



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU

Uuden edellä

Finlex ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätökset

Mäkilä, Katja

2011 Hyvinkää

Laurea-ammattikorkeakoulu
Laurea Hyvinkää

Finlex ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätökset

Katja Mäkilä
Liiketalouden koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Huhtikuu, 2011

Sisällys

1	Lähtökohdat.....	6
1.1	Johdanto.....	6
1.2	Päälukujen esittely.....	6
1.3	Miksi aihe on tärkeä.....	7
1.4	Työn toteuttaminen.....	7
1.5	Oma kokemukseni.....	8
1.6	Työssä käytettävät käsitteet.....	9
2	Toimintaympäristön esittely.....	9
2.1	Yleistietoa.....	9
2.2	Organisaatio ja henkilöstö.....	10
3	Päätösten julkaiseminen.....	11
3.1	Tausta päätösten julkaisemiselle.....	11
3.2	Finlexin esittely.....	12
3.3	Tuomioistuinratkaisujen muut informaatiolähteet.....	13
3.4	Kehittyvä oikeustiede.....	14
3.5	Tavoitteet Finlexiä perustettaessa.....	15
3.6	Tiivistämisen ja julkaisemisen ongelmat.....	16
4	Tuomioistuinratkaisujen sija oikeuslähdeopissa.....	17
4.1	Perusteet.....	17
4.2	Tuomioistuinratkaisun asema oikeuslähteenä.....	18
4.3	Vertailu common law -järjestelmään.....	20
5	Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätökset Finlexissä.....	20
5.1	Tilastoja.....	20
5.2	Julkaistavan päätöksen valitseminen.....	23
5.3	Salassapitosäännösten vaikutus päätösten julkaisemiseen.....	25
5.4	Prosessin kuvaus.....	26
6	Lopuksi.....	28
6.1	Hämeenlinnan hallinto-oikeuden työkäytänteiden arviointi.....	28
6.2	Opinnäytetyöprosessin arviointi.....	30
	Lähteet.....	31

Mäkilä, Katja

Finlex ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätökset

Vuosi 2011

Sivumäärä 33

Opinnäytetyöni tavoitteena on selvittää, miten ja miksi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksiä julkaistaan. Päätöksiä julkaistaan internetissä Finlex -tietokannassa. Työssä käydään läpi päätösten julkaisemiseen liittyvät lait ja teoriat.

Olen työskennellyt Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toimistosihteerinä 2,5 vuotta ja sain aiheen työlleni sieltä. Tähän työhön olen saanut paljon tietoa ja oppia töissä ollessani. Henkilökohtainen kokemukseni auttoi suuresti opinnäytetyöni tekemisessä. Opinnäytetyössä on kuvattu Hämeenlinnan hallinto-oikeuden työprosessia ja sitä, mitkä tekijät vaikuttavat julkaisutavan päätöksen valintaan.

Tilastojen avulla on selvitetty Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta julkaistujen ratkaisujen määriä. Luvut ovat osoittautuneet melko pieniksi, mutta tavanomaisiksi suhteessa muihin hallinto-oikeuksiin. Paremman tiedottamisen ja avoimuuden saavuttamiseksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus voisi julkaista useampia päätöksiä.

Mäkilä, Katja

Finlex and the decisions of Hämeenlinna Administrative Court

Year	2011	Pages	33
------	------	-------	----

The purpose of this Thesis is to explain how and why Hämeenlinna Administrative Court publishes its decisions. The decisions are published in the Internet on page www.finlex.fi. Examination relates to laws and theories that includes in publishing the decisions.

I have worked as a secretary in Hämeenlinna Administrative Court for two and a half years and I had the subject to my Thesis there. As I worked, I also got a lot of information and learned much. Without that experience I wouldn't have been able to do this study. In this Thesis I have described the work process in Hämeenlinna Administrative Court and the matters that relates to choosing a decision when publishing them.

The numbers of published Hämeenlinna Administrative Court decisions are untangled by statistics. The number turned out to be quite low but it is in the same level with other Administrative Courts. To reach better information and transparency Hämeenlinna Administrative Court could publish some more of its decisions.

Summary publications, good governance, external communication, Administrative Court

1 Lähtökohdat

1.1 Johdanto

Opinnäytetyöni aiheena on tarkastella Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksistä tehtyjen ratkaisulyhennelmien viemistä Finlex -tietokantaan sekä tutkia julkaistujen ratkaisujen määriä ja sisältöjä. Internetissä julkaistaan Hämeenlinnan hallinto-oikeuden valikoituja ratkaisuja tai lyhennettyjä ratkaisuselosteita. Suurinta osaa hallinto-oikeuksien ratkaisuista ei viedä Internetiin, mutta sieltä on saatavissa laintulkinnallisesti kiinnostavat ja yhteiskunnallisesti merkittävät ratkaisut. Työni aihe on tullut aikaisemman työnantajani eli Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ehdotuksesta. Olin esittänyt työnantajalle mahdollisuuden suorittaa jokin suurempi projekti opinnäytetyön muodossa. Sain muutamia ehdotuksia työni aiheeksi, mutta ne olivat joko liian suuri- tai pienitöisiä tai sitten osittain vielä jäsentymättömiä sopiakseen tähän tarkoitukseen. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden hallintopäällikkö esitti tarkentavia kysymyksiä ja kommentteja aiheitani koskien ja auttoi näin rajaamaan ja selkeyttämään sitä.

Tutkin työssäni Internetiin vietyjen ratkaisujen määriä ja vertailen niitä muiden hallinto-oikeuksien vastaavien lukujen kanssa. Aloitan tarkastelun yleisistä vaatimuksista ja opeista, jotka vaikuttavat julkaisemisen taustalla. Pohdin myös, julkaistaanko tapauksia riittävästi, ja jos ei julkaista, niin mistä tämä johtuu. Kuvaan myös julkaisemiseen liittyviä keskeisiä työvaiheita ja mahdollisia ongelmakohtia.

1.2 Päälukujen esittely

Työn ensimmäisessä luvussa esittelen opinnäytetyön aiheen ja kerron aiheen valinnasta. Selvitän myös miten kirjoittajana itse liityn aiheeseen. Lähtökohdista käy ilmi aiheen tärkeys työelämälle. Tätä kappaletta seuraa toimintaympäristön esittely. Tässä luvussa kerron perustietoja Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta opinnäytetyön toimeksiantajana. Teen lyhyen yleiskatsauksen viraston organisaatiosta, siellä käsiteltävistä asioista ja sen henkilöstöstä.

Teoreettinen osio päätösten julkaisemisesta on seuraava luku. Siinä esitellään perusteet ratkaisulyhennelmien julkaisemisen perusteista ja siitä, mistä lainsäädännöstä julkaisemisen tarve on peräisin. Aloitan tarkastelun perusoikeustasolta ja jatkan siitä kohti yksityiskohtaisempaa lainsäädäntöä. Huomioon otetuksi tulevat myös muut hallinnolliset periaatteet ja vaatimukset, jotka liittyvät ratkaisulyhennelmien julkaisemiseen. Kirjoitan tässä yhteydessä myös Finlex -tietokannan kehityksestä, ominaisuuksista ja käytöstä sekä tiedonhausta ja sen haasteista.

Seuraavassa pääluvussa tarkastelen yleisesti tuomioistuinratkaisujen merkitystä oikeuslähteenä ja osana oikeuslähdeoppia. Tuomioistuinratkaisujen sitovuutta selvitän Aulis Aarnion ja

muiden oikeusoppineiden ajatusten mukaan. Lopuksi vertaan vielä suomalaista oikeusjärjestelmään common law -järjestelmään, jotta suomalaisen järjestelmän erityispiirteet tulevat entistä paremmin esille.

Viides luku sisältää yksityiskohtaista tietoa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden käytännöistä päätösten julkaisemisessa. Aihetta tarkastellaan etenkin taulukoiden avulla. Näin saadaan yksityiskohtaisempi kuva aiheen eri puolista ja vertailua tehdään myös muihin hallinto-oikeuksiin nähden. Käsiteltävänä ovat työkäytänteet, ohjeet ja julkaisemisessa mahdollisesti ilmenevät ongelmat. Opinnäytetyö päättyy johtopäätösten tekemiseen ja oman oppimisen arviointiin.

1.3 Miksi aihe on tärkeä

Aihe on kiinnostava ja sen avulla voidaan saavuttaa lisätietoa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden työskentelystä ja apua työskentelyyn hallinto-oikeudessa. Tämä aihe, ja sen ympärillä teoriaa koskeva tarkastelu, tuo lisätietoa yhdestä hallinto-oikeuden toiminnosta. Toivon myös, että työni korostaa Finlex-tietokannan hyviä puolia ja kannustaa muita käyttämään tietokantaa edelleen hyväkseen tuomioistuinyössä. Opinnäytetyö helpottaa ymmärtämään ja jäsentämään tätä aihetta ja löytämään siitä mahdollisia ongelmakohtia. Vielä yhtenä tavoitteena on tuoda hiljaista tietoa aiheesta kirjalliseen muotoon ja koota siihen liittyvä tieto kuvainnollisesti sanoen yksiin kansiin.

Tavoitteena on kuvata työskentelyprosessi Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa niissä tilanteissa, kun päätös päätetään julkaista. Tässä yhteydessä määritellään myös vastuut prosessin etenemisestä eli siitä, mitkä työvaiheet kuuluvat millekin henkilöryhmälle hallinto-oikeuden sisällä. Tästä työvaiheiden erittelystä on mahdollisesti myöhemmin hyötyä, kun joskus siirrytään sähköiseen arkistointijärjestelmään. Tällöin on erityisen tärkeä olla selvillä tietyn työn tekemisestä syntyvistä vastuista ja asiakirjoista.

1.4 Työn toteuttaminen

Opinnäytetyöni perustuu omaan havainnointiin. Siinä tarkastellaan työyhteisön toimintaympäristöä ja toimintatapoja. Tarkastelun kohteena ovat myös yleiset tuomioistuinratkaisujen julkaisemiseen ja asemaan oikeuslähteenä liittyvät teoriat. Työyhteisön havainnointia käytetään yhtenä tutkimuksen tekemisen välineenä. Määrällistä tutkimusta tehdään koskien julkaistujen tuomioistuinratkaisujen määriä. Niiden määrät selvitetään usealta vuodelta Hämeenlinnan hallinto-oikeuden osalta ja yhdeltä vuodelta myös muista hallinto-oikeuksista. Näitä määriä vertaillaan ja analysoidaan.

Aineistona tulen käyttämään ensisijaisesti Finlex -tietokantaa. Sieltä on mahdollista saada tiedot julkaistujen ratkaisujen määrästä ja sisällöistä. Myös hallinto-oikeuksien omia Internetin palvelusivuja käytän apuna työssä. Prosessikuvauksen tekemiseen käytän opinnäytetyöntekijänä omaa havainnointia työyhteisössä. Olen saanut Hämeenlinnan hallinto-oikeuden työohjeita käytettäväkseni informaatiolta. Oikeustieteellisellä kirjallisuudella on myös luonnollisesti suuri merkitys työni teoriaosuuksien jäsentämisessä.

Opinnäytetyön tuloksena työskentely- ja menettelytapoja Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa voidaan parantaa, mikäli työn myötä aiheutta ilmenee. Näin prosessia voidaan saada tehostettua ja ehkä yksinkertaistettua. Pyrkimyksenä on saada vastaukset tällä hetkellä avoimena oleviin ja työyhteisöä askarruttaviin kysymyksiin. Tarkoituksena on laatia kokonaiskuva vähemmälle huomiolle jääneestä aiheesta. Johtopäätösten avulla voidaan myös arvioida, täyttyykö hyvän hallinnon periaate tässä asiassa ja onko laissa vaadittua tiedottamista toteutettu riittäväällä laajuudella.

1.5 Oma kokemukseni

Olen työskennellyt Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toimistosihteerinä vuosien 2008 ja 2010 välisenä aikana. Sijaisjärjestelyistä johtuen työssä ollessani tehtäväkokonaisuuteni koostui useista erilaisista toimista. Tehtävät myös jonkin verran muuttuivat työskentelyni aikana. Pääasialliset tehtäväkokonaisuudet olivat asiakaspalvelu ja kirjaamotyöskentely sekä koulutusyhdyshenkilönä toimiminen. Suurimman osan ajastani hallinto-oikeudessa käytin työskentelyyn kirjaamossa. Tässä tehtävässä olin kosketuksissa julkaistuihin ratkaisuihin ja siihen käytännön työhön, jota niiden ylläpitäminen vaatii. Kirjaamossa otetaan vastaan kaikki virastoon tulevat kirjelähetykset ja hoidetaan asioiden kirjaaminen asianhallintajärjestelmään. Asiakkaiden tiedusteluihin ja valitusasioiden käsittelyä koskeviin kysymyksiin vastataan kirjaamossa. Koulutusyhdyshenkilönä järjestin henkilökunnan osallistumiset oikeusministeriön koulutuksiin ja olin osaltani järjestämässä viraston omia koulutuksia. Tässä tehtävässä pääsin hyvin läheltä seuraamaan sitä, minkälaista koulutusta henkilökunta tarvitsee voidakseen pysyä ajan tasalla jatkuvasti kehittyvästä lainsäädännöstä.

Vaihtelevien työtehtävien ansiosta olen saanut hyvän yleiskuvan ratkaisujen julkaisemiseen liittyvistä työvaiheista. Yleisesti työskenteleminen osana Hämeenlinnan hallinto-oikeuden kansliaa tutustutti minut opinnäytetyön toimintaympäristöön ja aiheeseen. Tuomioistuimen toiminta kokonaisuudessaan selkiytyi minulle työssä ollessani. Uskon tästä kokonaiskuvan hahmottamisesta olevan suurta hyötyä opinnäytetyön tekemiselle. Osaan erotella ratkaisujen julkaisemiselle olennaiset prosessin osat ja linkittää niitä edelleen yhdeksi kokonaisuudeksi. Osaa käytännöistä ei ole kirjattu mihinkään, joten on ollut ensiarvoisen tärkeää, että olen itse osallistunut työyhteisön toimintaan ja saanut näin hiljaista tietoa aiheesta itselleni.

1.6 Työssä käytettävät käsitteet

Finlex on ainoa virallisesti tietokannasta käytetty nimi ja samaa nimeä on käytetty koko tietokannan olemassaolon ajan. Finlexiä edelsi tietojärjestelmä nimeltään MinttuFinlex, mutta tämä nimitys on Finlexin kehittyessä jäänyt pois. Käytän tässä työssä hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tekemistä päätöksistä muokatuista selosteista sanaa ratkaisulyhennelmä. Sanaa ratkaisu ja päätös käytän synonyymeinä. Finlexissä hallinto-oikeuden päätös ei ole alkuperäisessä muodossa, vaan sitä on muokattu ja ulkoasu on teknisten syiden vuoksi muuttunut. Julkaistavat ratkaisut eivät siis koskaan vastaa täysin virallista päätöstä. Käyttäessäni sanaa tietokanta viittaa aina Finlex -tietokantaan.

Hallinto-oikeudesta käytetään yleisesti lyhennettä HAO. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus on myös suositellut tätä lyhentämistapaa (Kotimaisten kielten tutkimuskeskus). Olen käyttänyt tätä lyhennettä esimerkiksi taulukoissa, joissa tila on rajattu. Puhekielessä ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuden työkielessä Finlexissä julkaistavista päätöksistä käytetään sanaa FLOT-päätös tai arkisemmin FLOTTI. Tämä kirjainlyhennelmä tulee sanoista: Finlexin lääninoikeuksien oikeustapaukset. Sana on kuitenkin vanhentunut jo senkin takia, ettei lääninoikeuksia sen nimisinä virastoina enää ole olemassa. Olen katsonut järkeväksi jättää FLOT -sanan kokonaan käyttämättä tässä yhteydessä ja korvata sen sanoilla julkaistu ratkaisulyhennelmä.

2 Toimintaympäristön esittely

2.1 Yleistietoa

Kaikessa julkisessa toiminnassa on perustuslain oikeusvaltioperiaatteen mukaan noudatettava tarkoin lakia. Asianosainen eli se, jota asia koskee, voi valittaa kunnan, valtion, kirkon tai muun viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen, mikäli hän on siihen päätökseen tyytymätön. Yleensä viranomaisten päätöksiin voidaan hakea ensin oikaisua viranomaiselta itseltään. Jos päätökseen ollaan edelleen tyytymättömiä, asiasta voi tehdä hallinto-oikeuteen kirjallisen valituksen ja asia käsitellään siellä. Useimmissa tapauksissa hallinto-oikeuden antamaan päätökseen tyytymätön voi valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Joissakin asioissa jatkovalitusoikeutta ei ole lainkaan ja joissakin tapauksissa korkeimmalta hallinto-oikeudelta on ensin saatava valituslupa.

Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet ovat jakautuneet Suomessa yleisiin tuomioistuimiin, erityistuomioistuimiin sekä hallintotuomioistuimiin. Hallintotuomioistuinta ovat hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus. Yleisiä tuomioistuinta ovat käräjäoikeudet, hovioikeudet sekä korkein oikeus. Näiden lisäksi erityistuomioistuinta toimii markkina-, työ-, vakuutus- ja valtakunnanoikeus. Hallinto-oikeuksia on Suomessa yhteensä kahdeksan ja ne

ovat saaneet nimensä sijaintikaupunkiansa mukaan. Kaupungit, joissa hallinto-oikeudet sijaitsevat ovat seuraavat: Helsinki, Hämeenlinna, Kouvola, Kuopio, Oulu, Rovaniemi, Turku ja Vaasa. Edellä lueteltujen lisäksi Ahvenanmaalla toimii Ålands förvaltningsdomstol oman hallintotuomioistuimenaan. Korkein hallinto-oikeus sijaitsee Helsingissä ja sillä on hallintolainkäyttöasioissa ylin tuomiovalta. Kaikissa hallinto-oikeuksissa työskentelee yhteensä 440 henkilöä. (Oikeusministeriö ja oikeuslaitoksen virastot 2010.)

Kuten nimestä käy ilmi, Hämeenlinnan hallinto-oikeus sijaitsee Hämeenlinnassa. Tämän lisäksi Hämeenlinnan hallinto-oikeudella on mahdollisuus järjestää suullisia käsittelyjä Jyväskylän käräjäoikeuden tiloissa. Näin välimatkat istuntopaikalle eivät muodostu asianosaisille kohtuuttoman pitkiksi. Käsiteltävät asiat on jaettu maan hallinto-oikeuksille tuomiopiireittäin noudattaen maakuntajakoa. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat kaikki kunnat Kanta-Hämeestä, Keski-Suomesta ja Pirkanmaalta. Vuonna 2009 tuomiopiirissä oli yhteensä 58 kuntaa ja näissä kunnissa on vuoden 2009 lopussa ollut asukkaita 930 000. Kuntaliitosten vaikutuksesta tuomiopiirin kuntien määrä vaihtelee, mutta asukkaiden määrä niissä on nouseva. Ainoastaan Helsingin hallinto-oikeuden tuomiopiirissä on enemmän asukkaita, joten Hämeenlinnan hallinto-oikeus on maamme toiseksi suurin. (Hämeenlinnan hallinto-oikeuden vuosikertomus 2009, 3.)

Maakuntapohjaisesta tuomiopiiri- jaosta poiketen joissakin tapauksissa tietyn hallinto-oikeuden tuomiopiiriin voi kuulua koko maan alue. Helsingin hallinto-oikeuteen on esimerkiksi keskitetty kaikki arvonlisä- ja valmisteveroja koskevat asiat sekä turvapaikka-asiat. Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupa- ja velvoittamispäätöksiä käsitellään puolestaan vain Vaasan hallinto-oikeudessa. (Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2008, 4.)

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ratkaistiin vuonna 2009 yhteensä 2952 asiaa ja päätökseen tekemiseen kului aikaa keskiarvon mukaan 7,7 kuukautta. Samana vuonna uusia asioita tuli vireille 3007. Tämä luku on hieman noussut vuoteen 2008 verrattuna. Sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät asiat ovat aikaisempien vuosien tapaan hallinto-oikeuden suurin asiaryhmä, niitä oli vuonna 2009 kaikista saapuneista asioista 36 prosenttia. Tämän jälkeen seuraavaksi suurimmat asiaryhmät olivat taloudellinen toiminta ja veroasiat. Asioiden käsittely toteutetaan pääasiassa käyttäen kirjallista menettelyä. Viime vuosina on kuitenkin entistä enemmän järjestetty suullisia käsittelyjä ja katselmuksia osana asian selvittämistä. (Hämeenlinnan hallinto-oikeuden vuosikertomus 2009, 4-5.)

2.2 Organisaatio ja henkilöstö

Hallinto-oikeuden viraston päällikkönä toimii ylituomari, joka on myös hallinto-oikeuden jäsen ja osallistuu asioiden ratkaisemiseen. Viraston johtotehtävissä hänellä on apunaan johtoryh-

mä, joka koostuu hänen itsensä lisäksi jaostojen puheenjohtajista sekä kansliaa johtavasta hallintopäälliköstä. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden jäsenet, 22 hallinto-oikeustuomaria sekä ylituomari työskentelevät neljänä eri jaostona. Veroasiat kuuluvat 1. jaostolle, 2.jaostolla käsitellään ympäristö- ja rakennusasioita, 3.jaostolla kunnallishallintoasioita ja 4. jaostolla ratkaistaan sosiaali- ja terveysasiat. Eräissä sosiaali- ja terveydenhuoltoasioissa asioiden ratkaisuun osallistuvat varsinaisten lainoppineiden jäsenten lisäksi erityisalan asiantuntijajäsenet. Lainkäyttöasioiden valmistelua ja esittelyä hoitavat hallinto-oikeussihteerit ja notaarit. Heitä on Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa yhteensä 15. (Hämeenlinnan hallinto-oikeuden vuosikertomus 2009, 7.)

Edellä mainittujen lisäksi hallinto-oikeuden toiminnassa on mukana kansliahenkilöstö. Tähän ryhmään kuuluvat hallintopäällikkö, informaatikko, kaksi osastosihteeria ja kymmenen toimistosihteeria. Kanslian henkilökunta hoitaa muun muassa tekstinkäsittelyyn, päätösten viimeistelyyn ja lähettämiseen, asiakaspalveluun, henkilöstöhallintoon ja taloushallintoon liittyviä tehtäviä. Kansliahenkilökunnan työnkuvaan kuuluvat myös arkistointiin ja tiedoksiantojen lähettämiseen liittyvät tehtävät. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa kanslian ja lainkäyttöhenkilöstön työt linkittyvät monilta osin toisiinsa. Ratkaisujen puhtaaksi kirjoittamisesta, ulkoasun viimeistelystä ja lähetykseen liittyvistä toimista vastaavat jaostojen toimistosihteerit. Myös ratkaisujen viemisessä Internetiin on työtehtäviä eri henkilöstöryhmille.

3 Päätösten julkaiseminen

3.1 Tausta päätösten julkaisemiselle

Perustuslain (11.6.1999/731) pykälässä 6 määritellään yhdenvertaisuusperiaate, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuusperiaate tuo tähän aiheeseen sen ulottuvuuden, että samanlaisia asioita on käsiteltävä samalla tavalla. Tämän oikeusperiaatteen noudattamiseksi julkaistut päätökset ja ratkaisuselosteet ovat hyvä apuväline. Näin tuomioistuinten päätöksien yhdenmukaisuudesta voidaan saada tietoa ja päätösten lopputuloksia tarkastella. Julkaistuja ratkaisuja voidaan käyttää myös hallinto-oikeuksien sisäisinä työvälineinä ratkaisulinjan yhdenmukaisuuden tarkastelussa. Tulkinnanvaraisia säännöksiä on lainsäädännössä paljon, joten ratkaisukäytännön seuraaminen auttaa tulkintalinjassa pysymisessä.

Hallintolaki (6.6.2003/434) puolestaan edellyttää viranomaisten kaikessa toiminnassaan noudattavan hyvää hallintotapaa. Lain mukaan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu muun muassa oikeusperiaate, palveluperiaate ja neuvontaperiaate. Hyvän hallintotavan korostaminen vuonna 2003 voimaan tullessa lainsäädännössä luo tuomioistuimille uudenlaisia vaatimuksia. Enää ei riitä, että toiminta täyttää lainmukaisuuden vaatimuksen. Tuomioistuinten toiminnan

on tämän lisäksi oltava laadukasta. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tätä hallintolain kohtaa kutsutaan luottamuksensuojaperiaatteeksi. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että viranomaisella on velvollisuus noudattaa omaksuttua tulkintalinjaa. (Mäenpää 2008, 77.)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) edellyttää pykälässä 20 muun muassa sitä, että viranomaisen on tuotettava ja jaettava tietoa. Viranomaisten on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Tiedottaminen ratkaisukäytännöstä on siis lakiin perustuva velvollisuus.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998) on yksilöity tiedottamisvelvollisuutta ja sen tavoitteita. Hallituksen esityksen mukaan säännöksen tarkoituksena on tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista ja korostaa viranomaisen omaa aktiivisuutta tiedon tuottajana ja jakajana. Näin myös kansalaisten mahdollisuus valvoa viranomaistoimintaa paranee. Päätösrekisterien avulla on mahdollisuus saada monipuolisempi kuva viranomaisen toiminnasta. Hallituksen esityksen mukaan asiakirjojen julkisuus on riittämätön keino tiedon jakamiseen etenkin niillä hallinnonaloilla, joilla yksittäisiä asioita koskevat asiakirjat ovat niiden luonteen vuoksi merkittävien osin salassa pidettäviä. Tällaisia ovat hallinto-oikeuden toiminnassa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät asiakirjat. Hallituksen esityksen mukaan viranomaisilla on sitä laajempi velvollisuus tuottaa tilastoja, julkaisuja ja päätöksentekoa kuvaavia aineistoja, mitä laajemmin viranomaisen toimintaan liittyvät asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Tiedottamisvelvollisuus ei kuitenkaan syrjäytä salassapitovelvollisuutta, vaikka lain tarkoitusta on toteutettava.

3.2 Finlexin esittely

Finlex, Valtion säädöstietopankki, on Internetissä toimiva ilmainen ja julkinen tietopalvelu, joka sisältää oikeudellista aineistoa. Se on oikeusministeriön omistama ja sijaitsee verkkoosoitteessa www.finlex.fi. Sisällön tuottajana ja ylläpitäjänä toimii Edita Publishing Oy. Alkuaikoina Finlex on vaatinut maksullisen käyttöliittymän. Tietokantoja Finlex sisältää jopa kolmekymmentä ja ne koostuvat seuraavista kokonaisuuksista: oikeuskäytäntö, lainsäädäntö, hallituksen esitykset, viranomaisnormit ja valtiosopimukset. Tämän työn kannalta erityisen kiinnostava on oikeuskäytäntöä sisältävä tietokanta, sillä sieltä löytyvät kaikki hallinto-oikeuksien julkaisemat päätökset. Hallinto-oikeuksien päätösten tai ratkaisuselosteiden lisäksi tietokannassa on korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä.

Lisäksi siellä on muun muassa hovioikeuksien ja erityistuomioistuinten ratkaisuja sekä Eurooppa-oikeuden tietokantoja. (Edita Publishing Oy.)

Oikeusministeriöllä on tavaramerkkisuoja sanaan Finlex. Se on rekisteröity Patentti- ja rekisterihallituksessa vuonna 1990. Finlex on ilmaisista tietopankeista ehdottomasti kattavin. Säädökset ovat pääasiallinen sisältö, mutta tietoa tuottavat myös tuomioistuimet ja muut viranomaiset. Aluksi Finlex sisälsi vain korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja, mutta nykyään myös muiden tuomioistuinten päätöksiä tai päätöslyhennelmiä on paljon. Tietotekninen kehitys on vienyt Finlexiä ajan kuluessa valtavasti eteenpäin ja kehittänyt sen ominaisuuksia. Myös käyttö on lisääntynyt huomasti ja uusia tiedonhakuprosesseja syntyy jatkuvasti lisää. Oikeudellisen tietomateriaalin avaaminen yleisölle on ollut oikeasuuntaista kehitystä ja se mahdollistaa tiedon täysimittaisen hyödyntämisen. (Koivumaa 1999, 204 ja 215-217.)

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on jatkanut vuonna 1999 lakkautetun Hämeen läänioikeuden toimintaa. Viranomaisen nimi on siis muuttunut tuolloin ja tästä syystä myös Finlexissä vanhimmat tapaukset ovat läänioikeuden nimissä. Julkaistuna on päätöksiä jo 1980-luvun alkupuolelta, mutta tässä työssä on tarkoituksenmukaisempaa tarkastella viime aikojen kehitystä.

3.3 Tuomioistuinratkaisujen muut informaatiolähteet

Tietoteknisen kehityksen myötävaikutuksesta myös oikeudellisen informaation löytäminen on tullut entistä helpommaksi. Tänä päivänä lähes poikkeuksetta viranomaisilla on tietokoneet ja niissä Internet-yhteydet ja ne ovat jokapäiväisiä työvälineitä luoden lähes rajattomia mahdollisuuksia tiedon hakemiseen ja hallintaan. Luonnollisesti kaikkea oikeudellista materiaalia ei ole saatavissa Internetistä, mutta siellä on paljon keskeistä informaatiota tällä alalla. Sähköistyminen on nykyaikana hallitseva kehityssuunta.

Suuren informaatiomäärän, joskus kuvattuna jopa informaatiotulvan, hallitseminen vaatii jonkinlaista ennakkokäsitystä ja ymmärrystä haettavasta asiasta. Oikeuslähteiden etsimisessä tarvitaan siis ensin jonkinlainen perustieto. Hautamäki suosittaa käyttämään virallisia tai virallisuonteisia tietokantoja, jotta päästäisiin lähelle haluttua lopputulosta. Finlexin lisäksi Suomessa oikeudellisen tiedon keskeisinä tietokantoina ovat Eduskunnan asiatietokanta sekä Editan ylläpitämä Edilex. Edilexin käyttämiseen tarvitaan kuitenkin maksullinen käyttäjäso-
pimus, kun puolestaan Finlex ja Eduskunnan aineistot ovat käyttäjilleen maksuttomia. Edilexin sisältö on Finlexiä laajempi ja se sisältää myös toimituksellista aineistoa. Lisäksi viranomaisten ylläpitämät omat Internet-sivut ovat mahdollisesti hyviä oikeudellisen informaation lähteitä. (Hautamäki 2004, 215-216). Internetissä toimii myös maksullinen Suomenlaki.com

palvelu, josta voi löytää lainsäädännön lisäksi oikeuskäytäntöä, lakien esitöitä ja oikeuskirjallisuutta.

Finlex-tietokannan lisäksi hallinto-oikeuksien uusimmat päätökset tulevat verkkosivustolle www.oikeus.fi. Näin kansalaisen on helppo löytää tuoreimmat ratkaisut sieltä, mistä mahdollisesti muutenkin etsisivät tietoa tuomioistuinten toiminnasta. Myös korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä on saatavilla sen omilta internet -sivuilta. Korkein hallinto-oikeus julkaisee vuosittain ratkaisuselosteen noin sadasta periaatteellisesti merkittävästä päätöksestä vuosikirjassaan. Valituksi vuosikirjaan tulevat ne päätökset, joilla on ennakkopäätösarvoa eli ne ovat merkittäviä, kun myöhemmin samanlaisia tapauksia ratkaistaan. Vuoden 2010 aikana korkein hallinto-oikeus on antanut vuosikirjapäätöksiä yhteensä 88 kappaletta (Korkein hallinto-oikeus 2010). Näiden lisäksi korkein hallinto-oikeus julkaisee myös lyhyitä ratkaisuselosteita, jotka löytyvät vuosikirjapäätösten ohella heidän omilta Internet-sivuiltaan ja Finlex -tietokannasta. Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksessä (10.6.2010/631) pykälässä 4 edellytetään korkeinta hallinto-oikeutta tiedottamaan toiminnastaan ja hallintolainkäyttöön liittyvistä asioista. Lainkäytön yhdenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden edistämiseksi korkein hallinto-oikeus tiedottaa sellaisista ratkaisuistaan, joilla on merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai muuten yleistä merkitystä.

Oikeustapauksia löytyy toki muualtakin kuin Internetistä. Niihin esimerkiksi löytyy poikkeuksetta ammattimaisessa oikeuskirjallisuudessa, johon niitä on otettu selventämään, avaamaan ja kuvaamaan lain sisältöä lukijalle. Tulkinnan helpottamiseksi sama käytäntö on Suomen Laki-kirjoissa. Näiden lisäksi ammatilliset julkaisut, kuten Suomen lakimiesyhdistys ry:n Lakimies ja Suomen Asianajajaliiton Defensor Legis -lehdet ovat jo pitkään sisältäneet oikeustapauksia tai ainakin niiden otsikkoja.

3.4 Kehittyvä oikeustiede

Yhteiskunnan ollessa jatkuvassa muutoksen ja kehityksen tilassa myös hallinnossa ja hallintotuomioistuimissa sovellettavat säännökset muuttuvat ja monimutkaistuvat. Muutoksesta johtuen suomalainen ja eurooppalainen sääntely lisääntyy, monimutkaistuu ja ehkä siitä tulee vaikeammin hallittava. Samaan aikaan kun sääntely muuttuu hienojakoisemmaksi, muuttuvat oikeudelliset ongelmat entistä haastavammiksi muun muassa EY-oikeuden kasvavan vaikutuksen takia. Oikeusturva on kuitenkin pystyttävä takaamaan olosuhteista riippumatta. Oikeuskäytäntö ja uusien säännösten tulkintaratkaisut auttavat omalta osaltaan ratkaisuiden tekijöitä tässä vaativassa tehtävässä. Niiden avulla pystytään myös toteuttamaan pyrkimystä samanlaisten asioiden tasapuoliseen ja samanlaiseen kohteluun eli käsittelyn yhdenmukaisuuteen. (Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2008, 12). Finlex vastaa ajantasaisuuden vaatimukseen hyvin ja tekninen kehitys on muutenkin tuonut mukanaan uuden tiedon nopean le-

viämisen trendin. Aivan viimeisimmät hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat ensimmäisenä saatavissa hallinto-oikeuksien omilta palvelusivuilta ja muutama päivän viiveellä Finlexistä.

Oikeudellisen tiedon määrä luo kasvaessaan haasteita niin viranomaisille kuin yksityisille ihmisillekin. Lakia työkseen tulkitsevat ovat velvollisia olemaan perillä uusimmista muutoksista ja kehityssuunnista. Koivumaa käyttää termiä *oikeudellinen tietohuolto* kuvaamaan oikeudellisen tiedon välittämistä ja tuottamista. Hän kiinnittää huomiota siihen, että usein puhutaan vain informaation lukutaidosta ja oikeudellista tietohuoltoa pidetään rutiininomaisena toimintana. (Koivumaa 1995, 546-547).

Tiedon haussa on pyrittävä optimaaliseen tiedon hakuun, jossa käytetään oikeassa suhteessa aikaa ja vaivaa ongelman ratkaisemiseksi. Kaikkea mahdollista tietoa ei ole tarkoituksenmukaista etsiä ja käyttää. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi oikeudellisen tiedon on oltava ajantasaisia, helposti haettavissa ja hyödynnettävissä. Koivumaa huomauttaa, että elektronisissa tiedonlähteissä tiedonhaullinen saatavuus on ensiarvoisen tärkeää. Tähän vaikuttavat järjestelmän hakutoiminnot, sillä niistä tiedon löytyminen sattumalta on hyvin epätodennäköistä. (Koivumaa 1995, 551 ja 553-554).

3.5 Tavoitteet Finlexiä perustettaessa

Tuomioistuinten ja oikeudenkäynnin osapuolten on saatava tarpeelliset tiedon oikeuskäytännöstä tehokkaasti ja nopeasti. Näiden toimijoiden on oltava selvillä uusista käytännöistä ja muista muutoksista, joita lainkäytön alalla toteutetaan jatkuvasti. Finlexissä olevaa tietoa tarvitsevat lainkäyttäjien lisäksi hallinto, lainvalmistelu, tutkijat ja muut yhteisöt ja yksityiset. FINLEXin olemassaolon tavoitteena onkin tuoda säädökset, niiden soveltamiskäytäntö ja muut oikeudelliset tiedot mahdollisimman suuren joukon saataville. (Oikeusministeriö 1983, 1).

Ennakkopäätösrekisterit ovat syntyneet käytännön tarpeesta ja ne on luotu helpottamaan ennakkopäätösten hyväksikäyttöä lainkäytössä. Rekisterien perustamisen perimmäisenä ajatuksena on ollut helpottaa tiedonsaantia oikeuskäytännöstä, ja näin edistää lain oikeaa ja tasapuolista soveltamista. Lainsäädännössä ei voida koskaan päästä niin yksityiskohtaiselle ja tarkalle tasolle, ettei tulkinnanvaraa olisi lainkaan. Tämän johdosta myös lain soveltamisesta ja tulkinnoista on löydettävä tietoa, jotta oikeudellisiin ongelmiin saadaan ratkaisu. (Oikeusministeriö 1982, 1 ja 3).

Alun perin rekisteri on luotu nopeuttamaan tiedonsaantia, tuomaan tiedon kaikille sitä tarvitseville ja luomaan kattavan kuvan oikeustapauksista. Päätehtävä on siis ollut nopeuttaa ja

helpottaa tiedonsaantia. Ennen rekisterin perustamista tiedonsaanti ylimpien ja muiden tuomioistuinten päätöksistä on ollut hidasta ja jopa sattumanvaraista. Rekisterin on ollut tarkoitus nopeuttaa lainkäyttöhenkilöstön työtä, joka pystyy sen avulla etsimään tietoja entistä tehokkaammin. Rekisterin perustamisella on myös pyritty päätösten laadun parantamiseen, kun ratkaisua tehtäessä ennakkopäätösmateriaalia voidaan käyttää entistä laajemmin hyödyksi. Vuosikirjoista ja ammatillisista julkaisuista saatavaa informaatiota on toki pidetty tärkeänä, mutta niiden kautta tiedon kulku on ollut joissain tapauksissa liian hidasta eivätkä ne ole levinneet kovinkaan laajojen käyttäjäpiiriin tietoon. Kehitystarpeena on nähty myös se, että kaikkien tuomioistuinten ratkaisuja ei ole ollut helposti saatavilla. Atk-rekisteriin on haluttu oikeuskäytäntöä kattavasti kaikkien tuomioistuinten alalta. (Oikeusministeriö 1982, 13 ja 14).

Ennakkopäätösrekisterille on perustamisvaiheessa asetettu monia tavoitteita. Näiden samojen tavoitteiden voidaan edelleenkin nähdä pitävän paikkaansa, vaikka itse rekisteri on laajentunut ja kehittynyt valtavasti ajan kuluessa. Ensinnäkin oikeustapausrekisterin on oltava helposti saatavilla ja sen on palveltava kaikkia käyttäjäpiirejä. Rekisterin käyttäjinä toimivat muuten muassa lainvalmisteluelimet, tuomioistuimet ja tutkijat. Rekisterin on otettava huomioon kaikkien käyttäjäryhmien tarpeet. Esimerkiksi hakutoimintojen tulee olla niin selkeitä ja monipuolisia, että niitä voidaan käyttää ilman erityistä asiantuntemusta. Pyrkimyksenä on, että rekisteriin tuleva aineisto on kaikkien käytettävissä välittömästi. Lisäksi rekisterin edellytetään olevan käyttövarma ja taloudellinen, eikä se saa lisätä tuomioistuinten työmäärää kohtuuttomasti. (Oikeusministeriö 1982, 15-17).

3.6 Tiivistämisen ja julkaisemisen ongelmat

Oikeuskirjallisuudessa Hautamäki pohtii julkaistavien ratkaisuiden tiivistämisestä mahdollisesti seuraavia ongelmia. Hän asettaa osuvasti kysymyksen, kuinka hyvin voidaan varmistaa juuri oikeiden ja mielenkiintoisten osien päätöksestä päätyvän tiivistelmään. Hautamäen mukaan on myös huomattava, että tiivistelmän ulkopuolelle saattaa jäädä asioita, jotka olisivat informatiivisesti tärkeitä tapauksessa. Hallintotuomioistuinten suurien asiamäärien vuoksi kaikkien päätösten tiivistäminen ja julkaiseminen ei ole mahdollista, joten olisi tärkeää, että niin sanotusti ”oikeat” päätökset päätyisivät julkaistavaksi. (Hautamäki 2004, 150-151.)

Rekistereiden perustamisen aikaan päätökset, jotka tulivat julkaistavaksi, valittiin kiinnittäen huomiota erityisesti muiden tuomioistuinten tarpeeseen saada informaatiota. Nykyisten laajojen oikeustapaus tietokantojen käyttäjäpiiri on kuitenkin paljon laajempi kuin perustamisen aikoihin, ja tämä asettaa uudenlaisia vaatimuksia julkaistavien päätösten valintaa koskien. Päätösten suuren määrän vuoksi kaikkia niitä ei luonnollisesti voida tuoda esiin. Tärkeimpänä valintakriteerinä on päätösten eroavaisuus muista, niin että niissä on oikeudellinen kannanotto ja ne tuottavat uutta tietoa tai uuden ratkaisun oikeudelliseen ongelmaan. Päätöksien vali-

koivalla julkaisulla estetään tietokantojen kohtuuton paisuminen ja pidetään ne näin helpommin ja tehokkaammin käytettävänä. Päätösten valitseminen tulisi kuitenkin olla niin yksinkertaista ja helppoa tuomioistuimille, ettei mielenkiintoisia päätöksiä jää julkaisematta liian vaikean tai monimutkaisen julkaisemisen vuoksi. Ongelmana on myös, että valintaperusteet saattavat muotoutua erilaisiksi eri tuomioistuimissa. Ensisijainen peruste päätöksen valitsemisessa olisi se, että se sisältää oikeusohjeen ja tämä voi helpottaa yhtenäistämään oikeuskäytäntöä. Tällaiset päätökset ovat erityisen tärkeitä silloin, kun lainsäädäntö tai oikeuskäytäntö muuttuu eli samanlaista tapausta ei ole aikaisemmin käsitelty tai se on käsitelty päätyen eri lopputulokseen. (Oikeusministeriö 1982, 20-22).

Oikeuskirjallisuudessa Hautamäki on kiinnittänyt huomiota siihen, että oikeudellisiin tietokantoihin kerättävä tieto vaikuttaa käyttäjien käsitykseen oikeudesta. Näin ollen ei ole yhdentekevää, millä perusteilla ja millaisia päätöksiä tietokantoihin valitaan. Julkaistavien päätösten on oltava niin sanotusti julkaisemisen arvoisia, eikä niiden valitseminen voi olla sattumanvaraista työtä. Huolimattoman työn tuloksena saattaa nimittäin käydä niin, että saatava informaatio on yksipuolista. Varmasti esimerkiksi juuri oikeustapausten merkitys oikeuslähteinä on korostunut sen myötä, että ne tulevat helpommin käytettäviksi kehittyvien tietokantojen avulla. Internetissä saataville oikeuslähteille Hautamäki näkee hyviä ja huonoja puolia. Hyvinä puolina hän pitää sitä, että tieto on saatavissa helposti, nopeasti ja kustannustehokkaasti. Huonoina puolina hän taas näkee mahdollisuuden väärinymmärryksille ja huolimattomuudelle lähteiden käytössä. Tietokantojen käyttäjällä on siis oltava informaatiolukutaitoa ja taito arvioida tietoa. (Hautamäki 2004, 218.)

Hovioikeuksien oikeustapausrekisterin kehittämistyöryhmä on mietinnössään erotellut julkaistaville ratkaisuille asetettavia periaatteita. Näitä ovat muun muassa tapaukset, joilla on laajempaa kiinnostusta tai merkitystä, joissa on kysymys uuden lainsäädännön tulkinnasta tai, joilla on merkitystä lainkäytön yhtenäisyyden kannalta tai joissa on kysymys vaikeaselkoisten säännösten tulkinnasta. Näiden perusteiden katson soveltuvan hyvin myös hallinto-oikeuksille. Työryhmä on esittänyt julkaistavien ratkaisujen määräksi 1-2 % kaikista annetuista ratkaisuisista. (Hovioikeuksien oikeustapausrekisterin kehittämistyöryhmä 2004, 15-16).

4 Tuomioistuinratkaisujen sija oikeuslähteopissa

4.1 Perusteet

Oikeuslähteoppi antaa vastauksen siihen, mikä merkitys tuomioistuinratkaisuilla on tehtäessä uusia päätöksiä. Pidetäänkö aiempia ratkaisuja sitovina ohjeina myöhemmin tehtävien päätösten lähteenä ja jos näin on, mikä on sitovuuden aste. Tuomioistuinratkaisujen merkityksestä oikeuslähteenä on maailmanlaajuisesti erilaisia näkemyksiä. Esimerkiksi maissa, joissa oi-

keusjärjestys perustuu common law - malliin, oikeustapauksilla on paljon suurempi merkitys kuin meidän roomanis-germaanisessa oikeusjärjestyksessä. Tarkastelen seuraavassa oikeuslähteoppia yleensä ja tuomioistuinten ratkaisujen arvoa oikeuslähteenä.

Aulis Aarnio on esittänyt, että lakeja tulkitaan ainakin seuraavien kahdeksan perusteen mukaan: semanttiset, kieliopilliset, loogiset, juridiset ja teleologiset perusteet, arvot sekä analogia- ja e contrario - argumentit. Näiden perusteiden painoarvo ei ole vakio, vaan se riippuu aina sovellettavasta tilanteesta ja ongelmasta. Laajassa mielessä sana oikeuslähde tarkoittaa kaikkia edellä mainittuja perusteita, joilla voi olla merkitystä laintulkinnassa. Yleensä oikeuslähteen käsitteeseen ymmärretään kuuluvan vain juridiset argumentit. (Aarnio 1989, 217-218.) Tässä työssä käytetään myös tätä hieman suppeampaa merkitystä käsitteelle.

Juridisilla oikeuslähteillä on auktoratiivinen ja virallinen asema. Näitä ovat esimerkiksi laki, lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut. Nämä oikeuslähteet ovat syntyneet oikeusjärjestelmän oman toiminnan tuloksena ja tämä antaa niille hyväksyttävyyttä. Eri oikeuslähteiden painoarvoa mitattaessa voidaan käyttää Aarnionkin esittämää jakoa vahvasti ja heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin. Tässä jaottelussa on kysymys siitä, kuinka vahvasti hallinnollista lainkäyttöä tekevä henkilö tai tuomari on sidottu oikeuslähteen ottamiseen mukaan käytännön päätöksentekoon. (Aarnio 1989, 219-220.)

Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat Suomessa laki ja maantapa. Näiden oikeuslähteiden soveltaminen on pakollista kahdelta eri kannalta: ensinnä tuomion on oltava lain mukainen ja toiseksi sovellettu lainkohta on mainittava tuomion perusteluissa. Seuraavaksi tulevat heikosti velvoittavat oikeuslähteet. Niitä ovat lainsäätäjän tarkoitus sekä tuomioistuinratkaisut. Jos näitä ei ole sovellettu, on todennäköistä, että tehty päätös muuttuu seuraavassa oikeusasteessa. On katsottava, että hyvä päätös perustuu myös heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Sallitut oikeuslähteet täydentävät vahvasti ja heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. Sallittuna oikeuslähteenä voidaan mainita ainakin oikeustiede. Sallitun oikeuslähteen käyttäminen vahvistaa mahdollisesti argumentaatiota, mutta sen soveltamatta jättämisestä ei usein ole seuraamuksia. (Aarnio 1989, 220-221.)

4.2 Tuomioistuinratkaisun asema oikeuslähteenä

Tuomioistuinratkaisut on luokiteltu heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Tästä huolimatta Aarnio katsoo, että myös niitä on käytettävä perustelun pohjana, jollei ole erityisiä syitä tehdä toisin. Kaikkia lainkäyttöviranomaisten ratkaisuja, joilla on merkitystä tulkinnan perusteenä, voidaan Aarnion mukaan pitää oikeuslähteenä. Tämä kattaa kaikkien oikeusasteiden päätökset. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla katsotaan olevan suurin merkitys. Näiden ratkaistavaksi tulevat valituslupajärjestelmän vuoksi vain sellaiset

asiat, joissa lain soveltaminen on yleisesti merkityksellistä. Korkeimpiin oikeusasteisiin mentäessä asioiden määrää siis karsitaan ja suuri osa jää edellisen tuomioistuinasteen päätöksen teon varaan. Tämä järjestelmä itsessään korostaa korkeimpien oikeusasteiden ratkaisujen tosiasiallista merkitystä. (Aarnio 1989, 230.)

Hallinto-oikeuden ratkaisut sijoittuvat hallinnollisessa lainkäyttäjärjestelmässä keskelle, samoin kuin hovioikeuksien ratkaisut. Näiden molempien ratkaisuilla voi olla tosiasiallista merkitystä oikeuslähteenä. On huomioitava, että joissain tilanteissa keskiasteella tehdyistä päätöksistä ei voida enää valittaa eteenpäin. Esimerkiksi hallinto-oikeuden eräisiin päätöksiin sisältyy lakiin perustuva valituskielto. Valituskiellon tilanteissa hallinto-oikeuden päätöksestä muodostuu ylimmän asteen päätös. Oikeuslähteenä voi sitoa siis minkä tahansa oikeusasteen tekemä ratkaisu, vaikka yleisesti suurin huomio kiinnittyy korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin. (Aarnio 1989, 231.)

Tuomioistuinratkaisujen sitovuus oikeuslähteenä on moniulotteinen asia. Yhtäältä voidaan tarkastella sitä, mikä seuraamus tämän oikeuslähteen soveltamatta jättämisestä voi syntyä. Tekeekö tuomari virkavirheen, jos jättää tuomioistuinratkaisun soveltamatta vai onko kyse vain siitä, muuttuuko päätös mahdollisesti seuraavissa oikeusasteissa. Sitovuutta voi myös esiintyä eri tuomioistuintasoilla. Horisontaaliseksi sitovuudeksi kutsutaan tilannetta, jossa tietyn tuomioistuimen aikaisemmin tekemä päätös sitoo tätä samaa tuomioistuinta sen myöhemmässä päätöksenteossa. Sitovuus voi kohdentua niin ikään ylhäältä alas. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla voi olla ohjaavaa vaikutusta alueellisissa hallinto-oikeuksissa. On huomattava, että aikaisemmat ratkaisut eivät ole oikeudellisesti muita tuomioistuimia tai ratkaisun tehnyttä tuomioistuinta sitova. Aiemmin tehdyistä ratkaisuista voidaan aina poiketa, jos siihen on asialliset perusteet. Tämä korostaa tietyn ratkaistavan asian yksilöllistä luonnetta. Tietyn yhtenäisen ratkaisulinjan noudattaminen luo oikeusvarmuutta ja tuo lainsoveltamiseen yhtenäisyyttä. (Aarnio 1989, 231-232.)

Sitovuuden puolesta puhuvana argumenttina voidaan pitää oikeusvarmuutta ja lainkäytön yhdenmukaisuutta. Ydin tässä on se, että samankaltaisissa tapauksissa on oikeusvaltiossa synnyttävä samanlainen lopputulos, jossa ei ole sijaa mielivallalle. Vaikeaa on kuitenkin arvioida, milloin tapaukset ovat riittävän samankaltaiset tai yhtenevät. Lainkäytön seurauksena syntyvien päätösten lopputulosta on myös voitava jossain määrin ennakoita. Niin sanottu kaavamainen ratkaisutapa ei saa viedä merkitystä jokaisen tapauksen erityispiirteiltä ja yksityiskohdient huomioon ottamiselta. Yhteiskunnassa ja lainkäytön piirissä tapahtuu jatkuvasti muutoksia, joihin tuomioistuinten on voitava vastata. Tästä syystä aiemmasta ratkaisutoiminnasta on voitava poiketa, jos tapauksen syyt sitä edellyttävät. Näin voidaan myös korjata virheitä ja epätarkoituksenmukaisia ratkaisuja. On huomattava, että lainsäätäjä on voinut jättää normin tarkoituksella joustavaksi, ja tällöin tuomioistuimilta vaaditaan erityisen laajaa soveltamista

käytännön tilanteeseen. Tuomarin ja tuomioistuimen riippumattomuus ei saisi edellä olevista seikoista huolimatta missään tilanteessa vaarantua. (Timonen 1987, 60-62 ja 64-65.)

4.3 Vertailu common law -järjestelmään

Tuomioistuinten ratkaisuilla on hyvin erilainen merkitys oikeuslähteenä eri oikeusjärjestelmissä. Kuten edellä on todettu, suomalaisessa järjestelmässä laki ja maantapa ovat ensisijainen oikeuslähde ja vasta tämän jälkeen tulevat tuomioistuinratkaisut ja muut lähteet. Seuraavassa esitän lyhyesti vertailua englantilaiseen common law -järjestelmään, joka perustuu tuomioistuinratkaisulle annettuun suureen painoarvoon.

Common law -järjestelmä perustuu lähes yksinomaan tuomioistuinratkaisujen varaan. Suomalaisessa oikeusjärjestelmässä lainsäädäntöä luodaan koskemaan useita tapauksia ja ne ovat sillä tavoin abstrakteja, että voivat soveltua useaan tilanteeseen. Englantilaisessa järjestelmässä yksittäisen tuomioistuimen ratkaistavaksi tulevan asian ratkaisun yhteydessä syntyvät oikeussäännöt. Ne koskevat siis aina yksittäistä tapausta, eivätkä jotain tiettyä tyyppitilannetta. Tästä piirteestä johtuen tietyn asian yksityiskohdat ja niille painoarvon antaminen muodostuvat merkityksellisiksi. Päätösten sitovuus perustuu tässä opissa tuomioistuinten hierarkkiselle järjestykselle ja alemmat tuomioistuimet ovat sidottuja ylempien tuomioistuinten perusteluihin. (Timonen 1987, 28.)

Hannu Tolonen kutsuu common law -järjestelmässä lainsäädäntöä oikeuden raaka-aineeksi eikä valmiiksi oikeudeksi. Tämä katsantokanta johtaa siihen, että lainsäädäntö on valmista vasta sitten, kun tuomioistuin on käyttänyt ja soveltanut sitä ratkaisutilanteessa. Käytännön ratkaisutoiminnalla korjataan lainsäädännössä olevat aukot ja tulkinnanvaraisuudet. (Tolonen 2003, 14.)

5 Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätökset Finlexissä

5.1 Tilastoja

Tarkastelen Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta julkaistujen päätösten määrää tilastojen avulla. Rajaan tarkastelun alkamaan vuodesta 2002. Tämän ajankohdan jälkeen asiaryhmiin ei ole tullut muutoksia. Tätä ennen on tapahtunut diaarikaavassa muutos sekä aiemmin ennen vuosituhannen vaihdetta lääninoikeuksien toiminnan lakkaaminen. Pyrin näin saamaan yhtenäisen kuvan julkaistujen päätösten määrästä ja sulkemaan ylimääräiset muuttujat pois tarkastelusta. Haen julkaistujen ratkaisujen määrät suoraan Finlexistä ja otan tarkastelun alle vuodet 2003, 2005, 2007, 2009 ja 2010. Tiedot hallinto-oikeuksien vuonna 2010 tekemien päätösten kokonaismäärästä olen kysynyt suoraan kyseisten hallinto-oikeuksien kirjaamoista. Vuoden

2011 asioita ei ole tarkoituksenmukaista ottaa osaksi tätä tarkastelua, sillä tältä vuodelta on ehditty julkaisemaan vain muutamia ratkaisuja. Muutenkaan tässä yhteydessä ei ole tarpeellista tutkia keskeneräistä vuotta, määrät näyttävät kuitenkin pysyvän myös vuonna 2011 samassa suuruusluokassa.

Taulukko 1. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden julkaisumäärät verrattuna muihin hallinto-oikeuksiin. (Finlex)

Vuosi	Julkaistuja ratkaisuja Hämeenlinnan HAO, kpl	Julkaistut ratkaisut yhteensä kaikki HAO:t, kpl
2010	8	100
2009	7	78
2007	3	65
2005	9	78
2003	13	81

Taulukosta 1 selviää, kuinka monta julkaistua ratkaisua Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta on ilmestynyt valituilta vuosilta. Vertailun vuoksi oikeanpuoleiseen sarakkeeseen on otettu kaikista hallinto-oikeuksista yhteensä julkaistut ratkaisut. Huomioon on otettava, että tähän oikeaan sarakkeeseen sisältyy siis myös Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisut. Hallinto-oikeudet antavat yhteensä ratkaisuja vuosittain noin yli 20 000 asiaan (Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2008, 7). Vuosittain julkaistavien päätösten määrä on tarkasteluvuosiina kerran kohonnut yli kymmeneen, mutta muuten se on pysynyt tämän alapuolella. Vuonna 2007 on julkaisuja Finlexissä ollut vain kolme kappaletta.

Taulukko 2. Julkaistujen ratkaisujen osuus kaikista tehdyistä päätöksistä. (Finlex)

Vuosi	Kaikki ratkaisut Hämeenlinnan HAOssa, kpl	Näistä julkaistu, kpl	Julkaistujen päätösten osuus kaikista, %
2010	2970	8	0,27
2009	2952	7	0,24
2007	2842	3	0,11
2005	2830	9	0,32
2003	2602	13	0,5

Julkaistujen ratkaisujen määrä kaikista tehdyistä ratkaisuista pysyy kaikkina tarkasteluvuosina puolessa prosentissa tai sen alapuolella (Taulukko 2). Aiemmin mainittu Hovioikeuksien oikeustapausrekisterityöryhmä on mietinnössään esimerkiksi esittänyt, että hovioikeuksilla sopiva julkaistavien ratkaisujen määrä olisi 1-2 prosenttia kokonaismäärästä. Tähän verrattuna Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksistä suurempaa osaa voisi toivoa julkaistavaksi. Tämä

Finlexin ratkaisuselosteiden määrä on aika pieni verrattuna kaikkiin tehtyihin päätöksiin. Tuuleekin väistämättä mieleen, voiko näin suhteellisen pienestä osasta hallinto-oikeuden ratkaisulyhennelmiä esimerkiksi kansalainen saada luotettavaa kuvaa ratkaisukäytännöstä. Tietokannan laajuuteen vaikuttaa tietysti muidenkin hallinto-oikeuksien tekemät julkaisut, eikä lukijalle usein ole merkitystä sillä, minkä hallinto-oikeuden päätöksestä hän etsimänsä tiedon saa.

Taulukko 3. Julkaisut jaostoittain. (Finlex)

Vuosi	1.jaosto	2.jaosto	3.jaosto	4.jaosto
2010	2	1	1	4
2009	5	0	1	1
2007	2	0	1	0
2005	5	1	3	0
2003	3	6	2	2
Yhteensä	17	8	8	7

Jaostoittain tarkasteltuna (Taulukko 3) julkaistujen ratkaisujen määrissä on hienoinen ero 1.jaoston ja muiden jaostojen kesken. Jaostojen 2.-4. määrät ovat hyvin tasaisia keskenään. Tässä taulukossa esiintyy ensimmäisen kerran se seikka, että jokaiselta jaostolta ei välttämättä julkaista yhtäkään ratkaisua tai ratkaisulyhennelmää joka vuosi. Mielestäni tavoitteena voisi hyvin olla se, että edes yksi julkaisu tulisi joka jaostolta joka vuosi. Toki Finlexin käyttäjiä ei palvele se, että tietokantaan viedään ”väkisin” ainakin yksi päätös vuodessa sisällöstä riippumatta. Oikeudellista ratkaisutoimintaa kohtaan on kuitenkin mielenkiintoa ja yleisöä kiinnostaa varmasti myös hallinto-oikeuksien ratkaisut. Näitä ratkaisuja voitaisiin käyttää myös esimerkiksi opetuskäyttöön, ja silloin helppo saatavuus olisi hyvä asia. Hallinto-oikeuksien kirjaamoista voi toki pyytää julkaisemattomista päätöksistä kopioita, mutta uskon, että tähän on tiedonhakijalla suurempi kynnys. Päätösten pyyntömahdollisuudesta ei myöskään erikseen mainita hallinto-oikeuksien palvelusivuilla ja oman kokemukseni mukaan kaikki eivät ole tästä mahdollisuudesta tietoisia. Näin ollen informaation tuominen lähemmäksi tarvitsijoitaan olisi käyttäjäystävällisempää ja läpinäkyvämpää hallintoa.

Taulukko 4. Julkaisumäärien vertailu eri hallinto-oikeuksien välillä. (Finlex ja hallinto-oikeuksien kirjaamot)

Hallinto-oikeus	Päätöksiä yhteensä vuonna 2010	Päätöksistä julkaistu Finlexissä, kappaletta	Julkaistujen osuus prosentteina kaikista ratkaisuista, %
Hämeenlinnan	2970	8	0,27
Helsingin	8383	32	0,38
Kouvolan	1731	10	0,58
Kuopion	3186	10	0,31
Rovaniemen	758	4	0,53
Vaasan	2038	9	0,44
Oulun	1259	6	0,48
Turun	2528	21	0,83
Korkein HAO	4202	88	0,19

Uskoakseni sillä, kuka ratkaisulyhennelmät laatii, on vaikutusta julkaisemistiheyteen hallinto-oikeuksissa. Saapuvien asioiden määrä on vuosittain noussut, eikä tähän kehitykseen näytä tulevan muutosta. Työmäärä on näin ollen hyvin vaativa jo hallinto-oikeuksien perustehtävien toteuttamisessa. Julkaisutoiminta tuo tähän vielä oman lisänsä. Julkaisemistiheyteen vaikuttaa se, onko ratkaisulyhennelmien laatiminen tietyn henkilön tai henkilöryhmän oma työtehtävä vai onko se, kuten Hämeenlinnassa kaikkien ja ei kenenkään tehtävä. Hämeenlinnassa erityisesti informaattikko tarkastelee Finlexin tietojen ajantasaisuutta. Turun hallinto-oikeus näyttäisi pääsevän lähelle yhtä prosenttia julkaistujen ratkaisujen määrässä verrattuna kaikkiin tehtyihin päätöksiin. Muut hallinto-oikeudet ovat jääneet puolen prosentin tuntumaan tai sen alle.

5.2 Julkaistavan päätöksen valitseminen

Käytössä ei ole yksiselitteistä ja kaikille yhteistä ohjetta siitä, kuinka Finlexissä julkaistavat ratkaisut valitaan. Tällaisen aukottoman ohjeen tekeminen olisi siinä mielessä mahdotonta, että harkintaa on aina käytettävä. Ohjeena pidetään kuitenkin sitä yleistä periaatetta, että valittavaksi tulevat ne päätökset, joissa on laintulkinnallista kiinnostavuutta ja uutta tietoa. Järkevää ei ole julkaista useita samankaltaisia päätöksiä samankaltaiseen oikeudelliseen ongelmaan.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ratkaisu päätöksen julkaisemisesta tehdään asiaa käsittelevän jaoston toimesta. Asian ratkaisuun osallistuvat henkilöt ovat parhaiten selvillä kyseisen asian tosiseikoista ja oikeudellisista ongelmista ja osaavat näin tehdä harkinnan. Ei olisi tar-

koituksenmukaista käyttää julkaistavien päätösten valitsemiseen paljota työtä, vaan sen on sujuttava asian muun käsittelyn yhteydessä.

Vuosittain julkaistavien päätösten osuus kaikista tehdyistä päätöksistä on melko pieni. Näin ollen vaikuttaa, että oikeudellisen ongelman tai yleisen kiinnostavuuden täytyy olla suuri, jotta julkaiseminen tehdään. Finlexiä käyttävät hyvin erilaiset kohderyhmät. Olisikin hyvä miettiä, kuinka tietokanta palvelee esimerkiksi asiakkaita, jotka etsivät omaa valitusasiansa vastaavaa oikeuskäytäntöä. Valitukset muun muassa pysäköintivirhemaksusta, toimeentulotuesta tai televisiomaksusta ovat hyvin yleisiä asioita hallinto-oikeuksissa. Näihin kuitenkin harvoin liittyy sellaisia ominaispiirteitä tai erikoisuuksia, jotka aiheuttaisivat niiden julkaisemisen. Asiakkaat saattavat siis soittaa hallinto-oikeuden kirjaamoon ja tiedustella, miten toimeentuloasiat teillä yleensä ratkaistaan tai onkohan minun valitusasiallani menestymisen mahdollisuuksia. Näihin kysymyksiin on tietysti mahdotonta vastata.

Edellä kuvatun tilanteen vuoksi pitäisin tärkeänä sitä, että Finlexiin päätyisi myös esimerkkejä sellaisista asioista, jotka ovat yleisiä hallinto-oikeuksissa ja joiden perusteella asiakkaiden on helpompi harkita oman valitusasiansa menestymistä. Uhkana on tietysti tietokannan paiminen ja asioiden vaikea löydettävyys. Näihin seikkoihin voidaan vaikuttaa hakutoimintoja parantamalla ja muutenkin keskittämällä huomiota tietokannan teknisiin ominaisuuksiin ja käytettävyyteen. Tällä hetkellä Finlex on hyvin toimiva ja siinä on kattavat hakumahdollisuudet, joiden puitteissa olisi mahdollista julkaista suurempikin määrä hallinto-oikeuksien ratkaisuja.

Yhtenä ongelmana ratkaisujen viemisessä Finlexiin on se, että tarve julkaisulle voi syntyä vasta paljon myöhemmin varsinaisen päätöksen antamisen jälkeen. Finlexiin viemisestä päätetään samaan aikaan varsinaisen päätöksen antamisen kanssa tai hieman sen jälkeen. Tällöin ei kuitenkaan vielä tiedetä, minkälaista toimintaa tai kiinnostusta tehty päätös saa myöhemmin aikaan. Ratkaisuja ei olekaan viety Finlexiin myöhemmin, vaikka se osoittautuisi joissain tapauksissa hyväksi vaihtoehdoksi.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittaminen vaatii nykyään joissain asioissa valitusluvan. Tästä valituslupajärjestelmästä johtuen hallinto-oikeuksien päätökset saattavat jäädä lopullisiksi päätöksistä asiasta. Valitusluvan myöntämisestä ei kuitenkaan hallinto-oikeuden tasolla ole tietoa silloin, kuin ratkaisu julkaisemisesta tehdään. Pällekkäisyyttä voi syntyä siinä tapauksessa, että hallinto-oikeus julkaisee ratkaisun Finlexissä ja korkein hallinto-oikeus pitää samassa asiassa seikkoja sellaisina, että myös siellä asia päätetään julkaista. Näin samanlaisesta asiasta voi syntyä kaksi julkaistua ratkaisua. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on help-

po toki tarkistaa Finlexistä, onko juuri kyseinen asia siellä jo alemman hallinto-oikeuden toimesta, mutta kaiken oikeuskäytännön etsiminen ja tarkastelu on kohtuuton vaatimus.

5.3 Salassapitosäännösten vaikutus päätösten julkaisemiseen

Hallinto-oikeuksissa käsiteltävissä asioissa esiintyy usein salassa pidettävää tietoa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvät asiat ovat usein täysin salaisia. Tämä on luonnollisesti otettava huomioon myös ratkaisuselosteita laadittaessa. Niissä ei voida paljastaa henkilöiden nimiä, liikesalaisuuksia tai muita seikkoja, joista olisi mahdollista tunnistaa päätöksen kohteena oleva henkilö tai yhteisö. Finlexiin vietävissä päätöksissä kiinnostuksen kohteena ei kuitenkaan ole henkilöön liittyvät tiedot vaan itse oikeuskysymys. Tämän oikeuskysymyksen selvittämiseksi ja kertomiseksi ei ole tarvetta paljastaa salassa pidettävää tietoa. Julkaistut päätökset on muutenkin pidetty neutraaleina eli niihin ei ole kirjoitettu esimerkiksi valittajien nimiä, vaikka asia olisi julkinen ja tieto kaikkien saatavilla. Näin voidaan osaltaan kiinnittää huomio olennaiseen oikeuskysymykseen ja pitää ratkaisuseloste mahdollisimman helppolukuisena. Useissa tapauksissa päätöksen loppuratkaisuun on vaikuttanut henkilöön liittyvät seikat kuten terveydentila ja tällöin nämä seikat on voitava sisällyttää myös ratkaisuselosteesseen. Tällöin yksinkertaisin tapa suojata henkilön yksityisyyttä on jättää nimet ja muut tunnistetiedot henkilöstä mainitsematta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiat voivat olla osittain tai kokonaan salassa pidettäviä. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) sääntelee pääasiassa asioiden julkisuutta, mutta myös erityislainsäädännön alalta löytyy asioita. Esimerkiksi verotukseen ja sosiaalihuoltoon liittyvissä asiat voivat olla osittain tai kokonaan salassa pidettäviä.

Salaisten asioiden saattaminen julkaistavaan muotoon vaatii erityistä työtä. On varmistuttava siitä, että yksityiset tiedot eivät paljastu tai etteivät ne paljastu yhdistettävissä olevista tiedoista Finlexiin vietävissä ratkaisuselosteissa. Tämä yksityisten tietojen paljastumisen pelko ei kuitenkaan saa muodostua esteeksi sille, että päätöksiä julkaistaan. Yleisenä käytäntönä Internetiin viedyissä ratkaisuselosteissa on se, että esimerkiksi nimet ja muut yksilölliset tiedot on poistettu siitä huolimatta, että ne olisivat julkisia. Tällöin lukijan huomio kiinnittyy oikeuskysymykseen, tosiasioihin ja hallinto-oikeuden ratkaisuun ennemmin kuin yksilöintitietoihin. Henkilöiden, toimijoiden ja paikkojen nimet korvataan usein aakkosilla (Esimerkki 1). Luettavuus pysyy tällä korvausmenetelmällä melko hyvänä eikä oikeudellisen asian selvittäminen vaadi nimien ja muiden paljastamista. Näen, että tämä käytäntö pienentää kynnystä julkaista salassa pidettäviä asioita.

Esimerkki 1. Ratkaisulyhennelmän osa, joka on muokattu salassa pidettävää tietoa koskevasta päätöksestä.

Koska NN:n äidin varallisuusasemassa ei tapahtunut muutosta kunnan väitetyn laiminlyönnin johdosta, kunta ei saanut NN:n kustannuksella sellaista perusteetonta etua, jonka perusteella se voitaisiin velvoittaa suorittamaan NN:lle korvausta. (Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 10/0160/4.)

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden Finlexiin viedyissä ratkaisulyhennelmissä on ollut taustalla niin salassa pidettäviä kuin julkisiakin asioita. Salassapitomääräyksistä huolimatta tällaisia asioita on viety useita tietokantaan. Ei vaikuta siltä, että salassapitosäännökset vähentäisivät halukkuutta viedä ratkaisulyhennelmiä tietokantaan. Ratkaisuja löytyy esimerkiksi veroasioista ja kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevista kysymyksistä. Ratkaisulyhennelmien laatiminen ja työstäminen julkaistavaan muotoon on vaativaa. Asian sisällön, mielenkiintoisten oikeuskysymysten ja luettavuuden on pysyttävä hyvällä tasolla. Tämän vaatii tekijältään kiellistä kyvykkyyttä ja tiivistämisen taitoa.

5.4 Prosessin kuvaus

Tarkkaa ohjetta ei pystytä laatimaan siitä, mitkä päätökset pitäisi julkaista. On käytettävä tapauskohtaista harkintaa ja vaikuttavana tekijänä on myös se, onko samasta aiheesta aiemmin julkaistu mitään. Julkaistujen ratkaisujen lukumäärissä näytti olevan jonkin verran eroja eri hallinto-oikeuksien välillä ja tämä voi osaltaan johtua siitä, että yhtenäistä ohjetta ei ole.

Kun valinta julkaistavien ratkaisujen osalta on tehty, löytyy seuraaviin työvaiheisiin ohjeita. Oikeusministeriön tietopalvelusta on annettu yleinen ohje ”Hallinto-oikeuksien päätösten tallentaminen ja ylläpito Finlexissä ja tuomioistuinten www-palvelusivuilla” (Oikeusministeriö, Yleinen osasto 2002). Kyseissä ohjeessa kuvataan julkaisujärjestelmän pääpiirteet ja opastetaan ratkaisutekstien käsittelemisestä tietokannassa. Ohjeessa on opastettu päivittämään ja muokkaamaan Finlexiin jo vietyjä päätöksiä. Tämä on tärkeää, jotta tiedot ovat totuudenmukaisia ja ajantasaisia. Merkintä tulee tehdä tilanteissa, joissa hallinto-oikeuden päätöksestä on tehty edelleen jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näin tietokannasta voidaan seurata, onko hallinto-oikeuden päätös lainvoimainen ja mikä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu oli kyseisessä asiassa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa työskentelyn yleisenä ohjeena on Oikeusministeriön ohjeen lisäksi viraston sisäisiä ohjeita, jotka on laatinut informaattikko. Nämä ohjeet ovat teknisiä ja keskittyvät siihen, kuinka ratkaisulyhennelmän vieminen tietokantaan käytännössä painallus painallukselta tehdään. Ohjeet ovat yksiselitteisiä ja kaikkien saatavilla, joten niiden avulla kenen tahansa on mahdollista viedä ratkaisulyhennelmä tietokantaan. Ratkaisulyhennelmien

vieminen tietokanta ei ole teknisesti erityisen vaativaa. Tietooni ei ole tullut, että tekniset seikat vaikuttaisivat määräävästi julkaisemistiheyteen ja halukkuuteen viedä päätöksiä Finlexiin.

Ohjeilta vaaditaan suurta tarkkuutta, sillä hakuominaisuuksien ja luettavuuden takaamiseksi tekstien ja tunnisteiden on oltava juuri niille tarkoitetuilla paikoilla. Ohjeet ovat tärkeitä myös siinä suhteessa, että pieniä muistettavia asioita on paljon. Näin voidaan varmistaa julkaisujen ulkoasun yhtenäisyys ja se, että kaikki tarvittava tieto on mukana. Finlexiin viety ratkaisulyhennelmä saattaa vaatia muokkaamista, korjaamista ja päivittämistä myös itse julkaisun jälkeen.

Aiemmin on jo käsitelty valinnan tekemistä siitä, mitkä päätökset muokataan ja lyhennetään ja edelleen julkaistaan Internetissä. Valinnan tekeminen selkiytyy asiaa käsiteltäessä ja saattaa jopa syntyä kuin itsestään. Valitusasiaa hallinto-oikeudessa valmisteleva henkilö ja päätöksen tekevä kokoonpano keskustelevat aiheesta ja sen mahdollisesta monimutkaisuudesta keskenään. Lainkäyttöhenkilöstö käyttää omassa selvittämistyössään ajoittain apuna oman ja muiden hallinto-oikeuksien ratkaisuselosteita. Näin valmistelun aikana voi jo tulla esille, onko samankaltaisesta päätöksestä aikaisemmin julkaistu päätöslyhennelmää.

Ratkaisulyhennelmän kirjoittaminen tulee ajankohtaiseksi siinä vaiheessa, kun lopullinen hallinto-oikeuden päätös on annettu. Aivan ensimmäiseksi huolehditaan päätöksen postittamisesta ja tiedoksiannosta asianosaisille. Päätöksiä voivat tiedustella hallinto-oikeudesta esimerkiksi tiedotusvälineet ja näissä tilanteissa pyritään varmistamaan, että asianosaiset saavat omasta asiastaan päätöksen tietoonsa ensimmäisenä. Finlexiin viemisen osalta ongelma on pienempi, sillä julkaisemiseen kuluu aina jonkin aikaa. Asianosaiset ovat yleensä jo saaneet siinä vaiheessa varsinaisen päätöksen itselleen tiedoksi. Asian esittelijä kirjoittaa ratkaisulyhennelmän ja tallentaa sen asianhallintajärjestelmään. Lyhennelmän tarkastavat vielä varsinaisen päätöksen tekemiseen osallistuneet tuomarit jaoston käytäntöjen mukaisesti. Hyväksytty tai korjattu ratkaisulyhennelmä siirretään seuraavaksi jaoston sihteerialle. Jaostosihteeri vie mallin mukaisen ratkaisulyhennelmän Internetiin valmiille lomakkeelle ja tallettaa paperiversion kansioon. Paperiversiot säilytetään jaostoittain jaostojen käytävillä oleville hyllyille. Jaostosihteeri tulostaa Internetiin viemänsä lyhennelmän vielä paperille, jotta lyhennelmän laatinut esittelijä voi sen tarkistaa.

Hallinto-oikeuden kirjaamo saa tiedon, että jostakin päätöksestä on tehty jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kirjaamosta pyydetään kyseisen jutun päätös sähköisesti ja lisäksi kehoitetaan lähettämään jutun asiakirjat korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Kirjaamon tulisi tässä vaiheessa huomata, jos jatkovalitus koskee Finlexissä julkaistua päätöstä, ja pyytää asiasta tehtävän merkintä Finlexin tietoihin. Vielä siinä vaiheessa, kun korkein hallinto-

oikeus antaa päätöksensä tässä asiassa tiedoksi hallinto-oikeudelle, on yksi työvaihe edessä. Hallinto-oikeudessa Finlexiin täytyy päivittää tieto siitä, mikä korkeimman hallinto-oikeuden lopputulos asiassa on ollut.

Prosessin kesto vaihtelee suuresti riippuen siitä, tehdäänkö asiassa jatkovalitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen vai ei. Tilanteessa, jossa jatkovalitus tehdään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutietojen saaminen voi viedä useita kuukausia. Etukäteen ei voi tietää, tul-laanko tehdystä päätöksestä valittamaan, joten mahdollista valitusta ei voida rutiinomaisesti jäädä odottamaan. Työvaiheet on viraston sisällä jaettu hyvin niin, ettei minkään henkilöstöryhmän tarvitse odotella, tehtiinkö jatkovalitusta vai ei. Ongelmaksi muodostuu sitä vastoin tilanne, jos jossain vaiheessa ei huomata tai muisteta ilmoittaa siitä, että jatkovalitus on tehty. Mikäli jatkovalitusta ei tehdä, asia on niin sanotusti loppuun käsitelty siinä vaiheessa, kun ratkaisulyhennelmä on virheettömänä tallennettu Finlexiin, eikä siihen tarvitse enää palata. Edellä kuvatuissa työvaiheissa ei synny kuin muutama paperinen asiakirja. Asianhallintajärjestelmään tallennetaan ratkaisulyhennelmän teksti ja jaostosihteerit säilyttävät näistä arkistoitavat paperiversiot.

6 Lopuksi

6.1 Hämeenlinnan hallinto-oikeuden työkäytänteiden arviointi

Ratkaisulyhennelmien julkaiseminen on yksi melko pieni osa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tehtäväkentässä. Finlexissä julkaistaan vain kymmenkunta päätöstä vuodessa. Verrattuna noin kolmeen tuhanteen vuosittain tehtävään päätökseen tämä ei ole suuri määrä. On kuitenkin tärkeää tarkastella tällaisia pienempiäkin työkokonaisuuksia ulkopuolelta ja kriittisesti. Työkäytänteisiin ei aina muista kiinnittää huomiota, kun jokapäiväiset tehtävät vievät energiaa. Opinnäytetyö on kerännyt tämän aiheen ympärillä olevan tiedon yksiin kansiin.

Tulevaisuudessa tulee entistä tärkeämmäksi kuvata työyhteisön käytänteet pienintäkin yksityiskohtaa myöten. Näin voidaan siirtää hiljaista tietoa eteenpäin ja auttaa uusia työntekijöitä perehdyttämisessä. Tulevaisuudessa on todennäköistä, että Hämeenlinnan hallinto-oikeudessakin siirrytään jossain vaiheessa sähköiseen arkistointiin. Sähköiseen arkistointiin siirtyminen vaatii kaikkien virastossa tehtävien työprosessien hyvin yksityiskohtaista kuvaamista. Työn kulun kuvauksessa kuvataan kaikki asian käsittelyn vaiheet ja toimenpiteet sekä niihin liittyvät asiakirjat ja vastuuhenkilöt. Opinnäytetyöni pohjalta esimerkiksi tällainen prosessikuvauksen tekeminen olisi helpompaa.

Ratkaisulyhennelmien määrästä ja sisällöistä on oltava tietoa, jotta voidaan arvioida kuinka ne palvelevat lukijoita ja tiedonhakijoita. Opinnäytetyössäni olen tuonut esille, että julkaistut

ratkaisulyhennelmät eivät aina välttämättä palvele hallinto-oikeuden asiakkaita niin hyvin kuin mahdollista. He kaipaavat tietoa tavanomaisista ja yleisistä tapauksista, jotta voivat verrata sitä omaan tilanteeseensa. Heitä ei luultavasti kiinnosta erityistilanteet ja uudet oikeudelliset ongelmat. Esimerkkinä voitaisiin mainita toimeentulotuki, jonka ratkaisukäytännöstä asiakkaat voisivat olla kiinnostuneita. Näistä tavanomaisista asioista tiedottaminen helpottuisi, jos ratkaisulyhennelmiä olisi avoimesti saatavilla.

Toinen ratkaisulyhennelmien käyttäjäryhmä, jonka katson voivan mahdollisesti hyötyä enemmänkin Finlexin ratkaisulyhennelmistä, olisivat viranomaiset, joiden päätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Heidän olisi mahdollista seurata uusinta ratkaisukäytäntöä laajemminkin, jos ratkaisulyhennelmiä julkaistaisiin enemmän. Hallintoviranomaisten päätöksissä on usein samankaltaisia tilanteita riippumatta maanosasta tai kunnasta. Mahdollisesti voitaisiin välttää ”pyörän keksiminen uudelleen” eli jos jossain asiassa on jo annettu hallinto-oikeuden ratkaisu, voisivat muut viranomaiset harkita päätöksentekoa myös tämän pohjalta.

Ohjeistus ratkaisulyhennelmien viemisestä Finlexiin näyttäisi olevan ajantasaista ja riittävää. Julkaisemisen tekninen toteutus ei ole niin monimutkaista, ettei sitä voisi näiden käytössä olevien ohjeiden avulla ja muutaman harjoituskerran jälkeen oppia. Teknisen puolen lisäksi ratkaisulyhennelmien tekemiseen liittyy muitakin ulottuvuuksia. Opinnäytetyöni pohjalta kiinnittäisin huomiota siihen, miten julkaistavat päätökset valitaan. Hallinto-oikeuksissa voisi harkita tehtävän samanlaista tutkimusta ja ohjeistusta kuin Hovioikeuksien oikeustapausrekisterityöryhmä on mietinnössään tehnyt tai sopia yhteisesti käytettävän näitä samoja suosituksia. Yhtenäisten periaatteiden luominen julkaisujen valintaperusteista voisi yhdenmukaistaa julkaisemista ja helpottaa valintaa. Yhteinen suositus julkaisumäärien prosenttiosuudesta verrattuna kaikkiin annettuihin päätöksiin voisi kannustaa julkaisemaan ratkaisuselosteita entistä useammin.

Oikeustapauksia sisältävän tietokannan käyttäjistä olisi mielenkiintoista saada lisää tutkittua tietoa. Tietokannan osio näyttää olevan suunnattu enemmän ammattihenkilöstölle kuin tavalliselle kansalaiselle. Finlexissä julkaistujen ratkaisujen määristä ja sisällöistä tulee sellainen kuva, että julkaiseminen tapahtuu pääasiassa kohdennettuna lainkäytön parissa olevalle ammattihenkilöstölle. Heitä varmasti kiinnostavat uusimmat ja uutta lainsoveltamistietoa tuottavat ratkaisulyhennelmät. Olisikin mielenkiintoista edelleen selvittää mahdollisuuksia lisätä kansalaisille hallinto-oikeuden toiminnasta kertomista ratkaisulyhennelmien kautta. Hallinto-oikeuteen valittaminen ei ole kansalaiselle jokapäiväistä eikä tietoa välttämättä ole saatavilla hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä ja työstä. Epätietoisuus oman asian menestymisestä ja käsittelyyn liittyvistä asioista voi vähentää luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan. Ratkaisutoimintaa avoimesti ja laajasti esiin tuomalla voitaisiin lisätä luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan.

Oikeusministeriö on antanut ohjeita hallinto-oikeuksille ratkaisulyhennelmien julkaisemisesta ja lisäksi ainakin Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on laadittu viraston omia ohjeita. Toivon näiden ohella tämän työn selkiyttävän ratkaisulyhennelmien ympärillä olevaa tietoa yhdeksi kokonaisuudeksi. Ratkaisulyhennelmien julkaisemiseen liittyvä lainsäädäntö ja ohjeet ovat hajanaisia, mutta olen pyrkinyt tässä tuomaan esille tärkeimmät tiedonlähteet. Kirjallisuudesta ja artikkeleista on löydettävissä jonkin verran tietoa Finlexistä ja siellä julkaisemisesta, mutta löytämistäni useat olivat jo vuosia sitten kirjoitettuja. Tiedon hajanaisuuden vuoksi Finlexissä julkaisemisen maailmaan voi olla vaikea päästä sisään.

6.2 Opinnäytetyöprosessin arviointi

Opinnäytetyön aiheen valitseminen oli helppoa, sillä vaihtoehtoja ei ollut liian monia. Halusin tehdä oman opinnäytetyöni yhteistyössä työelämän kanssa ja silloisesta työpaikasta minulle myös ehdotettiin aiheita. Tutustuin aluksi opinnäytetyöhöni vaikuttaviin teorioihin. Tähän vaiheeseen kului melko kauan aikaa, koska kirjallisuutta ei ollut pelkästään aiheestani, vaan tiedonmuruja löytyi useista eri kirjoista ja muista lähteistä. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden kirjastosta sain paljon hyvää pohjamateriaalia, johon tutustuin. Keskustelin aiheestani hallinto-oikeuden informaattikon kanssa ja sain hyviä neuvoja siitä, mitä asioita minun kannattaisi ottaa huomioon opinnäytetyössäni.

Olen tehnyt opinnäytetyötä ja opiskelua sivutoimisesti työskennellessäni hallinto-oikeudessa täysipäiväisesti. Tämä on aiheuttanut viivytystä työhöni ja välillä sen on joutunut jättämään taka-alalle. Opinnäytetyön aihe on koko ajan kuitenkin elänyt ja kehittynyt mielessäni muita töitä tehdessäni. Tämän työn tekeminen on opettanut minut seuraamaan työympäristöä kriittisesti ja jäsenellen. Olen oppinut erottamaan työyhteisössä ”kuin itsestään” tapahtuvan työntekoprosessin ja kirjoittamaan sen kohta kohdalta auki tähän työhön taustaselityksineen ja -vaikuttajineen. Edelleen opinnäytetyön tekoprosessin aikana olen tutustunut laajasti alan kirjallisuuteen ja tutustunut eri oikeustieteilijöiden käsityksiin oikeuslähdeopista.

Ennen opinnäytetyön tekemisen aloittamista olin ehtinyt jo työskennellä kohdeorganisaatiossa jonkin aikaa. Pidin tärkeänä sitä, että perustiedot ja -taidot olivat minulla jo kehittyneet sen verran, että sain niistä pohjan opinnäytetyöprosessiin. Olin ehtinyt tutustua työtovereihini, joten yhteistyön tekeminen heidän kanssaan oli helppoa. Katson, että olen tämän prosessin aikana ollut ikään kuin työssä oppijana. Olen saanut oppia kokemalla itse ja havainnoimalla työyhteisöä. Uuden tiedon elinikäinen oppiminen on välttämätöntä. Tätä uutta tietoa on minulle tullut paljon tämän työyhteisön ja opinnäytetyön kautta ja olen omaksunut suuren määrän alalla tarvittavaa ammattisanastoa. Voin tästä eteenpäin lähteä kehittymään ammatillisesti.

Lähteet

Kirjalliset lähteet:

Aarnio, A. 1988. Laintulkinnan teoria. Juva: WSOY.

Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2008.

Hautamäki, V. 2004. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita Publishing.

Hovioikeuksien oikeustapausrekisterin kehittämistyöryhmä. 1.6.2004. Hovioikeuksien oikeustapausrekisterin kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004:5. Oikeusministeriö.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 28.4.2010 numero 10/0160/4

Koivumaa, A. 1995. Oikeudelliset informaatiolähteet-lakikirjasta tietoverkkoihin. Teoksessa Martikainen, P. (toim.) Oikeuskirja, Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja sarja b 25. Kitee: Kiteen Paino, 545-578.

Koivumaa, A. 1999. Oikeudellisen tiedon haku Finlexistä ja Valtion säädöstietopankista - eräitä pääpiirteitä ja hakujärjestelmien vertailua. Teoksessa Pohjois-Suomen tuomarikoulu Julkaisuja 3/1999. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino, 203-218.

Mäenpää, O. 2008. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3.painos. Helsinki: Edita Publishing.

Oikeusministeriö tietojärjestelmäyksikkö. 1982. Korkeimman oikeuden ja eräiden muiden tuomioistuinten oikeustapauksia sisältävän atk-rekisterin perustamisesta, Yleissuunnitelma, Tietojärjestelmäyksikön julkaisunumero A 15. Oikeustapausrekisterityöryhmän mietintö.

Oikeusministeriö tietojärjestelmäyksikkö. 1983. FINLEX, Oikeudellisen aineiston informaatiojärjestelmä, Yleiskuvaus, Julkaisunumero A18. 3.painos. Hämeenlinna.

Oikeusministeriö, Yleinen osasto, Tietopalvelu. 11.11.2002. OHJE, Hallinto-oikeuksien päätösten tallentaminen ja ylläpito FINLEXissä ja tuomioistuinten www-palvelusivuilla. Versio 1.0.

Piekkari, S. (toim.) 2009. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden vuosikertomus 2009.

Timonen, P. 1987. Ennakkotapaukset ja niiden merkitys oikeuslähteenä. Mänttä: Lakimiesliiton kustannus.

Tolonen, H. 2003. Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Sähköiset lähteet:

Edita Publishing Oy. Ohjeita. Viitattu 13.4.2011. <http://www.finlex.fi/fi/ohjeet/>

Korkein hallinto-oikeus 2010. Vuosikirjapäätökset 2010. Viitattu 18.4.2011. <http://www.kho.fi/49326.htm>

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus, viitattu 12.4.2011, päivitetty 14.9.2010 <http://www.kotus.fi/?s=3477#A1>

Oikeusministeriö ja oikeuslaitoksen virastot 2010. Hallinto-oikeudet. Viitattu 13.4.2011. <http://www.oikeus.fi/4319.htm>

Virallislähteet:

Hallintolaki (6.6.2003/434)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998)

Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestys (10.6.2010/631)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621)

Perustuslaki (11.6.1999/731)