HE 233/2008 vp. s. 8.

oikeudenkäyntikulukorvausta HOL 95 §:n tai muun lain nojalla. Yksityinen henkilö voidaan määrätä korvaamaan myös julkiselle taholle.¹⁶³

Erityinen korvausvelvollisuus kattaa ainoastaan ne kulut, jotka ovat todellisuudessa aiheutuneet viivästymisestä. Nämä oikeudenkäyntikulut voivat liittyä esimerkiksi oikeudenkäyntikirjelmän laatimisesta, asian ratkaisemiseksi tarvittavan selvityksen hankkimisesta ja muusta oikeudenkäynnin valmistelusta aiheutuneista kuluista, suulliseen käsittelyyn tai muuhun oikeudenkäyntitilaisuuteen osallistumisesta aiheutuneista kuluista tai todistajalle, asiantuntijalle, asiamiehelle tai avustajalle maksettava korvaus tai palkio (97 §). Osapuolen lisäksi on tämän edustaja, avustaja tai asiamies toimittava joutuisasti käsittelyn aikana. Tuomioistuin voi määrätä yhteisvastuullisesti korvattavia kuluja, mikäli avustaja, edustaja tai asiamies ovat omalla toiminnallaan osapuolen kanssa tai ilman pitkittäneet oikeudenkäyntiä.¹⁶⁴ Yhteisvastuullisesta korvausvelvollisuudesta säädetään 99 §:ssä. Korvaus on vaadittava ennen hallintotuomioistuimen päätöstä, jolloin ratkaisu oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta annetaan pääasian yhteydessä (98 §).

Korvausvelvollisuudesta on lisää hyvityslaissa, jossa säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy (HyvitysL 1 §). Hallintolainkäyttöasiassa oikeus hyvitykseen on vain sellaisella yksityisellä asianosaisella, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia välittömästi koskee (3 § 2 mom.). Oikeudenkäynnin nähdään alkavan, kun vireillepanoasiakirja on toimitettu asianomaiselle tuomioistuimelle tai viranomaiselle, ellei asiassa ole lain mukaan vaadittu oikaisuvaatimuksen tai muun vastaavan hallintomenettelyssä käsiteltävän vaatimuksen tekemistä (5 §). Oikeudenkäynnin keston lisäksi arvioinnissa otetaan huomioon asian laatu ja laajuus, asianosaisten, viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta oikeudenkäynnissä ja asian merkitys asianosaiselle sekä myös EIT:n oikeuskäytäntö (4 §).

¹⁶³ HE 29/2018 vp s. 169–170.

¹⁶⁴ HE 29/2018 vp s. 170.

Hyvityksen määrä on 1 500 euroa vuodessa kultakin vuodelta, joka oikeudenkäynti on tuomioistuimen tai viranomaisen vastuulla olevasta syystä viivästynyt. Hyvitys on enintään 10 000 euroa. Mikäli asia nähdään olleen asianosaiselle erityisen merkittävä, voidaan vuosikohtaista korvausta korottaa enintään 2 000 euroon (6 §).

3.4.1 Rangaistusluonteisen hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästyminen

Euroopan unionin lainsäädännön vuoksi rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttö on lisääntynyt hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä. Hallinnolliset sanktiot on otettu käyttöön erityisesti harmaan talouden aloilla.¹⁶⁵

Hallintoprosessilakia sovelletaan, jos hallinnollisen sanktion määrääminen on säädetty tuomioistuimen tehtäväksi. Rangaistusluonteisten hallinnollisten taloudellisen seuraamuksen käsittelyiden viivästymisestä:

”Jos rangaistusluonteisen hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määräämistä koskevan asian käsittely on viivästynyt niin, että viivästys loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa, hallintotuomioistuin voi ottaa viivästyksen huomioon ratkaisussaan.

Tuomioistuin voi viivästyksen hyvittämiseksi alentaa seuraamuksen määrää, lieventää sitä tai poistaa sen kokonaan.” HOL 84 §

Säädös mahdollistaa tuomioistuimen ottamaan asian päätöksenteossa huomioon tilanteet, joissa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa on loukattu. Asia koskee kuitenkin ainoastaan rangaistusluonteisen hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyitä.

¹⁶⁵ OM, 2018, s. 9.

3.5 EU:n jäsenvaltioiden vastuu pitkittyneissä oikeuskäsittelyissä

EU:ssa oikeusturvan toteutuminen on pääsääntöisesti jäsenvaltioiden vastuulla ja kansallisilla oikeusturvajärjestelmillä on keskeinen asema oikeusturvan tehokkuuden ja toimivuuden takaamiseksi. Oikeusturvan toteutumiselle on määritelty EU:n oikeuskäytännössä laadullisia vaatimuksia liittyen oikeusturvan toimivuuteen ja kattavuuteen sekä tehokkuuteen, joita jäsenvaltiot soveltavat kansallisissa tuomioistuimissa ja oikeusturvajärjestelmissä.¹⁶⁶ Jäsenvaltioiden tuomioistuinjärjestelmät eroavat toisistaan ja oikeusturvan toteuttamiselle on olemassa erilaisia prosesseja, vaikka EU-tasolla lainsäädännöllä ja oikeuskäytännöllä on pyritty toimintoja yhdenmukaistamaan. Esimerkiksi Ruotsissa oli aiemmin ongelmana muutoksenhakuoikeuden puuttuminen hallituksen päätöksistä. Tästä seurauksena Ruotsi sai EIT:lta useita langettavia tuomioita, joten 1980-luvulla kehitetty oikeusvalitus mahdollistaa myös naapurimaassa hallituksen ja ministeriöiden päätöksistä valittamiseen.¹⁶⁷

Maahantuloon liittyvissä käsittelyissä tietyt maat, esim. Kypros ja Belgia, ovat ottaneet käyttöön määräajan, jonka kuluessa hakijan on tehtävä hakemus maahan saapumisen jälkeen. Jos näin ei tapahdu, hakemuksen uskottavuus saattaa kärsiä. Maahantuloon liittyvissä kysymyksissä on ollut esillä muun muassa usein viivästyneet käsittelyajat. Esimerkiksi Itävalta, Unkari, Serbia, Sveitsi ja Hollanti ovat ottaneet 8–60 päivän mittaisia määräaikoja käyttöön käsittelyaikoihin, joita on kuitenkin ollut hankala ylläpitää.¹⁶⁸

Joutuisuus on olennainen periaate ja vaatimus viranomaisen toiminnassa. Joissain erityislainsäädännöissä on esimerkkejä tietyistä määräajoista, jota viranomaisen kuuluu noudattaa. Käsittelyajat voivat kuitenkin vaihdella muun lainsäädännön alalla, jossa tiettyjä määräaikoja ei ole asetettu.¹⁶⁹ Saksan oikeuskirjallisuudessa on saavutettu EIT:sta tulkinta, jonka mukaan jokaista oikeusastetta kohden voidaan luokitella kohtuulliseksi

¹⁶⁶ HE 29/2018 vp s. 34.

¹⁶⁷ Hallberg, 2001, s. 84.

¹⁶⁸ Mäntylä, 2019, s. 12.

¹⁶⁹ Väättänen, 2011, s. 559–561.

yhden vuoden käsittelyaika. Myös EIT on joissain tapauksissa maininnut tämän tulkinnan¹⁷⁰.

Useassa maassa on viime vuosien aikana otettu käyttöön laki, joka oikeuttaa hyvitykseen, jos EIS:n 6 artiklaa on loukattu¹⁷¹. Korvauksen on oltava kansallisessa tuomioistuimessa kuitenkin riittävä. Esimerkiksi Italiassa riita-asioiden oikeudenkäyntien viivästyminen oli muodostunut laajaksi ongelmaksi, jonka vuoksi vuonna 2001 säädettiin niin sanottu Pinto-laki. Pinto-lain mukaan jokaisella, joka on kärsinyt taloudellista tai muuta vahinkoa on oikeus kohtuulliseen korvaukseen, jos EIS:n 6 artiklan mukaista oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa on loukattu¹⁷². Pinto-lain voimaantulon jälkeen EIT antoi Italialle tuomioita liian vähäisistä korvauksista¹⁷³. Italia on ollut aiemmin suurissa vaikeuksissa viivästyneiden oikeudenkäyntien ja puuttuvien oikeussuojakeinojen vuoksi, johon Pinto-laki oli vastaus¹⁷⁴.

Ruotsin hallintolaissa (förvaltningslag 1986:223) on eritelty, että asian käsittely tulisi olla yksinkertaista ja joutuisaa, mutta tiettyjä määräaikoja tai oikeussuojakeinoja ei sielläkään ole määritelty. Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestelmät ovat hyvin samankaltaiset, mutta Ruotsissa on yhtä henkeä kohden suurempi määrä resursseja käytettävänä oikeudenkäyntimenettelyissä kuin Suomessa, jolloin asian joutuisa käsittely voidaan jo resurssien puitteissa taata paremmin¹⁷⁵. Tanskassa ei ole myöskään erityisiä määräaikoja. Tanskan eduskunnan oikeusasiamiehellä on kuitenkin suuri rooli, joka tekee viranomaisia ohjavia kannanottoja. Norjassa viranomaisen on annettava asianosaiselle tieto, jos asian käsittely on viivästyneessä. Viranomaisen on myös eriteltävä viivästymisen syyt ja annettava uusi arvioitu käsittelyaika. Itävallassa viranomaisella on kuusi kuukautta aikaa tehdä ratkaisu. Jos ratkaisua ei tule kuuden kuukauden kuluttua voi asianosainen tehdä ylemmälle

¹⁷⁰ Launiala, 2015, s. 12.

¹⁷¹ OM, 2006, s. 24–26.

¹⁷² HE 233/2008 vp s. 8.

¹⁷³ OM, 2006, s. 26.

¹⁷⁴ Ovey & White, 2002, 168.

¹⁷⁵ PeVM 1/2010 vp. s. 4.

toimivaltaiselle viranomaiselle hakemuksen, jossa pyytää tämän tekevän ratkaisun asiaan. Hakemus voidaan hylätä, jos viivästyminen ei ole tapahtunut alkuperäisen viranomaisen toiminnan vuoksi.

Suomessa ei ole käytössä kiinteitä määräaikoja, jonka vuoksi EIS:n velvoitteiden tulkitseminen on tuottanut vaikeuksia.¹⁷⁶ Suomessa on pyritty samankaltaiseen toimintaan, jossa viranomaisten tulisi antaa asianosaiselle aina arvioitu käsittelyaika käsittelyyn. Tieto käsittelyajoista tulisi julkaista yleisessä tietoverkossa, jolloin kaikki voisivat valvoa niiden toteutumista.¹⁷⁷

¹⁷⁶ OM, 2008, s. 16–21.

¹⁷⁷ OM, 2008, s. 46.

4 Tuomarin riippumattomuus

Perussääntö on, että tuomioistuimet ovat riippumattomia¹⁷⁸. EU-oikeus on erityinen, koska sen soveltamisessa käytetään pääsääntöisesti tulkintamalleja. Tavoitteena on, että tulkintamallit olisivat kaikilla lähtökohtaisesti samankaltaiset ja yhdenvertaiset. Erilaisille tulkinnoille löytyy kuitenkin aina tilaa.¹⁷⁹ Tuomioistuinten riippumattomuutta on pidetty Suomessa ajoittain jopa itsestäänselvyytenä. Tuomioistuinten tulee olla riippumattomia suhteessa lainsäätäjään, hallitusvallan käyttäjään ja viranomaisiin sekä oikeusriidan osapuoliin. Myös tuomioistuinlaitoksen sisällä tuomioistuinten tulee olla riippumattomia niin, ettei korkeampi tuomioistuin vaikuta suoraan alemman tuomioistuimen päätöksen-tekoon.¹⁸⁰

Tuomarin riippumattomuus turvataan pääsääntöisesti esteellisyysäännöksillä, sekä valtiotäätöisestisesti perustuslaissa, mutta pitkälti tuomarin riippumattomuus jää kuitenkin itsesääntelyn varaan¹⁸¹. Esimerkkejä muista Euroopan maista kuitenkin on, kuten Puolasta ja Unkarista, joita on pidetty epädemokraattisimpina järjestelminä verrattuna siihen, mihin Suomessa on totuttu. Myös Suomessa erittäin relevantteja tuomioistuimen toimintaan vaikuttavia seikkoja on suhteellisen yksinkertaista muuttaa yksittäisen hallituksen toimesta tavallisella lainsäädännöllä¹⁸². Toimeenpanovallalla on siis ajateltua yksinkertaisemmat tavat vaikuttaa suoraan tuomioistuihin ja tuomareiden työhön. Helppompi kuin mitä moni uskoisi.

Tuomioistuinten vallankäytön merkitys korostuu kansainvälisten sopimusten lisääntyessä oikeuskäytännössä, jolloin tuomareiden riippumattomuus ja asiantuntemus korostuvat. Vuonna 2004 sai Suomi huomautuksen YK:n ihmisoikeuskomitealta, jossa

¹⁷⁸ KK 684/2012 vp. s. 3.

¹⁷⁹ Mäenpää, 2018, s. 123.

¹⁸⁰ Heuru, 2003, s. 416.

¹⁸¹ Aarnio, 2015, s. 132.

¹⁸² HS, 6.4.2021.

tuomioistuinten riippumattomuus oli turvattava paremmin, jotta yleinen luottamus tuomiovallan itsenäisyyteen vahvistuisi. Suomessa oli tähän aikaan vallan kolmijaon rajat hämäriä, jossa tuomiovalta rinnastettiin useasti toimeenpanovaltaan.¹⁸³ Riippumattomuus edellyttää, että päätöksentekoon ei vaikuta hallinnollinen ohjaus, kuten hallitus tai hallintoviranomaiset. Hallinnollisilla määräyksillä ja ohjeilla ei voida vaikuttaa tuomioistuimen päätöksentekoon.¹⁸⁴ Tämän vuoksi tuomareiden sivutoimet esimerkiksi eduskunnan asiantuntijoina tai korkeimman oikeuden jäsenten välimestehtävät ovat kyseenalaisia, kun salaiset tiedot menettelystä jäävät piiloon tuomarin julkiselta arvioinnilta, esimerkiksi palkkiot ja asian osapuolet. Tämä saattaa heikentää yleistä luottamusta tuomareita ja tuomioistuinlaitosta sekä tuomiovallan itsenäisyyttä kohtaan. Tuomarin riippumattomuudella turvataan oikeudenkäynnin asianosaisia ja suojataan kansalaisia epäasianmukaiselta käsittelyltä ja vallankäytöltä.¹⁸⁵

Perussäännökset tuomioistuinista, ylimpien tuomioistuinten tehtävistä ja tuomarien nimittämisestä ja virassapysymisoikeudesta ovat perustuslain 9 luvussa. Tuomioistuimen riippumattomuus perustuu 3 §:n 3 momenttiin. Tuomioistuinlakiin (673/2016) on koottu säädökset tuomioistuimen toimivallasta, asemasta ja velvollisuuksista. Myös organisaation jäsenistä ja toimivallasta sekä tuomarin nimittämisistä ja virkamiesoikeudelliset erityissäännökset ovat Tuomioistuinlaissa. Riippumattomuus on jaoteltu usein puolueettomuuteen, prosessioikeudelliseen riippumattomuuteen, sosiaaliseen riippumattomuuteen ja tuomarin sisäiseen riippumattomuuteen. Prosessioikeudellinen riippumattomuus liittyy itsenäiseen päätöksentekoon muihin tuomioistuimiin verrattuna. Sosiaalinen riippumattomuus tarkoittaa ulkopuolisten vaikutteiden pois sulkemista ja tuomarin sisäinen riippumattomuus tarkoittaa asialle epärelevanttien motiivien ulos jättämistä.¹⁸⁶

Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Perustuslaissa on myös turvattu tuomioistuinlaitoksen ja tuomareiden itsenäinen ja riippumaton asema. Kaikkia

¹⁸³ KK 684/2012 vp. s. 1.

¹⁸⁴ Mäenpää, 2019, s. 190.

¹⁸⁵ KK 684/2012 vp. s. 1–2.

¹⁸⁶ Hallberg, 2001, s. 13.

riippumattomuuden takeita ei ole määritelty lainsäädännössä, jonka vuoksi on laadittu muita ohjeita ja suosituksia toimintaan käytettäväksi. Esimerkiksi tuomareille on laadittu eettiset periaatteet Suomen tuomariliitto ry:n esittämän hankkeen pohjalta, jotka julkaistiin 12.10.2012. Tuomarin eettiset periaatteet sisältävät yleisperiaatteelliset eettiset suuntaviivat tuomareille hahmottamiseksi ja eri tilanteissa tunnistettavaksi. Tuomarin tulee työssään pyrkiä eettisesti riippumattomaan ja puolueettomaan toimintaan, joka vahvistaa yleisön luottamusta lainkäyttöön ja turvaa lainkäytön asianmukaisuutta. Lainkäytössä tuomari luo oikeutta, jossa lainsäädännön tulkinnanvaraiset oikeusohjeet ovat muuttaneet tuomareiden roolia aikaisemmasta.¹⁸⁷

Yhteiskunnan tosiasioiden tuntemus ja kannanotto edellyttävät tuomareilta asiantuntemusta ja erityistä tarkkuutta. Hieman vanhanaikainen ajatus siitä, että tuomarin tulisi kyetä ratkaisemaan kaikki hallinto-oikeuteen saapuvat asiat on korvattu erikoistumisilla ja erityisasiantuntemuksilla tarvittavissa asioissa. Esimerkiksi ympäristöasiat vaativat yhä laajemmin erityistä osaamista. Tuomarin toiminnassa vallitsee vahvasti lainalaisuusperiaate, vaikka tehtävänä ei ole ainoastaan lukea lakikirjoja, vaan toiminnallaan he luovat oikeutta.¹⁸⁸ Päätöksenteko edellyttää harkintaa tuomareilta, erityisesti joustavien oikeusnormien soveltamisessa. Avoimuus on yksi riippumattomuuden kulmakivistä, joka on suoraan yhteyksissä luottamukseen; mitä läpinäkyvämpää toiminta on, sitä helpompi siihen on luottaa.¹⁸⁹

Tuomioistuimen tulee toimia ilman ulkopuolisten painostusta, joita voivat olla esimerkiksi eri järjestöt ja media, mutta myös hallitus- ja toimeenpanovalta. Lainkäyttötoimintaan eivät saa vaikuttaa myöskään muut prosessin osapuolet, kuten hallintoviranomaiset tai muut tuomarit sekä ylempi tuomioistuin, koska hallintotuomioistuintoiminnan tulee olla täysin itsenäistä. Ulkopuolisilla vaikuttajilla ei saisi perustuslain nojalla olla minkäänlaisia ohjaavia tai painostavia vaikutuksia asian prosessiin ja riippumattomuuteen sekä

¹⁸⁷ Suomen tuomariliitto ry, 2012, s. 2–3.

¹⁸⁸ Hallberg, 2001, s. 13.

¹⁸⁹ Ervo, 2015, s. 183.

miltä tuomioistuintoiminta näyttää ulospäin.¹⁹⁰ Tuomioistuin käyttää tuomiovaltaa vain lain nojalla (PeL 2.3 §), jonka vuoksi lainsäätävä ohjaa käytännössä suoraan tuomioistuinten toimintaa tuomioistuinten ollessa riippuvaisia laista. Ohjaus tapahtuu kuitenkin vain ja ainoastaan lainsäädännön kautta, eikä lainsäätäjäkään voi vaikuttaa muulla tavoin tuomioistuimen päätöksentekoa¹⁹¹.

Riippumattomuudessa on keskeisesti kyse päätöksenteon itsenäisyydestä, koska ratkaisut ovat aina yksittäistapauksia. Erityisen painavia tekijöitä riippumattomuudessa ovat myös tuomioistuintoiminnan lakiperustaisuus, tuomarien nimittämismenettely sekä virassapysymisoikeus. Poliittis-yhteiskunnallinen näkökulma tuomarin asemassa voi saada ajoittain runsaasti kritiikkiä tuomioistuimen ulkopuolelta. Tuomareiden äärimielipiteet poliittisissa ja yhteiskunnallisissa asioissa on kyseenalaista, kuten myös osallistuminen elinkeinoelämässä asiantuntijatehtäviin¹⁹². Edellä mainitut asiat eivät suoraan ole listattu riippumattomuutta vaarantaviksi tekijöiksi, mutta nämä seikat herättävät silti keskustelua tasaisesti. Kaikessa on kuitenkin kyse siitä, miltä toiminta näyttää ulkopuolisille, näyttääkö toiminta objektiiviselta.

Tuomioistuimen riippumattomuuden arviointiin EIT:n oikeuskäytännössä vaikuttavat esimerkiksi minkälainen riippumattomuuden vaikutelma tuomioistuimen toiminnasta on muodostunut ulos päin, miten ja kuinka pitkäksi aikaa tuomioistuimen jäsenet on nimetty ja mitä järjestelyitä on tehty, jotta tuomioistuin pysyisi ulkoisilta haitallisilta seikoilta suojassa.¹⁹³ Tapauksessa *Sacilor Lormines v. Ranska* (2006) EIT arvioi ylimmän hallintotuomioistuimen (Conseil d'Etat) riippumattomuutta. EIT näki tuomioistuimen riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaarantuneen, koska Ranskan hallintotuomioistuintuimella oli vahva liityntä toimeenpanovaltaan. Ranskan ylimmällä hallintotuomioistuintuimella on vahva liityntä toimeenpanovaltaan, koska korkein hallinto-oikeus antaa oikeudellista neuvonantoa hallitukselle. Kyseisessä tapauksessa valittaja väitti

¹⁹⁰ Mäenpää, 2007, s. 221–224.

¹⁹¹ Mäenpää, 2019, s. 190.

¹⁹² Aarnio, 2015, s. 133.

¹⁹³ Pellonpää ja muut, 2012, s. 494.

riippumattomuuden vaarantuneen, koska yksi tuomioistuimen jäsenistä oli nimitetty päätöksen antamisen jälkeen kauppa- ja teollisuusministeriön kansliapäälliköksi. Valittajalla oli juuri kyseisen ministeriön kanssa useita merkittäviä oikeusjuttuja, jolloin EIT katsoi, että nimittäminen saman ministeriön korkeaan virkaan vaaransi tuomioistuimen riippumattomuutta.¹⁹⁴

Luottamus tuomioistuimia kohtaan on oikeusjärjestykselle tärkeä piirre. Yleiseen luottamukseen vaikuttavat esimerkiksi käsittelyajat tuomioistuimissa, päätöksentekoprosessin avoimuus ja tuomarien käytös. Ohessa vain osa mainituista seikoista, joista kuitenkin useimmat keskittyvät palveluhenkisyteen. Tuomioistuimissa tuomarit kohtaavat ihmisiä ja heidän ongelmiaan. Tuomareiden on oltava helposti lähestyttäviä, ja samalla alan ammattilaisia. Kyse ei ole ainoastaan positiivisen ilmapiirin luomisesta, vaan oikeusasiasta. Jopa EIT on korostanut hyvän ilmapiirin merkitystä oikeuskäytännössään. Ihmisten tulee tuntea itsensä turvalliseksi tuomioistuimen käsittelyssä, jotta käsittely voidaan suorittaa kohtuullisessa ajassa sekä muuten parhaalla mahdollisella tavalla.¹⁹⁵

4.1 Oikeusvaltioperiaatteen uhkakuvat ja epädemokraattisuus

Suomessa oikeusjärjestelmä ja perustuslaki perustuvat vallan kolmijako-oppiin, jossa toimeenpano-, lainsäädäntö- ja tuomiovalta kuuluvat eri elimille. Riippumaton tuomioistuinlaitos takaa sen, että vallanpitäjät eivät voi menetellä miten haluavat, kun lainvastaiset päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi myös silloin, kun kyseessä on valtion korkeimpia päättäjiä. Hallitus ja eduskunta eivät voi vaikuttaa yksittäisiin ratkaisuihin. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Kari Kuusiniemen mukaan on mahdollista, että Suomessa voisi valtaapitävät tahot hyökätä oikeusvaltion periaatteita vastaan, koska tuomioistuinten riippumattomuutta ei ole kunnolla turvattu perustuslaissa. Tämän vuoksi yksittäiset hallitukset voivat halutessaan muuttaa tavallista lainsäädäntöä yhdenkin äänen enemmistöllä äänestettäessä eduskunnassa, joka voisi vaikuttaa

¹⁹⁴ EIT tapaus *Sacilor Lormines v. Ranska* 2006.

¹⁹⁵ Ervo, 2015, s. 178–181.

merkittävästi tuomioistuimen toimintaan. Perustuslakia on huomattavasti hankalempi muuttaa verrattuna tavalliseen lainsäädäntöön.¹⁹⁶

Korruptio ja epädemokraattisuus sekä muut haavoittuvaisuudet ovat uhkakuvia, jotka eivät ainoastaan rapauta tuomioistuinten riippumattomuutta, vaan koko oikeusvaltiokäsitystä. EU:n tuomioistuimissa on ollut tapauksia myös tuomareiden eläkeikään liittyen, joissa esimerkiksi tuomareiden eläkeikää, eli pakollista eroamisikää on muutettu, jotta hallitus saisi nuorempia ja itselleen mieleisempiä tuomareita ylimpiin tuomioistuihin. Perustuslaissa ei määritellä tuomareiden eläkeikää eikä esimerkiksi tuomareiden lukumäärää, jolloin hallitus voisi lisätä ylimpien tuomioistuinten tuomareiden määrää tuntu-
vastikin aivan tavallisella lainsäädännöllä.¹⁹⁷ Myös muut uhkakuvat, kuten median ja yleisen kulttuurin vaikutus ovat etenkin nykypäivänä merkittäviä vaikuttamisen keinoja. Esimerkiksi valtion omistaman Ylen rahoitukseen on mahdollista vaikuttaa ohjaavalla tavalla tiettyihin tutkimuksiin ja taiteeseen.¹⁹⁸ Julkisuuspainne voi olla etenkin nykypäivänä uhkakuva tuomarin riippumattomuudessa¹⁹⁹. Media on saavuttanut merkittävän ohjaus-
aseman yhteiskunnassa muokaten kansalaisten yleistä mielipidettä tietyissä asioissa.

Menettelyn tasapuolisuutta ja tuomioistuinten itsenäisyyttä on EIT:n oikeuskäytännössä korostettu. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen presidentti Róbert Spanón mukaan EIT:een tehtävissä valituksissa voi huomata entistä enemmän tapauksia, jotka liittyvät tuomioistuinten itsenäisyyteen. Spanón mukaan, EIS:n viestiä tulee kirkastaa yhä enemmän Euroopan neuvoston jäsenmaiden keskuudessa, jotta oikeusvaltiota kohdistuvat paineet saataisiin hillittyä. Tätä varten tarvitaan poliittista ja taloudellista tukea.²⁰⁰

Oikeusvaltioon kohdistuvat paineet eivät keskity ainoastaan Suomeen. Korkeimman oikeuden entinen presidentti Pauliine Koskelo on kertonut, kuinka hän joutui

¹⁹⁶ Kerkelä, 2021.

¹⁹⁷ Kerkelä, 2021.

¹⁹⁸ HS, 6.4.2021.

¹⁹⁹ Aarnio, 2015, s. 134.

²⁰⁰ Ikäheimonen, 2022.

toimikaudellaan useasti vaatimaan oikeuslaitoksen uudistamista. Hän on painottanut oikeusturvan parantamista ja tuomioistuintoiminnan tehostamista. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset eivät aina täyty, koska Suomessa hallitus on vähentänyt määrärahoja.²⁰¹ Muualta Pohjoismaista on saatu huolestuttavia esimerkkejä siitä, miten oikeusvaltion periaatteita voidaan loukata.²⁰² Islanti tuomittiin vuonna 2019 EIT:ssa juuri kyseisten oikeusvaltioperiaatteiden loukkauksesta, koska maan oikeusministeri oli valinnut tiettyihin virkoihin hänen omia suosikkejaan ja sivuuttanut asiantuntijoiden esitykset tuomareiden nimityksistä²⁰³.

4.2 Tuomarin puolueettomuus

EIS:n 6 artiklassa mainitaan tuomarin puolueettomuudesta sekä riippumattomuudesta. Näillä käsitteillä on toisistaan eroavat tarkoitukset, jossa puolueettomuudessa on kyse tuomioistuimen tai sen jäsenen asemasta tietyssä oikeudenkäynnissä. Tuomioistuin ei voi toimia riippumattomasti, mikäli se ei ole puolueeton. Puolueettomuutta tarkastellaan tuomioistuimessa asian käsittelyssä olleen kokoonpanon jäsenten perusteella. Riippumattomuudessa on kyse rakenteellisista seikoista, kuten onko tuomioistuin tai sen jäsenen sidoksissa kyseisen tapaukseen haitallisesti suhteessa toimeenpanovaltaan, osapuoliin tai lainsäätäjiin. Esimerkiksi läheinen yhteys toimeenpanovaltaan, organisaatioon tai osapuolena olevaan viranomaiseen voisivat asettaa tuomioistuimen EIS:n 6 artiklan vastaiseksi.²⁰⁴

Tuomarin puolueettomuus voidaan nähdä olevan subjektiivista tai objektiivista. Subjektiivinen puolueettomuus tarkoittaa tuomarin puolueettomuutta suhteessa osapuoliin. Tuomarin tulee toimia tasapuolisesti ja välttää kaikki syrjimin tai suosiminen prosessin aikana. Tällöin erityisesti esteellisyyssäännökset korostuvat. Objektiivisessa

²⁰¹ Sajari, 2016.

²⁰² Kerkelä, 2021.

²⁰³ EIT tapaus Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti (12.3.2019).

²⁰⁴ Pellonpää ja muut, 2012, s. 491.

puolueettomuudessa ulkopuolisten tahojen ja tarkastelijoiden tulisi olla vakuuttuneita siitä, että toiminta on puolueetonta.²⁰⁵ Tuomarin omalla käytöksellä voi olla suuri merkitys asian käsittelyssä. Tuomarin ei tarvitse olla täysin tunteeton toiminnassaan, mutta empatia ja sympatia saattavat jo olla piirteitä, jotka vaikuttavat asian puolueettomuuteen, etenkin kun arvioidaan, miltä toiminta näyttää ulospäin. Inhimillisyys ja ihmisarvoilla on kuitenkin keskeinen rooli tuomarin toiminnassa.²⁰⁶

4.3 Esteellisyysääntely

Tuomareiden esteellisyyskysymyksissä arvioidaan ensinnäkin sitä, voiko tuomari vaikuttaa asian käsittelyyn sukulaissuhteen, taloudellisten sidonnaisuuksien tai muun erityisen syyn vuoksi hänelle suotuisammaksi. Tuomarin toiminta ei voida katsoa olevan objektiivista, mikäli sidonnaisuus johonkin osapuoleen katsotaan vaikuttavan asian käsittelyyn. Esteellisyysääntöjen merkitys on ilmeinen kansalaisten keskuudessa luoden vahvaa luottamusta tuomioistuinlaitosta ja yleisesti hallintoakin kohtaan. Hallintolain 28 §:n koskien virkamiehen esteellisyysperusteita on saanut vahvasti vaikutteensa tuomarinjäätävyyssäännöstöstä.²⁰⁷ Päätöksentekoa voidaan pitää mielivaltaisena, kun tuomarin harjinta perustuu henkilökohtaisiin pyrkimyksiin. Lähtökohtana on aina, että tuomari on esteetön toimimaan tuomarina, jota kuitenkin arvioidaan tapauskohtaisesti aina erikseen. Esteellisyysääntelyllä pyritään ehkäisemään tilanteita, joissa voitaisiin epäillä tuomarin tasapuolisuutta ja riippumattomuutta asian käsittelyssä. Esteellisyydestä käytetään myös tavallisesti nimitystä jääviys.²⁰⁸

Tapauksessa KHO 2008:83 hallinto-oikeuden tuomari oli esteellinen vammaispalvelulain asiassa, koska hänen puolisonsa oli kunnanjohtajana osallistunut asianosaisen X:n keittiöremontin kustannusten korvaamista koskevaan käsittelyyn kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnassa. Lautakunnassa päätettiin, ettei asianosaisen kodissa oleva keittiön

²⁰⁵ Mäenpää, 2007, s. 225–226.

²⁰⁶ Ervo, 2015, s. 181.

²⁰⁷ Heuru, 2003, s. 202.

²⁰⁸ Mäenpää, s. 2007, s. 226–227.

muutostyö ole tarpeellinen, vaikka asianosainen oli aikaisemmin kaatunut kynnykseen ja katkaissut sormensa. Asianosainen X valitti tästä hallinto-oikeuteen, jossa hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeustuomarin toiminta hallinto-oikeuden käsittelyssä voitiin nähdä olevan aviopuolisoaan tukevaa ja puolueellista. Korkein hallinto-oikeus perusteli, että tämänkaltainen toiminta horjuttaa luottamusta oikeuslaitoksen puolueettomuuteen ja asiallisuuteen.

Tuomarin esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa sekä edelleen hallintoprosessilain 5.3 §:ssä. Kaikkiin tuomareihin sovelletaan samoja esteellisyyssäännöksiä, joiden päätarkoituksena on taata kaikissa tapauksissa toiminnan objektiivisuus. Säännökset ovat luonteeltaan preventiivisiä eli ennalta ehkäiseviä.

Sivutoimisten jäsenten sidonnaisuudet ovat aiheuttaneet toistuvasti esteellisyys- sekä puolueettomuuskysymyksiä eri tuomioistuimissa²⁰⁹. Esteettömyyskysymykset kytkeytyvät vahvasti EIS:n 6(1) artiklaan, jossa käsitellään myös oikeudenkäynnin puolueettomuutta. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2006:25 hallinto-oikeuden asiantuntijajäsen oli esteellinen toimimaan tehtävässään käsitellessään tahdosta riippumattoman mielisairaalahoitoon määrätyn potilaan hoitopäätöstä valitusasiassa. Asiantuntijajäsen oli ennen valituksenalaista päätöstä toiminut hoitavana lääkärinä mielisairaalassa samalla osastolla, jolla potilas oli ollut usein hoidettavana. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja palautettiin hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.²¹⁰

Tapauksessa KHO 2022:19 oli kyse purkuhakemuksesta, joka koski korkeimman hallinto-oikeuden ympäristölupa-asiassa tekemää päätöstä. Purun hakijoiden mukaan asiassa esittelijänä toimineen oikeussihteerin puolueettomuus oli vaarantunut, koska hän oli aikaisemmin toiminut asianajajana asianajotoimistossa, jossa luvan hakija oli ollut asiakkaana. Hakijat katsoivat, että esittelijällä oli aikaisempien tehtävien vuoksi intressi ratkaista asia asianajotoimiston asiakkaille myönteisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden

²⁰⁹ Pellonpää ja muut, 2012, s. 499–500.

²¹⁰ KHO 2006:25.

esittelijään sovellettiin samoja esteellisyyssäännöksiä (HOL 5.1 § ja OK 13 luku) kuin asian ratkaiseviin tuomareihin. Asiassa otettiin huomioon myös EIT:n oikeuskäytännössä sovellettavaa tuomioistuimen puolueettomuutta ja riippumattomuutta koskeva subjektiivinen ja objektiivinen testi. Asiassa arvioitiin, oliko esittelijän palvelussuhde asianajotoimistoon muodostanut sellaisen merkittävän taloudellisen tai henkilökohtaisen riippuvuus- ja lojaliteettisuhteen hänen ja luvan hakijan välille, joka voisi vaikuttaa asian käsittelyyn. Esittelijällä ei katsottu olevan aikaisemman toiminnan vuoksi ennakoasennetta käsiteltävänä olleeseen ympäristölupa-asiaan, koska esittelijä ei ollut aikaisemmin profiloitunut erityisesti kivi- tai maa-ainesalan edustajana. Saatujen selvitysten mukaan, luvan hakija oli ollut esittelijän edustaman asianajotoimiston asiakas, mutta asiassa ei ollut kuitenkaan todettavissa, että asiakassuhde olisi ollut toimistolle erityisellä tavalla merkityksellinen. Purkuhakemus hylättiin.²¹¹

Esteellisyyisperusteisiin kuuluu myös tuomarin ennakoasenne, jossa tuomarilla ei saa olla ennakkollinen asenne tai käsitys kysymyksessä olevassa käsittelyssä. Kyse voi olla asiayhteydestä johonkin tuomarin aiemmin mukana olleeseen käsittelyyn samassa tuomioistuimessa, jossa on mahdollisesti ollut sama asianosainen tai hakija. Kyse voi olla myös tuomarin aikaisemmin tekemästä samankaltaisesta ratkaisusta. Tuomarin tulee itse ottaa oma esteellisyytensä huomioon. Tämän lisäksi tuomioistuin voi ottaa ratkaistavakseen tuomarin esteellisyydyskysymys sekä myös asianosainen voi esittää väitteen esteellisyydestä. Asianosaisella tulee kuitenkin olla näyttöä esteellisyyden perustaksi.²¹² Tapauksessa KHO 2002:91 hallinto-oikeuden jäsenten ei katsottu olevan esteellisiä tapauksessa, vaikka he olivat aiemmin osallistuneet hallinto-oikeudessa samaa valittajaa koskevan toimeentulotukiasian käsittelyyn. Perusteluissa mainittiin, että hallinto-oikeuksissa käsitellään huomattava määrä lyhytaikaisia hakemusasioita, jolloin väistämättä kokoonpanoissa saattaa olla samoja jäseniä ratkaisemassa asiaa.

²¹¹ KHO 2022:19.

²¹² Mäenpää, 2007, s. 228–232.

4.4 Tuomioistuinviraston perustaminen ja asema tuomareiden riippumattomuudessa

Oikeusministeriö asetti vuonna 2016 toimikunnan valmistelemaan tuomioistuinviraston perustamista. Hankkeen toimikausi oli toukokuusta 2016 helmikuuhun 2017 asti, jossa hankkeen loputtua toimikunta ehdotti tuomioistuinviraston perustamisesta.²¹³ Suomalaisessa oikeusjärjestelmässä tuomioistuimien ja tuomareiden riippumattomuutta vaarantavina tekijöinä on pidetty etenkin se, että tuomioistuimet on sijoitettu oikeusministeriön alle²¹⁴. Tuomioistuinviraston perustaminen oli erittäin tervetullut ja haluttu muutos vallan kolmijako-oppia ja riippumattomuuden vahvistamista ajatellen, jolloin riippumattomuus on myös ulkopuolisille selkeästi havaittavissa. Keskusteluja oli käyty jo pitkään, jossa oli halu siirtää keskushallintotehtävät näiden tehtävien hoitamista varten perustettavalle keskusvirastolle²¹⁵. Oikeusministeriön asema suhteessa tuomioistuinlaitokseen oli jo jonkin aikaa ollut hankalassa asemassa. Ministeriön poliittisella johdolla oli pyritty vaikuttamaan tuomioistuinten ratkaisulinjauksiin²¹⁶.

Tuomioistuinviraston perustamishanke aloitettiin tammikuussa 2018, ja jo 25.1.2019 eduskunta hyväksyi lain tuomioistuinlain muuttamisesta (209/2019) ja siihen liittyvät muutoslait (210/2019–212/2019). Lait tulivat voimaan 1.1.2020, jolloin tuomioistuinvirasto aloitti toimintansa. Tuomioistuinviraston tehtäviin kuuluu huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä, toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta ja toteuttamisesta. Tuomioistuinviraston perustamisella tuomioistuinten riippumatonta asemaa korostetaan ja vahvistetaan tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan korkeaa laatua sekä oikeusturvaa.²¹⁷

²¹³ OM013:00/2016.

²¹⁴ KK 684/2012 vp. s. 1.

²¹⁵ HE 136/2018 vp s. 21.

²¹⁶ Aarnio, 2015, s. 132.

²¹⁷ HE 136/2018 vp s. 41.

Tuomioistuinviraston perustamista varten vastaanotettiin 75 lausuntoa, joista 62 kannatti viraston perustamista. Tuomioistuinvirastoa pidetään tärkeänä erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuden takaamiseksi. Tahot, jotka eivät ottaneet kantaa lausunnoissaan viraston perustamisesta, ilmaisivat huolensa tuomioistuinviraston mahdollisuuksista hoitaa osoitettuja tehtäviä, jotta tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus ja hallintotehtävien tehokas toteuttaminen voitaisiin saavuttaa.²¹⁸ Yhtenä strategisena tavoitteena on Tuomioistuinviraston ja Oikeusministeriön sopima vuosien 2022–2025 tulosta-voitteisiin listattu tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen riittävyys, jolloin jokaisella olisi mahdollisuus saada asiansa käsiteltyksi riippumattomassa tuomioistuimessa.²¹⁹

Oikeusvaltiollisen vallan kolmijako-opin toteutuminen ja sen varmistaminen tuomareiden riippumattomuudessa ja puolueettomuudessa, on selvennetty kansainvälisissä asiakirjoissa. Asiakirjoista on havaittavissa tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta ja asemaa koskevia suosituksia ja ohjeita.²²⁰ Esimerkiksi Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa CM/Rec(2010)12 lailla perustetun tuomarineuvoston tehtävänä on käsitellä tuomarien tehokkuus ja vastuualueet sekä turvata oikeuslaitoksen ja tuomareiden riippumattomuus. Kuitenkaan yksittäisten tuomareiden riippumattomuuteen ei tuomarineuvoston tule puuttua. Euroopan neuvoston yhteydessä toimivan Euroopan tuomareiden neuvoa-antavan neuvoston (Consultative Council of European Judges, CCJE) kannanotto nro 10(2007) koskee tuomarineuvostoa. Myös tässä kannanotossa korostetaan neuvoston tehtävää turvata oikeuslaitoksen ja yksittäisen tuomarin riippumattomuutta.

Suosituksissa ja ohjeistuksissa on korostettu tuomareiden asemaa jäsenistössä, jossa neuvoston tulee koostua vain tuomareista tai ainakin selvän enemmistön on oltava tuomareita. Tuomioistuinviraston ylintä päätösvaltaa käyttää johtokunta, joka koostuu kahdeksasta jäsenestä. Yli kuusi jäsenistä on oltava tuomareita, jossa tuomarienemmistön

²¹⁸ OM, 41/2017, s. 8 & 17.

²¹⁹ OM, 2021, s. 1–2.

²²⁰ HE 136/2018 vp s. 17.

nähdään olevan olennainen arvioitaessa riippumattomuusvaatimuksia. Tuomareiden osallistuessa itse keskushallinnon päätöksentekoon turvattaisiin parhaiten tuomioistuinten riippumattomuus.²²¹

Tuomioistuinvirasto huolehtii tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä, tuomioistuinten toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta ja tukemisesta. Virasto toimii oikeusministeriön hallinnonalalla ollessaan kuitenkin itsenäinen virasto. Tämän lisäksi viraston perustamisen perusteluissa korostuivat myös tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden turvaaminen sekä tuomioistuinten taloudellisen ja tehokkaan toiminnan edistäminen. Tuomioistuinvirastosta säädetään tuomioistuinlaissa (2016/673) 19 a luvussa. Viraston perustamisesta arvioitiin aiheutuvan jonkin verran lisäkustannuksia (noin 4 miljoonaa euroa), mutta perimmäisen tarkoituksen ja taloudellisen panostuksen vuoksi viraston perustaminen nähtiin kannattavana. Tuomareiden koulutuksesta vastaa tuomioistuinvirasto yhteistyössä tuomarinkoulutuslautakunnan kanssa. Tämän lisäksi tuomioistuinvirasto vastaa sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.²²²

4.5 Tuomarin virassapysymisoikeus, nimittäminen ja erottaminen

Virassapysymisoikeus on riippumattomuuden yksi tärkeimmistä kulmakivistä, jolloin tuomarin asemaa pidetään hyvin vakaana. Tuomari voidaan julistaa virkansa menettäneeksi ainoastaan tuomioistuimen tuomiolla, joka on kuitenkin harvinaista. Erottaminen vaatii painavat perusteet.²²³ Esteellisyytapauksia on tuomareiden keskuudessa ollut melko vähän. Vuosien 2012–2017 aikana ei ole yhtäkään tuomaria julistettu virkansa menettäneeksi ja esteellisyytapauksia on ollut ainoastaan seitsemän.²²⁴ Syitä erottamiselle voi olla useita, kuten selvät menettelylliset virheet esimerkiksi esteellisyys- ja toimivaltavirheet, jotka hallintotuomioistuimen tulisi ottaa itse huomioon²²⁵.

²²¹ HE 136/2018 vp s. 23–33.

²²² HE 136/2018 vp s. 23–36.

²²³ Mäenpää, 2007, s. 225.

²²⁴ HE 136/2018 vp s. 21.

²²⁵ Koivuluoma & muut, 2020, s. 265.

Laki tuomareiden nimittämisestä (205/2000) määrittelee tuomareiden nimittämismenetelmän.²²⁶ Nimittämislaki kumottiin 2016, jolloin nimittämisperusteista säädetään nykyisin tuomioistuinjaissa. Perustuslain 103 §:ssä on palvelussuhteen pysyvyyden perusteet, joka on periaatteena hyvin vahva²²⁷. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö tuomaria voisi erottaa. Erottaminen vaatii kuitenkin rikosoikeudenkäynnin, jolloin tuomari julistetaan virkansa menettäneeksi (PeL 103.1§).

Edellytykset tuomarin nimittämiselle ovat laissa melko yksinkertaiset, joita voidaan kuitenkin täsmentää erityisillä kelpoisuusvaatimuksilla. Tuomarin nimittämisissä otetaan huomioon myös aikaisempi kokemus sekä henkilökohtaiset ominaisuudet, mutta esimerkiksi virkaiällä ei tässä yhteydessä ole keskeistä merkitystä. Myös muu kuin tuomarin virasta saatu kokemus otetaan huomioon. Tuomarin tulee olla vähintään oikeustieteen kandidaatti, oikeamielinen Suomen kansalainen, joka aikaisemmalla toiminnalla tuomioistuimissa tai muussa virassa pystyy osoittamaan perehtyneisyytensä viran tehtävälleen ja sen menestykselliseen hoitamiseen (Tuomioistuinlaki 11 §). Nimittämislaki on säädetty, jotta tuomareiksi nimitettäisiin pätevien ja ammattitaitoisten tuomareiden lisäksi tasavertaisesti ne tuomarit, jotka virkaan sopivat sillä hetkellä olosuhteet ja muut hakijat huomioon ottaen parhaiten. Syrjinnän kielto on vahvasti läsnä myös tuomareiden nimittämisissä. Tuomareiden tasavertainen ja oikealla tavalla toteutetut nimittämiset luovat pohjaa riippumattomalle toiminnalle koko tuomioistuinlaitoksessa.

²²⁶ KK 684/2012 vp. s. 3.

²²⁷ Mäenpää, 2007, s. 220.

5 Johtopäätökset

Ihmisoikeusvelvoitteet ja sääntely ovat kansainvälistyneet, mutta kansainvälistymiskehityksestä huolimatta ovat kotimaiset erityispiirteet ja vaatimukset erityisen merkittäviä. Oikeusturvaa on kehitettävä niin, että huomioon otettaisiin kansainvälistymisen lisäksi Suomen oikeusjärjestyksen tarpeet.²²⁸ Oikeusvaltioperiaatteet on kirjattu säädösten tasolla, mutta käytännön toteutuksella on viime kädessä suurin merkitys. Oikeusministeriö, oikeushallinto ja muut tahot ovat jo pyrkineet kehittämään oikeusturvaa erilaisin toimenpitein, jotta se vastaisi paremmin EIS:n vaatimuksia. Haasteiden ratkaisemiseksi tarvitaan yhä vahvemmin lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttöä²²⁹.

Hallintomenettelyyn liittyy nykypäivänä oikeuden vahva kansainvälistyminen. EIS:n 6 artikla määrää sopimusvaltioille vähimmäistason perusoikeuksien turvaamiselle. Vähimmäissuojan ei kuulu olla kuitenkaan vähimmäistavoite, jonka alle sopimusvaltiot pyrkisivät. EIT edellyttää, että tarkoituksena ei ole tuoda kaikkia kansallisia ongelmia EIT:een. Kansalliset ongelmat todetaan ja ratkaistaan lähtökohtaisesti kansallisesti.²³⁰ Tuomioistuinten vastuulla on tulkita EIS:ta ja Eurooppa oikeutta oikealla tavalla.

Suomea koskevia tuomioita tulee EIT:sta nykyään vuosittain 0–2. Määrä on laskenut huomattavasti 2000-luvusta, jolloin esimerkiksi vuonna 2007 Suomea koskevia tuomioita annettiin 26. Näistä suurin osa liittyivät oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja erityisesti liian pitkiin oikeudenkäynteihin.²³¹ 2000-luvusta on tultu pitkä matka tähän päivään, jossa resurssien oikeanlainen kohdentaminen, menettelysäännösten- ja ohjeistusten tarkentaminen sekä lainsäädännön vakiinnuttaminen ja uudistaminen näyttävät suuntaa positiiviselle kehitykselle.

²²⁸ Ervo, 2005, s. 453.

²²⁹ PeVM 1/2010 vp. s. 5.

²³⁰ Ervo, 2008, s. 148.

²³¹ Ikäheimonen, 2022.

EIT korostaa EIS:n 6 artiklaa tärkeänä oikeusperiaatteena. Sopimusmääräysten toteutuminen määräytyy valtiosisäisen oikeuden mukaan, jolloin vaatimusten toteuttaminen tuomioistuiminnassa on valtiosisäisen lainsäätäjän ”armoilla”. Tähän lähtökohtaan ei voida kuitenkaan täysin nojautua EIT:n mukaan.²³² EIS:n 6 artiklan soveltamisalaan liittyy yhä edelleen kysymyksiä, jonka vuoksi saattaa artiklan soveltaminen jatkossa laajentua EU:n perusoikeusasiakirjan 47 artiklan mukana, kun EIT:n oikeuskäytäntö laajenee ja täsmentyy yhä edelleen.²³³ Lainsäädännön tulkinnanvaraisuus ja monimutkaisuus tuovat omat haasteensa tuomioistuimintaan. Oikeusjärjestys on muuttunut viimeisten vuosikymmenien aikana monimutkaisemmaksi, josta johtuvat muutospaineet. Unioni- ja ihmisoikeuksien tuntemus käytännön tilanteissa vaatii aiempaa syvällisempää asiantuntemusta. Ongelmaksi lienee olevan se, että tuomioistuintyössä vaaditaan yhä syvällisempää asiantuntemusta entistä pienemmillä resursseilla johtuen julkisen talouden kohtamista paineista.²³⁴

Toimintaedellytykset tuomioistuimissa on turvattava muuttuvassa ympäristössä. Hallintoprosessilakiin tulleilla muutoksilla ei uskottu olevan suurta merkitystä asiamääriin. Hallintoprosessilain uudistuksilla haluttiin täsmentää ja tehostamaa oikeudenkäyntejä hallintotuomioistuimessa nykyisestä²³⁵. Oikeusturvan toteutuminen jokaisella alueella yhdenvertaisesti on yksi keskeisimmistä tavoitteista tuomioistuimissa tulevana vuosina. Tavoitteet luovat pohjaa toiminnalle, joten on myös hyvä, että käsittelyajoille on määriteltävä oikeudellisen linjan keskiarvo, jossa käsittelyaika saa ylittää enintään 3 kuukautta²³⁶.

Koronaviruspandemia on vaikuttanut maailmanlaajuisesti lähes kaikkeen, myös suomalaisen tuomioistuinlaitokseen. Vireillä olevien asioiden määrä on kasvanut ja terveyteen liittyvät turvallisuusnäkökulmat asioiden käsittelyiden järjestämisessä ovat aiheuttaneet sen, että asioiden käsittelyitä on jouduttu keskeyttämään tai käsittelyajat ovat

²³² Pellonpää ja muut, 2012, s. 511.

²³³ Pellonpää ja muut, 2012, s. 490.

²³⁴ Koskela, 2015, s. 140–141.

²³⁵ HE 29/2018 vp s. 58.

²³⁶ TIV, 2022, s. 3.

pidentyneet ruuhkautumisen vuoksi. Ruuhkan purkuun on saatu lisärahoitusta, joka ei alkuun riittänyt, kun työllisyys- ja taloustilanteen heikkeneminen ja siitä johtuvat ihmisten maksuvaikeudet lisäsivät tuomioistuimiin saapuvien asioiden määrää. Vireillä olevien asioiden ruuhkan purku vie aikaa, vaikka esimerkiksi suullisia käsittelyitä on voitu jälleen käydä lähes normaalisti. Vuoden 2022 oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitosten tulossopimuksen tavoitteissa on korostettu, että vuosien 2020 ja 2021 aikana koronaviruspandemian aiheuttamien asiaruuhkien purku olisi jo käynnissä. Koronan vuoksi keskeytetyt asiat tulisi olla ratkaistu vuoden 2022 aikana. Tämä tavoite on listattu tuomioistuineläytöksen toiminta- ja taloussuunnitelmaan vuodelle 2022²³⁷. Vuosien 2024–2025 tavoitteissa on mainittu oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä koskevien asioiden määrästä, joiden ei tulisi nousta enää vuodesta 2019. Tilastojen mukaan toukokuussa 2021 hallintotuomioistuimissa oli edelleen keskeytettyjä asioita 89, jotka olivat vielä vireillä.²³⁸

Resurssipula tai yksittäisen virkamiehen toiminta ei vapauta valtiota vastuusta, vaan kyse on silloin siitä, ettei sopimusvaltio ole pystynyt noudattamaan EIS:n velvoitteita²³⁹. Resurssien lisääminen tuomioistuimille ja viranomaisille ovat ensimmäinen askel ennakkolisempaan ja jouhevampaan toimintaan tuomioistuimissa. Joutuisan asian käsittely voi koitua viranomaisille ja tuomioistuimille hankalaksi, sen ollessa kuitenkin tärkeä osa oikeusturvaa. Suomessa oikeudenkäynnit kestävät edelleen auttamatta kohtuuttoman kauan, joka haastaa oikeusvaltioperiaatteen tarkoituksen. Ainoastaan resurssien lisääminen tuomioistuimissa ei kuitenkaan takaa kaikkiin ongelmiin ratkaisua, etenkin puhuttaessa viivästyneiden oikeudenkäyntien ennaltaehkäisemisestä. Kehittämistarpeita on myös viranomaisyhteistyössä, johtamisessa, työskentelytavoissa, tieto- sekä asianhallintajärjestelmistä ja koulutuksissa.²⁴⁰

²³⁷ TIV, 2022, s. 2.

²³⁸ OM, 2021, s. 6 & 14.

²³⁹ Ervo, 2008, s. 130.

²⁴⁰ PeVM 1/2010 vp. s. 4.

Tuomareille tulee järjestää tarpeen mukaan koulutuksia, jotta monimutkaisimmissakin asioissa olisi tuomareilla valmiudet tunnistaa tosiseikat varhaisessa vaiheessa. Tämä edesauttaisi myös sitä, ettei huolimattomuusvirheiden takia siirtyisi asioita ylemmille tuomioistuimille, joka on myös syy ylimpien tuomioistuinten ylikuormittumiselle.²⁴¹ Tuomareiden koulutuksiin on Suomessa muihin Pohjoismaihin verrattuna panostettu selkeästi vähiten²⁴², joka johtuu sekä resurssipulasta, että puuttuvasta organisaatiosta, joka koulutuksia järjestäisi.²⁴³ Tähän on kuitenkin vastattu perustamalla tuomioistuinvirasto, joka on vastuussa nykyään koulutusten järjestämisestä ja tarpeen kartoituksessa. Tuomioistuinviraston perustaminen on parantanut tuomarien ja tuomioistuinten riippumattomuutta, kun tuomioistuinten tuloksellisuus, tulosohjaus ja kehitystyö keskitettiin oikeusministeriön ulkopuoliselle virastolle. Tuomioistuinviraston tehtävänä on seurata tuloksellisuutta, tasoittaa tuomioistuinten tuottavuudessa ja organisaatioissa olevia eroja, sekä kehittää organisaatiomalleja ja järjestelmiä työn tuottavuuden kannalta.

Suomessa tuomioistuinten riippumattomuus perustuu oikeusvaltioperiaatteeseen, joka voi olla helposti uhattuna. Kari Kuusiniemen mukaan Suomessa tulee käynnistää pikaisesti selvitys tuomioistuinten riippumattomuudesta. Tuomioistuinten pitää pystyä pitämään itsenäinen asema ilman toimeenpano- tai budjettivallan vaikutuksia. Pauliine Koskelon mukaan rahoituksen vuoksi hän on joutunut aiemmin Korkeimman oikeuden presidenttinä taistelemaan siitä, ettei tuomioistuimen toimintaan vaikutettaisi epäasiallisesti eri tavoin. Selvitystöiden aloittaminen on ensimmäinen askel tuomioistuinlaitoksen haavoittuvuuksien löytämiseen, jotka on syytä poistaa ennemmin kuin myöhemmin.²⁴⁴

Hallintoprosessilain uudistuksilla pyrittiin luomaan uusia välineitä viivästyneiden oikeudenkäyntien ehkäisemiseksi ja tuomareiden riippumattomuuden vahvistamiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden aseman vahvistaminen oli merkittävä kehitysaskel hallintoprosessin kannalta. Tämä ilmeni jo Juha Sipilän hallitusohjelmassa (2015), jolloin

²⁴¹ Sajari, 2016.

²⁴² CEPEJ:n selvitys 2014, s. 36.

²⁴³ Koskelo, 2015, s. 159.

²⁴⁴ Kerkelä, 2021.

tuomioistuinten käsittelyaikoja haluttiin lyhentää kehittämällä korkeimmasta hallinto-oikeudesta aito ennakkoratkaisutuomioistuin.²⁴⁵ Hallintoprosessilain menettelysäännösten täsmentäminen auttaa resurssien kohdentamisessa ja hallinnassa, jolloin menettelytapojen erot hallinto-oikeuksien välillä eivät olisi niin suuria ja asianosaiset, hallintoviranomaiset ja asiamiehet olisivat paremmin tietoisia omista prosessuaalisista oikeuksista ja velvollisuuksistaan²⁴⁶.

Hallintotuomioistuinten menettelysäännösten yleispiirteisyyttä on pidetty yhtenä hallinto-oikeuden tunnuspiirteistä. Säännöksiä on kuitenkin mahdollista tulkita ja soveltaa eri tavoin eri hallintotuomioistuimissa. Näiden säännösten täsmentäminen yhdenmuikaistaisi ratkaisukäytäntöjä ja vähentäisi menettelytapojen eroja hallinto-oikeuksien kesken, joka voisi tehostaa hallintotuomioistuinten toimintaa ja resurssien käyttöä. Hallintotuomioistuinten yleispiirteisyydestä ei olla kuitenkaan valmiita luopumaan. Korkeimman hallinto-oikeuden aseman vahvistuminen tuottaa enemmän ennakkopäätöksiä, jotka voisivat yhä enemmän ohjata alueellisten hallinto-oikeuksien toimintaa, ja vähentää niin alempien hallintotuomioistuinten työmäärää kuin myös korkeimman hallinto-oikeuden ruuhkia.

EIS:n sopimuskohtien ja EIT:n ratkaisukäytännön vahva tuntemus on merkittävää joutuisan käsittelyn ja oikeusturvan turvaamiseen. Tuomarin riippumattomuuteen ja esteellisyysperusteisiin sekä niiden tulkintaan on luontevaa soveltaa samoja yleisiä perusteita, joita Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käyttää. Oikeuskäsittelyissä on saatu tehtyä merkittäviä muutoksia jo olemassa olevilla lainsäädäntö- ja budjettiudistuksilla, jolloin keskimääräiset käsittelyajat voidaan katsoa olevan eurooppalaisittain vertailukelpoisella tasolla²⁴⁷. Hallintotuomioistuimen menettelytapojen ennakoitavuus on yksi jouhevan käsittelyn kulmakivistä. Hallintoprosessin ja tuomioistuinlaitoksen kehittämistarpeita on vuosien ajan kartoitettu ja pyritty keksimään ratkaisuja. Oikeusjärjestelmän tulee

²⁴⁵ HE 29/2018 vp s. 9.

²⁴⁶ HE 29/2018 vp s. 61.

²⁴⁷ PeVM 1/2010 vp. s. 3

muuttuvassa maailmassa täyttää yhä enemmän vaatimuksia, mutta yhä pienemmillä resursseilla. Oikeudenmukaiset oikeudenkäynnit vaativat ennen kaikkea toimivia ja selkeitä menettelytapoja, tehokkaasti kohdennettuja lisäresursseja ja muutoshalukkuutta. Kokonaisuus on kasvanut suureksi, jossa tärkeintä loppujen lopuksi on turvata ihmisoikeusvaatimukset ja toteuttaa oikeudenmukainen oikeudenkäynti jokaiselle.

Lähteet

- Aarnio, A. (2015). *Oikeusturva, demokratia ja hyvinvointi*. Teoksessa: Isännän ääni : juhla-kirja Erkki Kustaa Rintala 1935. Toim. Korhonen, P. & Saranpää, T. Helsinki : Talentum Pro.
- Ervo, L. (2005). *Oikeudenmukainen oikeudenkäynti*. Helsinki: WSOY. Rajattu pääsy. Noudettu 2022-08-29 osoitteesta: <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/BAJBHXCTDG#/kohta:1/piste:b6078>
- Ervo, L. (2008). *Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus: käsikirja lainkäyttäjille*. Helsinki: Talentum.
- Ervo, L. (2015). *Pitäisikö oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin määritellä uudelleen? – Riitaprosessi yhteiskunnallisena keskusteluna*. Teoksessa: Isännän ääni: juhla-kirja Erkki Kustaa Rintala 1935. Toim. Korhonen, P. & Saranpää, T. Helsinki: Talentum Pro.
- Halila, H. (2006). *Onko meillä varaa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin?* Defensor legis. 87/4. 644–649.
- Hallberg, P. (2001). *Oikeudenmukainen oikeudenkäynti 2000-luvulla*. Kauppakaari: Lakimiesliiton kustannus. Talentum Media Oy.
- Helsingin Sanomat. 6.4.2021. *Oikeusvaltion kannattaa selvittää haavoittuvuutensa – tuomioistuimien riippumattomuus ei ole Suomessakaan itsestäänselvyys*. Pääkirjoitus: Helsingin Sanomat
- Heuru, K. (2003). *Hyvä hallinto*. Edita Prima Oy: Helsinki.

- Husa, J. (1995). *Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta*. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. (2001). *Kirjoitetaan juridiikkaa: Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen* (4. painos). Helsinki: Talentum.
- Ikäheimonen, T. (2022). Henkilö kuvassa: *Aaria ihmisoikeuksille*. ADVOKAATTI 3/2022.
- Karppi, I., Lehto, K. ja Mäntylä, N. (2018). *GOVERNANCE III Hallintaa ja yhteistyötä*, Tampere 2018: Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu
- Kerkelä, L. (2021). *Suomen tuomioistuinten riippumattomuus ei välttämättä kestäisi epä-demokraattisesti toimivaa hallitusta – KHO:n presidentin mielestä asiasta on käynnistettävä pikaisesti selvitys*. Helsingin Sanomat. 6.4.2021.
- Koivuluoma, A., Paso, M., Saukko, P., Tarukannel, V., Tolvanen, M. (2020). *HALLINTOLAIN KÄYTTÖ* (2., uudistettu painos). Noudettu 2022-10-3 osoitteesta [https://verkko-kirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/DAEBIXDTEB#kohta:HALLINTOLAINK\(\(c4\)YTT\(\(d6\)\(\(20\)/piste:b1356](https://verkko-kirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/DAEBIXDTEB#kohta:HALLINTOLAINK((c4)YTT((d6)((20)/piste:b1356)
- Koskelo, P. (2015). *Oikeusvaltion säröjä ja huolenaiheita*. Teoksessa: Isännän ääni: juhla-kirja Erkki Kustaa Rintala 1935. Toim. Korhonen, P. & Saranpää, T. Helsinki: Talentum Pro 2015
- Kulla, H. (2018). *Hallintomenettelyn perusteet*. Alma Talent. Noudettu 2022-01-09 osoitteesta [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/IAHBEXDTEB#kohta:HALLINTOMENETTELYN\(\(20\)PERUSTEET\(\(20](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/IAHBEXDTEB#kohta:HALLINTOMENETTELYN((20)PERUSTEET((20)

- Kuusiniemi, K. (2021). *Hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen roolit – harkintavalta, erityisasiantuntemus, valituslupajärjestelmä*. Aessorin esivalintakoetta varten 2021. Noudettu 10–13–2022 osoitteesta: <https://www.lakimiesyhdistys.fi/wp-content/uploads/2021/12/Kuusiniemi-Kari-C44.pdf>
- Launiala, M. (2015). *Esitutinnan viivästymisestä ja asianosaisen oikeussuojakeinoista*. 8(1), 7-17. Rajattu pääsy. Noudettu 2019-11-11 osoitteesta edilex.fi/artikkelit/14991.pdf
- Mäenpää, O. (2011). *Oikeus hyvään hallintoon*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Mäenpää, O. (2018). *Hallinto-oikeus* (2. painos). Helsinki: Alma talent.
- Mäenpää, O. (2019). *Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Hallintoprosessioikeuden perusteet*. Helsinki: Alma Talent.
- Mäntylä, N. (2019). *Joutuisuuden haasteet turvapaikkamenettelyssä*. *Oikeus*, (48)1, 8–27. <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/19646.pdf>
- Nieminen, A. (2016). *Viivästymishyvitys ja oikeudenkäynnin viivästymisen arvioinnin elementit rikosprosessissa*. Teoksessa: Kirjoituksia rikosprosessioikeudesta (s. 297–300). P. Koponen, R. Lahti, E. Konttinen & D. Nardo (Toim.). Helsinki: Helsingin hovioikeus. https://oikeus.fi/hovioikeudet/helsinginhovioikeus/material/attachments/oikeus_hovioikeudet_helsinginhovioikeus/julkaisut/2016/Ap6o7Zdnd/Yliopistopainotteinen_laatuhanke_2016_Kirjoituksia_rikosprosessioikeudest.pdf

- OM (2006). *Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan*. Oikeusministeriön työryhmämietintö (21). Helsinki: Oikeusministeriö. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75997/omtr_2006_21_oikeussuojakeinot.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- OM (2008). *Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä*. Passiivisuustyöryhmän ehdotus 2008:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-758-6978-952-466-759-3>.
- OM (2016). *Tuomioistuinviraston perustamista valmisteleva toimikunta 16.5.2016 - 28.2.2017*. OM013:00/2016. Helsinki: Oikeusministeriö. Noudettu 2022-10-09 osoitteesta: <https://oikeusministerio.fi/hanke?id=a4e3e12c-a96a-48ca-9f8c-96bb45e95740>
- OM (2017). *Tuomioistuinviraston perustaminen. Lausuntotiivistelmä*. Oikeusministeriön julkaisu 41/2017. Helsinki: Oikeusministeriö. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/a4e3e12c-a96a-48ca-9f8c-96bb45e95740/4307b330-a484-4c5f-97c8-04e2b325eaf6/YHTEENVETO_20171013224501.pdf
- OM (2017). *Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa*. Oikeusministeriön julkaisu 48/2017. Helsinki: oikeusministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160306/OMML_48_2017_Oikeudenkaynti_hallintoasioissa_Lausuntotiivistelma.pdf
- OM (2018). *Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö*. Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018. Helsinki: Oikeusministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161352/OMML_52_Rangaistusluonteisia_hallinnollisia_seuraamuksia.pdf?sequence=1

- OM (2021). *Oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen tulossopimus 2022–2025*. Tulossopimusasiakirja VN/14716/2021. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Ovey, C., & White, R. (2002). *Jacobs and White, European convention on human rights*. (Third edition). Oxford: Oxford University Press.
- Pellonpää, M., Gullans, M., Pölönen, P. & Tapanila, A. (2012). *Euroopan ihmisoikeussopimus* (5. uudistettu painos). Helsinki: Talentum. Rajattu pääsy. Noudettu 2022–15–06 osoitteesta [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/DAF-BIXBTEB#kohta:EUROOPAN\(\(20\)IHMISOIKEUSSOPIMUS\(\(20\)/piste:b2](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/DAF-BIXBTEB#kohta:EUROOPAN((20)IHMISOIKEUSSOPIMUS((20)/piste:b2)
- Pellonpää, M., Gullans, M., Pölönen, P. & Tapanila, A. (2018). *Euroopan ihmisoikeussopimus* (6. painos). Helsinki: Alma Talent. Rajattu pääsy. Noudettu 2022–15–06 osoitteesta [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/BAG-BDXDTEB#kohta:VII\(\(20\)Artiklat\(\(20\)2\(\(20\)13\)18\(\(20\)sek\(\(e4\)\(\(20\)kahdes-toista\(\(20\)lis\(\(e4\)p\(\(f6\)yt\(\(e4\)kirja\(\(20\):-6\(\(20\)Oikeus\(\(20\)oikeudenmukaiseen\(\(20\)oikeudenk\(\(e4\)yntiin/piste:t8sl](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/BAG-BDXDTEB#kohta:VII((20)Artiklat((20)2((20)13)18((20)sek((e4)((20)kahdes-toista((20)lis((e4)p((f6)yt((e4)kirja((20):-6((20)Oikeus((20)oikeudenmukaiseen((20)oikeudenk((e4)yntiin/piste:t8sl)
- Pikkujämsä, M. (2014). *Asianajajan ajatuksia hallintoprosessista*. Defensor Legis. 6/2014. 882–894.
- Sajari, P. (2016). *KKO:n entinen presidentti Pauliine Koskelo: Oikeusvaltio on Suomessa uhattuna*. Helsingin Sanomat 10.1.2016.
- Suomen tuomariliitto ry. (2012). *Tuomarin eettiset periaatteet*. Helsinki: Lönnberg Print & Promo 2012.
- Tuomioistuinvirasto (2022). *Tuomioistuinlaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma vuodelle 2022*. Suunnitelma TIV/144/2022. Vantaa: Tuomioistuinvirasto.

Törnroos (2019). *Uusi hallintoprosessilaki*. Yleiskirje 15/2019, 19.12.2019.
<https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2019/uusi-hallintoprosessilaki>

Väätänen, U. (2011). *Oikein ja joutuisasti*. Väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto.

Virallislähteet

CEPEJ Studies. European Judicial Systems. Edition 2014 (2012 data).

HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 233/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 136/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi.

H 00060/11. Helsingin hallinto-oikeuden lausunto 6.4.2011.

KK 684/2012 vp. Arja Juvonen /ps. Kirjallinen kysymys. Ihmisoikeudet ja tuomioistuimien riippumattomuuden lisääminen.

LaVM 13/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

PeVL 2/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 1/2010 vp. — K 1/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö. Hallituksen toimintapidekertomus vuodelta 2008.

Oikeuskäytäntö

KHO 2022/19 14.2.2022 (FINLEX)

KHO 2021/161 19.11.2021 (FINLEX)

KHO 2020/2804 26.6.2020 (FINLEX)

KHO 2019/119 19.9.2019 (FINLEX)

KHO 2008/83 19.11.2008 (FINLEX)

KHO 2006/25 8.5.2006 (FINLEX)

KHO 2002/91 30.12.2002 (FINLEX)

EIT tapaus Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti (12.3.2019)

EIT tapaus Juričić v. Kroatia (26.7.2011)

EIT tapaus Kress v. Ranska (7.6.2001)

EIT tapaus Scordino v. Italia (No. 1) (29.3.2006)

EIT Sacilor Lormines v. Ranska (9.11.2006)

EIT tapaus Salomonsson v. Ruotsi (12.11.2002)