Satu Heikkilä

Lakimies
5/2026
s. 624–646

Suhtautuminen sarjavalittajiin ja valitusoikeuden väärinkäyttäjiin – Prosessinjohdollinen pulmakohta suomalaisten hallinto-oikeuksien sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen prosesseissa

ASIASANAT: hallinto-oikeudellinen lainkäyttö, valitusoikeuden väärinkäyttö, sarjavalittaja, hallinto-oikeus, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, prosessinjohto

1. Johdanto

Tuomioistuintyöskentelyyn liittyy monia tilanteita, joissa niin tuomioistuimen kansliahenkilökunta kuin tuomaritkin joutuvat tekemään prosessinjohdollisia päätöksiä. Monissa tuomioistuimissa prosessinjohdolliset tilanteet ovat usein varsin samanlaisia, mutta erojakin tietysti löytyy. Eroja on niin yleisten ja hallintotuomioistuinten välillä kuin myös vertailtaessa kansallisia ja ylikansallisia tuomioistuimia.

Kaikilla tuomioistuimilla on omat vakiovalittajansa, niin myös hallinto-oikeuksilla ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella (EIT). Vaikka sarjavalittajien ja valitusoikeuttaan väärinkäyttävien valittajien määrää Suomessa voidaan vain karkeasti arvioida, ilmiö tunnistetaan yleisesti oikeuslaitoksen eri sektoreilla. Ilmiö on havaittavissa myös eri puolilla maata ja erikokoisissa tuomioistuimissa.[1]

Myös EIT:ssä sarjavalittajat ovat tuttu ilmiö, mutta heidän määrästään ei myöskään EIT:ssä löydy tarkkaa tilastotietoa. Lize R. Glasin mukaan EIT ja sen edeltäjät ovat loukkaavaa kielenkäyttöä koskevissa julkaistuissa tapauksissa ainakin 62 kertaa soveltaneet valitusoikeuden väärinkäytön kieltävää Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 35 artiklan 3 kohdan a alakohtaa.[2] Itse löysin

* *Satu Heikkilä*, OTT, lakimies, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin; hallinto-oikeustuomari (vv.), Helsingin hallinto-oikeus; dosentti, Lapin yliopisto.

1. Samuli Kulmala, Kverulantit eli sarjavalittajat. Edilex-sarja 2025:3, s. 35. Ks. myös sittemmin julkaistu Kulmalan monografiaväitöskirja: Samuli Kulmala, Oikeuden väärinkäytön kielto ja oikeudenkäynnit. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2026.
2. Glasin artikkelin mukaan kyseessä ei siis ole mikään kuollut kirjain. Ks. Lize R. Glas, Inappropriate or inadmissible?: Offensive language as grounds for inadmissibility under the European

HUDOCista 107 sellaista tapausta, joissa on ollut kyse valitusoikeuden väärinkäytöstä millä tahansa perusteella.[3] Todellisuudessa tämäkin luku on paljon korkeampi, sillä kyseistä artiklaa on sovellettu myös monissa ei-julkaistuissa ratkaisuissa sekä asioiden valmistelevissa vaiheissa.[4] Sosiaalinen media on omiaan lisäämään etenkin loukkaavan kielenkäytön osalta tällaisten tapausten määrää.

Tarkoituksenani on tässä artikkelissa vertailla keskenään toisaalta suomalaisten hallintotuomioistuinten ja toisaalta kansainvälisen EIT:n suhtautumista sarjavalittajiin ja valitusoikeuden väärinkäyttäjiin sekä tutkia, miten tähän tilanteeseen on prosessinjohdollisesti kullakin taholla reagoitu. Aihe on mielestäni mielenkiintoinen ja ajankohtainen,[5] eikä siitä ole kirjoitettu paljoa kansallisella tai kansainvälisellä tasolla.[6] Myöskään tämän tutkimuksen tapaista vertailevaa tutkimusta ei ole tietojeni mukaan aikaisemmin tehty. Ellei muuta ole mainittu, EIT:tä koskevat tiedot perustuvat kirjoittajan omaan kokemukseen.

Kuten myöhemmin käy ilmi, EIT:ssä valitusoikeuden väärinkäyttö on käsitteenä paljon laajempi kuin pelkkä sarjavalittaminen, joka on vain yksi valitusoikeuden väärinkäytön alakategorioista.[7] Tämän tutkimuksen kannalta on kuitenkin olennaista tarkastella vain alaryhmänä kiusaa tekeviä ja riidanhaluisia valittajia (vexatious and querulous applicants), jotka tekevät lukuisia ja tavallisesti ilmeisen haitallisia tai todellista tarkoitusta vailla olevia valituksia. Näin ollen termeillä ”sarjavalittaja” ja ”valitusoikeuttaan väärinkäyttävä valittaja” tarkoitan tässä tutkimuksessa lähinnä samaa asiaa. Terminologinen ero ilmaisujen välillä johtuu lähinnä siitä, että EIT:n kontekstissa on luontevampaa puhua valitusoikeuden väärinkäytöstä (suppeassa merkityksessä) ja Suomen kontekstissa taas sarjavalittajista. Vaikka kyseessä eivät olekaan aivan identtiset tilanteet, pidän niitä kuitenkin riittävän samanlaisina, jotta mielekäs vertailu niiden välillä on mahdollista.

Tutkimus on rajattu koskemaan Suomen osalta ainoastaan hallinto-oikeuksia, jolloin tutkimusalueen ulkopuolelle jäävät niin yleiset tuomioistuimet kuin erikoistuomioistuimetkin sekä korkein hallinto-oikeus. Tarkoitus on vertailevaa metodia käyttäen etsiä mahdollisia yhteneväisyyksiä ja eroavuuksia hal-

Court of Human Rights. Journal européen des droits de l’homme 2/2023, s. 75–94, 76.

3. Haku tehtiin niin tuomioista kuin päätöksistäkin valitsemalla hakusanaksi “abuse of the right of application”. Haku tehty 19.10.2025.
4. Ks. jäljempänä alaluku 4.2.2.
5. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Kari Kuusiniemi sivusi aihetta tänä keväänä XXIII hallintotuomioistuinpäivässä pitämässään puheessa.
6. Kotimaisessa kirjallisuudessa aihetta on lähestytty laajasti eri kulmilta useassakin artikkelissa, mutta EIT:n käytännön osalta löysin vain yhden, edellä mainitun loukkaavaa kielenkäyttöä koskevan artikkelin.
7. EIT Mamić ja muut v. Kroatia 9.7.2024, kohdat 116–119.

linto-oikeuksien ja EIT:n prosessien välillä sekä mahdollisesti osoittaa, mitä järjestelmillä voisi olla opittavaa toisistaan. Lopuksi esitän joitain ehdotuksia, joilla prosessinjohtoa voisi puolin ja toisin ehkä tehostaa tai muuttaa.

2. Sarjavalittajan ja valitusoikeuden väärinkäyttäjän määritelmä

2.1. Kotimainen määritelmä ja sen soveltuvuus hallinto-oikeuksiin

Samuli Kulmalan tekemästä tutkimuksesta ilmenee, että sarjavalittajilla eli kverulanteilla tarkoitetaan yleisesti erinäisiä viranomaismenettelyjä korostetun toistuvasti ja pääasiassa perusteetta käyttäviä luonnollisia henkilöitä.[8] Yleismaailmallisesti kyseessä ovat tavallisesti henkilöt, joilla on pakkomielle tai voimakas fiksaatio (oikeus)asiansa ajamiseen, joilla on vaatimus jonkin vääryyden hyvittämisestä tai kostosta tai jotka ovat epäluuloisia tai vainoharhaisia viranomaistahoja kohtaan.[9] Muita mahdollisia piirteitä ovat muun muassa varautunut asenne, epäasianmukaiset tunneilmaukset, huumorintajuttomuus, peräänantamaton mielenlaatu, kyvyttömyys vastaanottaa kritiikkiä, epäluuloisuus, sanojen ja eleiden väärintulkinta, välinpitämättömyys omia, muiden ja viranomaisten resursseja kohtaan sekä yliherkkyys koetuille loukkauksille.[10] Ensi näkemältä niin sanotulta turhalta tai perusteettomalta vaikuttava valitus ei tosin aina lopulta ole välttämättä turha tai perusteeton vaan sillä voidaan myös testata oikeudellisia rajoja, mikä oikeusvaltiossa on tärkeä oikeus.[11]

Sarjavalittajien oikeus- ja valitusprosessien käyttö on toistuvaa, eivätkä oikeudenkäynnin kulut tai muut seuraukset ole heille tärkeitä. Sarjavalittaminen on voinut saada alkunsa jostain tosiasiallisesta vääryydeksi koetusta tapahtumasta,

8. Kulmala 2025, s. 18.
9. Kulmala 2025, s. 24. Usein viranomaisia epäillään salaliitoista, korruptiosta ja henkilöön kohdistamasta vainosta. Eräässä tapauksessa henkilö oli valittanut viranomaisen päätöksestä jo ennen kuin tätä päätöstä oli edes annettu. Toisessa tapauksessa henkilöt ovat saattaneet epäillä viranomaisten salakuuntelevan heitä asuntoon asennetuilla mikrofoneilla ja henkilöön itseensä asennetuilla mikrosiruilla. Eräs henkilö oli varma, että viranomaiset ovat yhdessä liittoutuneet häntä vastaan.
10. Kulmala 2025, s. 6.
11. Näin ainakin kaava-asioissa. Ks. Eija Mäkinen, Kiusantekovalitukset valitusoikeuden rajoittamisen perusteluina, s. 253–267 teoksessa Kari Kuusiniemi – Outi Suviranta – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020, s. 256.

joka on sittemmin johtanut suhteettomaan valituskierteeseen.[12] Sarjavalittajien kirjelmät ovat usein pitkiä, täyteen kirjoitettuja, rönsyileviä ja sekavia, ja niissä on usein toistoa, juridisten termien virhekäyttöä, uhkavaatimuksia sekä väkivallalla uhkaamista. Liitteet ovat usein epämääräisiä, ja asiakirjoissa käytetään runsaasti erinäisiä korostuskeinoja, kuten korostuskynää, alleviivauksia, värejä, isoja kirjaimia sekä (useita) huutomerkkejä. Kirjelmiä lähetetään eri viranomaisja päättäjätahoille laajalla jakelulla.[13]

Vaikka Kulmalan tutkimuksessa pääosa vastauksista tulikin käräjä- ja hovioikeuksista, runsas 11 prosenttia vastauksista tuli hallinto-oikeuksista.[14] Tällä perusteella voidaan katsoa, että nämä suomalaisia sarjavalittajia ja valitusoikeuden väärinkäyttäjiä kuvaavat ominaisuudet koskevat hyvin myös sarjavalittajia ja valitusoikeuden väärinkäyttäjiä hallinto-oikeuksissa.[15]

2.2. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa luotu määritelmä

2.2.1. Lähtökohta

EIT:n piirissä sarjavalittajien ja valitusoikeuttaan väärinkäyttävien valittajien piiri saattaa olla jopa kotimaista määritelmää laajempi. EIT:n oikeuskäytännössä on katsottu, että EIS 35 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukainen väärinkäytön käsite on ymmärrettävä sen tavanomaisessa merkityksessä yleisen oikeusteorian mukaisesti eli oikeuden haitallisena käyttämisenä muihin kuin niihin tarkoituksiin, joita varten se on tarkoitettu.[16] Näin ollen mikä tahansa valittajan käytös, joka on selvästi ristiriidassa EIS:ssä taatun yksilövalitusoikeuden tarkoituksen kanssa ja estää EIT:n moitteettoman toiminnan tai sen menettelyjen asianmukaisen kulun, katsotaan valitusoikeuden väärinkäytöksi.[17] Tätä arvioidessaan EIT voi ottaa huomioon myös valittajan käyttäytymisen kansallisella tasolla.[18] Lisäksi

12. Kulmalan tutkimuksissa on esimerkkejä muun muassa valittajista, joiden alkuperäinen oikeusjuttu on alkanut 1980-luvulla ja jotka vieläkin kirjelmöivät säännöllisesti eri tuomioistuimiin.
13. Kulmala 2025, s. 8–9.
14. Tutkimukseen osallistui 146 henkilöä, joista 106 oli käräjä- ja hovioikeuksista ja 17 hallinto-oikeuksista. Ks. Kulmala 2025, s. 16–17.
15. Tosin Mäkisen tutkimuksesta kävi ilmi, että kaikki hänen haastattelemansa hallinto-oikeustuomarit pitivät kiusantekovalituksia eli valituksia, jotka tehdään haitan aiheuttamisen tarkoituksessa, varsin marginaalisena ilmiönä ja että useimmat eivät tällaisia olleet kohdanneet koskaan. Ks. Mäkinen 2020, s. 261. Haitan aiheuttaminen voidaan kuitenkin ymmärtää kapea-alaisempana käsitteenä kuin sarjavalittaminen ja valitusoikeuden väärinkäyttö.
16. EIT Petrović v. Serbia 18.10.2011 ja EIT Friedrich ja muut v. Puola 20.6.2024, kohta 122.
17. EIT Podeschi v. San Marino 13.4.2017, kohta 86; EIT Zhdanov ja muut v. Venäjä 16.7.2019, kohdat 79–81; EIT Miroļubovs ja muut v. Latvia 15.9.2009, kohdat 62 ja 65; EIT S.A.S. v. Ranska [GC] 1.7.2014, kohta 66 ja EIT Bivolaru v. Romania 28.2.2017, kohdat 78–82.
18. EIT Ferrara ja muut v. Italia 16.5.2023, kohta 43 ja EIT Mamić ja muut v. Kroatia 9.7.2024, kohta 139.

valittaja on täysin vastuussa asianajajansa tai muun häntä EIT:ssä edustavan henkilön käyttäytymisestä. Asiamiehen mahdolliset toimet tai laiminlyönnit katsotaan siis lähtökohtaisesti valittajan itsensä aiheuttamiksi, ja ne voivat johtaa valituksen hylkäämiseen valitusoikeuden väärinkäyttönä.[19]

EIT on tapauksessa Mamić ja muut v. Kroatia ryhmitellyt valitusoikeuden väärinkäyttötilanteet viiteen eri kategoriaan: harhaanjohtavien tietojen antaminen[20], loukkaavan kielen käyttö, sovintomenettelyjen luottamuksellisuuden loukkaaminen, ilmeisen haitallisten tai todellista tarkoitusta vailla olevien valitusten tekeminen ja kotimaisten oikeussuojakeinojen väärinkäyttäminen tai muut moitittavat teot kotimaisella tasolla siltä osin kuin ne liittyvät suoraan EIT:ssä käsiteltävään asiaan.[21] Sen sijaan poliittisesti motivoituneita valituksia ei tavallisesti ole pidetty valitusoikeuden väärinkäyttönä.[22] Tämän tutkimuksen kannalta olennaisimpia tarkasteluryhmiä ovat nimenomaan 1) kiusaa tekevät ja riidanhaluiset valittajat, jotka tekevät lukuisia, ilmeisen haitallisia tai todellista tarkoitusta vailla olevia valituksia, ja 2) loukkaavat, uhkaavat tai hyökkäävät valittajat (insulting, threatening or offensive applicants), jotka käyttävät ala-arvoista kieltä tehden kommentteja valtion viranomaisista, EIT:n tuomareista tai sihteeristöstä.[23]

2.2.2. Kiusaa tekevät ja riidanhaluiset valittajat

Ensimmäisellä perusteella sarjavalittajaksi katsotaan valittaja, joka on jo pannut vireille useita rekisteröityjä valituksia,[24] jotka ovat edelleen vireillä tai jotka

19. Esimerkiksi tapauksessa EIT Bekauri v. Georgia 10.4.2012, kohdat 22–25 valittaja ja hänen useat asiamiehensä olivat pimittäneet EIT:ltä valituksen ratkaisemisen kannalta olennaista tietoa. Ks. myös EIT Migliore ja muut v. Italia 12.11.2013; EIT Martins Alves v. Portugali 21.1.2014, kohdat 11–13 ja 16–17 sekä EIT Gross v. Sveitsi [GC] 30.9.2014, kohta 33.
20. Ks. myös David Harris – Michael O'Boyle – Ed Bates, Law of the European Convention on Human Rights. 3. edition. Oxford University Press 2014, s. 79.
21. EIT Mamić ja muut v. Kroatia 9.7.2024, kohdat 116–119.
22. Karen Reid, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights. 4. edition. Sweet and Maxwell 2012, s. 49. Tämä edellyttää, että valitukset ovat perustuneet tosiin tosiseikkoihin, joista on olemassa jotain näyttöä ja jotka eivät jää EIS:n soveltamisalan ulkopuolelle.
23. Nämä kaksi ryhmää ovat ne kiinnekohdat, joiden osalta suomalaisten hallinto-oikeuksien ja EIT:n prosessit kohtaavat parhaiten. Kansallisessa prosessissa ei tavallisesti tule esiin tilanteita, joissa harhaanjohtavien tietojen antaminen olisi ongelmallista lähinnä siksi, että viranomaisilla on laaja pääsy relevantteihin tietoihin ja hallinto-oikeuksilla on selvittämisvelvollisuus. Koska kansallisella tasolla hallinto-oikeuksissa ei ole käytössä sovittelua, myöskään sovintomenettelyjen luottamuksellisuuden loukkaaminen ei ole relevanttia. Luonnollisesti kotimaisten oikeussuojakeinojen väärinkäyttäminen ja muut moitittavat teot kotimaisella tasolla eivät myöskään koske kansallisia tuomioistuimia.
24. Rekisteröidyillä valituksilla tarkoitetaan tässä sellaisia valituksia, joissa asiakirjakansio on täydellinen ja jotka sillä perusteella rekisteröidään. Rekisteröityyn valitukseen pitää aina

on jo jätetty tutkittavaksi ottamatta ja joissa olisi kohtuutonta vaatia, että asiaa käsittelevä lakimies prosessoisi ne normaaliin tapaan.[25] Kyse on siis tilanteista, joissa valitusten käsittely kollektiivisesti veisi suhteettoman määrän EIT:n ajasta ja voimavaroista.[26] Tavallisesti tällaiseksi EIT:n aikaa ja voimavaroja haaskaavaksi valittajaksi katsotaan henkilö, joka on 12 perättäisen kuukauden aikana pannut vireille neljä rekisteröityä valitusta, joilla ei ole mitään menestymisen mahdollisuuksia. Arvioinnissa on kuitenkin harkinnanvaraa, eli menettelyä voidaan soveltaa myös valittajaan, joka ei ole tehnyt neljää rekisteröityä valitusta vuoden aikana vaan on pannut vireille sitä enemmän rekisteröityjä valituksia pidemmällä aikavälillä, kuten 10 valitusta viimeisen kolmen vuoden aikana.

EIT:llä on olemassa myös menettely vielä rekisteröimättömien valitusten tehtailijoille. Samaan tapaan kuin on tilanne rekisteröidyissä valituksissa, mikäli valittaja panee vireille monia puutteellisia valituksia siten, että niiden kaikkien käsittelystä tulisi kohtuuttomasti aikaa vievää, valittaja voidaan luokitella noin vuoden sisällä neljännen puutteellisen valituksen tekemisestä kiusaa tekeväksi. Usein tällaiset valitukset koskevat samaa asiaa. Samoin puutteellisten täytäntöönpanon kieltämistä koskevien pyyntöjen (sääntö 39) osalta reagoidaan asiaan jo toisessa valittajalle lähetettävässä kirjeessä.

antaa päätös, joka on usein yhden tuomarin kokoonpanossa tehty päätös jättää valitus tutkittavaksi ottamatta.

25. Esimerkiksi tapaus EIT Petrović v. Serbia 18.10.2011 koski valittajan – luvan saaneen lakimiehen – 11:tä vireillä ollutta valitusta. Päätöksellä ratkaistujen 11 valituksen lisäksi valittaja oli jättänyt EIT:lle yli 500 erillistä valitusta Serbiaa, Kroatiaa, Sloveniaa, Montenegroa, Bosnia ja Hertsegovinaa sekä entistä Jugoslavian tasavaltaa Makedoniaa vastaan. Suurinta osaa näistä valituksista ei ollut vielä tuolloin osoitettu tietylle kokoonpanolle. Mainituista 500 valituksesta yli 400 vastasi luonteeltaan ratkaistussa tapauksessa kyseessä olevia valituksia, kun taas lopuissa valituksissa valittaja esiintyi asiakkaidensa laillisena edustajana asiakkaiden ollessa valittajia EIT:ssä. Tapauksessa EIT Philis v. Kreikka 17.10.1996 oli kyseessä valittajan Euroopan ihmisoikeustoimikunnalle osoittama 26. valitus, joka koski asioita, joista ihmisoikeustoimikunta ja EIT olivat jo aikaisemmin ratkaisseet suurimman osan aiemmilla päätöksillään. Samoin tapauksessa EIT M. v. Yhdistynyt kuningaskunta 15.10.1987 tämä oli ensimmäisen valittajan viides valitus samasta asiasta. Tapauksessa EIT Zambrano v. Ranska 21.9.2021, kohdat 35–38 valittaja oli julkaissut verkkosivuillaan ja YouTubessa kehotuksen liittyä hänen tekemäänsä kollektiiviseen valitukseen EIT:lle tekemällä valituksia automaattisesti luodun ja standardoidun valituslomakkeen kautta. Tämän tekniikan ansiosta EIT:lle oli jo lähetetty lähes 18 000 valitusta. Valitusten tavoitteena ei ollut voittaa yksittäisiä tapauksia vaan päinvastoin aiheuttaa EIT:hen ”ruuhkaa, liiallisen työmäärän ja jonoa”, ”halvaannuttaa sen toiminta” ja ”luoda valtasuhde”, jotta EIT:n kanssa voitaisiin ”neuvotella” uhkaamalla sen toimintaa ja ”suistamalla raiteiltaan järjestelmä”, jossa EIT oli ”ketjun lenkki”. Valitusten katsottiin olevan selvästi valitusoikeuden väärinkäyttöä.

26. EIT Bekauri v. Georgia 10.4.2012, kohta 21; EIT Migliore ja muut v. Italia 12.11.2013 ja EIT Simitzi-Papachristou ja muut v. Kreikka 5.11.2013.

2.2.3. Loukkaavat, uhkaavat tai hyökkäävät valittajat

Toisella perusteella valitusoikeuden väärinkäyttäjäksi katsotaan valittaja, joka tekee jatkuvasti hyökkääviä, loukkaavia tai väkivaltaisia uhkauksia joko vastaajavaltiota[27], sen valtioasiamiestä[28] tai muita viranomaisia[29] vastaan tai itse EIT:tä, sen tuomareita[30] tai sihteeristöä[31] kohtaan.[32] Kyseessä on siis toistuva ja jatkuva toiminta, jossa merkitystä on sillä, montako kertaa valittaja toistaa lausumansa.[33] Samoin valitusoikeuden väärinkäyttöä on, jos valittaja julkaisee loukkaavia lausuntoja EIT:stä ja sen tuomareista vireillä olevan asian ulkopuolella ja jatkaa tätä toimintaansa varoituksen jälkeenkin.[34] Näin tapahtui ensi kerran tapauksessa Zhdanov ja muut v. Venäjä, jossa loukkaava kielenkäyttö oli tapahtunut sosiaalisessa mediassa oikeudenkäynnin ulkopuolella eikä EIT:lle toimitetuissa lausunnoissa. Aikaisemmin EIT on aina jättänyt huomiotta sellaiset lausumat, joita ei ole tehty osana valitusta.[35]

EIS:n esitöistä tai EIT:n oikeuskäytännöstä ei aina kuitenkaan selviä, mistä syystä loukkaava kielenkäyttö on katsottu selvästi yksilövalitusoikeuden tarkoituksen vastaiseksi tai miten se tarkkaan ottaen estää EIT:n toiminnan tai oikeudenkäynnin asianmukaisen kulun.[36] EIT ei aina tapauksissaan suorin lainauksin osoita, millaisesta kielenkäytöstä on ollut kysymys, vaan joko luonnehtii lausumia yleisesti, ilmaisee ne toisin tai ei viittaa niihin ollenkaan. EIT on kuitenkin joissakin tapauksissa antanut vihjeitä ajattelutavastaan. Se on saattanut todeta, että sen on mahdotonta hyväksyä, että valittaja hakee suojelua sellaiselta tuomio-

27. EIT L.R. v. Itävalta 25.5.1966.
28. EIT Stamoulakatos v. Yhdistynyt kuningaskunta 9.4.1997 ja EIT Di Salvo v. Italia 11.1.2007.
29. EIT Apinis v. Latvia 20.9.2011.
30. EIT Zhdanov ja muut v. Venäjä 16.7.2019 ja EIT Jula v. Romania 5.9.2017. Tapauksessa EIT Kovačević v. Bosnia ja Hertsegovina [GC] 25.6.2025 loukkaavan kielenkäytön kohteena oli EIT:n silloinen presidentti.
31. EIT Řehák v. Tšekin tasavalta 18.5.2004 ja EIT Jula v. Romania 5.9.2017.
32. EIT Řehák v. Tšekin tasavalta 18.5.2004; EIT Duringer ja muut ja Grunge v. Ranska 4.2.2003 ja EIT Stamoulakatos v. Yhdistynyt kuningaskunta 9.4.1997.
33. EIT Chernitsyn v. Venäjä 6.4.2006, kohta 25; EIT Zhuk v. Venäjä 14.11.2008, kohdat 12 ja 17–18; EIT Haţegan v. Romania 17.4.2012, kohta 29; EIT The Georgian Labour Party v. Georgia 22.5.2007 ja EIT Manoussos v. Tšekin tasavalta ja Saksa 9.7.2002.
34. EIT Zhdanov ja muut v. Venäjä 16.7.2019, kohdat 82–86.
35. Ks. esimerkiksi EIT L.R. v. Itävalta 25.5.1966; EIT Guja v. Puola 4.2.2020, kohta 33; EIT Rosin v. Viro 19.12.2013, kohdat 40 ja 43 sekä EIT Biro v. Slovakia 8.11.2005, kohdat 67–68.
36. Glas 2023, s. 80. Vastaava säännös on kuitenkin olemassa myös Amerikan ihmisoikeussopimuksessa (American Convention on Human Rights, ACHR) sekä Afrikan ihmisoikeuksien ja kansojen oikeuksien peruskirjassa (African Charter on Human and People's Rights, ACtHPR), minkä lisäksi kahdeksan yhdeksästä keskeisimmästä YK:n ihmisoikeussopimuksesta sisältää vastaavan säännöksen. Ks. Glas 2023, s. 89, 91.

istuimelta, johon hän on menettänyt kaiken luottamuksensa,[37] tai että käytetyt ilmaisut ovat ylittäneet sen valituksen ratkaisemista koskevan sietokynnyksen.[38]

Toisissa tapauksissa syyksi on riittänyt se, että valittaja on päättänyt vahingoittaa EIT:tä ja liata sen maineen.[39] Esimerkiksi edellä mainitussa tapauksessa Zhdanov ja muut v. Venäjä EIT otti huomioon sen, että julkaisemalla kyseiset lausumat kaikkien saatavilla olevilla sosiaalisen median tileillään valittaja oli pyrkinyt varmistamaan syytöstensä ja loukkaustensa mahdollisimman laajan levityksen ja siten osoittanut päättäneensä vahingoittaa EIT:tä ja tahrata sen ja sen jäsenten imagon ja maineen. Tämän vuoksi EIT lähetti valittajalle kirjeen, jossa viitattiin kaikkiin tämän vireillä oleviin valituksiin ja varoitettiin tätä siitä, että tällaiset lausumat saattaisivat merkitä valitusoikeuden väärinkäyttöä. Valittaja ei peruuttanut lausumiaan vaan julkaisi uusia loukkaavia lausumia. Tästä syystä EIT katsoi, että varoituksen jälkeen tehtyjä lausumia voitiin pitää valittajan muihin vireillä oleviin asioihin liittyvinä ja ne voitiin ottaa näissä tapauksissa huomioon. Tämän tapauksen jälkeen EIT on myös muissa tapauksissa ottanut huomioon internetissä tapahtuvan loukkaavan kielenkäytön sekä muun EIT:n toiminnan vaikeuttamisen mutta pitänyt niitä sietokynnyksensä alapuolelle jäävinä.

Kyseeseen tulevat vain selvästi tarpeettoman loukkaavat kommentit ja kielenkäyttö, sillä tarmokas kriittisyys jää soveltamisalan ulkopuolelle. Ei siis riitä, että valittajan kielenkäyttö on pelkästään purevaa, poleemista tai sarkastista,

37. EIT Zhdanov ja muut v. Venäjä 16.7.2019, kohta 85. Kyseisessä tapauksessa yksi valittajista, Nikolai Aleksandrovits Aleksejev, joka oli LGBT-aktivisti ja Moskovan Pride-liikkeen perustaja, oli Venäjän hallituksen mukaan turhautuneena edellisen EIT:n ratkaiseman jutun (EIT Aleksejev ja muut v. Venäjä 27.11.2018) hyvityksen määrästä julkaissut sosiaalisen median tileillään loukkaavia kommentteja EIT:stä sekä niistä tuomareista, jotka olivat osallistuneet tapauksen käsittelyyn. Hän oli julkaissut tuomareiden valokuvat ja liittänyt niihin sellaiset kuvatekstit kuten ”alkoholisti”, ”narkomaani”, ”korruptoitunut” ja ”tämä akka on minulle velkaa 100 000 euroa – – Jumala rankaisee häntä”. Kommenteissa oli myös kutsuttu tuomareita muun muassa ”eurooppalaisiksi paskiaisiksi ja rappeutuneiksi”, ”friikeiksi”, ”saastaiseksi roskaksi” ja ”idiooteiksi”. Valittaja toivoi, että heistä ”tehtäisiin loppu mahdollisimman pian niin kuin koirista”, uhkasi ”kiduttaa [heitä juottamalla] – – litroittain vodkaa” ja ilmoitti, että ”on aika sytyttää Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tuleen”. Hän totesi myös: ”Meidän ei olisi pitänyt antaa tytöille äänioikeutta – – heidän pitäisi olla keittämässä keittoa.” Ks. kohta 83.
38. EIT The Georgian Labour Party v. Georgia 22.5.2007, jossa valittaja oli EIT:n mukaan osoittanut vastuutonta ja kevytmielistä asennetta EIT:tä kohtaan yleisesti ja erityisesti hänen puolueensa valitusta kohtaan. EIT:n mukaan jotkut valittajan huomautuksista olivat jopa lähellä oikeuden halveksuntaa. EIT ei kuitenkaan jättänyt tapausta tutkimatta tällä perusteella, koska valittajan kommentit eivät olleet vielä kokonaisuutena arvioiden ylittäneet sen sietokynnystä. Ks. myös EIT Jula v. Romania 5.9.2017, kohta 20, jossa tämä sietokynnys ylittyi ja valittajan kommentteja pidettiin oikeuden halventamisena tilanteessa, jossa valittaja hyökkäsi kovin sanoin tuolloin virassa ollutta kansallista tuomaria ja sihteeristön jäseniä vastaan syyttäen heitä valituksen tutkimisen pitkittämisestä.
39. EIT Jula v. Romania 5.9.2017, kohta 20; EIT Řehák v. Tšekin tasavalta 18.5.2004 ja EIT Zhdanov ja muut v. Venäjä 16.7.2019, kohta 84.

vaan sen on ylitettävä ”normaalin, sivistyneen ja oikeutetun kritiikin rajat”, jotta sitä voidaan pitää loukkaavana.[40] EIT on myös todennut, että pelkkä vastaajahallituksen asiamiehen syyttäminen ”prosessin väärinkäytöstä” ei sinänsä ole valitusoikeuden väärinkäyttöä edellyttäen, että syytös ei perustu totuudenvastaisiin väitteisiin. EIT:n oikeuskäytännön mukaan olisi osapuolten tasa-arvon hengen vastaista pitää perusteettomana väitettä, jonka mukaan valtion asiamies toimii väärin prosessissa, koska valtioilla on rajoituksetta mahdollisuus väittää, että valitus on jätettävä tutkimatta valittajan käytettyä väärin yksilövalitusoikeuttaan.[41]

Vaikka valittajan kielenkäyttö olisikin ollut kaikin tavoin sopimatonta, EIT on kuitenkin todennut, että valitusoikeuden väärinkäytön perusteella voidaan jättää tapaus tutkittavaksi ottamatta vain ”poikkeustilanteissa”.[42] Glasin artikkelista saadaan tälle vahvistusta, sillä hänen tutkimuksissaan 62:sta loukkaavan kielenkäytön tapauksesta vain 12 jätettiin tutkittavaksi ottamatta.[43] EIT:n linja ei ole kuitenkaan ollut kovin yhtenäinen, ja sen oikeuskäytännön perusteella onkin vaikea ymmärtää, miksi joissain tapauksissa tiettyä kielenkäyttöä on pidetty sallittuna, kun taas toisissa, lievemmissä tapauksissa näin ei ole ollut. Glasin

40. EIT The Georgian Labour Party v. Georgia 22.5.2007. Ks. myös EIT Di Salvo v. Italia 11.1.2007, jossa valittajana olleen asianajajan katsottiin syyllistyneen lausunnoillaan oikeuden halventamiseen ja EIT:n harhaanjohtamiseen, ja EIT Apinis v. Latvia 20.9.2011, jossa valittaja väitti EIT:n tukevan fasismia ja pilkkaavan ihmisoikeuksia. Tapauksessa EIT X. v. Saksa 10.2.1976 valittaja väitti tuomioistuimen työskentelevän kuin natsituomarit Saksan tuomioistuimissa. Esimerkkinä päinvastaisesta tulkinnasta ks. EIT X ja muut v. Bulgaria [GC] 2.2.2021, kohta 146, jossa valittajat olivat kutsuneet kirjallisissa huomioissaan tiettyjä henkilöitä ”pedofiileiksi” ja syyttäneet Bulgarian viranomaisia rikollisten tekojen peittelystä. Vaikka valittajien käyttämä kieli oli ollut epäkunnioittavaa, EIT totesi, ettei kyseinen kielenkäyttö ylittänyt hyväksyttäviä rajoja siinä määrin, että valituksen hylkääminen tällä perusteella olisi perusteltua. Myöskään tapauksessa EIT Gherardi Martiri v. San Marino 15.12.2022, kohdat 83–84 valittajan valtioon kohdistuneita uhkauksia ei pidetty valitusoikeuden väärinkäyttönä. Ks. myös EIT Felbab v. Serbia 14.4.2009, kohta 55, jossa valtion kirjallisia huomautuksia pidettiin alkukantaisina, vilpillisinä ja salakähmäisinä ja jossa todettiin, että vain sellainen henkilö, joka oli tuskin päässyt oikeustieteellisestä tiedekunnasta ulos, oli saattanut laatia ne. Samoin tapaus EIT Igor Kabanov v. Venäjä 3.2.2011, kohta 27 tutkittiin, vaikka valittaja oli kutsunut valtion huomioita virkamiesten kertomaksi saduksi riippumattomasta Venäjän oikeuslaitoksesta sekä viitannut Putinin KGB-taustaan ja Kremlin varkaisiin. Valitusoikeuden väärinkäyttönä ei pidetty myöskään tapauksessa EIT Omerović v. Kroatia nro 2 5.12.2013, kohta 30 sitä, että valittajat väittivät Kroatian valtion olevan vastuussa heidän koko perheensä organisoidusta sukupuuttoon saattamisesta ja ”kansallisesta sovinismista ja etnisestä puhdistuksesta tuomioistuimen ja muiden valtion elinten mitä petollisimmissa toimintamuodoissa”.
41. EIT Gherardi Martiri v. San Marino 15.12.2022, kohta 84. Ks. myös EIT L.R. v. Itävalta 25.5.1966, jossa valittajan mukaan valtion asiamiehellä ei ollut mitään tietoa jutun asiakirjoista ja jossa valittaja syytti tätä niin oikeuden halventamisesta kuin siitä, että tämä tahallaan johti ihmisoikeustoimikuntaa harhaan peittääkseen todellisen oikeustilanteen Itävallassa.
42. EIT Varbanov v. Bulgaria 5.10.2000, kohta 36; EIT Řehák v. Tšekin tasavalta 18.5.2004 ja EIT Felbab v. Serbia 14.4.2009, kohta 56. Ks. myös Glas 2023, s. 85.
43. Glas 2023, s. 82.

mukaan erot eivät selity loukkaavan kommentin tekijän henkilöllä, sillä tällä ei ole asiassa merkitystä eikä myöskään sillä, että valittaja olisi vetänyt kommenttinsa pois ja pyytänyt anteeksi, sillä tällaisia seikkoja ei ilmene tapausten tosiseikastoista.[44]

3. Sarjavalittamisesta ja valitusoikeuden väärinkäyttämisestä aiheutuvat haitat

Kulmalan tutkimuksesta käy selvästi ilmi, että kverulantit valittajat työllistävät tuomioistuimia paljon enemmän kuin vastaavat samantyyppiset niin sanotut normaalitapaukset lisäten siten tällaisten tapausten kuormittavuutta.[45] Sarjavalittajien kirjelmät voivat pahimmillaan olla satoja, jopa tuhansia sivuja pitkiä, ja niiden sisältö saattaa olla tajunnanvirtaa tai muutoin vaikeasti ymmärrettävää. Kulmalan mukaan työllistävyyden syitä on useita: sarjavalittajat tuottavat keskivertoasiakasta enemmän juttuja, heidän tapansa esittää asiansa on monisivuista ja epäselvää, ja he ottavat useammin yhteyttä asian käsittelijään ja tekevät tästä kanteluja. Lisäksi kommunikoiminen sarjavalittajien kanssa on haasteellista ja kuormittavaa heidän mahdollisen harhaluuloisuutensa, fiksoitumisensa ja epäilyksiensä takia.[46]

Koska oikeuslaitoksen resurssit ovat rajalliset, kverulantteihin upotettu aika on pois muiden juttujen käsittelystä. Kverulantit eivät kuormita toistuvilla kanteillaan ja hakemuksillaan pelkästään oikeuslaitosta vaan myös oikeuteen haastamiaan tahoja, kuten entisiä puolisoita, instituutioita ja yksittäisiä virkamiehiä, mikäli juttu etenee tiedoksiantoon ja oikeudenkäyntiin asti. Yhden henkilön rajoittamaton pääsy tuomioistuimeen johtaa siis jonkun toisen henkilön rajattomaan pakottamiseen osallistua tuomioistuinkäsittelyyn.[47]

Samaan tapaan myös EIT:ssä sarjavalittajien ja valitusoikeuttaan väärinkäyttävien valittajien vireille panemien valitusten määrää halutaan hillitä prosessiekonomisista syistä.[48] Kuten edellä todettiin, kyse on siis sarjavalittajien

44. Glas 2023, s. 83.
45. Kulmalan tutkimuksen mukaan 64 % vastaajista arvioi tällaisten henkilöiden työllistävän häntä tai virastoa paljon enemmän suhteessa muuhun samantyyppiseen juttuun. Vastaajista noin 23 % arvioi työllistävyyden olevan jonkin verran suurempaa. Vain noin 3 % arvioi määrän olevan yhtä suuri kuin muussa samantyyppisessä jutussa, noin 4 % jonkin verran pienempi ja noin 2 % paljon pienempi. Ks. Kulmala 2025, s. 37.
46. Kulmala 2025, s. 31, 37. Vastauksista kuvastui toive, että olisi löydettävissä tehokkaampia tai parempia tapoja käsitellä kverulanteiksi arvioidut asiakkaat.
47. Kulmala 2025, s. 40.
48. Harris – O'Boyle – Bates 2014, s. 79 ja Reid 2012, s. 49.

ja valitusoikeuttaan väärinkäyttävien tapauksessa tilanteista, joissa valitusten käsittely kollektiivisesti veisi suhteettoman määrän EIT:n ajasta ja voimavaroista, mikä puolestaan on pois sen todellisiin tehtäviin käytettävästä ajasta ja voimavaroista. EIT on monissa tapauksissa todennut, että sen tehtävänä on valvoa valtioiden ihmisoikeussopimuksessa asetettujen velvoitteiden noudattamista eikä käsitellä toistuvia perusteettomia ja kverulatiivisia valituksia, jotka aiheuttavat tarpeetonta lisätyötä, joka ei ole sopusoinnussa sen todellisten tehtävien kanssa.[49] Toisaalta juuri EIT:n tehtävä on valvoa prosessuaalisten oikeuksien toteutumista eikä esimerkiksi vastaajavaltion tehtäviin kuulu valvoa valitusoikeuden väärinkäyttöä tai ryhtyä toimiin valitusoikeuden väärinkäyttäjiä vastaan.[50]

4. Normipohja ja olemassa olevat prosessinjohdolliset keinot puuttua näihin tilanteisiin

4.1. Lähtökohta

Edellisen perusteella on siis selvää, että sarjavalittajiin ja valitusoikeuden väärinkäyttäjiin tulee voida puuttua jollain tapaa. Kulmalan tutkimukseen saaduissa vastauksissa ongelman korjaamiseksi tuotiin esiin monia erilaisia vaihtoehtoja. Näitä olisivat muun muassa tarve luoda uutta lainsäädäntöä tai siviiliprosessien osalta tarve uudistaa oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 5 luvun säännöksiä, tarve käsitellä jutut nopeutetusti, avustaja- tai asianajajapakko, prosessiedunvalvojan määrääminen sekä tarve tehokkaammin estää epärelevantin materiaalin toimittaminen.[51]

Nämä keinot ovat kuitenkin tuomioistuinten ulottumattomissa silloin, kun tuomioistuinten on mahdollista puuttua ongelmiin vain prosessinjohdollisin keinoin. Kulmalan mukaan lainsäädösten tulkinnassa olisikin hyvä vahvemmin tunnistaa, että tuomioistuimen prosessinjohdollisessa harkinnassa – prosessilain säädökset huomioiden – on se, miten oikeus tulla kuulluksi käytännössä toteutetaan. Asianosaisella ei ole lähtökohtaisesti rajatonta oikeutta kirjelmöidä tuomioistuimelle, mikäli tuomioistuin ei ole lausumaa pyytänyt. Hänen mukaansa

49. EIT Petrović v. Serbia 18.10.2011; EIT Bekauri v. Georgia 10.4.2012, kohta 21; EIT Philis v. Kreikka 17.10.1996 ja EIT M. v. Yhdistynyt kuningaskunta 15.10.1987.
50. Harris – O'Boyle – Bates 2014, s. 79.
51. Kulmala 2025, s. 40. Lisäksi lainsäädännön pitäisi mahdollistaa yksiselitteisesti kverulanttien juttujen jättäminen tutkimatta ilman raskasta täydennysmenettelyä siten, että kanteiden hylkäämisen selvästi perusteettomana pitäisi olla helpompaa. Tutkittavalta hakemukselta, kanteelta tai valitukselta pitää voida edellyttää jotain tasoa. Ks. Kulmala 2025, s. 31.

prosessinjohdon ulottuvuudeksi on syytä selvästi tunnistaa myös asianosaisten perusteettomien toimien rajoittaminen.[52]

4.2. Hallinto-oikeuksien käytössä oleva normipohja ja prosessinjohdolliset keinot puuttua

4.2.1. Normipohja

Hallinto-oikeuksiin tulevissa asioissa käytettävissä olevat prosessinjohdolliset keinot pohjautuvat pääasiassa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019, hallintoprosessilaki, HOL). Relevantteja lainkohtia on etenkin HOL 35 §, jonka mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava oikeudenkäynnin johtamisesta. Lainkohtaa koskevien esitöiden mukaan tuomioistuimella on velvollisuus niin aineelliseen kuin menettelylliseenkin prosessinjohtoon. Hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että vireille tulleet asiat käsitellään asianmukaisesti ja mahdollisimman joutuisasti riittävän valmistelun ja oikeudenkäyntiaineiston perusteella niiden velvoitteiden mukaisesti, jotka ilmenevät muista hallintoprosessilain pykälistä. Hyvään prosessinjohtoon kuuluu esitöiden mukaan myös sen valvominen, ettei asiaan sekoiteta mitään siihen kuulumatonta.[53]

Toisaalta merkitystä on myös HOL 37.1 §:llä, jonka mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetyksi. Hallintotuomioistuimen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Pykälän esitöiden mukaan hallintolainkäytössä ei päätöksen perusteena olevien tosiseikkojen selvittämistä voida jättää pelkästään osapuolten oma-aloitteisesti esittämän näytön varaan.[54]

HOL 46 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta. Tällä uudella pykälällä on lainkohdan esitöiden mukaan pyritty puuttumaan tilanteisiin, joissa tuomioistuimelle esitetään lisäselvitystä valitusasian vireillä ollessa vielä sen jälkeen, kun valittajalle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi päätöksenteon perusteena olevasta oikeudenkäyntiaineistosta. Joissakin tapauksissa lisäselvitystä on esitetty lukuisia kertoja ja vielä senkin jälkeen, kun asia on jo ratkaistu istunnossa. Asian vireillä ollessa esitetty lisäselvitys on pääsääntöisesti

52. Kulmala 2025, s. 44.
53. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 29/2018 vp, s. 102–103.
54. HE 29/2018 vp, s. 103.

otettava huomioon. Uuden selvityksen vastaanottaminen ja kuulemismenettely saattavat kuitenkin viivästyttää tarpeettomasti asian käsittelyä, ja toisinaan uusi selvitys saattaa johtaa tarpeettomaan kuulemiskierteeseen.[55]

4.2.2. Prosessinjohdolliset keinot puuttua tilanteisiin

Edellä mainitut lainkohdat velvoittavat hallinto-oikeudet siis aineelliseen ja menettelylliseen prosessinjohtoon ja antavat mahdollisuuden puuttua sellaisiin tilanteisiin, joissa sarjavalittaja kuormittaa tuomioistuinta jatkuvilla lisäselvityksillään.

Etenkin uuden HOL 46 §:n olemassaolo on varsin mielenkiintoinen, koska sillä on yhteyksiä prekluusioon.[56] Käytännössä prekluusio merkitsee oikeudenkäyntiaineiston rajoittamista. Hallintoprosessi on indispositiivista, ja hallinto-oikeuksien on viime kädessä virallisperiaatteen perusteella huolehdittava siitä, että asia tulee riittävällä tavalla selvitetyksi.[57] Perinteisesti ajatellaan, ettei hallintoprosessissa ole prekluusiota vaan osapuolet voivat esittää uutta selvitystä hallinto-oikeudelle asian ratkaisemiseen asti.[58] Kuitenkin prosessin vastavuoroisuus edellyttää osapuolten oikea-aikaista argumentointia, ja se taas edellyttää määräaikojen noudattamista.[59] Vastavuoroisuus vaatii myös aktiivista prosessinjohtoa mutta samalla vähentää virallisperiaatteen painoarvoa asian selvittämisessä.[60] Olli Mäenpään mukaan määräämisperiaatteella on keskeinen merkitys etenkin hallintoprosessin vireillepanossa, kun taas virallisperiaatteella on sen sijaan keskeisempi merkitys asian selvittämisessä.[61] Muodollisen virallisperiaatteen tarkoituksena on varmistaa, ettei asiaa ratkaista puutteellisen selvityksen pohjalta, ja tästä syystä tuomioistuimella on aktiivinen rooli selvityksen hankkimisessa ja muodollisessa prosessinjohdossa. Hallintolainkäytössä ei sovelleta aineellista virallisperiaatetta siten, että tuomioistuin tutkisi asiaa yli valittajan vaatimusten paitsi silloin, kun kyse on ehdottomista prosessinedellytyksistä ja toimivalta-

55. HE 29/2018 vp, s. 112.
56. Prekluusiolla tarkoitetaan oikeudenkäynnin sisäisen määräajan laiminlyönnistä johtuvaa oikeudenmenetystä. Prekluusiosäännöt ovat tavallisesti käytössä dispositiivisissa riita-asioissa eli asioissa, joissa sovinto on sallittu. Indispositiivisissa asioissa (joissa sovinto ei ole sallittu) ja rikosasioissa prekluusiota ei käytetä samalla tavoin, mutta aiheeton oikeudenkäynnin pitkittäminen voi johtaa oikeudenkäyntikulusanktioihin. Ks. Tieteen termipankki, Oikeustiede: hakusana prekluusio osoitteessa https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:prekluusio.
57. HOL 37 §:n 1 mom.
58. Anna-Stiina Tarkka, Oikeudenkäyntiaineiston rajoittaminen hallintoprosessissa. Lakimies 1/2023, s. 77–103, 77.
59. Tarkka 2023, s. 88.
60. Janne Aer, Vaatimusten perustelut hallintoprosessissa. Defensor Legis 5/2008, s. 759–773, 759.
61. Olli Mäenpää, Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Alma Talent 2019, s. 137. Ks. myös Anu Koivuluoma – Mirjami Paso – Petri Saukko – Veijo Tarukannel – Matti Tolvanen, Hallintolainkäyttö. Alma Talent 2020, s. 48.

kysymyksistä.[62] Mikko Pikkujämsä katsoo, että vaikka hallintotuomioistuinten tutkimisvalta on ymmärretty laajaksi, niiden prosessinjohto on perinteisesti ollut samalla varsin passiivista. Vahvemman prosessinjohdon tarve syntyy vasta, jos määräämisperiaate vahvistuu ja rooliperiaatteet selkeytyvät. Hänen mukaansa prosessinjohto on osapuolten välisen vuoropuhelun johtamista ja ohjaamista.[63]

Oikeuskirjallisuudessa on oltu eri mieltä siitä, onko HOL 46 §:ssä kyse juuri prekluusiosta vai jostain muusta. Monet oikeustieteilijät ovat katsoneet, ettei kyseisessä lainkohdassa ole kyse prekluusiosta.[64] Anna-Stiina Tarkka puolestaan katsoo kyseessä olevan prekluusio, sillä pykälässä mainitaan määräajan laiminlyöntiin liittyvä lisäselvityksen huomiotta jättämisen uhka ja se, että ehdottoman määräajan asettaminen on laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä mahdollista.[65] Tämä onkin loogista, sillä HOL 46 §:ää sovellettaessa hallintotuomioistuin on jo katsonut asian tulleen asianmukaisesti selvitetyksi eikä lisäselvityksen hankkimiselle viran puolesta ole tarvetta. Lisäselvityksen esittäjän pitäisi voida selittää, miksi lisäselvitys on asiassa relevantti ja miksi se pitäisi ottaa huomioon määräajan jälkeenkin.

4.3. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytössä oleva normipohja ja prosessinjohdolliset keinot puuttua

4.3.1. Normipohja

EIT:ssä sarjavalittajia ja valitusoikeuden väärinkäyttäjiä koskeva normisto perustuu ensinnäkin EIS 35 artiklan 3 kohdan a alakohtaan, jonka mukaan ”(t)uomioistuin ei ota tutkittavaksi 34 artiklan nojalla tehtyä yksilövalitusta,

62. Kari Kuusiniemi, Hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen roolit – harkintavalta, erityisasiantuntemus, valituslupajärjestelmä, s. 187–209 teoksessa Kuusiniemi – Suviranta – Viljanen 2020, s. 200–201.
63. Mikko Pikkujämsä, Rooliperiaatteista hallintoprosessissa. Lakimies 3–4/2021, s. 528–555, 542.
64. Saukon mukaan HOL 46 §:ssä ei ole kyse prekluusiosta, koska hallintotuomioistuimen on tutustuttava kaikkeen sille ennen asian ratkaisemista toimitettuun selvitykseen pykälässä säädetyn määräajan asettamisesta riippumatta ja otettava asiaan olennaisesti vaikuttava selvitys huomioon. Ks. Petri Saukko, Prosessiasetelmat ja kontradiktorisuus hallintoprosessissa. Defensor Legis 3/2020, s. 324–342, 329–330. Savola on samoilla linjoilla ja katsoo, ettei hallintoprosessiin sisälly relevantin selvityksen esittämistä rajoittavaa prekluusiota. Ks. Pekka Savola, Valitusluvasta ja yksilöllisen oikeusturvan toteutumisesta hallintoprosessissa. Lakimies 2/2022, s. 341–367, 351. Samoin Myöhänen katsoo, ettei lainkohdan tarkoittama määräaika voisi olla täysin ehdoton asioiden indispositiivisen luonteen vuoksi eikä kyse näin siis olisi ”varsinaisesta prekluusiosta”. Ks. Sami Myöhänen, Prekluusio hallintoprosessissa. Oikeustiede–Jurisprudentia LV:2022, s. 91–194, 143, 146. Ks. myös Sami Myöhänen, Menettelyllisestä oikeusturvasta hallintoprosessissa aineellisen prosessinjohdon, vastavuoroisuuden ja prekluusion näkökulmasta. Helsingin yliopisto 2025.
65. Tarkka 2023, s. 99.

(a) – – jonka se katsoo – – merkitsevän yksilövalitusoikeuden väärinkäyttöä". Tuomioistuimen työjärjestyksessä (Rules of Court) tai sen nojalla annetuissa ohjeissa (Practice Directions) ei ole erityisesti mainittu sarjavalittajia tai valitusoikeuden väärinkäyttäjiä,[66] mutta sen sijaan ohjeistusta löytyy tuomioistuimen sisäisistä tapausten käsittelyoppaista (Case Processing Manuals).

4.3.2. Prosessinjohdolliset keinot puuttua tilanteisiin

Kun kyseessä ovat kiusaa tekevät ja riidanhaluiset valittajat, jotka panevat useita valituksia vireille EIT:ssä vuoden aikana, neljännen rekisteröidyn valituksen tultua ratkaistuksi tällaiselle valittajalle lähtee päätöskirjeen mukana erillinen varoituskirje, jossa valittajalle kerrotaan, että mikäli hän vielä panee vireille selvästi tutkittavaksi ottamatta jääviä valituksia, hänen valituksensa tullaan hylkäämään valitusoikeuden väärinkäyttönä. Jos valittaja varoituksesta huolimatta vielä kuitenkin tekee niin, hänen valituksensa jätetään tutkittavaksi ottamatta valitusoikeuden väärinkäytön perusteella. Lisäksi valittajan diaaritietoihin lisätään merkintä valitusoikeuden väärinkäytöstä. Valittajan tulevia valituksia ei rekisteröidä, ellei valitusta läpikäytäessä ensisilmäyksellä ole selvää, että valittaja tällä kertaa valittaa vakavasti otettavasta aiheesta, joka on syytä tutkia aineellisesti komitean tai jaoston tasolla. Mikäli tällaista vakavasti otettavaa kysymystä ei ole, sarjavalittajan kanssa ei enää jatketa kirjeenvaihtoa ja hänen valituksensa poistetaan järjestelmästä. Jos kuitenkin valitus on aiheesta, se rekisteröidään ja osoitetaan joko komitean tai jaoston päätettäväksi.

Mikäli kyseessä on vielä rekisteröimätön valitus, valittajalle lähetetään kirje, jossa ilmoitetaan, että seuraavia puutteellisia valituksia ei enää lueta eikä niihin tulla enää lähettämään vastausta. Myös tässä tapauksessa valittajan diaaritietoihin tulee varoitusmerkintä. Mikäli valittaja kuitenkin vielä lähettää puutteellisia valituksia, niiden säännön 47 mukaista tarkistusta ei enää tehdä eikä vastauskirjettä lähetetä. Mikäli valitus on kuitenkin täydellinen, se rekisteröidään ja osoitetaan relevantille ratkaisukokoonpanolle. Toinen mahdollisuus näissä tilanteissa – varsinkin, jos valittaja ei kerta kaikkiaan ymmärrä hänelle annettua ohjeistusta puuttuvista tiedoista tai asiakirjoista – on, että yhden tai kahden täydennyspyynnön jälkeen ja jos asia on sellainen, että se jää selvästi tutkittavaksi ottamatta, valitus voidaan poikkeuksellisesti viedä puutteellisena yhden tuomarin kokoonpanoon päätettäväksi. Päätökseen tulee tällöin maininta, että riippumatta siitä, ettei säännön 47 mukaisia vaatimuksia ollut täytetty, EIT on

66. EIT:n työjärjestyksestä löytyy ainoastaan sääntö 36, jonka kappaleen 4 kohdassa (b) todetaan: "Jos asianosaisen edustaja esittää loukkaavia, perusteettomia, haitantekoisia, harhaanjohtavia tai pitkitettyjä väitteitä, jaoston puheenjohtaja voi kieltäytyä hyväksymästä kaikkia väitteitä tai osaa niistä tai antaa minkä tahansa muun määräyksen, jonka hän katsoo tarkoituksenmukaiseksi, tämän kuitenkaan rajoittamatta EIS 35 artiklan 3 kohdan soveltamista."

määrännyt omasta aloitteestaan, että asia tutkitaan kyseisen säännön kappaleen 5.1 kohdan (c) perusteella.[67]

Samanlainen menettely on käytössä myös täytäntöönpanon kieltämistä koskevien pyyntöjen (sääntö 39) osalta. Jos valittajalta on jo pyydetty lisäasiakirjoja tai -tietoja täytäntöönpanoa koskevan pyynnön ratkaisemiseksi eikä valittaja toimita tällaisia tietoja vaan viittaa epäolennaisiin seikkoihin, valittajalle lähetetään kirje. Se sisältää varoituksen siitä, että jos lisäasiakirjoja tai -tietoja ei toimiteta, säännön 39 mukaista pyyntöä ei toimiteta tuomarille päätöstä varten tai se tutkitaan sellaisenaan ja että EIT ei enää välttämättä ole yhteydessä valittajaan.[68] Jos valittaja ei edelleenkään toimita lisäasiakirjoja tai -tietoja toisen kirjeen lähettämisen jälkeen, hänelle ei enää vastata ja hänen valituksensa poistetaan kuuden kuukauden kuluttua. Sama menettely on käytössä myös silloin, kun valittaja palaa toistuvasti jo kerran ratkaistuun täytäntöönpanoasiaan toistellen samoja vaatimuksia.

Jos kyseessä sen sijaan ovat loukkaavat, uhkaavat tai hyökkäävät valittajat, heille lähetään varoituskirje.[69] Mikäli sihteeristön jäsenestä käytetyt ilmaisut ovat erityisen loukkaavia, kirjeen allekirjoittaa yleensä kyseisen henkilön esimies tai muu hierarkiassa korkeammalla oleva taho. Mikäli kyseessä on väkivallalla uhkaaminen ja varsinkin jos se on luonteeltaan kohdennettua ja tarkoin määriteltyä, valittajan nimi ilmoitetaan talon vartijoille ja vakavissa tapauksissa Ranskan viranomaisille. Valittajan diaaritietoihin tehdään merkintä valittajan vaarallisuudesta. Mikäli valittaja jatkaa loukkaavaa käytöstään eikä toimita valituslomaketta, joko valitukseen sovelletaan sääntöä 47 tai hänelle ei vastata lainkaan. Jos tällainen valittaja toimittaa täydellisen valituksen, juttu allokoidaan yhden tuomarin kokoonpanoon. Jos valittaja lopettaa loukkaavan käytöksensä EIT:n antaman virallisen varoituksen jälkeen, nimenomaisesti peruuttaa sanansa tai esittää anteeksipyynnön ja samalla toimittaa täydellisen valituksen, valitusta ei voida enää hylätä valitusoikeuden väärinkäyttönä vaan se käsitellään normaalisti.[70]

Näiden keinojen lisäksi käytettävissä on myös henkilöiden mustalle listalle laittaminen (blacklisting). Mikäli henkilö tai lakimies, jonka tarkoituksena ei ole valituksen tekeminen, on yhteydessä EIT:hen tehden jatkuvasti kyselyjä ratkais-

67. Säännön 47 kappaleen 5.1 kohta (c) kuuluu seuraavasti: "Failure to comply with the requirements set out in paragraphs 1 to 3 of this Rule will result in the application not being examined by the Court, unless – – (c) the Court otherwise directs of its own motion or at the request of an applicant." Ks. myös EIT Petrov ja X. v. Venäjä 23.10.2018, kohta 74; EIT Chernitsyn v. Venäjä 6.4.2006, kohdat 27–28 ja EIT L.R. v. Itävalta 25.5.1966.
68. Practice Directions – Requests for interim measures, kohta 37.
69. Kaikissa tapauksissa ei ole kuitenkaan tapauksen faktoissa mainittu, onko tällainen kirje lähtenyt valittajalle, vaikka tämä onkin normaali käytäntö. Ks. esimerkiksi EIT Řehák v. Tšekin tasavalta 18.5.2004; EIT Stamoulakatos v. Yhdistynyt kuningaskunta 9.4.1997 ja EIT Jula v. Romania 5.9.2017.
70. EIT Chernitsyn v. Venäjä 6.4.2006, kohdat 25–28.

tuista tapauksista ja pyytää yksityiskohtaisia tai epämääräisiä tietoja tai kiistelee EIT:n menettelytavoista kohtuuttomalla ja häiritsevällä tavalla, hänelle voidaan lähettää kirje, jossa kerrotaan, että sihteeristö ei enää vastaa kyseisen henkilön kirjeenvaihtoon kyseisen asian osalta. Tällaisen henkilön tuleva kirjeenvaihto tuhotaan vastausta antamatta ja hänen diaaritietoihinsa lisätään merkintä, että hän on mustalla listalla.

Edellä mainitut tilanteet ovat pääosin koskeneet valitusten vireille panemista ja EIT-prosessin alkuvaiheita. Puhuttaessa jo valtioille kommunikoiduista valituksista ja niiden yhteydessä annettavista vastineista ylimääräistä kirjelmöintiä ei näiltäkään osin sallita. EIT:n työjärjestyksen kirjallisia vastineita koskevan säännön 38 mukaan kirjallisia vastineita tai muitakaan dokumentteja ei saa toimittaa EIT:lle enää osapuolille annetun määräajan jälkeen. Määräajan jälkeen toimitettuja asiakirjoja – tai pyytämättä toimitettuja selvityksiä – ei liitetä jutun asiakirjoihin eikä niitä oteta ratkaisussa huomioon.

5. Järjestelmien vertailu

Edellisen perusteella näyttää selvältä, että hallinto-oikeuksien ja EIT:n mahdollisuudet ja lähtökohdat puuttua sarjavalittamiseen ja valitusoikeuden väärinkäyttöön ovat varsin erilaiset.

EIT:ssä on lähdetty varsin tiukalle linjalle eikä sarjavalittamista tai valitusoikeuden väärinkäyttöä katsota hyvällä. EIT on monissa julkaistuissakin tapauksissa todennut, että sen tehtävänä on valvoa valtioiden ihmisoikeussopimuksessa asetettujen velvoitteiden noudattamista eikä käsitellä toistuvia perusteettomia ja kverulatiivisia valituksia, jotka aiheuttavat tarpeetonta lisätyötä, joka ei ole sopusoinnussa sen todellisten tehtävien kanssa.[71] EIT on varsin herkästi sarjavalittajien ja valitusoikeuttaan väärinkäyttävien yhteydessä päätynyt toteamaan, että kyseessä on valitusoikeuden väärinkäyttö. Sen sisäisessä normistossa on luotu tarkat ohjeet siitä, miten nopeasti näihin tapauksiin puututaan ja millä tavalla. Käytännössä nämä tilanteet nousevat esiin jo prosessin hyvin varhaisessa vaiheessa, koska esivalmistelukin on lakimiesvetoista ja mahdollistaa siten jutun juridisen haltuunoton jo esivalmisteluvaiheessa.

EIT on oikeuskäytännössään puuttunut myös sellaisiin tilanteisiin, joissa etenkin loukkaava kielenkäyttö on tapahtunut itse valitusprosessin ulkopuolella joko sosiaalisessa mediassa tai internetissä. Tällaiset puuttumiset ovat varsin ongelmallisia, sillä niistä puuttuu suora yhteys vireillä olevaan asiaan tai tämä

71. EIT Petrović v. Serbia 18.10.2011; EIT Bekauri v. Georgia 10.4.2012, kohta 21; EIT Philis v. Kreikka 17.10.1996 ja EIT M. v. Yhdistynyt kuningaskunta 15.10.1987.

yhteys on luotu keinotekoisesti. EIT on tällä käytännöllään mielestäni kyseenalaisesti laajentanut valitusoikeuden väärinkäytön soveltamisalaa. On vaikea nähdä, miten tällaiset tapaukset olisivat yksilövalitusoikeuden vastaisia tai estäisivät EIT:n moitteettoman toiminnan tai sen menettelyjen asianmukaisen kulun.[72] EIT ei myöskään näytä arvioissaan ottaneen huomioon sitä, mitä seurauksia valitusoikeuden väärinkäytöllä voi olla valittajalle, etenkin jos väärinkäytön vaikutus ulotetaan kaikkiin tämän vireillä oleviin valituksiin. Kyseessä on siis aina valinta valittajan vahvan yksilövalitusoikeuden ja valitusoikeuden väärinkäytön perusteella tapahtuvan tutkimatta jättämisen välillä, eikä tämä valinta ole aina tapahtunut EIT:n oikeuskäytännössä yhtenäisesti. Myös jotkut EIT:n tuomarit ovat kyseenalaistaneet tämän valinnan joissakin ratkaisuissa.[73]

Sen sijaan hallinto-oikeuksissa tilanne on toisenlainen. Ensinnäkin sarjavalittajien tunnistaminen on heikompaa, koska jutun valmisteluvaihe saattaa tapahtua kansliatyönä ilman lainkäyttöhenkilökunnan myötävaikutusta.[74] Kuitenkin ensiarvoisen tärkeää olisi, että lainkäyttöhenkilöt kykenevät tunnistamaan tilanteen jo tapauksen (esi)valmisteluvaiheessa ja siis hyvissä ajoin ennen asian ratkaisemisvaihetta prosessin asianmukaiseksi johtamiseksi.[75]

Toisaalta lisämateriaalin osalta ajatus prekluusion puuttumisesta on johtanut siihen, että hallinto-oikeuksille voidaan esittää lisäselvitystä lukemattomia kertoja valitusasian vireillä ollessa vielä senkin jälkeen, kun valittajalle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi päätöksenteon perusteena olevasta oikeudenkäyntiaineistosta ja jopa vielä senkin jälkeen, kun asia on jo ratkaistu istunnossa. Kuitenkin HOL 46 § antaa mahdollisuuden jättää määräajan jälkeen toimitettu lisäaineisto huomioon ottamatta. Oma käsitykseni on, ettei HOL 46 § ole laajalti käytössä hallinto-oikeuksissa vaan lisäselvitystä otetaan käytännössä vastaan aina antopäivään asti. Kuitenkin aktiivinen prosessinjohto mielestäni edellyttäisi

72. Ks. myös Glas 2023, s. 86.

73. Ks. EIT Zhdanov ja muut v. Venäjä 16.7.2019, jonka osittain eriävässä mielipiteessä tuomarit Keller, Serghides ja Elósegui totesivat, että oli vaikea ymmärtää, mitä tarkoitusta valittajan valituksen hylkääminen valitusoikeuden väärinkäytön perusteella palveli. Heidän mukaansa yksilövalitusoikeus oli jotain niin perustavanlaatuista, että sen pois ottamiseen tuli ryhtyä vain mitä poikkeuksellisimmissa olosuhteissa. Suurelle yleisölle ei saisi jäädä sellaista käsitystä, että EIT on oikeuden jakamisen sijaan koston linjoilla. Ks. kohdat 10 ja 16. Mielenkiintoista on, että kaikki kolme eriävän mielipiteen antanutta tuomaria (tuomarit Keller, Serghides ja Elósegui) olivat olleet mukana valittajan aikaisemman jutun kokoonpanossa ja siis siten suoraan olleet tämän loukkaavan kielenkäytön kohteena.

74. Ks. esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden työjärjestyksen 19 §: ”Saapuneeksi kirjatut asiat esivalmistellaan kansliassa/valmisteluyksikössä siten, että kunkin asian ratkaisemiseksi tarpeelliset asiakirjat ja kirjalliset selvitykset saadaan viivytyksettä. – – Asiat, joihin ei ole tarpeen hankkia lainkaan selvitystä, siirretään esittelijälle, esittelevälle notaarille tai esittelystä vastaavalle tuomarille heti sen jälkeen, kun niihin on saatu asian ratkaisemiseksi tarpeelliset asiakirjat. Erityisen kiireellisissä asiaryhmissä, jotka ylituomari on erikseen määritellyt, valmistelun hoitaa esittelevä notaari.”

75. Savola 2022, s. 361.

kaikkien keinojen käyttämistä varsinkin, kun lisäselvityksen huomiotta jättämiselle on selvä oikeusperusta HOL 46 §:ssä.

Onko sitten EIT:llä ja hallinto-oikeuksilla jotain opittavaa toisiltaan? Molemmilla tahoilla tavoitteena on taata valittajille oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Kansallisesti aktiivisen prosessinjohdon merkitys sujuvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisessa on kunkin kansallisen tuomarin harteilla, koska heidän tulee huolehtia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tosiasiallisesta toteutumisesta johtamissaan oikeudenkäynneissä.[76] EIT on myös katsonut, että tuomioistuimeen pääsyä koskevat rajoitukset, joiden tarkoituksena on estää tuomioistuinten ylikuormitusta, ovat tavoitteensa puolesta hyväksyttäviä.[77] Lisäksi on muistettava, että muutoksenhakija määrää valitusperusteidensa kautta sen, mihin seikkoihin tuomioistuimen on vastattava. Tällä perusteella Pekka Savola on katsonut, ettei hallintotuomioistuimen yleensä voida katsoa tehneen ilmeistä asiavirhettä, jos se ei ole ottanut huomioon sellaista selvitystä, jota sille ei ole osapuolten toimesta esitetty.[78] Estettä ei siis näin ollen näyttäisi olevan sille, että hallinto-oikeudet toimivaltansa ja prosessinjohdon rajoissa puuttuisivat entistä tehokkaammin sarjavalittamiseen ja valitusoikeuden väärinkäyttöön.[79]

Keinoja voisi olla useampia. Ensinnäkin valitusmääriä voisi pyrkiä hillitsemään lainsäädäntöteitse nostamalla oikeudenkäyntimaksuja entisestään,[80] muuttamalla tietyt asiaryhmät maksullisiksi[81] tai ottamalla käyttöön etukäteismaksut.[82] Samoin valitusmääriä voisi hillitä myös hallintoprosessilain perusteella määrätyt oikeudenkäyntikulujen maksuvelvollisuutta koskevat sanktiot.[83] Sellaisissa tapauksissa, joissa on kyse loukkaavasta kielenkäytöstä, kotimaisissa tilanteissa voisi tulla harkittavaksi myös HOL 54 §:n ja etenkin sen 3 momentin mukaisen enintään 1 000 euron suuruisen järjestyssakon määrääminen.

76. Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä, Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2017, s. 306.
77. EIT Brualla Gómez de la Torre v. Espanja 19.12.1997, kohta 36. Ks. myös Tom Barkhyusen – Michiel van Emmerik – Oswald Jansen – Masha Fedorova, Right to a Fair Trial (Article 6), s. 497–654 teoksessa Pieter van Dijk – Fried van Hoof – Arjen van Rijn – Leo Zwaak (eds), Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Intersentia 2018, s. 556 ja Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä, Right to a Fair Trial – A Practical Guide to the Article 6 Case-Law of the European Court of Human Rights. Intersentia 2021, s. 81.
78. Savola 2022, s. 351.
79. Aiheettomien valitusten karsiminen sisältyy Suomessa myös vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmaan, ja aiheesta on vireillä selvitys. Ks. valtioneuvoston tiedote 21.1.2026: Ministerit Meri, Ikonen ja Multala käynnistävät selvityksen aiheettomien valituksien ehkäisemisestä.
80. Valtioneuvoston tiedote 21.1.2026.
81. Tämä tosin vaatisi tuomioistuinmaksulain (1455/2015) muuttamista.
82. Ks. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2025:2: Esiselvitys etukäteismaksusta tuomioistuimissa, selvityshenkilöiden raportti.
83. Ks. HOL 95.3 ja 96 §.

Toiseksi vaikka sisään tulevien valitusten määrään ei ehkä muilla keinoin pystyttäisikään puuttumaan, ainakin niiden sisältöön ja pituuteen voitaisiin nähdäkseni puuttua.[84] Käyttöön voitaisiin ottaa standardimuotoiset valituslomakkeet sen varmistamiseksi, että kaikki oleellinen tieto välittyy hallinto-oikeuksille eikä esimerkiksi täytäntöönpanokieltopyyntöä tarvitsisi etsiä jostain sivulauseesta satoja sivuja kattavasta materiaalista. Samoin jos käytettävissä oleva valitustila olisi rajoitettu, valittajat todennäköisesti ilmaisisivat asiansa keskitetymmin ja selvemmin. Mikäli lomakkeiden käyttöönottoa ei pidetä hyvänä vaihtoehtona, joka tapauksessa vapaamuotoisen valituksen enimmäispituudeksi voitaisiin sopia esimerkiksi 20 sivua, jota ylimenevää osaa ei luettaisi.[85] Näillä keinoin valituskirjelmistä saataisiin tiiviimpiä ja keskitetympiä eikä turhaa aikaa enää menisi ylipitkien kirjelmien lukemiseen. Sen sijaan en pidä sitä todennäköisenä, että epäasiallinen valitus voitaisiin kokonaan jättää tutkimatta pelkän epäasiallisuuden perusteella.

Kolmanneksi oikeudenkäynnin aikana toimitettuihin lisäkirjelmiin tulisi ehdottomasti soveltaa HOL 46 §:n antamaa mahdollisuutta jättää määräajan jälkeen toimitettu lisäaineisto huomioon ottamatta. Tämä keino on jo olemassa, enkä näe mitään syytä, miksi sitä ei voitaisi käyttää huomattavasti nykyistä laajemmin. Vaikka tällä keinolla ei voidakaan puuttua ylipitkiin valituskirjelmiin tai sarjavalittamiseen, ainakin lisäselvitysten toimittamisen osalta hallinto-oikeuksilla on käytettävissään tehokas keino aktiiviseen prosessinjohtoon. Missään prosessissa ei tulisi olla mahdollista toimittaa loputtomiin aineistoa tuomioistuimelle. EIT:ssä on itsestään selvää, että niin määräajan jälkeen toimitettuja asiakirjoja kuin pyytämättä toimitettuja selvityksiä ei liitetä jutun asiakirjoihin eikä niitä oteta ratkaisussa huomioon.

Prosessinjohdollinen keino voisi myös olla diaaritietoihin lisätty tieto valittajan sarjavalittajaominaisuudesta. Myös muita juttuja työläämpiä sarjavalittajien valituksia voitaisiin jakaa tasaisesti useille henkilöille, etteivät yhden tällaisen niin sanotun asiakkaan kaikki jutut kaadu yhden ainoan valmistelijan tai tuomarin niskaan. Mikäli juttu on faktoiltaan epäselvä ja sotkuinen, yksi mahdollisuus olisi myös käyttää apuna suullista valmistelua.[86] Suullinen valmistelu on itsenäinen

84. Esimerkiksi valitusasiakirjalle HOL 15 §:ssä asetettuja edellytyksiä voitaisiin tulkita tiukemmin ja HOL 40 §:n mukaiseen valituksen täydentämiseen voitaisiin ryhtyä harvemmissa tapauksissa. Asia voitaisiin myös ratkaista herkemmin HOL 44 §:n 2 momentin mukaisesti varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi, jos valitus jätetään heti tutkimatta tai se on ilmeisen perusteeton. Ks. myös Sami Myöhänen, Aineellisesta prosessinjohdosta hallintoprosessissa. Edilex-sarja 2023/24, s. 18–19.

85. Vastaava menettely on käytössä EIT:ssä eli valittaminen tapahtuu standardilomakkeella, johon voi liittää enintään 20 sivua pitkän vapaamuotoisen selostuksen asiasta.

86. HOL 47 §, jonka 1 momentin mukaan hallintotuomioistuin voi järjestää suullisen valmistelun sen selvittämiseksi, mistä asiaan liittyvistä seikoista oikeudenkäynnin osapuolet ovat erimielisiä ja mitä selvitystä vaatimusten tueksi on esitettävissä.

selvityskeino, eikä sen tarvitse liittyä suulliseen käsittelyyn.[87] Suullinen valmistelu voisi olla hyödyllinen prosessinjohdollinen työkalu osapuolten kirjallisten lausumien selventämisessä ja heidän välisensä vuoropuhelun edistämisessä, ja sitä voitaisiin käyttää myös etäyhteydellä.[88] Aivan oma lukunsa on myös automatiikan ja tekoälyn mahdollinen käyttäminen valitusten käsittelyssä.

EIT:ssä puolestaan voitaisiin ottaa oppia suomalaisten hallinto-oikeuksien sallivammasta suhtautumisesta sarjavalittamiseen ja valitusoikeuden väärinkäyttöön. EIT:n viimeaikaisissa tapauksissa on mielestäni menty jo liian pitkälle silloin, kun on alettu puuttua oikeudenkäynnin ulkopuoliseen loukkaavaan kielenkäyttöön. On varsin kyseenalaista valittajien oikeusturvan kannalta, jos valitusoikeuden voi menettää jopa muissa vireillä olevissa tai tulevissa tapauksissa pelkän aikaisemman loukkaavan kielenkäytön perusteella.

6. Johtopäätökset

Sarjavalittaminen ja valitusoikeuden väärinkäyttö ovat monissa tuomioistuimissa ongelma, johon tulee voida puuttua. Vaikka sarjavalittajien ja valitusoikeuttaan väärinkäyttävien valittajien määrää niin suomalaisissa hallinto-oikeuksissa kuin EIT:ssäkin on vaikea arvioida, kyseessä on kaikille tuttu ilmiö, joka todennäköisesti on tullut esiin jokaiselle tuomioistuimessa työskentelevälle jossain vaiheessa uraa. Sarjavalittajien ja valitusoikeuttaan väärinkäyttävien valittajien määrä ei kenties prosentuaalisesti ole kovin suuri, mutta heidän valitustensa vaikutus tuomioistuimissa on sitäkin suurempi asioiden usein työlään luonteen vuoksi.

Pohjimmiltaan sarjavalittamisen ja valitusoikeuden väärinkäytön taustalla oleva perimmäinen syy on usein valittajan taustoissa, mihin ei tavallisesti voida puuttua juridisin keinoin. Vaikka juurisyyn poistaminen olisikin mahdotonta, mahdollista ja suotavaa on sen sijaan puuttua sarjavalittamisen yleisimpiin ilmenemismuotoihin eli ylipitkiin kirjelmiin ja lisämateriaalin toimittamiseen. Tässä suhteessa suomalaiset hallinto-oikeudet ja EIT ovat aivan toistensa ääripäitä: hallinto-oikeudet sallivat lähes kaikenlaisen materiaalin aikaan ja paikkaan katsomatta, kun taas EIT on ehkä liiankin hanakka rajoittamaan aineistoa ja valitusoikeutta väärinkäytön perusteella. Kultainen keskitie lienee jossain näiden ääripäiden välillä.

87. HE 29/2018 vp, s. 113. Sen mukaan tuomarin johdolla käyty suullinen valmistelu voi edistää oikeudenkäynnin osapuolten sovinnollisuutta ja joissakin tilanteissa tehdä oikeudenkäynnin jatkamisen tarpeettomaksi, vaikkei hallintoprosessiin sisällykään sovintoa koskevia säännöksiä.
88. Pikkujämsä 2021, s. 552 ja Saukko 2020, s. 342.

Suomalaisilla hallinto-oikeuksilla ja EIT:llä voisi siis olla opittavaa toisiltaan. Kahden erilaisen järjestelmän vertaileminen luo ainakin uutta tietoa, joka saattaa olla avuksi sarjavalittamisen ja valitusoikeuden väärinkäytön tilanteisiin puututtaessa. Inspiraatiota voi olla hyvä hakea toisesta järjestelmästä, vaikka se pohjimmiltaan perustuisikin erilaiseen ideologiaan ja erilaiseen aktiiviseen prosessinjohtoon. Lopulta kuitenkin kummankin oikeusjärjestelmän omaksi asiaksi jää, miten se tähän problematiikkaan suhtautuu.

The treatment of serial applicants and of those who abuse the right of appeal – A conundrum of procedural management in Finnish administrative courts and the European Court of Human Rights

SATU HEIKKILÄ, LL.D., Lawyer, European Court of Human Rights; Administrative Court Judge (on leave), Helsinki Administrative Court; Docent, University of Lapland

Serial applicants and applicants who abuse their right of appeal are a phenomenon that is widely recognised across various sectors of the justice system, in courts of different sizes and also in the European Court of Human Rights (ECHR). The article compares how Finnish administrative courts and the ECHR approach serial applicants and those who abuse the right of appeal and examines how each court has responded to the issue from the perspective of procedural management.

In many courts, serial appeals and the abuse of the right of appeal are a problem that must be addressed. Although it is difficult to estimate the number of serial applicants and applicants who abuse their right of appeal in Finnish administrative courts and the ECHR, this is a familiar phenomenon that virtually anyone working in the judicial system will have encountered at some point in their career. The number of serial applicants and applicants who abuse their right of appeal may not be very high in percentage terms, but their appeals have a disproportionately large impact on courts of law due to the often laborious nature of the matters in question.

Ultimately, the root cause of serial appeals and the abuse of the right of appeal often lies in the applicant's background, which typically cannot be addressed through legal means. Even if eliminating the root cause is impossible, it is possible and desirable to take action to address the most common manifestations of serial appeals, namely pleadings of excessive length and the submission of supplementary material. The conclusions drawn in the article demonstrate that Finnish administrative courts and the ECHR are almost at opposite ends of the spectrum on this issue: the administrative courts allow almost all kinds of material regardless of time and place, while the ECHR is perhaps overly restrictive in limiting material and the right of appeal on grounds of abuse. The reasonable middle ground would seem to lie somewhere between these two extremes.