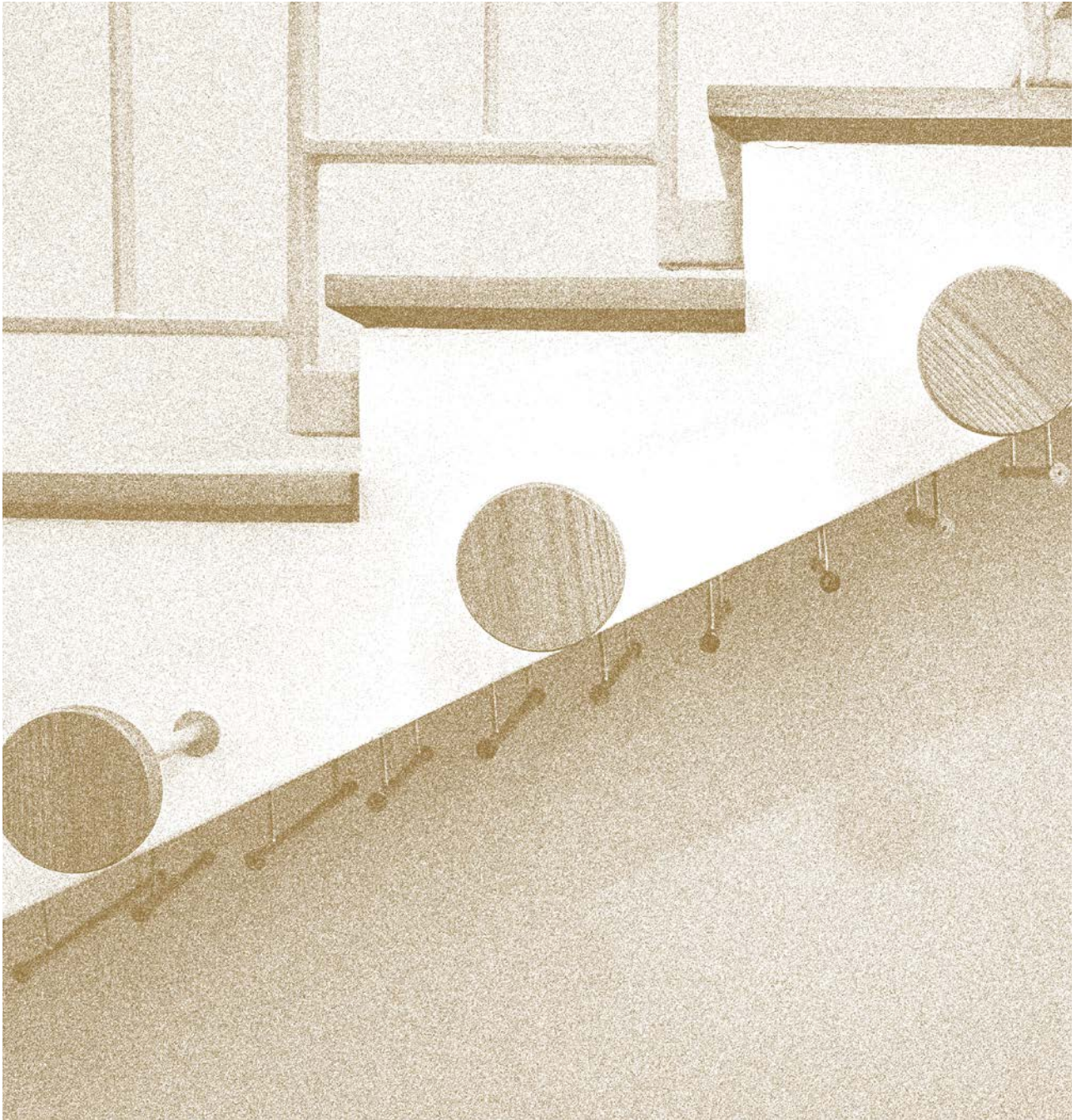




Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen

VUOSIKERTOMUS
2025



2025

Korkein hallinto-oikeus on strategiaansa nojautuen jatkuvasti kehittänyt toimintaansa. Sisään tulevien asioiden haltuunottoa on merkittävästi tehostettu ja käsittelyaikaa saatu lyhennettyä.



- 4** Vuoden 2025 avainluvut
- 7** Presidentin katsaus
- 15** Kansallinen punninta, eurooppalainen kontrolli
- 22** Hyvinvointialueuudistus ja korkein hallinto-oikeus
- 29** Ennakkopäätöksiä kiinteistöverotuksesta
- 36** Tuomioistuinten riippumattomuudesta ja korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöisestä asemasta
- 43** Kansainvälinen yhteistyö ACA-Europan puitteissa
- 49** Korkeimman hallinto-oikeuden omakuva – Kansallisgallerian kokoelmien teoksia KHO:ssa
- 56** Korkeimman hallinto-oikeuden antamat lausunnot vuonna 2025
- 58** Korkein hallinto-oikeus teki kaksi ennakkoratkaisupyyntöä Euroopan unionin tuomioistuimelle vuonna 2025
- 61** Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstö 1.1.–31.12.2025
- 64** Tilastot
- 73** Asiointi- ja yhteystiedot

Vuoden 2025 avainluvut

20

Saapuneet asiat, kpl

3 853

Ratkaistut asiat, kpl

3 512

Vireillä vuoden lopussa, kpl

1 744

25

Vuonna 2025 kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika lyheni 5,5 kuukauteen.

Henkilöstö

Henkilöstö
yhteensä, hlöä

105

Annettuja
ennakkopäätöksiä, kpl

88

Käsittelyajan
keskiarvo, kk

5,5

Suurimmat pääasiaryhmät

Ulkomaalaisasiat

Sosiaali- ja
terveydenhuolto

Verot

Myönnetyt
valitusluvat,
kpl173
(7 %)Hylätyt
valituslupahakemukset,
kpl

2 447

Jäseniä

23

Esittelijöitä

35

Kansliahenkilöstöä

47



Presidentin katsaus

KARI KUUSINIEMI,
KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PRESIDENTTI

Oikeusvaltio on välttämätön edellytys demokrati-
an ja ihmisoikeuksien toteutumiselle ja oikeuksiin
pääsylle. Oikeusvaltio ei kuitenkaan ole itses-
täänselvyys. Vuosina 2015–2022 oikeusvaltioti-
lanne heikentyi 64 prosentissa mittauksen koh-
teina olevissa valtioissa. Jopa 5,7 miljardia ihmis-
tä elää autokraattisissa valtioissa, eikä 1,5 miljar-
dilla ihmisellä ole riittävää pääsyä oikeuksiinsa.

World Justice Projectin oikeusvaltioindeksi
on heikentynyt suurimmassa osassa valtioita
ainakin seitsemänä vuotena peräkkäin. Vuoden

2024 indeksilistaus sisältää yli 140 maata. Arvi-
ointikriteerejä ovat esimerkiksi hallitusvallan
kontrolli, hallinnon avoimuus, korruption puut-
tuminen, järjestyksen ja turvallisuuden ylläpi-
täminen, ihmis- ja perusoikeuksien suoja, mää-
räysten täytäntöönpano sekä siviili- ja rikoslain-
käytön tehokkuus. Listan kärjessä ovat perintei-
seen tapaan Pohjoismaat Tanska 0,9, Norja 0,89
ja Suomi 0,87 perässään Ruotsi 0,86. Pahn-
pohjimmaisina ovat Venezuela, Kambodža ja
Afganistan 0,26–0,32.

Meidän tulee säilyttää puolustamisen arvoinen luottamusyhteiskunta, jossa kunnioitetaan perustuslakia ja kansainvälisiä velvoitteita. Yhteiskunnan hajanaisuus nimittäin vaarantaa myös ulkoisen turvallisuuden.

Oikeusvaltion ja taloudellisen kehityksen välillä on korrelaatio, kuten vuoden 2024 talousnobelistit Daron Acemoğlu ja James A. Robinson ovat tutkimuksissaan osoittaneet. Yhteiskunnat, joissa oikeusvaltio ja instituutiot ovat heikkoja, käyttävät hyväkseen väestöä, eivätkä tuota kasvua tai muutosta parempaan. Oikeusvaltioissa ihmiset ja yritykset voivat luottaa oikeusvarmuuteen, sopimusten noudattamiseen ja erimielisyyksien puolueettomaan ratkaisemiseen. Tämä tuo uusia investointeja ja vaurautta. Kansakuntien menestys ei johdu esimerkiksi kulttuurista, uskonnosta tai maantieteellisestä sijainnista, vaan yhteiskunnallisista instituutiosta. Vahvat instituutiot edistävät osallisuutta, joka taas on omiaan lisäämään talouskasvua, koska suuri osa ihmisistä pääsee nauttimaan kasvun tuottamista hyödyistä.

Miksi sitten suuressa osassa maailmaa kehitys kulkee toiseen suuntaan? Autoritaarisuus, nationalismi ja populismi lisääntyvät, instituu-

tioita halveksitaan ja uhmataan, alastonta valankäyttöä ihaillaan, sääntöperustaisuus vaihtuu diiliperustaiseen maailmanjärjestykseen, vähemmistöihin ja naisiin kohdistuu vihaa ja halveksuntaa. Onko liberalistinen käsitys demokraattisesta oikeusvaltiosta vaarassa tai suoras-taan kuollut? Pulitzer-palkitun journalistin, kirjailija Anne Applebaumin kirja Autokratia Oy (2024) antaa järkyttäviä aineksia vastaukselle. Autokratiat ovat linkittyneet toisiinsa tarjoten toisilleen esimerkiksi mahdollisuuksia kiertää kansainvälisiä pakotteita. Ne antavat toisilleen tukea muun muassa luovuttamalla ase- ja valvontajärjestelmiä – puhumattakaan ideologisesta tuesta hybridaikuttamisella, disinformaatiolla ja demokratioiden mustamaalaamisella.

Suomessakin kysytään joskus, miksei kansan demokraattisilla vaaleilla valitsema päätöksentekijä saa käyttää valtaansa vapaasti. Keskustelu oli kuumimmillaan rajalain käsittelyn yhteydes-

sä. Vastaus kuuluu: siksi, että oikeusvaltio ei ole enemmistön diktatuuri. Se perustuu vallanjaolle sekä ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittamiselle.

Täytäntöönpanovallan kaikkivoipaisuutta korostavassa autoritaaris-populistisessa narratiivissa valta tulee suoraan kansalta, jonka tulkkina on vahva johtaja. Eliittejä ja instituutioita vierokutaan. Esimerkiksi tuomioistuimet pyritään ottamaan toimeenpanovallan käyttäjien haltuun, jättämään järjestelmän ulkopuolelle tai ainakin si-vuuttamaan jättämällä niiden päätökset noudat-tamatta. Myös median kontrolli kuuluu kuvaan. Presidentti Donald Trumpin toisella kaudella hallinto on avoimesti hyökännyt tuomioistuimia vastaan, kieltäytynyt panemasta täytäntöön tuo-mioistuinten tai tuomareiden määräyksiä, joil-la on kyseenalaistettu presidentin asetusten täy-täntöönpano, ja toteuttanut lukuisia läntiselle oikeusvaltiolle ennenkuulumattomia toimia. Täl-lainen kehityssuunta voi johtaa tuomioistuinten politisoitumiseen tai niihin kohdistuvaan painos-tamiseen. Havaittavissa on merkkejä siitä, että Yhdysvaltain korkeimman oikeuden laintulkinnat usein taipuvat presidentin toivomaan suuntaan.

Kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat EU:n perustamissopimuksen mukaisesti sitoutuneet unionin perustana oleviin arvoihin eli ihmis-arvon kunnioittamiseen, vapauteen, kansan-valtaan, tasa-arvoon, oikeusvaltioon ja ihmis-oikeuksien kunnioittamiseen. Tästä huolimatta autoritaariset ja kansallismieliset liikkeet ovat vahvoilla useissa Euroopan unionin maissa. Un-

karissa pääministeri Viktor Orbánin visio illibe-raalista demokratiasta nauttii suurta kannatus-ta, mutta muitakin esimerkkejä on. Unkarissa on kuitenkin järjestetty aitoja vaaleja toisin kuin vaikkapa Venäjällä. Vaikka hallitusvalta hallit-see mediaa, maassa on toimiva oppositio. Miksi autoritaaris-nationalistis-konservatiivinen ajat-telu nauttii merkittävää kannatusta? Ehkä EU:n perustana olevat ylevät liberaalis-demokraatti-set arvot ja periaatteet eivät tavoita kansan sy-viä rivejä, joita huolestuttavat muun muassa päi-vittäinen toimeentulo ja maahanmuuttajat. Näi-tä huolia ruokitaan taitavasti sosiaalisessa medi-assa ja saadaan aikaan polarisaatiota ja luodaan viholliskuvia. Vastenmielisimmillään näin propa-goidaan suoranaista naisvihaa sekä rasismia ja ul-komaalaisvihaa.

Poliittisesti onkin havaittavissa siirtymistä libe-raaleimmasta siivestä keskelle tai oikealle. Myös keskiryhmien puolueet omaksuvat kriittisiä nä-kemyksiä esimerkiksi maahanmuuttoon turva-takseen kannatuksensa ja valta-asemansa. Kuin-ka paljon hyvänsä olemme valmiit torjumaan syr-jintää, rasismia ja vihapuhetta ja olemaan va-paamielisiä, lienee tunnustettava, että suuri osa väestöstä ei jaa liberaalien ajatusten äärimmäi-siä ilmenemismuotoja. Tämä tarjoaa kasvualus-tan autoritaaris-nationalistisille puolueille, lii-keille ja ryhmille. Jos valtapuolueet eristävät it-sensä kansan tunnoista, suurissakin EU-maissa, kuten Saksassa ja Ranskassa, saattaa pian nous-ta valtaan EU:ta hajottavia, Ukrainan tukeen kriit-tisesti suhtautuvia ja Venäjän narratiivia ymmär-

täviä ryhmiä. Oikeusvaltiolla on hintansa, mutta onko tämä hinta liian korkea? Ratkaiseva kysymys kuuluu: miten puolustaa demokratiaa ja oikeusvaltiota uhraamatta kuitenkaan demokraattisen oikeusvaltion perusteita? Meidän tulee säilyttää puolustamisen arvoinen luottamusyhteiskunta, jossa kunnioitetaan perustuslakia ja kansainvälisiä velvoitteita. Yhteiskunnan hajanaisuus nimitäin vaarantaa myös ulkoisen turvallisuuden. Kuten Carlo Masala (Jos Venäjä voittaa, 2025) kirjoittaa, yhteiskunnan resilienssi antaa valtiovalle mahdollisuuden täyttää tehtävänsä ulkoisen turvallisuuden takaamiseksi.

Oikeusvaltion eroosiovaara Suomessa: suurpedot

Suomessakin on syytä valppaasti seurata ilmiöitä, jotka vaarantavat korkealuokkaisen oikeusvaltiomme. Konkreettinen esimerkki vastakkainasettelusta ja sen heijastumista oikeusvaltiokehitykseen Suomessa on suurpetojen kannanhoidollinen metsästys. Itä-Suomen hallinto-oikeus kielsi syksyllä 2025 luonnonsuojeluyhdistyksen valituksesta karhun kannanhoidollista metsästystä koskevien päätösten täytäntöönpanon. Koska hallinto-oikeus ilmoitti ratkaisevansa pääasiat vuoden 2025 lopulla tai 2026 alussa, luvisi määritelty metsästysaika kuluisi umpeen ennen asiaratkaisua, eikä metsästäminen tällä kaudella olisi mahdollista riippumatta siitä, ovatko riistakeskuksen päätökset lainmukaisia vai eivät.

Tilanne on ymmärrettävästi herättänyt paljon kiivastakin keskustelua. Niin Itä-Suomen

kansanedustajat kuin alueen asukkaat ja metsästäjät ovat voimakkaasti arvostelleet sekä hallinto-oikeutta että luonnonsuojeluyhdistystä. Ikävimpiin piirteisiin kuuluvat syytökset siitä, että hallintotuomioistuimet olisivat vastuussa mahdollisista kasvaneen karhukannan aiheuttamista ihmisuhreista. Erityisen tuomittavana pidän hyökkäyksiä riippumatonta tuomioistuinta kohtaan. Asiallisena ei liioin voida pitää yhdistyksen syylistämistä siitä, että se sääntöjensä mukaisesti käyttää laissa säädettyä valitusoikeutta tarkoituksensa toteuttamiseksi.

Samalla on tunnustettava, että tilanne on eräänlainen kollektiivinen epäonnistuminen niin lainsäätäjän, viranomaisten, hallintotuomioistuinten kuin luonnonsuojeluyhdistyksenkin osalta. Tällä epäonnistumisella voi olla kauaskantoisia seurauksia oikeusvaltion toiminnalle. Huolestuttavaa on, jos etelän liberaalin kaupunkiväestön ja konkreettisesti peto-ongelmat arjessaan kohtaavan syrjäseutujen väestön kokemusmaailmat erkanevat toisistaan. Tuomioistuimissa tulee tunnistaa suurpetosääntelyyn ja sitä koskevaan päätöksentekoon liittyvät ongelmat. Jos emme kykene olemaan toimiva osa järjestelmää, jossa kannanhoidollinen metsästys on EU- ja kansallisessa lainsäädännössä asetetuissa raameissa mahdollista, tuomioistuimet ja ympäristöjärjestöt pyritään sulkemaan järjestelmän ulkopuolelle.

Kun suden kannanhoidollinen metsästys poronhoitoalueen ulkopuolella ei ole onnistunut ja kun suden suojelustatusta on EU:ssa alennettu, met-

Valituskelpoisuuden rajaaminen ja valitusoikeuden kaventaminen heikentävät laillisuusvalvonnan edellytyksiä, ympäristötietojen turvaamista ja järjestöjen vaikutusmahdollisuuksia.

sästyslakia muutettiin, jotta suden metsästyksestä voidaan säätää asetukseen perustuvalle kiintiöjärjestelmällä. Kun ratkaisut tehdään asetuksella eikä yksittäisillä hallintopäätöksillä, tällaisen ratkaisun lainmukaisuutta ei lähtökohtaisesti ole mahdollista testata tuomioistuimissa (ks. esimerkiksi KHO 2022:63: korona-ajan ravintolasulkua koskevaan valtioneuvoston asetukseen kohdistunut valitusta ei tutkittu, koska kysymys oli säädösvallan käyttämisestä eikä hallintopäätöksestä). Eduskunnassa hallituksen esitystä vielä laajennettiin niin, että kiintiömetsästys voisi lisäksi koskea muun muassa karhua ja ilvestä.

Toinen väylä tuomioistuinten ja muutoksenhakijoiden sulkemiseksi pois päätöksenteon lainmukaisuuden arvioinnista on valitusoikeuksien kaventaminen. Esimerkiksi vuonna 2025 voimaan tullutta rakentamislakia muutettiin jo ennen sen voimaantuloa vähentämällä tiettyjen viranomaisten ja ympäristöjärjestöjen valitusoikeuksia. Samoin alueidenkäyttölakia koskevassa esityksessä valitusoikeus rajattaisiin asianosaisiin sellaisten

asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle tuon kaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Vaikuttaa siltä, ettei esityksen perusteluissa ole riittävästi hahmotettu sitä, että kunnan jäsenen valitusoikeus kuuluu kaavoitukseen liittyvän päätöksentekojärjestelmän keskeisiin perusrakenteisiin. Kunnallisvalitus turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien punnintaan perustuvan päätöksenteon menettelyllistä ja sisällöllistä lainmukaisuutta. Se ehkäisee ennalta lainvastaisuuksia, mahdollistaa päätösten tehokkaan jälkikäteisen laillisuusvalvonnan sekä vaatii päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Kunnan jäsenten valitusoikeudella on erottamaton yhteys perusoikeuksien ja kunnan asukkaiden itsehallinnon toteutumiseen samoin kuin korruption ehkäisemiseen.

Valituskelpoisuuden rajaaminen ja valitusoikeuden kaventaminen heikentävät laillisuusvalvonnan edellytyksiä, ympäristötietojen turvaamista ja järjestöjen vaikutusmahdollisuuksia. Tuomioistuin voi valvoa päätöksenteon lainmukaisuutta

Näillä eväillä on turvallista jatkaa eteenpäin huolimatta maailmantilannetta ja taloutta koskevista huolenaiheista. Tehdään mahdollisimman hyvin se, mikä on meidän käsissämme!

vain, jos asiassa on tehtävä valituskelpoinen hallintopäätös, jonka valittamaan oikeutettu taho saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Lainvalmistelun osalta puolestaan herättävät huolta eräät hankkeet, joissa tavoitellun, sinänsä tärkeän, tuloksen saavuttamiseksi jätetään huomiotta perustuslaista ja lainsäädännön systematiikasta johtuvat vaatimukset, jotka liittyvät esimerkiksi muutoksenhaku- ja osallistumisoikeuksiin, ympäristöperusoikeuksiin ja oikeussuojaan (esimerkiksi ehdotus ampumaratalaiksi).

Oikeusvaltion turvaaminen, tuomioistuinten määrärahat ja julkinen talous

Kansainvälinen tilanne, erityisesti Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa, edellyttää vahvaa panostusta puolustukseen. Suvereniteetin ja oikeusvaltion puolustamisella on hintansa. Suomen heikko talous- ja työllisyyskehitys, valtiontalouden tilanne ja velkaantuminen aiheuttavat lisähuolta.

Ensimmäinen oikeudenhoidon selonteko (2022) herätti toivoa tuomioistuimissa. Vihdoin tunnis-

tettiin ja tunnustettiin todelliset määrärahatarpeet, ja seuraavien vuosien talousarviot antoivat varat pysyvien henkilöresurssien lisäämiseen. Tältä tieltä ollaan valitettavasti nyt erkaantumassa. Viimeistään 2027 alkavalla kehyskaudella tuomioistuimet ovat säästöpainneiden edessä. Tämä on ymmärrettävää, ja tilanne haastaa meidät tehostamaan toimintaamme hyvällä johtamisella, sisäisiä prosesseja kehittämällä ja tehokkaasti toimimalla. Säästöpainneen alla on kuitenkin pidettävä pää kylmänä. Todelliset säästöt syntyvät harkituista ja viisaista päätöksistä. Työvoimavaltaisella alalla mahdollisuudet ovat rajalliset, eikä esimerkiksi tekoälystä lyhyellä aikavälillä saada merkittävää tuottavuusloikkaa.

Riittävä rahoitus on oikeusvaltiokysymys. Tuomioistuimilla tulee olla riittävät resurssit antaa korkealuokkaista oikeusturvaa niin hankkeiden toteuttajille kuin muille osallisille sekä varmistaa erisuuntaisten yleisten etujen turvaaminen laissa asetetuissa rajoissa. Energia-, teollisuus- ja kaivosinvestointien kaavoituksen ja luvituksen muutoksenhakuvaiheessa hallintotuomiois-

tuinten rooli on keskeinen. Toivottavasti saamme omalla toiminnallamme yhteiskunnallisessa keskustelussa näkyviin roolimme oikeusturvan taakajina ja oikeusvaltion ylläpitäjinä sen sijaan, että tuomioistuimet leimataan hyödyllisten hankkeiden viivyttäjiksi. Valtion budjetissa tuomioistuinten menot ja niistä hallintotuomioistuinten siivu ovat häviävän pienet, mutta vaikutuksiltaan suuret. Ratkaisujen viipyminen käy kalliiksi. Raaka totuus on, että supistuvien määrärahojen kierre lopulta johtaa ratkaisujen viipymiseen, koska päätösten laadusta ja oikeusturvasta tinkiminen ei ole vaihtoehto.

Sitä vastoin keskustelu niin sanotusta sarjavalittajasta on paljolti tuomioistuinten prosessinjohtoon liittyvä haaste. Jos valitusoikeutta pyritään käyttämään muihin tarkoituksiin kuin oikeussuojan saamiseksi tai päätösten lainmukaisuuden varmistamiseksi, tuomioistuimet eivät saa jäädä aseettomiksi. Jos muutoksenhaun tavoitteena on viivästyttää päätösten voimaantuloa, keinona on ratkaista asiat niin nopeasti, että tarkoitus jää saavuttamatta. On myös muistettava, että päätökset ovat usein pantavissa täytäntöön, vaikka ne eivät vielä olisikaan lainvoimaisia. Oikeusvaltiollisuutta rapauttava valitusoikeuden väärinkäyttö on syytä tukahduttaa alkuunsa. Tuomioistuinten tulee puolustaa oikeusvaltiota myös tämänkaltaisia uhkia vastaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosi

Korkein hallinto-oikeus on strategiaansa nojautuen jatkuvasti kehittänyt toimintaansa. Keväällä 2022 käyttöön otetun ennakkopäätösrakenteen saama palaute on ollut erittäin positiivista. Sisään tulevien asioiden haltuunottoa on merkittävästi tehostettu ja käsittelyaikaa saatu lyhennettyä. Vuonna 2025 ratkaistujen kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 5,5 kuukautta ja mediaani vielä hieman lyhyempi. Vireillä olevien asioiden määrä on kohtuullinen vastaten noin puolen vuoden ratkaisukapasiteettia. Kaikkein vanhimmat jutut odottavat unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua, ja yli vuoden vireillä olevia asioita on alle 70 runsaasta 1 700:sta. Nämä tulokset on saavutettu erittäin ammattitaitoisien ja sitoutuneen henkilöstön yhteistyöllä. Henkilöstömäärä on riittävä, eikä paineita sen enempää lisäämiselle kuin vähentämisellekään ole.

Työtä korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan kehittämiseksi jatketaan. Strategian päivittämistyöryhmän muistion (29.6.2025) pohjalta kehitetään häiriötilanteisiin varautumista, edistetään työhyvinvointia ja varaudutaan tekoälyn hyödyntämiseen unohtamatta nykyisiä panostuksia päätösten laatuun ja käsittelyprosessien tehokkuuteen sekä viestinnän keskeiseen rooliin. Näillä eväillä on turvallista jatkaa eteenpäin huolimatta maailmantilannetta ja taloutta koskevista huolenaiheista. Tehdään mahdollisimman hyvin se, mikä on meidän käsissämme! Lämmin kiitos koko henkilökunnalle kuluneesta vuodesta!



Kansallinen punninta, eurooppalainen kontrolli

JUHA LAVAPURO, TUOMARI,
EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIN

Virkavapaalla korkeimman hallinto-oikeuden
oikeusneuvoksen virasta

Euroopan neuvoston piirissä solmittu Euroopan ihmisoikeussopimus täytti hiljattain 75 vuotta. Sopimuksen synty kytkeytyi pyrkimykseen estää toiseen maailmansotaan johtaneiden tapahtumien ja laajamittaisten ihmisoikeusloukkausten toistuminen. YK:n ihmisoikeuksien julistuksen hengessä sopimuksessa vahvistettiin joukko perustavanlaatuisia oikeuksia, mutta nyt olennaista oli tehdä niistä myös tosiasiallisesti tehokkaita. Tehokkuutta turvasivat sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin sitovine ratkaisuineen että yk-

silöiden oikeus saattaa väitetty sopimusloukkaus kansainvälisellä tasolla ihmisoikeustuomioistuinten tutkittavaksi. Silti alun alkaenkin lähtökoh- tana oli, että sopimuksessa turvatut oikeudet to- teutetaan ja turvataan ensisijaisesti kansallises- sa oikeusjärjestyksessä, viime kädessä ylimpien tuomioistuinten toimesta. Kansainvälinen val- vonta täydentää tätä: se tulee kuvaan vasta, kun kansallinen järjestelmä ei tosiasiallisesti kykene estämään tai korjaamaan loukkauksia.

Siinä missä tuomioistuin toimintansa ensimmäisinä vuosikymmeninä korosti omaa itsenäistä arviotaan siitä, oliko kansallinen lopputulos aineellisesti sopimuksen mukainen, valvonnan ydin on sittemmin siirtynyt yhä selvemmin kansallisten tuomioistuinten esittämän ihmisoikeusargumentaation arviointiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen toimintaympäristö on kuluneina vuosikymmeninä muuttunut olennaisesti. Samalla on kehittynyt laaja ja yksityiskohtainen kansainvälinen tulkintakäytäntö, joka ohjaa sopimuksen tulkintaa selvästi täsmällisemmin kuin sopimustekstin verraten yleisluonteiset ja tulkinnanvaraiset määräykset. Sopimuksen soveltamisala ja yksittäisten oikeuksien oikeusvaikutukset ovat puolestaan oikeuskäytännön myötä laajentuneet tavoilla, joita sen laatimisvaiheessa ei ollut mahdollista täysin ennakoida. Juuri tähän kehitykseen on myös kiinnittynyt ihmisoikeustuomioistuinta koskeva nykykritiikki: Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta on pidetty ajoittain liian pitkälle menevänä ja kansallista harkintaa ja demokraattista päätöksentekoa perusteettomasti kaventavana.

Kritiikin varjoon on kuitenkin jäänyt toinen, vähintään yhtä merkittävä ja osin vastakkaiseen suuntaan osoittava kehityskulku: ihmisoikeustuomioistuimen valvonnan painopiste on nimittäin viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana siirtynyt suuntaan, joka on omiaan vahvistamaan kansallisen päätöksenteon roolia kansainvälisen valvonnan kustannuksella. Siinä missä tuomioistuin toimintansa ensimmäisinä vuosikymmeninä korosti omaa itsenäistä arviotaan siitä, oliko kansallinen lopputulos aineellisesti sopimuksen mukainen, valvonnan ydin on sittemmin siirtynyt yhä selvemmin kansallisten tuomioistuinten esittämän ihmisoikeusargumentaation arviointiin. Tai kuten tuomioistuimen entinen presidentti, islantilainen Róbert Spanó on todennut, itsenäisestä, kansainvälisellä tasolla tapahtuvasta kansallisen toimenpiteen oikeusperustaisesta ar-

vioinnista on siirrytty kohti sen tarkastelua, onko kotimainen päätöksentekijä analysoinut asian asianmukaisesti.

Process-based review

Euroopan ihmisoikeussopimusta koskevassa kirjallisuudessa kansallisiin perusteluihin huomiota kiinnittävään ihmisoikeustuomioistuimen lähestymistapaan viitataan yleensä käsitteellä prosessiperustainen valvonta, process-based review. Lähestymistapa ilmentää loogista jatketta ihmisoikeustuomioistuimen tehtävän toissijaisuudelle. Kun sopimuksen suojaamat oikeudet tulee toteuttaa ensisijaisesti kansallisella tasolla, on tähän nähden johdonmukaista, että EIT pyrkii omassa toiminnassaan kiinnittämään huomiota siihen, ovatko kansalliset tuomioistuimet pyrkineet aidosti arvioimaan asiaa myös sopimuksessa turvattujen oikeuksien kannalta.

Painopisteen muutosta itsenäisestä oikeusperustaisesta valvonnasta kohti kansallisen menettelyn arviointia voidaan pitää merkittävänä niin ihmisoikeussopimuksen oikeudellisen merkityksen kuin EIT:n ja kansallisten tuomioistuinten suhteenkin kannalta.

Ihmisoikeustuomioistuimen näkökulmasta prosessiperustainen malli korostaa pidättyvyyttä. Jos nimittäin kansalliset tuomioistuimet ovat perusteluissaan arvioineet väitettyä loukkausta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen kansainvälisen tulkintakäytännön valossa, ei ihmisoikeustuomioistuin hevin lähde arvioimaan asiaa uu-

delleen. Oikeuskäytännössä usein toistuva fraasi ilmeni ensimmäisiä kertoja suuren jaoston tuomiosta tapauksessa von Hannover v. Saksa no. 2 (suuri jaosto, 7.2.2012). Tapauksessa oli kysymys siitä, oliko Saksa loukannut ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa, kun saksalaisten lehtien oli sallittu julkaista eräitä julkisuuden henkilöä esittäviä valokuvia ja lehtiartikkeleita. Arvioidessaan valtioiden harkintamarginaalia yksityiselämän suojan ja sananvapauden välistä punnintaa edellyttävissä tilanteissa, ihmisoikeustuomioistuin toteaa seuraavasti (k. 107):

“Where the balancing exercise has been undertaken by the national authorities in conformity with the criteria laid down in the Court’s case-law, the Court would require strong reasons to substitute its view for that of the domestic courts.”

Merkillepantavaa on, että edellä siteerattu lausuma määrittää myös sitä seuraavien perustelujen rakennetta ja sisältöjä. Von Hannover no. 2 -tapauksessa tuomioistuin kirjaakin ensin sananvapautta ja yksityiselämän suojaa koskevassa oikeuskäytännössä omaksutut linjauksensa. Sitten se arvioi, oliko Saksan korkein oikeus, Bundesgerichtshof, seurannut niitä asianmukaisesti. Kun näin oli tapahtunut, ei asiassa ollut loukattu 8 artiklaa. Tätä rakennetta voidaan pitää prosessiperustaiselle arvioinnille tunnusomaisena.

Vastaavaan lopputulokseen päädyttiin sittem-

min myös tapauksessa Satakunnan markkina-pörssi Oy ja Satamedia Oy v. Suomi (suuri jaosto 27.6.2017). Siinä oli kysymys verotietojen laajamittaisen julkaisemisen ja edelleen levittämisen rajoittamisesta henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten perusteella. Korkein hallinto-oikeus oli silloiselta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta pyytämänsä ennakkoratkaisun jälkeen katsonut, ettei sananvapauden suoja estänyt tällaisia yksityiselämän suojaamiseksi tehtyjä rajoituksia (ks. KHO 2009:82). Ihmisoikeustuomioistuimen tarkastelu kiinnittyi nytkin korkeimman hallinto-oikeuden tapaan punnita sananvapautta ja yksityiselämän suojaa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä sovellettujen periaatteiden valossa. Katsottuaan, että korkein hallinto-oikeus ”gave due consideration to the principles and criteria as laid down by the Court’s case-law for balancing the right to respect for private life and the right to freedom of expression” EIT totesi, ettei se havainnut vahvoja perusteita poiketa kansallisen tuomioistuimen tekemistä punninnosta. Sananvapauden suojaa koskevaa 10 artiklaa ei siten ollut loukattu.

Yllä mainituista ratkaisusta ilmenee, että prosessiperustainen arviointi liittyy etenkin kahden tai useamman ihmisoikeuden välisiin punnintatilanteisiin, joissa valtioiden harkintamarginaali on tyypillisesti muutoinkin laaja. Toisinaan EIT arvioi asiaa prosessiperustaisesti, vaikka kysymys ei olekaan selväpiirteisestä punninnasta kahden ihmisoikeuden välillä ja ilman, että kyse olisi välttämättä valtioiden harkintamarginaalin kunnioit-

tamisesta sinänsä. Tällainen linjaus on kehitysmässä ratkaisuksi muun ohella kiperään kysymykseen Haagin lapsikaappausyleissopimuksen ja ihmisoikeussopimuksen välisestä jännitteestä (ks. X v. Latvia, k. 103, suuri jaosto 26.11.2013). Tuoreessa Suomea koskevassa tuomiossa Z ja muut v. Suomi (16.12.2025, ei vielä lopullinen) EIT katsoikin, ettei Suomi ollut loukannut 8 artiklassa tarkoitettua perhe-elämän suojaa, kun se oli Haagin lapsikaappausyleissopimuksen nojalla määrännyt, että isänsä luvattomasti lasten asuinpaikkavaltiota Venäjältä Suomeen tuomat kaksi lasta palautetaan Venäjälle. Menemättä pidemmältä tapauksen yksityiskohtiin voidaan tässä todeta, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu keskittyi arvioimaan erityisesti sitä, oliko korkein oikeus esittänyt riittävät perusteet 8 artiklassa tarkoitetun perhe-elämän rajoittamiselle, kun otettiin huomioon Haagin sopimukseen liittyvä erityinen konteksti. EIT korosti aiempaan Haagin sopimusta koskevaan oikeuskäytäntöönä viitaten, ettei sen tehtävänä ollut käsiteltävänä olevassa tilanteessa korvata kansallisten tuomioistuinten palauttamisharkintaa omallaan.

Kohti heikompaa oikeussuojaa?

Prosessiperustaisessa arvioinnissa ilmenevä pidentävyys korostaa kansallisten toimijoiden roolia ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa ja soveltamisessa. Se ei silti mitenkään välttämättä johda oikeuksien suojan tason heikentymiseen. Mitään ongelmaa ei nimittäin ole silloin, jos kansallisissa tuomioistuimissa on jo kyetty toteuttamaan ihmisoikeussopimuksessa turvatut oikeudet sillä

Pääsääntönä kuitenkin vaikuttaa olevan, että ihmisoikeustuomioistuimen harjoittama prosessiperustainen valvonta on ohjannut kansallista tuomioistuinta varmistamaan ratkaisunsa ihmisoikeuskestävyys sisällöllisesti perustellen.

tasolla kuin ihmisoikeussopimuksen soveltamisikäntö muutoinkin edellyttää. Loukkauksen toteaminen tällaisessa tilanteessa on syytäkin nojata vahvojen perusteiden vaatimukseen.

Järjestelmään sisältyy toisaalta riskejä. Tietoisuus ihmisoikeustuomioistuimen valvonnan keskittymisestä kansallisten perustelujen arviointiin mahdollistaa järjestelmän väärinkäytön sikäli, että loukkauksen toteavalta tuomiolta saatetaan pyrkiä välttymään kirjaamalla perusteluihin sopiva määrä viittauksia ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Toivottavaa ei olisi sekään, että ihmisoikeusargumentaatio muuntuu kansallisten tuomioistuinten näkökulmasta pelkäsi pakolliseksi retoriikaksi, joka kyllä kirjataan ratkaisuun ikään kuin varmuuden vuoksi, mutta jolla välttämättä ei ole ollut juurikaan vaikutusta jutun lopputulokseen.

Pääsääntönä kuitenkin vaikuttaa olevan, että ihmisoikeustuomioistuimen harjoittama prosessiperustainen valvonta on ohjannut kansallista tuomioistuinta varmistamaan ratkaisunsa ihmisoikeuskestävyys sisällöllisesti perustellen. Parhaimmillaan tämä edesauttaa tuomioistuinten välistä dialogia ja kansallisten oikeudellisten näkökohtien saattamista paremmin osaksi ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuharkintaa.

Mitä sitten tapahtuu, jos kansallinen tuomioistuin ei ole täyttänyt perusteluvelvollisuuttaan? Tyypillisesti EIT havaitsee tällöin loukkauksen. Ilmasto-oikeudenkäyntiin liittyvä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ja muut v. Sveitsi (suuri jaosto 9.4.2025) -tapauksessa edustaa tässä suhteessa havainnollista esimerkkiä erityisesti siltä osin kuin kysymys oli valittajayhdistyksen valitusoikeudesta. Tuomiossa EIT ei nimittäin lähentynyt korvaamaan Sveitsin ilmastopoliittisia pää-

töksiä omillaan tai edes arvioimaan yhdistyksen valitusoikeuden olemassaoloa ikään kuin suoraan EIS 6 artiklan nojalla. Sen sijaan se kohdisti huomionsa siihen, olivatko Sveitsin tuomioistuimet ylipäättään arvioineet asiaa ihmisoikeussopimuksen edellyttämällä tavalla. EIT katsoi, että kansalliset tuomioistuimet olivat sivuuttaneet hakijayhdistyksen vaatimukset tutkimatta niiden asiasisältöä, laiminlyöneet yhdistyksen oikeusaseman itsenäisen arvioinnin sekä jättäneet huomioimatta keskeisen tieteellisen aineiston ilmastomuutoksen vaikutuksista ihmisoikeuksiin (ks. erityisesti KilmaSeniorinnen-tuomion kohdat 635–639). Koska kantajayhdistyksellä tai yhdistyksen yksittäisillä jäsenillä ei ollut käytettävissään muita oikeudellisia suojakeinoja saada asiansa käsitellyksi, EIT katsoi, että kantajayhdistyksen oikeutta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi oli rajoitettu oikeuden ytimen vaarantamalla tavalla. EIS 6 artiklaa oli loukattu.

Oikeusvaltio ja prosessiperustaisen valvonnan rajat

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen huomion keskittyminen kansalliseen oikeudelliseen päätöksentekoprosessiin perustuu ajatukselle eurooppalaisen ihmisoikeusvalvonnan toissijaisuudesta. Tästä seuraa myös prosessiperustaisen mallin kriittinen ehto: jos kansalliset menettelyt eivät tosiasiallisesti täytä oikeusvaltion vaatimuksia esimerkiksi siksi, että tuomioistuimet eivät ole riippumattomia, kansalliseen päätöksentekoprosessiin fokusoiva valvonta uhkaa muuttua oi-

keussuojan kannalta tyhjäksi. Pelkkä viittausten ja muutoseikkojen ”oikeaoppisuus” ei vielä osoita, että oikeudet on aidosti tunnistettu, jäsennetty ja punnittu. Prosessiperustaista valvontaa voidaan siten soveltaa vain sillä edellytyksellä, että kansallisen oikeusvaltion toimintakyky on kunnossa ja siihen voidaan tässä suhteessa luottaa.

Samalla juuri vaatimus toimivasta oikeusvaltiosta tarjoaa lisäperustelun sille, miksi EIT ei voi pitää subsidiariteettiperiaatetta ja valvonnan prosessiperustaisuutta sen itsenäisestä eurooppalaisesta kontrollitehtävästä irrotettuna itseisarvona. Valtioilla on subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti ensisijainen vastuu taata ihmisoikeussopimuksessa turvatut oikeudet ja niillä on tässä suhteessa harkintavaltaa. Harkintavalta ei kuitenkaan ole rajoittamatonta, vaan sen käyttöä valvoo viime kädessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Subsidiariteettiperiaate ja siihen kytkeytyvä prosessiperustainen valvonta kytkeytyvätkin kaksisuuntaisesti oikeusvaltion tilaan: vahvassa oikeusvaltiossa ne voivat olla keinoja kunnioittaa kansallista harkintamarginaalia ja institutionaalista vastuunjakoa sekä vahvistaa sopimusjärjestelmän tehokkuutta. Heikossa oikeusvaltiossa ne voivat varsinakin kritiikittä sovellettuina normalisoida oikeusvaltion kriisin ja legitimoida siihen usein liittyvä ihmisoikeuksien alasajo. Tämän estäminen on eurooppalaisen kontrollin tehtävä.



Hyvinvointialue-uudistus ja korkein hallinto-oikeus

ELINA RANZ, ESITTELIJÄNEUVOS

Tausta

Suomen historian suurin julkisen sektorin rakenneuudistus eli hyvinvointialueuudistus tuli voimaan 1.1.2023. Uudistuksessa sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille, Helsingin kaupunkia lukuun ottamatta. Tätä varten perustettiin 21 hyvinvointialuetta, jotka muodostivat kokonaan uuden hallintotason kuntien ja valtion rinnalle. Uudistuksen tavoitteina olivat muun muassa turvata tasa-arvoisempi palvelujen saatavuus ja kaven-

taa ihmisten välisiä terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta (HE 241/2020 vp).

Hyvinvointialueet ovat uudenlaisia julkisoikeudellisia itsehallinnollisia yhteisöjä. Niiden päätökset voivat olla muutoksenhaun kohteena hallintolainkäytössä. Se, miten päätöksestä voi valittaa, riippuu päätöksen sisällöstä. Hyvinvointialueen toimielinten ja viranhaltijoiden päätöksiin haetaan hyvinvointialueesta annetun lain (hyvinvointialuelaki) nojalla muutosta

Uudistus lisäsi niiden päätösten määrää, joista voi valittaa, ja toi mukanaan myös uusia oikeudellisia kysymyksiä.

hallinto-oikeuteen aluevalituksella. Aluevalitusta koskeva sääntely vastaa pitkälti kunnallisvalitusta koskevaa sääntelyä, ja ennen valitusta on yleensä tehtävä hyvinvointialueen sisäinen oikaisuvaatimus. Jos muutoksenhaku perustuu erityislainsäädäntöön, muutoksenhakukeinona on usein hallintovalitus. Sosiaalihuollon asiakkaita koskevista päätöksistä, jotka liittyvät heidän laissa säädettyihin oikeuksiinsa tai velvollisuuksiinsa, valitetaan siten yleensä hallintovalituksella kuten ennenkin. Myös tässä tapauksessa valitusta voi edeltää oikaisuvaatimus. Jos asiassa ei ole saatavissa valituskelpoista hallintopäätöstä ja kyse on julkisoikeudellisesta oikeudesta tai velvollisuudesta, voi kysymykseen tulla hallintoriita. Hallintoriita pannaan vireille tekemällä hakemus hallinto-oikeuteen. Hallintoriidassa voi olla kyse esimerkiksi julkisoikeudellisesta maksuvelvollisuudesta.

Hallinto-oikeuden päätöksestä voi vahvan pääsäännön mukaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Valituslupaa ei kuitenkaan edelleenkään edellytetä lapsen tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa, joissa hallinto-oikeus tekee huostaanottopäätöksen hyvinvointialueen sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan hakemuksesta. Hyvinvointialueuudistus tukee kuitenkin sitä, että myös näissä asioissa voitaisiin tulevaisuudessa siirtyä valituslupajärjestelmään. Tämä johtuu siitä, että hyvinvointialueilla on aina käytettävissään laaja asiantuntemus huostaanottoasioiden valmistelussa, toisin kuin joissakin pienissä kunnissa aiemmin.

Uudistus lisäsi niiden päätösten määrää, joista voi valittaa, ja toi mukanaan myös uusia oikeudellisia kysymyksiä. Esittelen tässä kirjoituksessa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä, jotka liittyvät hyvinvointialueiden toiminnan alkamiseen.

Hyvinvointialueiden järjestäytyminen

Hallintosääntö on hyvinvointialueelle tärkeä asiakirja. Siinä aluevaltuusto päättää, miten hyvinvointialuetta johdetaan ja miten sen hallinto ja toiminta järjestetään. Hyvinvointialuelaisa säädetään siitä, mitä määräyksiä hallintosäännössä on vähintään oltava. Laissa ei kuitenkaan määrätä tarkasti, millainen hyvinvointialueen organisaation tulee olla ja miten vastuut ja toimivalta jaetaan. Näihin ratkaisuihin vaikuttaa esimerkiksi se, miten palvelut halutaan järjestää ja tuottaa. Hyvinvointialueille onkin jätetty laissa liikkumavaraa.

Aluevaltuusto voi hyvinvointialuelain mukaan hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa hyvinvointialueen muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Tähän liittyen ennakkopäätöksessä KHO 2024:113 katsottiin, että hyvinvointialue oli voinut siirtää terveydenhuollon palveluista perittävistä asiakasmaksuista tehtyjen oikaisuvaatimusten käsittelyn viranhaltijalle. Tämä merkitsi sitä, että viranhaltijan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Yksilöpäätösten osalta muutoksenhaku voi siten hyvinvointialueen hallintosäännön perusteella poiketa kuntalain perinteisestä muutoksenhakujärjestyksestä, jonka mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelee monijäseninen toimielin.

Ennakkopäätös KHO 2024:124 liittyi hyvinvointialueen valitsemaan hallintosäännön mukaiseen organisaatio- ja johtamisrakenteeseen. Kysymys

oli siitä, oliko hallintosäännössä annettu hyvinvointialueen johtaville viranhaltijoille sellaista päätösvaltaa terveyden- ja sairaanhoidon johtamisesta ja valvonnasta, joka terveydenhuoltolain 57 §:n mukaan kuuluu vain vastaavalle lääkärille. Päätöksessä arvioitiin sitä, rajoittiko terveydenhuoltolain säännös vastaavan lääkärin toimivallasta hyvinvointialueen mahdollisuutta päättää omasta viranhaltijaorganisaatiostaan. Terveydenhuoltolain mukaan vastaavalle lääkärille kuuluu yksinomainen johto- ja valvontavastuu siltä osin, kuin kysymys on palveluiden lääketieteellisin perustein ja erilaiset sairaanhoidolliset tarpeet huomioon ottaen toteutettavasta ammattijohtamisesta. Muutoin lainsäädännöllä ei ollut rajoitettu hyvinvointialueen mahdollisuuksia päättää siitä, miten toimintoja johdetaan ja ohjataan. Esillä olevassa tapauksessa hyvinvointialueen hallintosäännössä ei ollut eikä olisi voitu-kaan osoittaa vastaavan lääkärin asemaa kenellekään toiselle viranhaltijalle. Vastaavalle lääkärille oli osoitettu terveydenhuoltolain mukainen tehtävä, eikä valittu linjaorganisaatiomalli estänyt sen mukaisten vastuiden hoitamista.

Ennakkopäätöksessä KHO 2025:26 oli kysymys vaalikelpoisuudesta hyvinvointialueen aluehallitukseen. Päätös annettiin ennen vuoden 2025 aluevaaleja. Se koski hyvinvointialueen palveluksessa olevan henkilön vaalikelpoisuutta aluehallitukseen. Välittömästi hyvinvointialueen aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö ei ole hyvinvointialuelain mukaan vaalikelpoinen aluehallitukseen.

Sääntely vastaa perusteiltaan kuntalaissa säädettyä vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen. Toimintansa aloittaneet hyvinvointialueet olivat kuitenkin pääsääntöisesti muodostaneet organisaationsa kunnista poiketen siten, ettei lautakunnille ollut osoitettu palveluiden järjestämistä koskevaa päätöstoimivaltaa eikä niiden alaisuuteen ollut sijoitettu henkilöstöä (VM:n arviomuistio hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeista, VM:n julkaisu 2023:48). Myös ennakkopäätöksessä käsiteltävänä olleessa tapauksessa hyvinvointialueen koko henkilöstö toimi organisatorisesti aluehallituksen alaisena. Tästä syystä aluehallituksen varajäsen oli aluevaltuuston päätöksen mukaan menettänyt vaalikelpoisuutensa silloin, kun hän siirtyi hyvinvointialueen palvelukseen sairaanhoitajan työsopimussuhteiseen tehtävään.

Korkein hallinto-oikeus linjasi ennakkopäätöksensä, että henkilöä ei pidetä vaalikelpoisuutta rajoittavan säännöksen tarkoittamalla tavalla välittömästi aluehallituksen alaisuudessa toimivana pelkästään sen vuoksi, että hän työskentelee organisaatiossa muodollisesti suoraan aluehallituksen alaisuudessa. Päätöksessä korostettiin, että vaalikelpoisuutta koskevat säännökset ovat keskeisiä hyvinvointialueiden itsehallinnon kansanvaltaisen perustan ja demokraattisen päätöksenteon kannalta. Ne turvaavat myös asukkaiden mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon. Siksi vaalikelpoisuuden rajoituksia tuli tulkita suppeasti. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut rajoittaa

hyvinvointialueen henkilöstön poliittisia oikeuksia ja osallistumismahdollisuuksia näin laajasti.

Päätöksen mukaan henkilön vaalikelpoisuus on arvioitava tapauskohtaisesti. Arvioinnissa otetaan huomioon henkilön työtehtävät ja hänen todellinen asemansa hyvinvointialueen organisaatiossa sekä se, kuinka läheisesti nämä liittyvät aluehallituksen toimintaan ja siellä käsiteltäviin asioihin. Aluevaltuuston päätöksen mukainen tulkinta olisi käytännössä estänyt kaikkia hyvinvointialueen palveluksessa olevia henkilöitä pääsemästä aluehallituksen jäseniksi.

Viranhaltijoiden asema uudistuksessa

Hyvinvointialueuudistuksella toteutettiin myös Suomen historian laajin liikkeen luovutus kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille. Henkilöstö siirtyi uuden organisaation palvelukseen niin sanottuina vanhoina työntekijöinä säilyttäen siirtymähetkellä voimassa olleet työ- ja virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja etuudet (HE 241/2020 vp). Siirtyminen tapahtui suoraan lain nojalla eli automaattisesti, eikä siten edellyttänyt välttämättä erillistä päätöksentekoa.

Korkein hallinto-oikeus on jo aiemmin todennut (KHO 2022:83), että kun työnantaja vaihtuu liikkeen luovutuksen vuoksi, uusi työnantaja ei ole velvollinen tarjoamaan viranhaltijalle täsmälleen samoja tehtäviä kuin ennen. Uudella työnantajalla on oikeus päättää organisaatiostaan ja muuttaa tehtäviä ja tehtävänimikkeitä. Se päät-

Hyvinvointialueiden taloudelliset haasteet tulevat todennäköisesti tulevaisuudessa vaikuttamaan siihen, millaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja yksittäiset ihmiset saavat. Ne voivat vaikuttaa myös esimerkiksi hyvinvointialueiden palveluksessa olevien viranhaltijoiden palvelussuhteisiin.

tää myös toimintansa kannalta tarpeellisten virkojen perustamisesta sellaisia tehtäviä varten, joissa käytetään julkista valtaa.

Ennakkopäätös KHO 2025:44 koski yksittäisen viranhaltijan oikeudellista asemaa liikkeen luovutuksessa hyvinvointialueita perustettaessa. Korkein hallinto-oikeus otti kantaa siihen, oliko hyvinvointialueen palvelukseen siirtyneen viranhaltijan virkasuhteeseen voitu määrätä koeaika. Virkasuhde oli myöhemmin purettu koeajan perusteella. Viranhaltija oli valittu uuteen virkaan sisäisen haun kautta, ja tehtävä vastasi pitkälti hänen aiempaa virkaansa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kyse ei ollut täysin uuden henkilön ottamisesta hyvinvointialueen palveluk-

seen, vaan liikkeen luovutuksen toteuttamisesta. Koeajan määrittäminen heikensi viranhaltijan palvelussuhdeturvaa liikkeen luovutusta koskevien säännösten vastaisesti, koska virkasuhteen jatkuvuus perustui vain koeajalliseen virkasuhteeseen. Koska koeaikaa ei olisi saanut määrätä, virkasuhdetta ei myöskään ollut perusteita purkaa.

Asianosaisseuraantoon liittyviä ratkaisuja

Hallintotuomioistuimissa on esiintynyt sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kustannuksia koskevia hallintoriitoja. Ennen hyvinvointialueuudistusta nämä riidat olivat usein kuntayhtymien ja niiden jäsenkuntien välisiä, mutta kunnilla saattoi olla myös keskinäisiä yhteistoimintasopimuk-

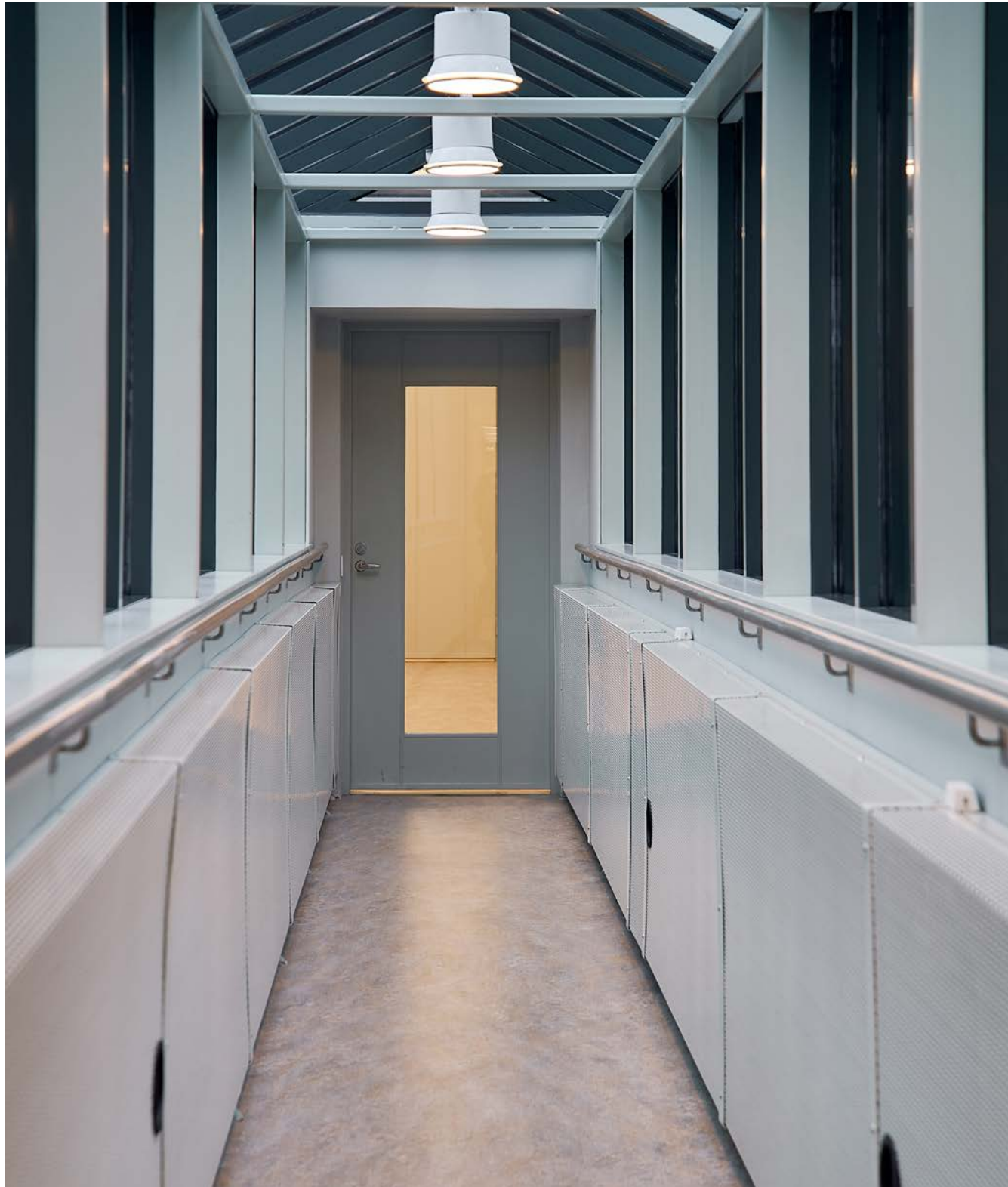
sia sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta (ks. KHO 2025:3). Joissakin tapauksissa hyvinvointialueet tulivat kuntien ja kuntayhtymien sijaan osapuoliksi riitaisuuksiin, jotka olivat vireillä jo hyvinvointialueiden aloitessa toimintansa.

Yhdessä tällaisessa riidassa (KHO 2025:66) oli kyse suoriteperusteisista maksuista, joita kuntayhtymä oli aiemmin perinyt jäsenkunnaltaan. Kunta vaati hallinto-oikeudessa, että hyvinvointialueen on palautettava ne kustannukset, joita kunta oli maksanut liiallisen laskutuksen perusteella kuntayhtymän aikana. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa arvioitiin, oliko hallinto-oikeus voinut vahvistaa palautusvelvollisuuden olemassaolon, mutta jättää päättämättä palautettavan summan määrästä.

Esimerkki riitaisuuksista, joiden taustalla on sosiaalihuollon palvelujen järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille, on ennakkopäätös KHO 2025:69. Tapauksessa yhdistys vaati hallinto-oikeudessa, että hyvinvointialueen tuli palauttaa sopimussakko, joka oli aiemmin peritty kuntayhtymän toimesta. Sakko perustui ostopalvelusopimukseen, joka oli tehty hankintalain mukaisen hankintamenettelyn perusteella. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistiin ensisijaisesti se, oliko hallinto-oikeus ollut toimivaltainen käsittelemään ja ratkaisemaan yhdistyksen vaatimuksen hallintoriitana.

Tulevaisuuden näkymiä

Korkein hallinto-oikeus on edellä esille tuodulla tavalla ratkaissut jo useita hyvinvointialueiden toiminnan aloittamisesta seuranneita oikeuskysymyksiä. Hyvinvointialueiden taloudelliset haasteet tulevat todennäköisesti tulevaisuudessa vaikuttamaan siihen, millaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja yksittäiset ihmiset saavat. Ne voivat vaikuttaa myös esimerkiksi hyvinvointialueiden palveluksessa olevien viranhaltijoiden palvelussuhteisiin. Lisäksi voi tulla esiin periaatteellisempia kysymyksiä hyvinvointialueiden itsehallinnosta ja rahoituksesta. Tällaiset kysymykset voivat vaatia korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä.



Ennakkopäätöksiä kiinteistö- verotuksesta

TERO LESKINEN, OIKEUSNEUVOS JA ANNA AHLBERG,
ESITTELIJÄNEUVOS

Kiinteistövero on kunnille menevä vuotuinen vero. Vuonna 2025 kiinteistöveroa määrättiin noin 2,4 miljardia euroa, yhteensä yli kahdelle miljoonalle verovelvolliselle. Kiinteistöverotukseen liittyvästä kaavamaisuudesta huolimatta tästä määrästä nousee asioita myös muutoksenhaussa ratkaistavaksi. Samankaltaiset oikeuskysymykset voivat toistua lukuisissa asioissa.

Kiinteistövero perustuu veroprosenttiin ja kiinteistön verotusarvoon. Kiinteistön verotusarvo määrätään erikseen maapohjan ja rakennusten

osalta. Arvojen määrittäminen tapahtuu soveltaen varojen arvostamisesta verotuksessa annettua lakia eli arvostamislakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja päätöksiä. Kiinteistön verotusarvo määritellään kaavamaisesti ja rakennuksen jälleenhankinta-arvosta vähennetään laissa säädettyt vuotuiset ikälennukset. Käytännössä suurempi ikälennusprosentti tarkoittaa pienempää kiinteistön verotusarvoa ja pienempää veron määrää. Arvostamislaissa verotusarvolle on säädetty myös kiinteistön käypään arvoon perustuva enimmäismäärä.

Kiinteistöveroasiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuonna 2025

Vuonna 2025 korkein hallinto-oikeus on ratkaissut 27 kiinteistöveroasiaa, joista lähes 35 prosentissa on ollut kysymys rakennusten ikäalennuksista. Ikäalennukset ovat aiempinakin vuosina olleet usein muutoksenhaun kohteena. Muita muutoksenhaun teemoja ovat olleet etenkin kiinteistön käypä arvo verotusarvon enimmäismääränä sekä sovellettava kiinteistöveroprosentti.

Vuonna 2025 ratkaistuissa kiinteistöveroasioissa 13:ssa valituslupa on myönnetty ja 11:ssä valituslupahakemus on hylätty. Lisäksi kolmessa asiassa on ollut kyse kiinteistöverotukseen liittyvästä ylimääräisestä muutoksenhausta. Kiinteistöveroasioissa ennakkopäätöksiä on julkaistu yhteensä viisi, joista kaksi (KHO 2025:6 ja KHO 2025:38) on koskenut ikäalennuksia. Lisäksi on annettu asiaratkaisu seitsemässä julkaisemattomassa päätöksessä, joista viidessä on ollut kysymys rakennusten ikäalennuksista.

Kaikissa vuonna 2025 annetuissa kiinteistöveroa koskevissa ratkaisuissa muutoksenhakijana on ollut verovelvollinen. Ennakkopäätöksissä kahdessa valitus on hyväksytty, yhdessä hylätty ja kahdessa päätökset on kumottu ja asia palautettu Verohallinnolle uudelleen käsiteltäväksi. Julkaisemattomissa asiaratkaisun sisältävissä päätöksissä kaikki valitukset on hyväksytty.

KHO 2025:38 – rakennuksen ikäalennuksen määrittämistä linjattu useasti oikeuskäytännössä

Rakennuksen verotusarvo saadaan, kun sen jälleenhankinta-arvosta vähennetään vuotuiset ikäalennukset. Ikäalennuksista säädetään arvoastamislain 30 §:n 1 momentissa. Esimerkiksi yhden prosentin ikäalennuksia sovelletaan kiviseen asuin-, toimisto- ja muuhun niihin verrattavaan rakennukseen (säännöksen 1 kohta). Neljän prosentin ikäalennuksia puolestaan sovelletaan kiviseen myymälä-, varasto-, tehdas-, työpaja-, talous- ja muuhun niihin verrattavaan rakennukseen (säännöksen 2 kohta).

Kyseisessä säännöksessä ei ole mainittu erikseen kaikkia kiinteistöveronalaisia rakennustyyppejä. Tämä aiheuttaa luonnollisesti tulkintaa ja rajanvetoa erityisesti edellä mainitun kahden ryhmän välillä. Korkein hallinto-oikeus onkin useassa julkaisemassaan päätöksessä arvioinut sitä, rinnastuuko tietty rakennus paremmin asuin- ja toimistorakennuksiin vai myymälä-, varasto-, tehdas-, työpaja- ja talousrakennuksiin verrattaviin rakennuksiin.

Korkein hallinto-oikeus on aiemmin katsonut, että edellä mainittua ikäalennusta koskevan säännöksen 2 kohtaa sovelletaan lentoterminaalisiin (KHO 24.4.2018 taltionumero 1941, lyhyt ratkaisuseloste), keilahalliin (KHO 26.10.2021 taltionumero H3724, lyhyt ratkaisuseloste), metroasemarakennukseen (KHO 2021:79) ja paloasemaan

(KHO 2023:94). Näissä päätöksissä huomiota on kiinnitetty muun ohella rakennuksen pääasialliseen käyttötarkoitukseen, rakenteeseen, tilankäyttöön, käyttöarositukseen, uusimistarpeisiin ja teknisiin vaatimuksiin.

Ennakkopäätöksessä KHO 2025:38 oli jälleen ratkaistavana sovellettava ikäalennus, tällä kertaa keskussairaalarakennusten osalta. Annetussa ennakkopäätöksessä korostuu, että arvostamislain 30 §:n 1 momentin 1 kohtaa alhaisemmasta ikäalennuksesta ei ole tarkoitettu pääsäännöksi eikä momentin 2 kohtaa korkeammasta ikäalennuksesta poikkeussäännöksi, vaan kulloinkin on arvioitava, onko kyseessä oleva rakennus paremmin verrattavissa 1 vai 2 kohdassa mainittuihin rakennuksiin. Ennakkopäätöksessä viitattiin edellä mainittuihin aikaisempiin julkaistuihin päätöksiin ja todettiin, että aikaisemmasta oikeuskäytännöstä ilmeni, mitä seikkoja asian arvioinnissa oli otettava huomioon.

Kun otettiin huomioon sairaalarakennusten käyttötäräitus, tekniset vaatimukset ja uusimistarpeisiin vaikuttavat seikat, pääasialliselta käyttötäräoitukseltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan sairaalakäytössä olevien osarakennusten oli katsottava rinnastuvan paremmin myymälä-, varasto-, tehdas-, työpaja- ja talousrakennuksiin kuin asuin- ja toimistorakennuksiin. Osarakennusten verotusarvon laskennassa oli sovellettava arvostamislain 30 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista korkeampaa ikäalennusta.

KHO 2025:58 – rakennuksen verotusarvon alentaminen sen käypään arvoon

Ennakkopäätöksessä KHO 2025:58 oli kysymys siitä, oliko ammattikoulurakennuksen verotusarvoa ja sen käyvän arvon merkitystä mahdollista arvioida maapohjan ja sillä sijaitsevien rakennusten yhteenlasketusta arvosta erikseen.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että arvostamislain 32 §:n 1 momentti ja säännöksen esityöt viittasivat siihen, että kiinteistön veronalaisten osien laskennallisten verotusarvojen yhteismäärää oli verrattava niiden yhteenlaskettuun käypään arvoon. Asiassa oli kuitenkin otettava erityisesti huomioon kiinteistöveron luonne objektiverona, jossa verotusarvo määrätään erikseen maapohjan ja rakennuksen osalta niiden ominaisuuksien pohjalta. Arvostamislain 32 §:n 1 momenttia oli tulkittava siten, että rakennuksen verotusarvoksi voitiin katsoa laskennallisin perustein vahvistettua verotusarvoa alempi käypä arvo, vaikka kiinteistön veronalaisten osien yhteenlaskettu käypä arvo olisi suurempi kuin niiden yhteenlaskettu laskennallinen verotusarvo. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että rakennuksen verotusarvo voitiin määrittää kiinteistöveron enimmäismäärään eli käypään arvoon tarkastelemalla rakennuksen käypää arvoa ja sen suhdetta rakennuksen laskennalliseen verotusarvoon, riippumatta rakennuksen ja maapohjan muodostaman kokonaisuuden käyvästä arvosta.

Toivottavaa on, että korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökset selkeyttävät oikeustilaa sekä verotusta toimitettaessa että käsiteltäessä kiinteistöveroasioita muutoksenhakuasteissa.

Ratkaistussa asiassa kyse oli tyhjillään ja ilman lämmitystä olleesta entisestä ammattikoulurakennuksesta, jossa oli sisäilmaongelmia ja joka edellytti huomattavia peruskorjaustoimenpiteitä. Rakennukselle oli kyseessä olevien verovuosien aikana myönnetty purkulupa. Rakennuksen käyvän arvon omistajan hallussa katsottiin olleen nolla euroa.

Edellä esiteltyjen ennakkopäätösten lisäksi korkein hallinto-oikeus on antanut vuonna 2025 kolme muuta kiinteistöverotusta koskevaa ennakkopäätöstä.

KHO 2025:6 – huomattava osa rakennuksesta muussa kuin pääasiallisessa käyttötarkoituksessa, KHO 2025:42 – rakentamattoman rakennuspaikan korotettu veroprosentti ja KHO 2025:60 – tosiasiallisen käyttötarkoituksen vaikutus maapohjan verotusarvoon

Ennakkopäätöksessä 2025:6 oli kysymys kylpylä-hotellirakennuksen verotusarvoon vaikuttavas-

ta rakennuksen jälleenhankinta-arvon määrittämisestä ja siihen sovellettavasta ikäalennuksesta. Annetusta ennakkopäätöksestä ilmenee, että pääasiallisesti hotellikäytössä oleva rakennus tuli arvioida lähinnä soveltuvan eli toimistorakennuksen arvioimisperusteita käyttäen. Tämän jälkeen oli vielä ratkaistava, voitiinko osaa kylpylä-hotellirakennuksesta tarkastella muusta rakennuksesta erikseen.

Valtiovarainministeriö antaa vuosittain asetuksen rakennuksen jälleenhankinta-arvon laskenta-perusteista (jälleenhankinta-arvoasetus). Mikäli rakennuksella on useita käyttötarkoituksia, arvioidaan jälleenhankinta-arvo asetuksen 20 §:n mukaan pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaan. Jos kuitenkin huomattava osa rakennuksesta on muussa kuin pääasiallisessa käyttötarkoituksessa, voidaan rakennuksen osat arvioida erikseen. Ennakkopäätöksessä oli siis arvioitavana, oliko huomattava osa rakennuksesta muussa kuin hotellikäytössä, jolloin tämä osa olisi arvioitavissa verotusarvon osalta erikseen.

Hotellirakennukseen tyypillisesti kuuluvien ja majoituskäyttöä palvelevien aula-, ruokailu-, peseytymis- tai saunatilojen olemassaolo ei vielä yksin johtanut siihen, että jonkin osan rakennuksesta olisi katsottu olevan muussa kuin hotellikäytössä. Ratkaistussa asiassa rakennukseen kuuluva kylpylä sijoittui majoitustiloista erilleen ja oli tarkoitettu rakennuksessa majoittuvia huomattavasti suuremmalle asiakasmäärälle. Tämä voitiin arvostaa erikseen edellyttäen, että kylpyläosa muodosti huomattavan osan koko rakennuksesta. Se, että kysymys oli rakennuksen huomattavasta osasta, ei edellyttänyt tämän osan muodostavan pääosaa rakennuksesta. Asia palautettiin Verohallinnolle sen arvioimiseksi, muodostiko kylpyläosa huomattavan osan rakennuksesta, kun huomiota kiinnitettiin rakennuksen eri osien pinta-aloihin ja tilavuuksiin. Mikäli kylpyläosan katsottiin muodostavan tällaisen osan, sille oli määritettävä muusta rakennuksesta erillinen jälleenhankinta-arvo ja sen ikäalennukset oli laskettava erikseen.

Ennakkopäätöksessä KHO 2025:42 oli kysymys siitä, oliko maapohjan verotuksessa voitu soveltaa rakentamattoman rakennuspaikan korotettua veroprosenttia. Kaikki kiinteistöverolain 12 a §:n mukaiset rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin määrittämisen edellytykset olivat sinänsä täyttyneet. Muutoksenhakijan mukaan kohdetontti ei ollut kuitenkaan ollut ratkaisun kohteena olleena verovuonna tästä huolimatta vielä tosiasiallisesti rakentamiskelpoinen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että korotettua kiin-

teistöveroa koskevia säännöksiä oli perusteltua tulkita niin, että rakennuspaikan tosiasialliseen rakentamiskelpoisuuteen kiinnitetään huomiota laajemminkin kuin tarkastelemalla yksinomaan kiinteistöverolain 12 a §:ssä lueteltujen edellytysten täyttymistä. Sellaisten seikkojen merkitys, joihin kohdetontin omistaja oli vedonnut, tuli kuitenkin harkittavaksi kiinteistöverotuksen toimittamisesta erikseen veronkantolaissa tarkoitettua vapautushakemuksen yhteydessä.

Ennakkopäätöksessä KHO 2025:60 oli kysymys siitä, miten yhtiön omistaman kiinteistön maapohjan verotusarvo oli määritettävä tilanteessa, jossa kiinteistön tosiasiallinen käyttö poikkesi asemakaavan mahdollistamasta korkeampaan arvostamiseen johtavasta käyttötarkoituksesta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että maapohjaa kiinteistöverotuksessa arvostettaessa on lähtökohtaisesti otettava huomioon kiinteistön tosiasiallinen käyttötarkoitus. Asemakaavan sallimalle tätä korkeampaan arvostukseen johtavalle käyttötarkoitukselle voidaan antaa merkitystä lähinnä silloin, kun rakennukset ovat purkukuntoisia ja koko kiinteistön arvo muodostuu ainakin valtaosin maapohjasta ja siihen kuuluvasta rakennusoikeudesta, tai silloin, kun osa tontista on olemassa olevat rakennukset säilyttäen erotettavissa asemakaavan mahdollistamaan lisärakentamiseen. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota kiinteistöverotuksen kaavamaiseen luonteeseen. Kuntakohtaisen tonttihintakartan tai arviointiohjeen mukaan lasketusta arvosta on aiheutta yksittäisen kiinteistön kohdalla poiketa vain silloin,

kun se poikkeaa olennaisesti sellaisesta arvosta, jossa mainitut lähtökohdat on otettu huomioon.

Ennakkopäätösten merkitys

Kiinteistöverotukseen liittyvä varsin kaavamaisesti tapahtuva kiinteistön verotusarvon määrittäminen on lähtökohtaisesti luonteeltaan yksinkertaista. Tulkintatilanteita kuitenkin syntyy, kuten edellä esitetyistä ennakkopäätöksistä voidaan havaita.

Käsiteltävien kiinteistöveroasioiden määrä on viime vuosina kasvanut huomattavasti verotuksen oikaisulautakunnassa, jossa kiinteistöveroasioita on käsitelty vuosina 2020–2023 vuosittain 1 759–7 175. Vuonna 2024 oikaisulautakunnassa on käsitelty 7 684 kiinteistöveroasiaa. Vuonna 2025 kiinteistöveroasioita on käsitelty 4 382 eli niiden määrä on vähentynyt edelliseen vuoteen verrattuna, mutta pysynyt korkealla tasolla.

Kiinteistöveroasioiden lisääntyminen oikaisulautakunnassa on osin näkynyt myös hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuksissa vireille tulleiden kiinteistöveroasioiden määrä on vuosina 2020–2025 vaihdellut 49–331 asian välillä. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden kiinteistöveroasioiden määrä on ollut vastaavina vuosina 7–43 asiaa. Asioiden määrät ja tarkemmat teemat ovat vaihdelleet vuosittain. Kiinteistöveroon liittyviin muutoksenhakuasioihin on sisältynyt myös ns. sarja-asioita, joissa sama oikeuskysymys toistuu useissa eri asioissa.

Tuomioistuimen päätökset kohdistuvat välittömästi käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseen. Kysymys on oikeusturvan toteuttamisesta ratkaistavassa asiassa. Näin on myös korkeimman hallinto-oikeuden päätösten osalta.

Kun muutoksenhaun kohteena on hallinto-oikeuden antama päätös, asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa edellyttää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaista valitusluvan myöntämistä. Valitusluvan myöntämisen perusteena on usein se, että asian ratkaiseminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa on tärkeää lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Edelleen korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksen (SK136/2024) mukaan ennakkopäätöksenä voidaan julkais- ta päätös, joka on tärkeä lain soveltamisen kan- nalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai muu- ten oikeudellisesti merkittävä. Vuoden 2021 lop- puun saakka korkein hallinto-oikeus julkaisi myös ns. lyhyitä ratkaisuselosteita päätösten oikeudel- lisen merkityksen perusteella. Näin korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä ja myös aiemmin lyhyinä ratkaisuselosteina julkaisemiin päätöksiin liittyy usein ns. ennakkopäätösperus- te, jolla on myös lain soveltamiskäytäntöä ohjaa- va ja yhdenmukaistava tehtävä.

Tässä yhteydessä edellä mainituista vuoden 2025 aikana annetuista ratkaisuksista voi nostaa esil- le ikäalennusta käsittelevän ennakkopäätöksen KHO 2025:38. Kuten päätöksen perusteluista

Viime vuosien vaikea kiinteistömarkkina ja sen alueellinen eriytyminen lienee osaltaan vaikuttanut siihen, että tarkasteluun on yhä useammin noussut kiinteistön käyvän arvon suhde kaavamaisesti laskettuun verotusarvoon.

ilmenee, sovellettavasta ikäalennuksesta on vii- me vuosina annettu jo useita julkaistuja päätök- siä. Tästä voi muodostua vaikutelma, että ve- ronsaajalle edullisempi pienempi ikäalennus oli- si ollut verotuksen toimittamisessa jonkinlainen lähtökohta, ja verovelvolliselle edullisempaan ikäalennukseen olisi päädytty muutoksenhaku- prosessin kautta tietty rakennustyyppi kerral- laan. Viimeistään nyt annetun ennakkopäätök- sen perusteella on selvää, että kumpikaan ikä- alennus ei ole lain soveltamisessa lähtökohtainen suhteessa toiseen, vaan ikäalennus tulee ratkais- ta arvioimalla kumpaan ikäalennuksen kategori- aan rakennus todella on paremmin verrattavissa.

Vaikka mainittu ennakkopäätös koski varsinais-esti keskussairaalarakennuksia, vuoden aikana annetuissa julkaisemattomissa päätöksissä on ollut mukana myös aluesairaaloita. Voitaneen olettaa, että esimerkiksi muun tyyppisten sai- raaloiden ikäalennukset eivät tule erikseen rat-

kaistavaksi. Korkeimman hallinto-oikeuden jul- kaistuja päätöksiä esimerkiksi keskussairaaloista ja lentoterminaaleista ei tule ymmärtää vain nii- tä koskevana.

Viime vuosien vaikea kiinteistömarkkina ja sen alueellinen eriytyminen lienee osaltaan vaikut- tanut siihen, että tarkasteluun on yhä useammin noussut kiinteistön käyvän arvon suhde kaava- maisesti laskettuun verotusarvoon. Edellä maini- tusta ennakkopäätöksestä KHO 2025:58 ilmenee, että tarkasteluun voi nousta myös rakennuksen ja maapohjan arvostaminen erikseen sekä niiden käyvän arvon vaikutus verotusarvoon. Toivotta- vaa on, että korkeimman hallinto-oikeuden en- nakkopäätökset selkeyttävät oikeustilaa sekä ve- rotusta toimitettaessa että käsiteltäessä kiinteis- töveroasioita muutoksenhakuasteissa.

Tuomioistuinten riippumattomuudesta ja korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöisestä asemasta

PÄIVI PIETARINEN, OIKEUSNEUVOS

”Puhdistuksia mediaan, kouluihin, yliopistoon, oikeuslaitokseen - Demokratian tukipylväät eivät ole itsestäänselvyys”, ”Pakotteita Kansainvälistä rikostuomioistuinta vastaan”, ”Meillä on huonoja tuomareita. Jossain vaiheessa on tarkasteltava, mitä tehdään, kun on roistomainen tuomari” sanoo presidentti”, ”Parlamentti hyväksyi kiistel-lyn lain tuomareiden erottamisesta”

Nämä ovat mediaotsikoita maailmalta kertomusvuodelta 2025. Ne ja niiden taustalla olevat ilmiöt ovat konkreettinen osoitus siitä, miten oikeusvaltiollisuutta, demokratiaa, vallanjakoa ja tuomareiden riippumattomuutta koetellaan monessa maassa Euroopassa ja sen ulkopuolella. Ne ovat myös osoitus siitä, miten riippumattomuuden kolhut myötänsä ylittävät uutiskynnyksen.

Valitettavan useassa maassa valtaapitävien aatemaailma ei vastaa perinteistä eurooppalaista tai länsimaista oikeusvaltiokäsitystä. Tuomioistuinten toimivaltaa toimeenpanovallan laillisuuden arvioijana kyseenalaistetaan. Vallanjako horjuu, kun tuomioistuinten toimintaan puututaan epäasiallisin keinoin tai niiden toimintaedellytyksiä heikennetään. Tuomioistuinten päätöksiä arvostellaan, kärjekkäästikin, ja niitä saatetaan jättää noudattamatta. Väkivaltaisia provokaatioita-kin on nähty.

Vaikka näitä uhkia ei Suomessa onneksi ole näköpiirissä, on meilläkin varauduttava myrskyisempiin aikoihin. Tuomareiden riippumattomuus onkin oikeuspoliittisella agendallamme kenties tärkeämpi kuin koskaan aiemmin. Uhka tuomioistuinten riippumattomuuden rapautumisesta tai rapauttamisesta rajojemme ulkopuolelta tulevine vaikuttimineen on syytä ottaa vakavasti.

Tuomioistuinten riippumattomuus on Suomessa näyttäytynyt vahvalta. Tosiasia kuitenkin on, ettei riippumattomuutta ole riittävän kattavasti turvattu perustuslain tasolla. Tuomareiden virasapysymisoikeus on kyllä perustuslaissa turvattu, mutta moni muu riippumattomuuden tae on jätetty tavallisella lailla säädettäväksi tai sääntelyn ulkopuolelle.

Riippumattomuuden takeista olisi perustuslaissa säädettävä nykyistä laajemmin. Oikeusministeriön tammikuussa 2024 asettamassa Oikeuslaitoksen riippumattomuuden perustuslailliset takeet

-työryhmässä arvioidaan parhaillaan riippumattomuuden näkökulmasta tarpeelliset perustuslain ja muun lainsäädännön muutostarpeet. Työ on tervetullut. Korjausliikkeitä riippumattomuuden vahvistamiseksi ei ole syytä viivyttellä.

Yksi keskeisimmistä perustuslain muutostarpeista koskee korkeimpien oikeuksien jäsenten määrää, joka ei nykyisellään nauti perustuslain suojaa. Perustuslaissa todetaan ainoastaan, että ylimpien tuomioistuinten jäseniä on oltava ”tarpeellinen määrä”, ja että asiasta säädetään tarkemmin lailla. Valtiosääntömme antaa turhan avoimen valtakirjan tavallisen lain säätäjälle päättää, mikä on tarpeellinen määrä ylimmän tuomioistuinten tuomareita. Samaan liittyen välttämätön valtiosääntöinen korjausliike olisi tuomareiden eroamisen vahvistaminen perustuslain tasolla.

Vallanjaon merkityksellisyydestä

Valtiosääntö, perustuslaki, on valtion selkäranka, jonka on oltava vahva, jotta valtio pysyy kasassa. Valtiosäännössä säädetään yhtäältä keskeisten valtioelinten toimivallasta ja toisaalta kansalaisten oikeuksista. Valtiosäännössä valta ja vallankäyttö sekä toisaalta kansalaisten oikeudet sovitaan yhteen.

Oikeusvaltiossa vallankäyttöä lähestytään klassisella Montesquieun vallan kolmijako-opilla. Jotta saavutetaan tasapaino vallankäyttäjien kesken ja estetään vallan keskittyminen, on valta jaettava. Lainsäädäntövalta kuuluu lainsäätäjälle. Hallitusvalta kuuluu hallitukselle ja hallinnolle. Lainkäyt-

tövalta puolestaan erotetaan tuomioistuimille. Vallanjako merkitsee paitsi vallan jakamista myös kykyä hallita yhdessä yhteiseksi eduksi.

Vallanjaon oppiin kuuluu erottamattomasti tuomioistuinten riippumattomuus. Ilman riippumattomuutta ei ole legitiimiä ja kansalaisten luottamusta nauttivaa tuomioistuinlaitosta.

Tuomarin tehtävässä tuomaria ohjaa vain laki, oikeus ja oikeudenmukaisuus. Riippumattomuus takaa sen, että tuomari voi ratkaisutoiminnassaan soveltaa lakia vailla ulkopuolista painostusta ja vaikuttamista. Tuomioistuimet eivät toimi itseään varten vaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamista varten. Oikeusvaltiossa lainkäyttö ei ole olemassa itsensä vuoksi, vaan aineellisen oikeuden ja kansalaisten oikeuksien toteutumisen vuoksi. Tämän vuoksi riippumattomuus on oikeusvaltion suoja.

Korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöisistä funktioista

Hallintolainkäyttö on merkittävää yhteiskunnallisen vallan käyttöä. Hallintotuomioistuimissa ratkaistaan valituksia viranomaisten päätöksistä koskien esimerkiksi verotusta, rakennuslupia ja oikeutta sosiaalietuksiin. Asioita, jotka koskevat jokaisen arkista elinpiiriä.

Hallintolainkäytössä annetaan oikeussuojaa yksittäistapauksissa. Samalla hallintolainkäyttö korjaa hallinnossa mahdollisesti tapahtuneita lainsoveltamisen erheitä. Hallintolainkäytön tehtä-

väksi onkin perinteisesti katsottu paitsi oikeus-suojan antaminen yksittäisissä tapauksissa, myös hallinnon laillisuuden varmistaminen ja sitä kautta hallintotoiminnan ohjaaminen.

Perustuslain pykälistä oikeusturvaa koskeva 21 § on se, joka liittää tuomioistuinten toiminnan osaksi perustuslaillista kokonaisjärjestelmää. Pykälässä säädetään yksilöille oikeus saada asian- sa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Samalla se velvoittaa tuomioistuimet turvaamaan menettelyllisen oikeudenmukaisuuden tuomioistuinprosessin osapuolille.

Hallintotuomioistuinten tehtäviin kuuluu myös perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen perustuslain 22 §:n mukaisesti. Perus- ja ihmisoikeuksista on tullut hallintotuomioistuimissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Ne soveltavat kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia siinä missä kansallista lainsäädäntöäkin. Kansallinen tuomari ei ole vain kansallisen lain tulkitsija vaan myös kansainvälisen ja eurooppalaisen oikeuden tulkitsija.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla on oikeutta ohjaava ja oikeutta kehittävä tehtävä. Ohjaamistehtävä on oikeudellisten ilmiöiden moninaistuesssa ja oikeuden kansainvälistyessä vahvistunut. Suhteessa lainsäätäjään tuomioistuin ei vain sovelta lakia vaan se myös täydentää lainsäätäjän työtä yksittäistapauksissa.

Perustuslainsäätäjä on antanut korkeimmalle hallinto-oikeudelle myös muita kuin lainkäyttö-

Suomalainen hallintolainkäyttö on vaatinut pitkän, yli sadan vuoden mittaisen kehityksen. Mutta vaikka kehitys on ollut hidasta, se on ollut jatkuvaa ja se on ollut johdonmukaista.

tehtäviä. Mainitut tuomiovaltaa sivuavat, mutta kuitenkin sen ulkopuolelle asettuvat tehtävät ovat alemmanasteisen lainkäytön valvonta ja oikeus tehdä lainsäädäntöaloitteita.

Sanotut tehtävät ovat merkityksellisiä tarkasteltaessa korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöistä toimivallan kokonaisuutta. Näiden myötä korkeimman hallinto-oikeuden tehtävät ovat kansainvälisestikin vertailtuna laajat.

Perustuslain 99 §:n mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Valvonta ei tosin ole lainkäytön valvontaa siinä mielessä, että se mahdollistaisi puuttumisen yksittäisten oikeustapausten käsittelyyn alemmissa tuomioistuimissa. Valvonnalla tavoitellaan välillisesti lainkäytön yhtenäisyyttä hallintotuomioistuinten yhteistyöllä, keskinäisellä tietojen vaihdolla sekä osaamisen kehittämisellä. Kyse on ennen kaikkea yhteisestä laatutyöstä. Laatutyö turvaa tuomioistuinten riippumattomuutta suhteessa esimerkiksi Tuomioistuinvirastoon.

Samaisen perustuslain pykälän nojalla korkeimmalla hallinto-oikeudella on oikeus tehdä lainsäädäntöaloitteita. Lisäksi se osallistuu lainvalmisteluun antamalla lausuntoja ministeriöille ja eduskunnalle. Tehtävät ovat vallanjaollisesti erillään lainkäyttötehtävästä. Koska vallanjaollisesti liikutaan harmaalla alueella, on aloiteoikeutta syytä käyttää harkiten ja asioissa, jotka liittyvät korkeimman hallinto-oikeuden omaan toimintaan tai hallintolainkäyttöön.

Hallintolainkäytön kehityskulkuja

Suomalainen hallintolainkäyttö on vaatinut pitkän, yli sadan vuoden mittaisen kehityksen. Mutta vaikka kehitys on ollut hidasta, se on ollut jatkuvaa ja se on ollut johdonmukaista.

Itsenäisyyden alla Suomessa ylimpien tuomioistuinten riippumattoman aseman saavuttaminen ja riippumattoman ylimmän hallintotuomioistuinten perustaminen nähtiin oikeuspoliittisesti välttämättömänä. Sen jälkeen tuomioistuinten

Viimeiset reilut kolme vuosikymmentä ovat merkinneet hallinto-oikeuksien aseman ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin merkittävää voimistumista. Kehitysaskleet tapahtuivat siinä yhteydessä ja nopeasti sen jälkeen, kun Suomi avautui kohti eurooppalaisia vaikutteita.

riippumatonta asemaa on määrätietoisesti edistetty. Vahvistumista on tapahtunut tuomioistuinissa instituutioina niin tuomioistuinten hallinnossa, tuomareiden nimittämismenettelyssä kuin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita vahvistettaessa. Sanottuun liittyen johdonmukaisena tavoitteena on niin ikään ollut hallinto-tuomioistuinten riippumattomuuden kasvattaminen osana oikeusturvan kokonaisuutta.

Ensimmäinen hallintotuomioistuin, korkein hallinto-oikeus, perustettiin maahamme yhtenä ensimmäisistä itsenäisen Suomen instituutioista vuonna 1918. Sen riippumaton asema vahvistettiin seuraavana vuonna ensimmäisessä perustuslaissamme, hallitusmuodossa. Korkeimman hallinto-oikeuden perustamista voi pitää periaatteellisesti tärkeänä käännekohtana suomalaisessa valtiosääntöhistoriassa. Ylin hallinto-oikeudellinen lainkäyttö, joka aikaisem-

min oli kuulunut muodollisesti hallintoviranomaiselle, senaatille, siirtyi vallanjaon edellyttämisen tavoin riippumattomalle tuomioistuimelle.

Sen sijaan vielä pitkään alemmanasteiset hallinto-oikeudelliset valitusasiat tulivat kuulumaan hallinnon ratkaistaviksi. Alemmanasteisen hallintolainkäytön jättäminen hallitusmuotorkaisussa osaksi hallintoviranomaisten toimintaa haastoikin vahvasti rajanvetoa lainkäyttövallan ja hallitusvallan välillä.

Epätyydyttävä tilanne tunnistettiin jo tuolloin. Ns. Tulenheimo-komitea sai jo vuonna 1919 toimeksiannon valmistella ehdotukset alemmanasteisista hallinnollisista tuomioistuinista. Lääni-oikeudet perustettiin kuitenkin vasta vuosikymmeniä myöhemmin. Sitten niiden muuttaminen alueelliseksi hallinto-oikeuksiksi vahvisti suotuisaa riippumattomuuskehitystä.

Viimeiset reilut kolme vuosikymmentä ovat merkinneet hallinto-oikeuksien aseman ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin merkittävää voimistumista. Kehitysaskleet tapahtuivat siinä yhteydessä ja nopeasti sen jälkeen, kun Suomi avautui kohti eurooppalaisia vaikutteita.

Olimme liittyneet Euroopan neuvoston jäseneksi ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Euroopan unionin jäseniä meistä tuli 30 vuotta sitten, vuonna 1995, ja samana vuonna tuli voimaan hallitusmuodon perusoikeusuudistus. Hallintolainkäytön vahvistuminen osuu samaan aikaan oikeusjärjestyksemme ns. perus- ja ihmisoikeuksien murroksen alkamisen kanssa.

Hallinto-oikeudet osana tuomiovallan kokonaisuutta tunnustettiin lopullisesti vuoden 2000 perustuslaissa. Perustuslaki sinetöi sen kehityskulun, jossa hallintotuomioistuimet oli saatettu tasaveroisiksi riippumattomiksi tuomioistuimiksi yleisten tuomioistuinten rinnalle.

Suotuisa kehitys on jatkunut perustuslain säätämisen jälkeenkin. Alueelliset hallinto-oikeudet ovat vakiinnuttaneet asemansa oikeusturvaa antavina tuomioistuinina. Tästä on puolestaan seurannut se, että korkeinta hallinto-oikeutta on voitu määrätietoisesti kehittää oikeudenkäyttöä ohjaavaksi valituslupatuomioistuimeksi.

Hallinto-oikeudellisessa oikeussuojajärjestelmässä viimeisin merkittävä askel on ollut korkeimman hallinto-oikeuden muuntuminen valituslu-

patuomioistuimeksi. Se on tapahtunut vaiheittain asiaryhmä kerrallaan vuosikymmenten ajan. Käänteentekevä oli vuoden 2020 alusta voimaan tullut hallintoprosessilaki. Sen myötä haettaessa muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta on vahvana pääsääntönä valitusluvan edellyttäminen.

Valtiosääntöisesti muutos oli merkittävä. Kattavalle valituslupajärjestelmälle oli ollut painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita, kuten perustuslakivaliokunta (PeVL 50/2018 vp) asian ilmaisi. Valituslupatuomioistuimena korkein hallinto-oikeus voi keskittyä niihin muutoksenhakuasioihin, joita oikeusturva ja hallinnon lainalaisuuden varmistaminen edellyttävät.

Vahvistamalla tuomioistuinten valtiosääntöistä riippumattomuutta ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolia jatketaan sitä suotuisaa kehityskulkua oikeusturvan edistämiseksi, joka on näkynyt suomalaisessa oikeusvaltiossa jo reilun sadan vuoden ajan.

Kirjoitus perustuu kirjoittajan maaliskuussa 2025 tarkastettuun väitöskirjaan *”Sata vuotta hallintolainkäyttövaltaa – Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien valtiosääntöoikeudellisesta asemasta”*.



Kansainvälinen yhteistyö ACA-Europen puitteissa

MONICA GULLANS, OIKEUSNEUVOS JA JENNY REBOLD, KANSLIAPÄÄLLIKÖ



Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA-Europe) on vuonna 2001 perustettu kansainvälinen, ylimpien hallintotuomioistuinten yhdistys. Sen tavoitteena on edistää Euroopan ylimpien hallintotuomioistuinten tuomareiden ymmärrystä Euroopan unionin oikeudesta ja jäsenmaiden ylimpien hallintotuomioistuinten toiminnasta niiden soveltaessa EU-oikeutta. Tavoitteena on myös edistää tuomareiden keskinäistä luottamusta ja mahdollistaa ajatustenvaihtoa oikeusvaltioperiaatteesta.

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Kari Kuusiniemi toimi yhdistyksen hallituksen puheenjohtajana kaudella 2023–2025.

Laaja verkosto – tiivis yhteistyö

Yhdistyksen jäseninä voivat olla Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden ylimmät hallintotuomioistuimet. Yhdistykseen kuuluvat lisäksi vieraina Yhdistyneen kuningaskunnan, Norjan ja Sveitsin ylimmät tuomioistuimet sekä tarkkailijoina Albanian, Montenegron, Serbian, Turkin ja Ukrainan ylim-

mät tuomioistuimet hallintolainkäyttöasioissa. Verkostoon kuuluu siten Euroopan unionin tuomioistuimen lisäksi kaikkiaan 35 eurooppalaista ylintä tuomioistuinta. Toiminnan rahoitus perustuu muun ohella jäsenmaksuihin ja Euroopan komission myöntämiin avustuksiin.

Yhdistyksen tavoitteena on varmistaa unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen. Tätä tavoitetta pyritään edistämään lisäämällä Euroopan ylimpien hallintotuomioistuinten tuomareiden ymmärrystä unionin oikeudesta ja jäsenmaiden ylimpien hallintotuomioistuinten toiminnasta soveltaessaan toimivaltaansa kuuluvaa unionin oikeutta.

Verkosto tarjoaa tärkeän foorumin vuoropuhelulle sekä näkemysten ja kokemusten vaihdolle luottamuksen ilmapiirissä. Huolet oikeusvaltiokehityksestä maailmalla ja viime vuosina myös Euroopan unionissa ovat usein esillä, ja voidaan todeta, että ACA-Euopen toimintaan osallistumisella on Euroopassa oikeusvaltioperiaatetta ylläpitävä merkitys.

Monimuotoinen toiminta

ACA-Euopen toimialaan liittyviä seminaareja järjestetään pari kolme kertaa vuodessa. Työkielut ovat englanti ja ranska. Seminaariin valmistautuminen alkaa hyvissä ajoin vastaamalla kulloinkin järjestämisvastuussa olevan tuomioistuimen lähettämään laajaan kyselyyn. Vastauksia kokoava ja analysoiva raportti toimii johdantona seminaarin aiheeseen siten, että seminaarit-

laisuudessa voidaan syventyä työn kannalta merkityksellisimpiin kysymyksiin. Nämä kokoontumiset antavat myös erinomaiset mahdollisuudet verkostoitumiselle.

Yhdistyksen piirissä laaditaan myös selvityksiä ja tehdään tutkimusta. Vuosittain laaditaan verkoston poikkileikkausanalyysi ajankohtaisen aiheen tiimoilta. Tässä yhteydessä voidaan mainita yhdistyksen verkkosivuilla julkaistut viime vuosien katsaukset, jotka koskivat tuomioistuinten toimintaa covid-19-pandemian aikana (2021), perusoikeuksia uuden sukupolven sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta (2022), ilmasto-oikeudenkäyntejä (2023) ja tuomioistuinten roolia päätösten täytäntöönpanossa (2024). Vuoden 2025 katsauksella kartoitetaan ylimpien hallintotuomioistuinten toimivaltuuksia ja menettelymekanismeja liiketoimintaan liittyvissä asioissa.

Toimintaan kuuluu vaihto-ohjelma, joka mahdollistaa kielitaitoisille tuomareille parin viikon mittaisen tutustumisjakson verkostoon kuuluvan tuomioistuimen toimintaan.

Lisäksi yhdistyksen sihteeristö, joka sijaitsee Belgian Conseil d'État'n yhteydessä, ylläpitää julkista tietokantaa jäsentuomioistuinten unionin oikeutta koskevista päätöksistä. Katseen kääntäminen unionin tuomioistuimen tuomioiden lisäksi kansallisten tuomioistuinten antamiin ratkaisuihin on hyödyllistä, sillä oikeusjärjestelmämme eurooppalaistuminen on nähtävissä käytännöllisesti katsoen kaikissa asiaryhmissä. Tietokannan

avulla on mahdollista tutkia, miten kansalliset tuomioistuimet ovat ratkaisseet unionin oikeuden tulkintaa koskevan kysymyksen

Korkeimman hallinto-oikeuden puheenjohtajakausi

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Kari Kuusiniemi toimi yhdistyksen hallituksen puheenjohtajana kesäkuusta 2023 toukokuuhun 2025. Kaksivuotisen puheenjohtajakauden ohjelma toteutettiin yhteistyössä Ruotsin Högssta förvaltningsdomstolenin ja sen silloisen presidentin Helena Jäderblomin kanssa. Kauden aikana pidetyssä kuudessa seminaarissa keskityttiin ylimpien hallintotuomioistuinten vuoropuheluun unionin tuomioistuimen kanssa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kansallisiin vaikutuksiin.

Syksyllä 2023 Tukholmassa pidetyn seminaarin pääpuhujaksi oli kutsuttu Euroopan unionin tuomioistuimen presidentti Koen Lenaerts. Tilaisuus tarjosi mitä parhaimman mahdollisuuden keskustella siitä, milloin on esitettävä ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle ja miten pyyntö on syytä muotoilla, jotta unionin tuomioistuin ymmärtää kansallisen asiayhteyden ja ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen tarpeet.

Kroatian ylimmän hallintotuomioistuimen talvella 2024 Zagrebissa järjestämässä seminaarissa käsiteltiin keinoja varmistaa, että eri kansallisten tuomioistuinten ratkaisut eivät ole ristiriidassa keskenään eivätkä myöskään Euroopan unionin

tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

Perusoikeuksien monitasoinen suoja oli keskiössä toukokuussa 2024 Inarissa pidetyssä seminaarissa. Seminaariin oli kutsuttu puhujiksi muun muassa unionin tuomioistuimen varapresidentti Thomas von Danwitz ja tuomari Niilo Jääskinen. Seminaarin yhteydessä järjestettiin myös ympäristöaiheinen symposium yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa. Symposiumissa Saamelaiskäräjien puheenjohtaja Pirita Näkkäläjärvi, jäsen Inka Musta, tutkijatohtori ja poronhoitaja Anne-Maria Magga, Ilmatieteen laitoksen tutkimusprofessori ja Saamelaisen ilmastoneuvoston jäsen Hilppa Gregow ja esittelijäneuvos Pekka Kempainen korkeimmasta hallinto-oikeudesta avasivat puheenvuoroissaan muun ohella ilmastomuutoksen ja luonnonvarojen käytön vaikutuksia saamelaisten elinoloihin ja perinteisiin elinkeinoihin sekä yleisemmin herkkään arktiseen luontoon.

Puolisen vuotta myöhemmin Conseil d'État järjesti Versaillesissa seminaarin, jossa keskusteltiin tuomareiden eettisistä periaatteista. Seminaariin oli kutsuttu puhujaksi muun muassa unionin yleisen tuomioistuimen tuomari Heikki Kanninen. Seminaarissa käsiteltiin myös ylimpien hallintotuomioistuinten tuomareiden rekrytointiin liittyviä kriteereitä ja valintamenettelyjä.

Tuomioistuinten rooli lainsäädäntöprosessissa oli esillä keväällä 2025 Haagissa Raad van Staten

Päätöskongressin yhteydessä kokoontui myös ACA-Europan yleiskokous, joka huipentui päätökseen hyväksyä Ukrainan korkein oikeus yhdistyksen tarkkailijaksi.

yhdessä Belgian Conseil d'État'n kanssa järjestämässä seminaarissa. Osa ACA-Europan jäsen-tuomioistuimista toimii paitsi ylimpänä tuomioistuimena hallintolainkäyttöasioissa myös neuvonantajana maan hallitukselle ja parlamentille lainsäädäntöön ja hallintoon liittyvissä kysymyksissä. Voidaan todeta, että lainsäädäntöprosesseihin osallistuminen on tyypillistä ylimpien hallintotuomioistuinten toiminnalle, ja lähes kaikilla verkoston tuomioistuimilla on jokin mekanismi, jolla tuomioistuimet tai erityiset toimielimet välittävät näkemyksensä lainsäädännöstä lainsäätäjälle. Sen muodot tosin vaihtelevat maasta toiseen. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus antaa pyynnöstä valtioneuvostolle lausuntoja lainsäädäntökysymyksistä ja voi tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttöasiasa antamalla ratkaisulla on hallinto- ja oikeuskäytäntöä ohjaavan vaikutuksen lisäksi usein myös heijastusvaikutuksia lainsäädäntöön.

Puheenjohtajakauden päätöskongressi pidettiin toukokuussa 2025 korkeimmassa hallinto-oikeudessa Helsingissä. Aiheena oli kansallisten tuomioistuinten ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen välinen vuoropuhelu. Puhujaksi oli kutsuttu Pauliine Koskelo, joka toimi tuomarina Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa vuosina 2016–2024. Koskelo tarkasteli muun muassa ilmasto-oikeudenkäyntejä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 16. pöytäkirjan mukaista neuvonantavien lausuntojen järjestelmää.

Päätöskongressin yhteydessä kokoontui myös ACA-Europan yleiskokous, joka huipentui päätökseen hyväksyä Ukrainan korkein oikeus yhdistyksen tarkkailijaksi. Helsingissä pitämässään puheessa Ukrainan korkeimman oikeuden hallinto-oikeudellisen kassaatiojaoston presidentti Mykhailo Smokovych viittasi kotimaansa vaikeaan tilanteeseen ja totesi eurooppalaisen yhteistyön ja tuen suuren merkityksen. Tässä yhtey-

dessä voidaan mainita ACA-Europan hallituksen julkilausuma 1.3.2022, jolla tuomittiin Venäjän hyökkäyssota, ilmaistiin huoli kansainvälisen oikeuden sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien loukkauksista ja ilmaistiin solidaarisuutta Ukrainan kansalle.

Työ jatkuu

Unionin oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen lisäksi ACA-Europan keskeisimpiä pyrkimyksiä on edistää oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Riippumattomat tuomioistuimet ovat avainasemassa ihmisten oikeuksien ja viranomaistoiminnan laillisuuden sekä siten myös yhteiskunnan vakauden turvaamisessa.

Yhdistyksen keskuudessa vallitseva luottamuksen ilmapiiri mahdollistaa hedelmällisiä keskusteluja paitsi seminaareissa ja hallituksen kokouksissa myös muissa yhteistyömuodoissa. Verkoston jäsenet voivat pyytää toisiltaan tukea kansallisten tuomioistuinten kohtaamisissa vaikeissa tilanteissa. Tässä yhteydessä voidaan mainita ACA-Europan hallituksen julkilausuma marraskuussa 2025, jolla tuomittiin Tiranassa tapahtunut tuomarin surmaaminen oikeussalissa. Mainittakoon yleisesti myös Euroopan komission vuosittain julkaisema oikeusvaltiokertomus, jossa seurataan oikeusvaltioperiaatteen liittyviä kehityskulkuja Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

Korkeimman hallinto-oikeuden puheenjohtajakauden päättyessä kesällä 2025 ja presidentti Kuusiniemen siirtyessä yhdistyksen hallituksen toiseksi varapuheenjohtajaksi viestikapula siirtyi Kreikan ylimmälle hallintotuomioistuimelle seuraavaksi kaksivuotiskaudeksi. Parhaillaan käynnissä olevan puheenjohtajakauden aikana keskitytään erilaisiin yhteiskunnan kohtaamiin haasteisiin kuten ilmastonmuutokseen, teknologiseen kehitykseen sekä taloudelliseen ja sosiaaliseen eriarvoisuuteen.

Lisätietoja ACA-Europan toiminnasta on saatavilla yhdistyksen kotisivuilla: www.aca-europe.eu. Sivuille on muun muassa koottu seminaariaineistoja, poikkileikkausanalyyskejä ja oikeuskäytäntöä.



Korkeimman hallinto-oikeuden omakuva – Kansallisgallerian kokoelmien teoksia KHO:ssa

JUHA REKOLA, HALLINNOLLINEN LAKIMIES

Korkeimman hallinto-oikeuden toimitiloihin Helsingin Kaartinkaupungissa on talletettuna yhteensä noin 70 valtion omistamaa taideteosta. Suurin osa teoksista kuuluu Kansallisgallerian yhteydessä toimivan valtion taideteostoimikunnan kokoelmaan.

Taideteostoimikunta hankkii taideteoksia sijoitettavaksi valtion virastoihin ja laitoksiin. Kokoelman teokset on hankittu tilaamalla suoraan taiteilijoilta, järjestämällä kilpailuja tai ostamalla.

Teokset edustavat monipuolisesti erilaisia tyyliä, tekniikoita, materiaaleja ja aikakausia.

Arkiympäristöön sijoitettu monipuolinen taidekattaus on työympäristön viihtyisyyteen vaikuttava tekijä. Ylimpänä hallintotuomioistuimena korkein hallinto-oikeus myös talletuksensaajana edistää kotimaisen taiteen tunnettuutta. Teosten ja korkeimman hallinto-oikeuden, instituution ja paikan, välille syntyy kiinnostavia yhteyksiä. Teokset esitettynä eri kontekstissa nostavat esiin

mahdollisia uusia tulkintoja ja tuovat uuden merkityksen teoksen historiaan.

Tässä tekstissä esitellään kolme korkeimpaan hallinto-oikeuteen talletettua teosta. Samalla luodaan katsaus korkeimman hallinto-oikeuden nykyisten toimitilojen historiaan.

Palava mies – yksilö, kriisi, vakaus

Aulassa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvaa kävelee vastaan kuvanveistäjä Tapio Junnon (1940–2006) pronssiveistos *Palava mies* vuodelta 1968. Oikean ihmisen kokoinen veistos on Junnolle tyypillistä ilmaisua, joka kuvaa ihmisiä ristiriitaisissa, kohtalokkaissa ja paineisissa tilanteissa. Junnon teokset ovat usein luonnolliseen kokoon tehtyjä pukupukeisia, jonkin verran surrealistisia, pelkistettyjä pronssiveistoksia. Junnon tyyli tuo mieleen sveitsiläisen Alberto Giacomettin veistokset.

Sileä selväpiirteisyys rikkoontuu mustia varjoja luovaan rosoiseen pintaan. Teoksen etenevä liike on katkaistu dramaattisella hetkellä. Perustaltaan Junnon yksilöllinen, kohtalon iskuja kuvaava muotokieli ammentaa veistostaiteen vanhasta perinteestä, mutta juuri 1960-luvulla, jolloin *Palava mies* on tehty, veistostaide muiden taiteiden ohella oli muutoksessa. Voisi puhua taiteen yhteiskunnallistumisesta. Useille 60-lukulaisille taidesuuntauksille oli tyypillistä kommentoida yhteiskunnallisia aiheita taiteen keinoin. Junno pyrkii välittämään veistoksissaan ulkonais-



ten ominaisuuksien lisäksi ihmisen sisäisiä, tunnemaailman prosesseja. Tavanomainen ja odottamaton kohtaavat Junnon eksistentiaalisen figuratiivisessa teoksessa.

Teoksen hahmon sielukkuus juontaa juurensa Junnon lapsuuden painajaisuneen. Hän näki tois-

tuvasti ruskeaan pukuun pukeutuneen miehen kulkemassa erämaassa, pysähtymässä häikäisevään, piikkimäiseen auringonpaisteeseen. Maa oli peittynyt ihmismäisiä hahmoja muistuttaviin olioihin. Junno itse ajatteli *Palavan* miehen jäävän hänen viimeiseksi teoksekseen, mutta teema inspiroi taiteilijaa yhä uusiin tulkintoihin.

Vaikka Junnon teos ei hevin antaudu kirjalliselle selittämiselle, *Palavan* miehen hahmon tragedia on liitettävissä Prahan kevään 1968 ja sitä seuranneisiin tapahtumiin. On epäselvää, saiko nuori taiteilija inspiraation teokseen Jan Palachin polttoitsemurhasta Prahassa seuraavan vuoden tammikuussa. Teos on kokoelmätietojen mukaan valmistunut 1968, ja sen voi joka tapauksessa nähdä aikakauden ilmentäjänä ja taiteilijan tuntemusten tiivistymänä. Kylmän sodan mahdollinen äityminen kuumaksi sodaksi oli polttava huolenaihe.

Palava mies on muodostunut vuosikymmenten aikana tutuksi monelle korkeimmassa hallinto-oikeudessa vierailleelle. Teos on ollut sijoitettuna Fabianinkadun puoleiseen aulaan siitä lähtien, kun korkein hallinto-oikeus muutti Kaartinkaupunkiin vuonna 1984. Tänä aikana *Palava mies* on poistunut talosta vain kahdesti: vuonna 1999, jolloin teos oli esillä Kansallisopperassa, ja vuonna 2021, jolloin korkeimman hallinto-oikeuden toimitilat peruskorjattiin. Ennen korkeimpaan hallinto-oikeuteen sijoittamistaan *Palava mies* on ollut esillä muun muassa Venetsian biennaalissa ja Taidehallissa.

Muistijäljen ohella teos on jättänyt jälkensä myös kirjaamoaulan lattiaan: 1900-luvun alun betonimosaiikkilattiassa näkyvät haaleat veistoksen graniittijalustan muotoa seuraavat ääriviivat.

Teos asettuu korkeimman hallinto-oikeuden aulaan paitsi taidehistoriallisena monumenttina myös muistutuksena tuomioistuimen tehtävää toimia vakauden ja harkinnan paikkana kriisien aikakausina.

Fabianinkatu 15 -rakennus valmistui vuonna 1902 Helsingin Säästöpankin pankkitaloksi. Talon suunnitteli Waldemar Aspelin. Nykyisen kirjaamoaulan kautta asiakkaat kävivät graniittisen pääportaikon kautta toiseen kerrokseen toimittamaan pankkiasioitaan. Vuonna 1926 perustettu Yleisradio muutti Fabianinkadun rakennukseen vuonna 1934, mitä ennen koko rakennus remontoitiin kauttaaltaan ajanmukaiseen funktionalistiseen tyyliin. Talon tultua Yleisradion käyttöön alkuperäinen portaikko purettiin ja pankkisaali muutettiin Radion sinfoniaorkesterin studioksi. Tšekkoslovakian miehityksen ja useiden muiden tapahtumien välittämisessä yleisölle Fabianinkadun Radiotalolla on ollut keskeinen sija. Lukuisat ovat ne puheet, kuunnelmat ja konsertit, jotka on lähetetty marmorifasadin jyrkävistä suojasta.

Jos seinät voisivat puhua, ne kertoisivat korkeimman hallinto-oikeuden toimitilojen sisään kerrostuneesta kulttuurihistoriasta. Fyysisiä ilmentymiä 1900-luvun alun uusrenessanssin ja jugendin taitekohdasta tai 1930-luvun funkkistyylistä ei ole

enää rakennuksen historian aikana toteutettujen remonttien johdosta mainittavasti jäljellä. Nykyisen, 1980-luvulta peräisin olevan sisustuksen korkeimman hallinto-oikeuden tiloihin on suunnitellut Antti Paatero, jonka päämääränä on ollut atmosfäärirekonstruktio. KHO:n tarpeita varten esimerkiksi pääportaikko palautettiin modernina tulkintana. Ajaton sisustus ei pyri kitschmäisesti uusiutuuttamaan viime vuosisadan alun henkeä, mutta se ei liioin ole sidoksissa tähänkään aika-kauteen. Pikemminkin se toimii välittäjänä menneisyyden, nykyisyyden ja tulevaisuuden välillä.

Pennut – vallan kuvat ja oikeuden ajallisuus

Sisustukseltaan muista tiloista poikkeavassa empire-tyylisessä kansliaistuntosalissa katseen vangitsee Katri Kuparisen (s. 1973) *Pennut* (2020).

Kollaasin perusidea on yhdistää eri lähteistä olevaa materiaalia uudeksi kokonaisuudeksi niin, että osat säilyttävät jotakin alkuperäisestä yhteydestään. Teoksen materiaalina on käytetty aikakauslehti Timen ja Der Spiegelin uutis-, mainos- ja kuvituskuvia, joita taiteilija on liittänyt kuvamuokattuihin Gustave Dorén (1832–1883) kuvituksiin.

Ranskalainen Doré oli yksi 1800-luvun lopun tuotteliaimmista ja menestyneimmistä kuvitajista. Hänet muistetaan etenkin Raamatun ja Danten Jumalaisen näytelmän dystooppisten ja apokalyptisten kuvausten tekijänä. Etäämmältä tarkasteltuna teoksen kompositio tuo mieleen

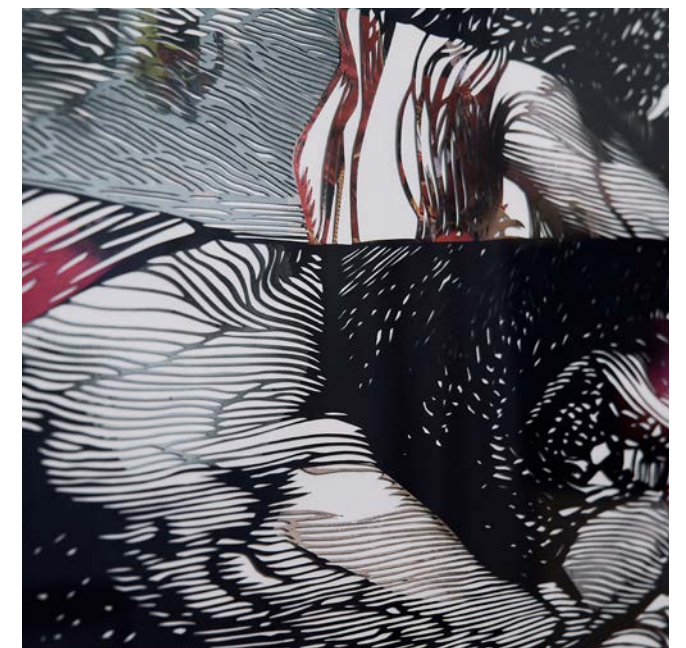
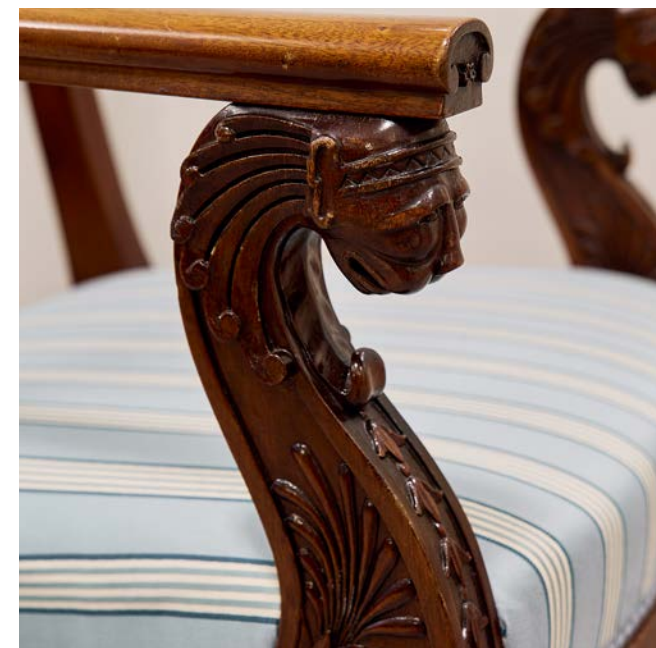
Dorén Raamattu-kuvituksesta Vanhan testamentin Tuomarien kirjan Simsonin taistelun leijonan kanssa. Sekularisoituneessa yhteiskunnassa kristilliset teemat ovat yhä aiheena monissa nykyaian teoksissa. Paperikollaasin voi kuitenkin tulkita ammentavan myös kreikkalaisen mytologian Nemean leijonasta, jonka Herakles niin ikään kukisti paljain käsin.

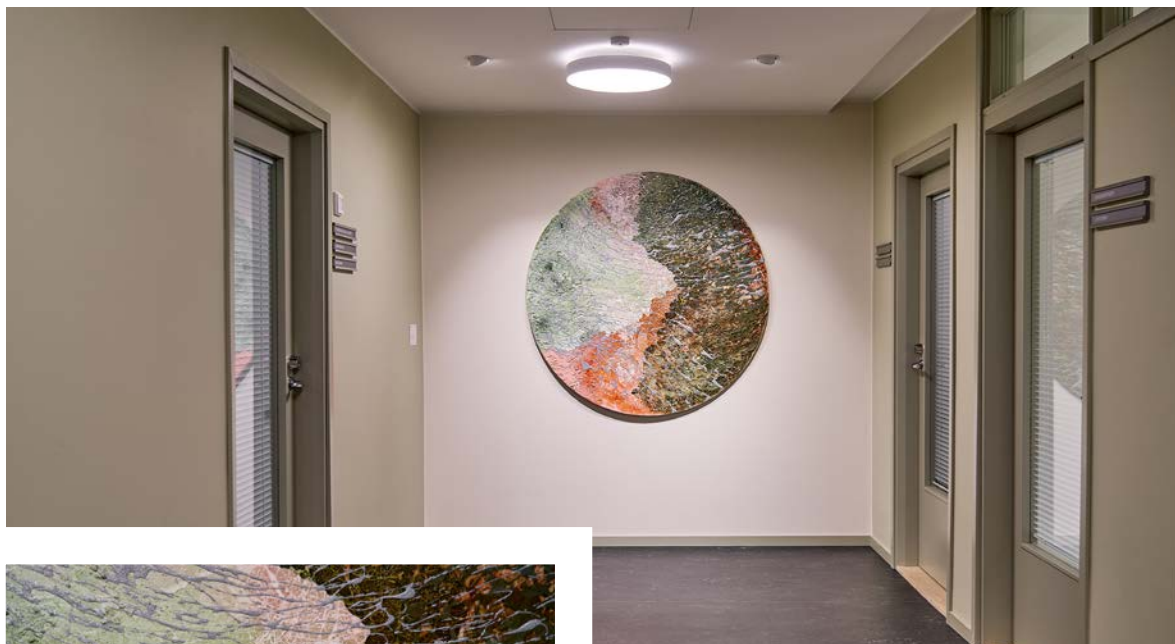
Leijona on voiman ja vallan symboli. Leijona on tunnettu myös laillisuuden vertauskuvana, Suomessa etenkin Walter Runebergin Lex-veistoksen kautta.

Oikeusvaltiolliseen tuomiovallan käyttöön kuuluu vallan kontrolloiminen. Kuparisen teoksessa valta pysäyttää vallan.

Kuparisen paperileikkaustekniikka on hämmästyttävän tarkkaa ja terävää. Suurehkoa teosta on katsottava läheltä, jotta teoksen virtuositeetti tulee ilmi. Teos on monimutkainen ja monitasoinen: nykyaian viestiviidakon kuvavirta sulautuu visuaalisen kulttuurin traditioon viemällä ajatukset ajallisesti kaukaiseen.

Samanaikaisuuden eriaikaisuus on läsnä teoksen yksityiskohdissa. Teos on enemmän kuin osiensa summa. Kaleidoskooppimaisessa teoksessa on nähtävissä niin Auguste Rodinin Ajattelija-veistos kuin myös SpaceX-raketin laukaisu. Uutiskuvat ympäröivästä arjesta ja yhteiskunnasta toimivat historiallisesti kerrostuneessa teoksessa samastuttavina kiintopisteinä. Klassiselle perustalle sommitel-





semmat tuomarit ovat kirjoittaneet lukunsa, jotka tiettyyn mittaan ohjaavat tämänhetkisiä päätöksenkirjoittajia. Kovin äkkinäisiä juonenkäänteitä romaaniin ei voi kirjoittaa.

malla kuvaa myös elämästämme ajasta. Kuparisen omin sanoin teos on kiinni ”ajan hapertuvissa kullisseissa”. Vain kehyslasi erottaa nykyhetken menneestä.

Myös oikeudella on oma ajallisuutensa. Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemät asiat heijastavat aina aikaansa. Asioita ratkaisevat tuomarit ovat oikeusfilosofi Ronald Dworkinin vertauksen mukaan ikään kuin kirjoittajia ketjuromaanissa. Aikai-

Kansliaistuntosalin huonekalutkin muistuttavat korkeimman hallinto-oikeuden yli satavuotisen historiasta kurottaen aikaan, jolloin Suomessa ei ollut hallinnosta itsenäisiä hallintotuomioistuimia ratkaisemassa viranomaisten päätöksistä tehtyjä valituksia. Empire, valtakunta, oli hallitseva tyyllisuunta Euroopassa 1800-luvulla Napoleonin noustua valtaistuimelle. Tyyllisuunnalle ominaisesti tuoleissa käsinojakoristeineen on arkkitehtoninen vivahde. Käsinojat päättyvät maskaroneihin, joiden aiheena on leijona.

Oikeus yhteiskunnallisena rakenteena edustaa hitaammin muuttuvaa elementtiä, mutta oikeudenkaan kellossa aika ei ole tyystin pysähtynyt. Se vain käy verkkaisemmin, minkä johdosta sen voi luonnehtia edustavan nopeatempoisessa yhteiskunnassa jatkuvuutta. Muutos ja jatkuvuus ovat läsnä samanaikaisesti, kuten Kuparisen teoksessakin.

Syntymä – jatkuvuus ja tulevaisuuden horisontti

Unioninkadun puolella, läpi korttelin ulottuvissa tiloissa, pitkät käytävät luovat näyttäviä ripustuspaikkoja taideteoksille. Erään kerroksen käytävän päätyä hallitsee näyttävä, jopa aavistuksen veistoksellinen Mari Kopteffin (s. 1986) maalaus *Syntymä* (2019).

Teos on ekspressiivinen ja unenomainen. Monipuolinen maalausjälki tuo teokseen intensiteettiä. Teoksen nimen ja pyöreän muodon voi tulkita viittauksena Maahan. Impasto-tekniikka tuo mieleen alkuräjähdyksen ja helleenisen mytologian alkujumala Gaian synnyttämässä maailmassa tapahtuvat prosessit: meri, taivas ja vuoret muotoutuvat teoksen reliefimäisistä pinnoista verkottuvaksi kudokseksi.

Värimyrsky on kuin jälki jostain joskus tapahtuneesta. Katsoja havainnoi kehkeytyvää uutta teleskoopin pyöreän okulaarin läpi. Pyöreä muoto haastaa, mutta antaa myös mahdollisuuden tarkastella teosta eri järjestyksessä. Syntymä operoi tulevaisuuteen ja mahdollisiin maailmoihin suun-

tautuvilla tasoilla. Uusi tarina syntyy, kun katsoja rakentaa teoksen komponenteista erilaisia tulintoja.

Sana uutinen juontaa juurensa sanasta uusi. Unioninkadun rakennus valmistui 1952 Yleisradion Fabianinkadun Radiotalon laajennusosaksi. Parahiksi juuri olympiakesäksi valmistunut arkkitehtien Jussi ja Veli Paatelan sekä Reino Koivulan suunnittelema toimistorakennus toimi tiedonvälityksen keskuksena. Vuodesta 1965 Unioninkadun puolella toimi muun muassa Yleisradion uutistoimitus, verkottuneen yhteiskunnan eräs tihentymä.

Yleisradion muutettua pois tilat remontoitiin korkeimman hallinto-oikeuden käyttöön. Vuonna 2023 valmistuneessa peruskorjauksessa pyrittiin palauttamaan Unioninkadun alkuperäistä 1950-luvun henkeä. Nykyään Unioninkatu 16 -rakennuksen kahdessa kerroksessa sijaitsevat myös Konkurssiasiamiehen, Kuluttajariitalautakunnan sekä Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan toimitilat.

Edellä esitellyt teokset piirtävät yhdessä eräänlaista korkeimman hallinto-oikeuden omakuva. Ei nimittäin ole vaikeaa löytää temaattisia yhteyksiä korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemien asioiden kirjon ja tiloihin talletettujen teosten välillä. Korkeimman hallinto-oikeuden tilat ovat nekin aikojen, muistojen ja merkitysten kantajia.

Korkeimman hallinto-oikeuden antamat lausunnot vuonna 2025

Maa- ja metsätalousministeriö

- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi metsästyslain muuttamisesta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi metsästyslain 41 §:n muuttamisesta
- Lausunto luonnoksesta vesihuoltolain uudeksi 4 c §:ksi

Oikeusministeriö

- Lausunto esityksestä valtioneuvoston asetukseksi oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n muuttamisesta
- Lausunto julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeen kartoituksesta
- Lausunto konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskeneen selvityshankkeen loppuraportista
- Lausunto työryhmämietinnöstä hallintotuomioistuinten kokoonpanoja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

Sisäministeriö

- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ampumaratalain ja ympäristönsuojelulain muuttamisesta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamiseksi (pysyvä oleskelulupa)
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö

- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Työ- ja elinkeinoministeriö

- Lausunto hallituksen esityksestä laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain ja rakentamislain muuttamisesta
- Lausunto työryhmämietinnöstä hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b:n muuttamiseksi

Valtiovarainministeriö

- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi

Ympäristöministeriö

- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Korkein hallinto-oikeus teki kaksi ennakkoratkaisupyyntöä Euroopan unionin tuomioistuintuomioistui- melle vuonna 2025

KHO 28.2.2025 T 386 – T-184/25

Kun rahoitustoimintaa harjoittava yhtiö myy asiakkaalle myöntämänsä luotot toiselle rahoituslaitokselle ja jää itse hallinnoimaan näitä luottoja niiden myymisen jälkeen vastiketta vastaan,

onko arvonlisäverodirektiivin 135 artiklan 1 kohdan b alakohtaa verosta vapautetusta luotonantajien harjoittamasta luottojen hallinnoinnista tulkittava siten, että se koskee myös tilannetta, jossa ensiksi mainittu yhtiö jää hallinnoimaan

sellaisia itse myöntämiään luottoja, jotka se on myynyt tälle toiselle rahoituslaitokselle?

Jos vastaus kysymykseen 1. on kielteinen ja ensiksi mainitun yhtiön harjoittama luottojen hallinnointi kohdistuu luottoihin, jotka ovat toisen rahoituslaitoksen liikkeelle laskeman joukkovelkakirjan vakuutena,

onko arvonlisäverodirektiivin 135 artiklan 1 kohdan c alakohtaa verosta vapautetusta luottota-

kuiden tai muiden vakuuksien muusta käsittelystä tulkittava siten, että se koskee myös tilannetta, jossa ensiksi mainittu yhtiö hallinnoi luottoja, jotka ovat toisen rahoituslaitoksen liikkeelle laskeman joukkovelkakirjan vakuutena?

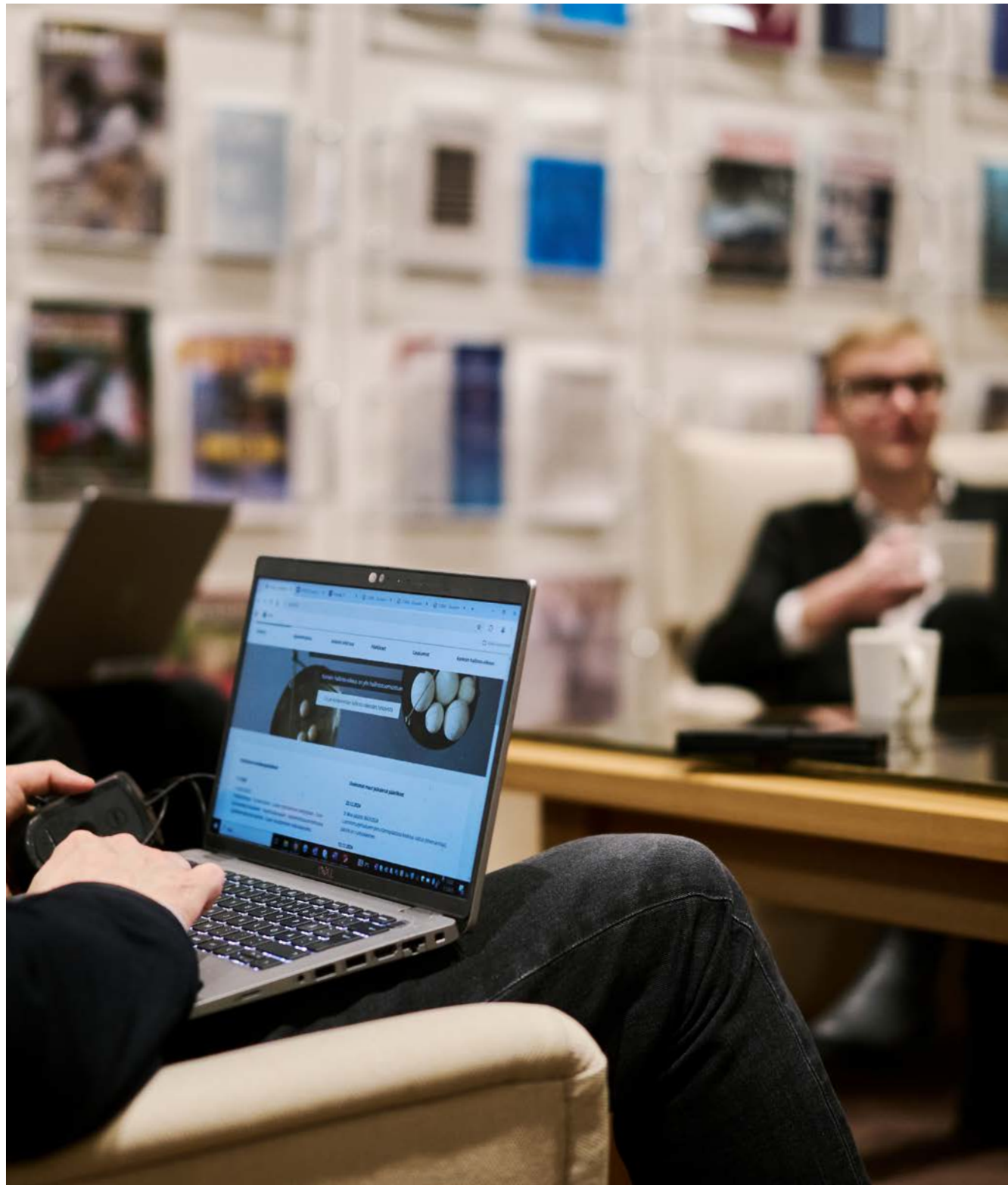
Jos vastaus kysymykseen 2. on kielteinen,

onko arvonlisäverodirektiivin 135 artiklan 1 kohdan d alakohtaa verosta vapautetuista liiketoimista, jotka koskevat saamia, tulkittava siten, että se koskee myös tilannetta, jossa ensiksi mainittu yhtiö hallinnoi toiselle rahoituslaitokselle siirrettyjä saamia?

KHO 13.6.2025 T 1336 – C-390/25

Tuleeko hankintaviranomaisen direktiivin 2014/24/EU 30 artiklassa tarkoitettua kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä arvioida saadut tarjoukset hankintailmoituksessa tai hankekuvauksessa vahvistettujen sopimuksen tekoperusteiden ja niitä koskevien suhteellisten painotusten perusteella, vai onko hankintaviranomaisella oikeus neuvottelujen jälkeen tarjoajille toimitetussa lopullisessa tarjouspyynnössä tarkentaa hankintailmoituksessa tai hankekuvauksessa ilmoitettuja sopimuksen tekoperusteita koskevia suhteellisia painotuksia erityisesti silloin, kun painotukset on hankintailmoituksessa tai hankekuvauksessa ilmaistu käyttämällä direktiivin 67 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua vaihteluväliä?

Mikäli hankintaviranomaisella on kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä oikeus tarkentaa hankintailmoituksessa tai hankekuvauksessa direktiivin 2014/24/EU 67 artiklan 5 kohdan toisessa kohdassa tarkoitettua vaihteluväliä käyttäen ilmaistuja painotuksia tarjouspyyntöä laadittaessa, voidaanko hankintaviranomaisen tässä asiassa hankintailmoitusvaiheessa käyttämää painotusten vaihteluväliä pitää direktiivin 67 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan mukaisena, kun otetaan huomioon erityisesti yhtäältä se, että hankintaviranomaisen käyttämästä vaihteluvälistä ei ole ilmennyt hintaa ja laatua koskevien sopimuskentekoperusteiden lopullinen tärkeysjärjestys, ja toisaalta se, että sopimuksen tekoperusteet ja niiden suhteellinen painotus on lopullisessa tarjouspyynnössä esitetty hankintailmoitusvaiheessa ilmoitetun vaihteluvälin puitteissa?



Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstö 1.1.–31.12.2025

Presidentti

Kari Kuusiniemi

Oikeusneuvokset

Janne Aer, Jaakko Autio, Antti Belinskij (ma.),
Monica Gullans, Petri Helander, Joni Heliskoski,
Toni Kaarresalo, Tuomas Kuokkanen,
Juha Lavapuro (vv.), Tero Leskinen,
Riitta Mutikainen, Anne Nenonen,
Vesa-Pekka Nuotio, Päivi Pietarinen,
Mikko Pikkujämsä, Taina Pyysaari,
Hannele Ranta-Lassila, Mika Seppälä,
Eija Siitari, Outi Suviranta, Kari Tornikoski,
Robert Utter, Emil Waris

Ympäristöasiantuntijaneuvokset

Olli Dahl, Seppo Hellstén, Jukka Horppila,
Juha Järvelä, Samuli Korpinen, Seija Kultti,
Jouni Lehtoranta, Olli Malve

Yli-insinöörineuvokset

Petri Kuosmanen, Jussi Ryyänen,
Kari Tammi, Carl-Eric Wilén

Kansliapäällikkö

Jenny Rebold

Esittelijäneuvokset

Marita Eeva, Heidi Jääskeläinen,
Pekka Kemppainen, Jukka Koivusalo,
Päivi Korkeakoski, Mirka Kuisma,
Jarkko Kyllönen, Saija Laitinen (vv.),
Helmi Lajunen, Petri Leinonen,
Stina-Maria Lund (vv.), Juha Maaperä (ma.),
Minna Miettinen (vv.), Juuso Peltonen,
Laura Peni, Kaisa Pärssinen-Knight (ma.),
Elina Ranz, Mikko Rautamaa, Anne Rautiainen,
Hanna-Maria Schiestl (ma.), Camilla Servo,
Hilla Viljamaa-Ozon (vv.), Milla Wartiovaara (vv.)

Oikeussihteerit

Anna Ahlberg, Jenni Eerola,
Oona Fromholdt-Nyman,
Johanna Haapala-Mrena, Marja Huilla,
Karoliina Hyttinen, Paul Karlsson, Iisa Koskela,
Otto Kumpulainen, Turo Lehtonen,
Liisa Leiniö (vv.), Heidi Muukkonen,
Sampsa Mäenpää (vv.), Satu Niemelä-Ahokas,
Niina Ristolainen, Anna Soininen,
Vilma Vanhamäki

Apulaiskansliapäällikkö

Marko Leppänen

Tietopalvelupäällikkö

Satu-Maarit Tarkkanen

Viestintäpäällikkö

Jaana Lappalainen

Hallinnollinen lakimies

Juha Rekola

Tietohallintoasiantuntija

Ville Tuominen

Viestintäasiantuntija

Jasmin Tag

Kirjaaja

Leena Kokko

Vastaavat notaarit

Riitta Vaartio, Nina Äikäs

Informaatikko

Piia Rautiala

Notaarit

Jenna Castrén-Decat (vv.), Nina Hytönen,
Atte Hyväkkä, Santeri Härkönen, Johanna Jokela,
Nora Kurenkunnas, Iisa Laaksonen (vv.),
Krista Lappalainen (ma.), Henriikka
Pussinen (ma.), Eeva Ryytty, Sten Selin (vv.),
Emilia Smolander (ma.), Sanni Savola (ma.),
Katri Snellman (ma.)

Johdon sihteeri

Elina Tukiainen

Henkilöstöasiantuntija, johdon sihteeri

Tanja Ravaja

Henkilöstösuunnittelija, johdon sihteeri

Jenni Kauppinen

Vastaava jaostosihteeri

Päivi Koivurova

Toimitilavastaava

Antti Meriläinen

Arkistonotaari

Anni Kohvakka

Taloussihteeri

Virve Pesonen

Tietohallintosuunnittelija

Janne Mikkonen

Tietopalvelusihteeri

Emmi Hausalo

Erityissihteerit

Milla Jokinen, Nora Klemola, Salla Linnavirta
(ma.), Katja Päivinen, Vilppu Syväoja (ma.),
Ilona Wartiovaara (ma.)

Jaostosihteerit

Merja Ahlfors, Anniina Karhunen (ma.),
Anna-Julia Korpi, Iisa Laaksonen (vv.),
Salla Linnavirta (vv.), Iida Nordström,
Daniela Nurkki (ma.), Tuula Pelkonen,
Maarit Sandström

Kirjaamosihteerit

Heli Hietala, Tiina Kaplas, Silja Kivioja (ma.),
Sonja Lappalainen (ma.)

Virastomestarit

Toni Pylvänäinen, Daniel Rehnström

Arkistoapulainen

Anna-Riikka Myötämäki (ma.)

Korkeakouluharjoittelijat

Christina Barkane, Helmi Hiltunen, Julia Saarela

Vuoden 2025 aikana vakinaisesta virasta eronneet

Oikeusneuvos Anne E. Niemi 1.2.2025
Esittelijäneuvos Kristina Björkvall 1.3.2025
Esittelijäneuvos Satu Sundberg 1.9.2025

Ympäristöasiantuntijaneuvos Janne Hukkinen
1.1.2025
Ympäristöasiantuntijaneuvos Harri Koivusalo
1.1.2025

vv. = virkavapaalla (31.12.2025)

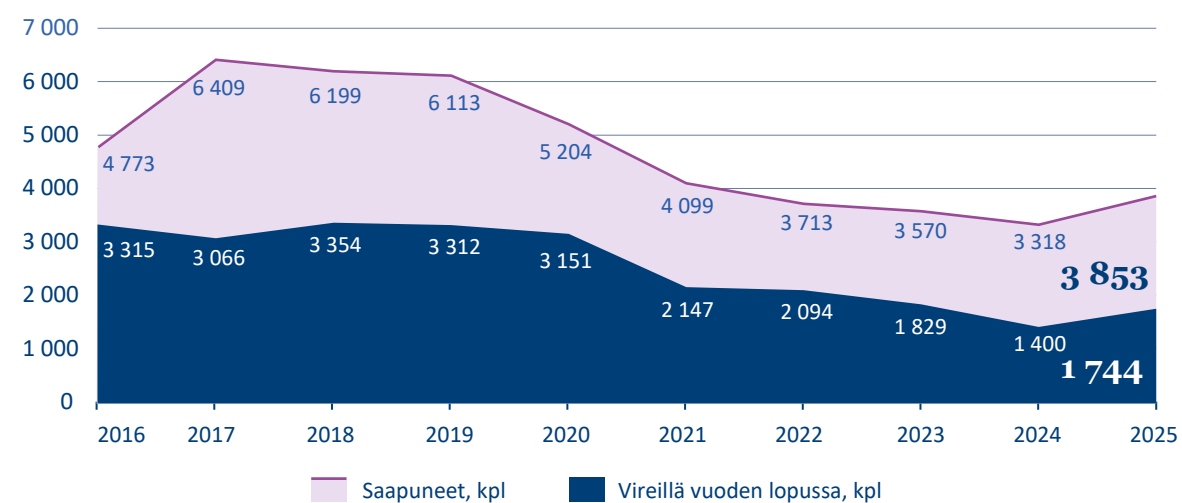
ma. = määräaikainen

Tilastot

Vuosikertomuksessa esitetyissä korkeimman hallinto-oikeuden vuoden 2025 tilastoluvuissa voi esiintyä poikkeamia verrattuna muissa yhteyksissä julkaistuihin tilastoihin. Tämä johtuu laskentatavan eroista sekä tarkastuslaskennan ajankohdasta.

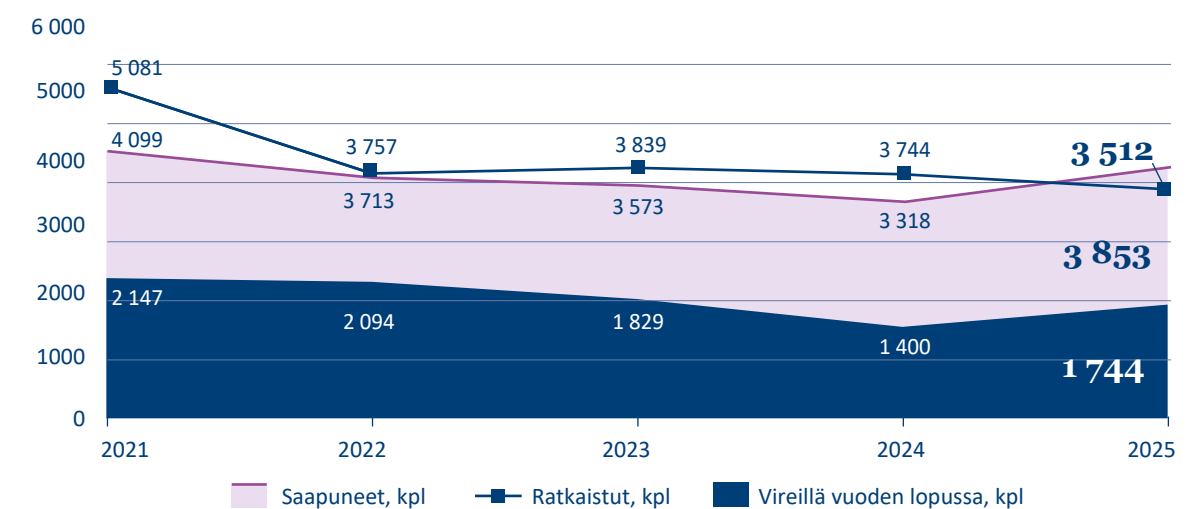
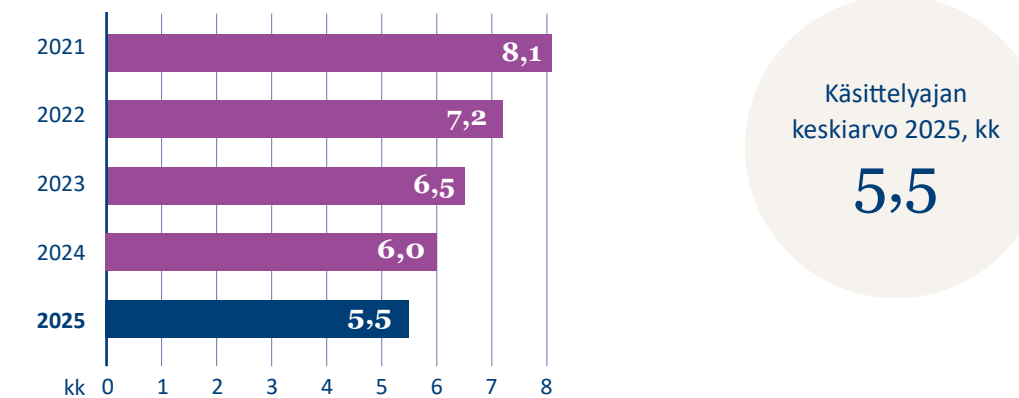
Tässä yhteydessä tilastossa on esitetty keskeisimmät toimintaa kuvaavat tunnusluvut. Yksityiskohtaisempi asianimiketasolle ulottuva työtilasto on tilattavissa korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Työtilasto saapuneista ja vuoden lopussa vireillä olevista asioista 2016–2025



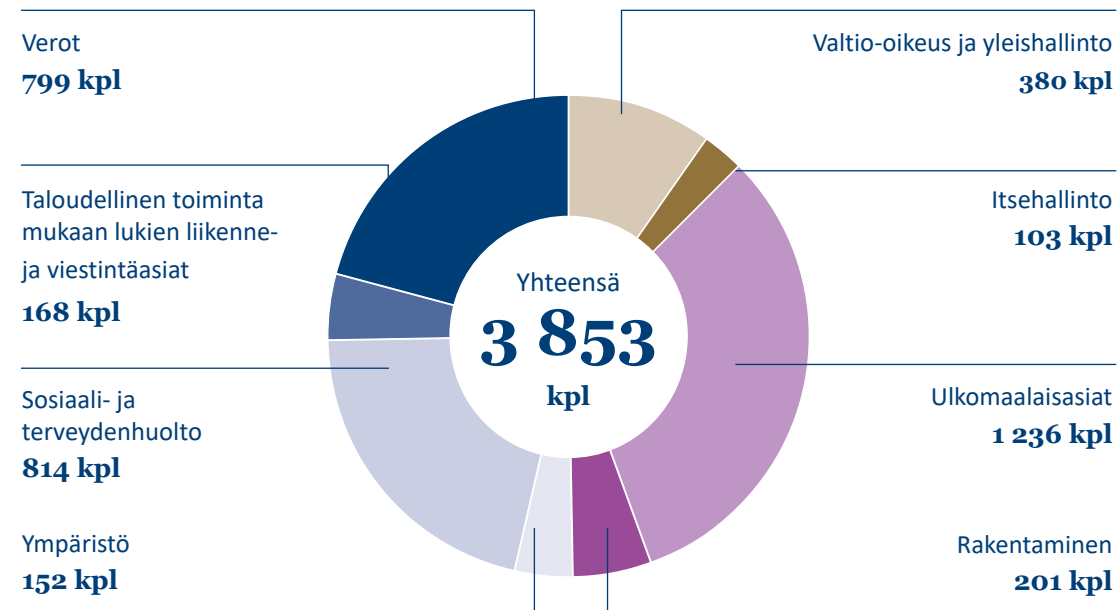
Työtilasto saapuneista, ratkaistuista ja vuoden lopussa vireillä olevista asioista sekä ratkaistujen asioiden käsittelyajan keskiarvoista 2021–2025

Kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika, kk



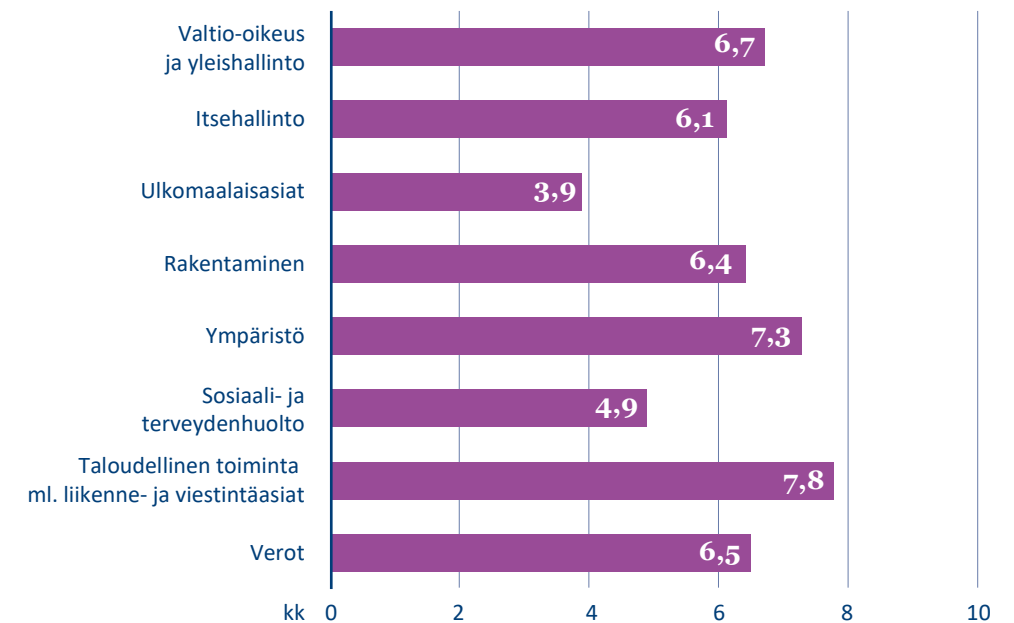
Vuonna 2025 korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuli eniten ulkomaalaisasioita, sosiaali- ja terveydenhuollon asioita sekä veroasioita.

Saapuneet asiat pääasiaryhmittäin vuonna 2025



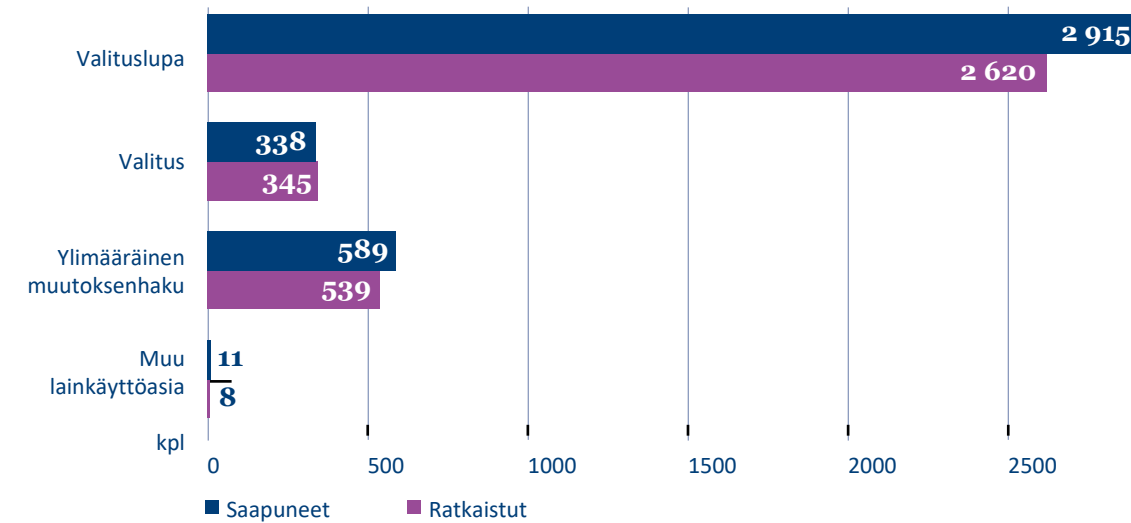
Lyhimmät käsittelyajat olivat ulkomaalaisasioissa sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoasioissa.

Ratkaistujen asioiden käsittelyajan keskiarvo pääasiaryhmittäin vuonna 2025

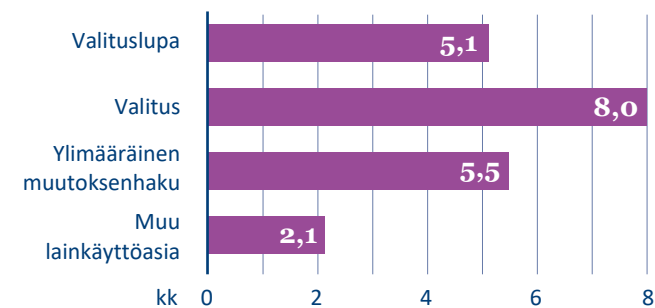


Saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrät ja ratkaistujen asioiden käsittelyajan keskiarvo muutoksenhakulajeittain 2025

Saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrät, kpl

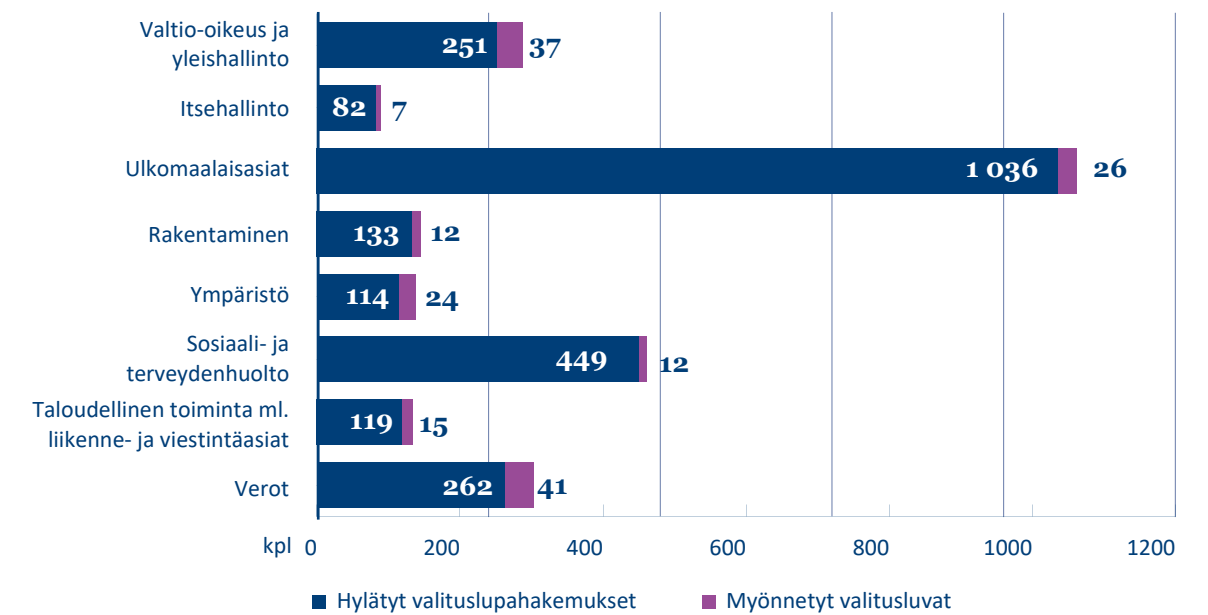


Käsittelyajan keskiarvo muutoksenhakulajeittain, kk

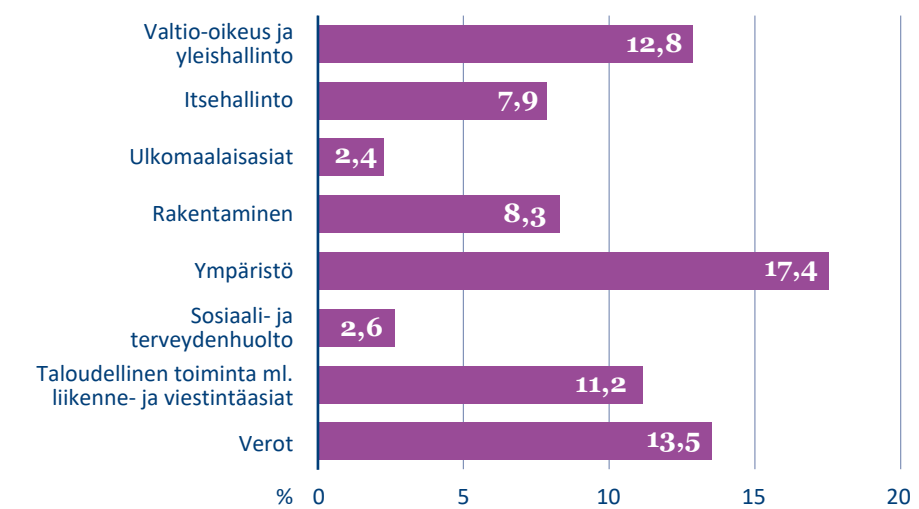


Valituslupa-asiat pääasiaryhmittäin vuonna 2025

Hylätyt valituslupahakemukset ja myönnetyt valitusluvut, kpl

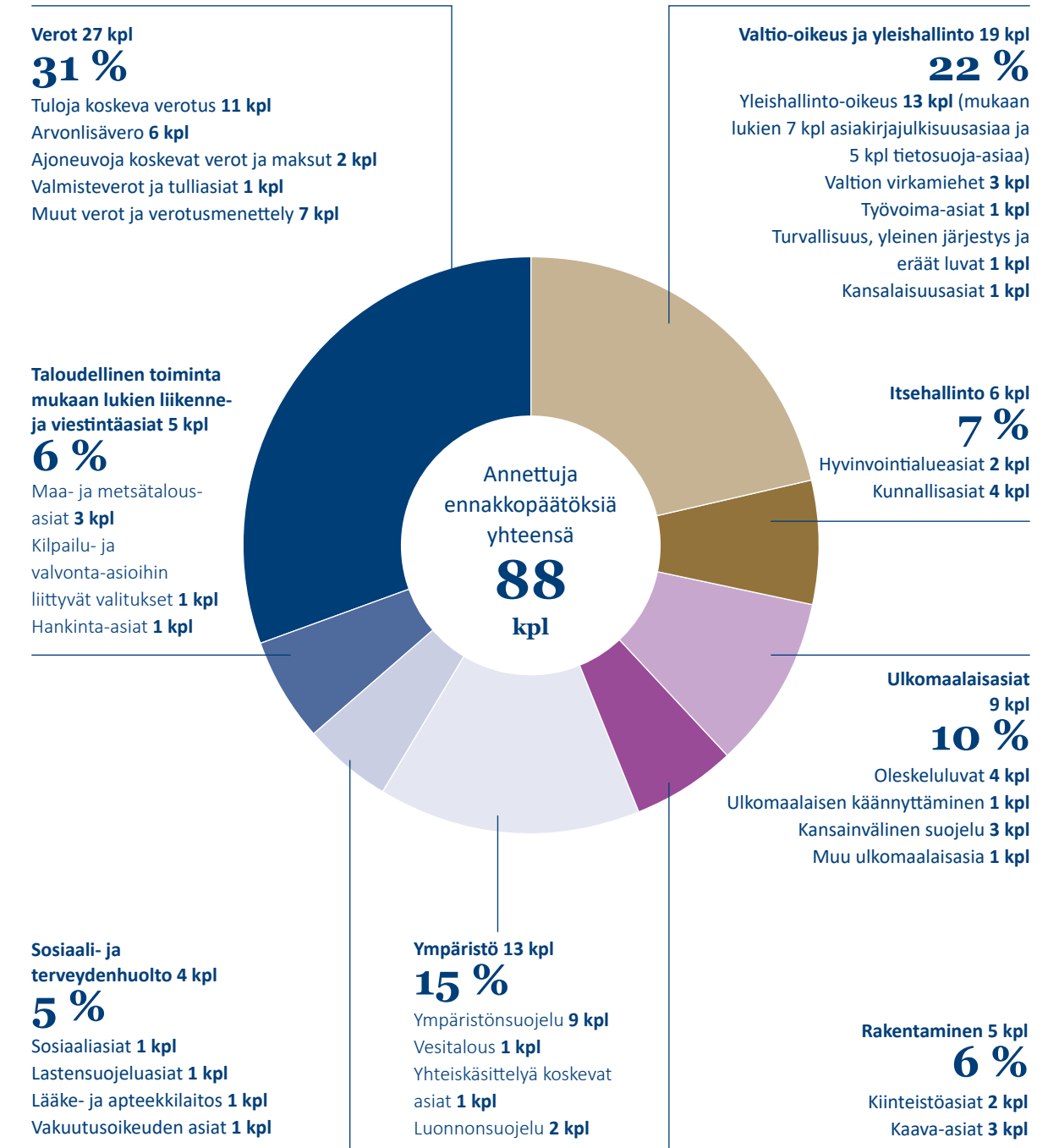


Myönnettyjen valituslupien suhteelliset osuudet pääasiaryhmittäin, %



Ennakkopäätökset 2025

Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiksi valitaan päätökset, jotka ovat tärkeitä lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai ovat muuten oikeudellisesti merkittäviä.





Asiointi- ja yhteystiedot

Korkein hallinto-oikeus

PL 180
00131 Helsinki

Kirjaamo

Fabianinkatu 15
00130 Helsinki
Avoinna arkisin klo 8–16.15

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

Sähköpostiosoite

korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

www.kho.fi

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

Valokuvat

Petteri Mäntysaari
s.42 Tarmo Lehtosalo ja Satu Mali

Taideteokset

Tapio Junno, Palava mies, 1968
Kansallisgalleria, Valtion
taideteostoimikunnan kokoelma

Katri Kuparinen, Pennut, 2020
Kansallisgalleria, Valtion
taideteostoimikunnan kokoelma

Mari Kopteff, Syntymä, 2019
Kansallisgalleria, Valtion
taideteostoimikunnan kokoelma

© Kuvasto 2026

Taitto

KMG Turku



Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen