

DIE GESCHICHTE DER VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT IN FINNLAND

Heikki Kulla¹

I. Die Entwicklung bis 1809

II. Die Zeit der Autonomie (1809-1917)

II. 1. Allgemeines

II. 2. Die Reformpläne und Reformen

III. Die Zeit der Unabhängigkeit von 1917 an

III.1. Die Gründung des Obersten Verwaltungsgerichtshofes (1918)

III.2. Die neue Regierungsform (1919)

III.3. Verwaltungsgerichtsbarkeit in unteren Instanzen und die Sonderverwaltungsgerichtshöfe

III.4. Entwicklung des Verfahrens bis in 1980er

IV. Das gegenwärtige System der Verwaltungsgerichtsbarkeit

IV.1. Europäische Menschenrechtskonvention

IV.2. Die Mitgliedschaft in Europäische Union

IV.3. Das Verwaltungsprozessgesetz (1996)

IV.4. Das neue Grundgesetz (1999) und andere Gesetzgebung

IV.5. Das Oberste Verwaltungsgerichtshof

IV.6. Die regionalen Verwaltungsgerichtshöfe

IV.7. Die Beschwerdeausschüsse

¹ Heikki Kulla, Professor des Verwaltungsrecht, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität Turku, Calonia, FIN-20014 Universität Turku, hkulla@utu.fi

I. Die Entwicklung bis 1809

Finnland war ein Teil des schwedischen Staates bis 1809. Das heutige finnische System der Verwaltungsgerichtbarkeit enthält deshalb fortwährend viele Ähnlichkeiten mit dem schwedischen System.

Der schwedische Staat und die Regierung wurden scharf in den frühen 1600er Jahren verstärkt, und die Zentralverwaltung begann zur gleichen Zeit organisiert zu werden. Des Königs beratendes Organ, Reichsrat (riksråd) wurde dauerhaft als oberster Instanz aller wichtigen Verwaltungsgebieten organisiert. Die Mitgliedern des Reichsrats leiteten gleichzeitig die Kollegien, welche waren administrative Zentralbehörden. Die Vorbildern der Reform rührten von deutschen Staatlehre und Staatsrecht her. Die Regierungsform von 1634 legte diese organisatorischen Prinzipien fest. Der König hatte die Macht über die Organisation genauer zu entscheiden, weil die Sache zur ökonomischen Gesetzgebung des Königs gehörte.²

Die Kollegien in der Zentralverwaltung waren Svea Hofgericht, das Kammerkollegium, das Kanzleikollegium und das Kriegskollegium. Später gründete man unter anderem Bergkollegium und Staatskontor. Svea Hofgericht fungierte als dem obersten Gerichtshof, aber immer noch entschied der König als oberste Instanz Revisionseingaben und Petitionen für eine Begnadigung. Somit wirkte das Hofgericht faktisch als eine Mittelinstanz. Aufgrund des Volumens der Rechtssachen begann man neue Hofgerichte zu gründen, zuerst in Turku in Finnland so früh wie im Jahr 1623.³

Die Gründung der Hofgerichte führte zu keiner Zentralisierung der Rechtssachen in den allgemeinen Gerichten. Es wurde sogar zur Regel, dass jedes Kollegium musste Rechtsfragen selbst entscheiden.

Die Regierungsform (1634) verankerte den Grundsatz, dass jedes Kollegium war als Bewahrer der Interessen des Staates zuständig auch Justizangelegenheiten des eigenen Felds zu behandeln. Diese Ordnung weichte auch von dem Prinzip ab, dass alle zivil- und strafrechtliche Fälle in den ordentlichen Gerichten behandelt wurden. Die Kollegien behandelten besonders Streitigkeiten über staatliches Eigentum, Steuer- und Zollsachen, Disziplinarmaßnahmen sowie Strafverfolgungen wegen Amtsvergehen.

Im Prinzip versuchte man, die Justizsachen von administrativen Streitigkeiten zu unterscheiden. Streite zwischen Privatpersonen (inter privatos) gehörten zu den ordentlichen Gerichten sowie die Zwiste berührende den Staat in einer privaten Kapazität (fiscus). Allerdings weitete der öffentliche Sektor kontinuierlich auf Kosten der privaten Aktivitäten, weil die staatliche Wirtschaftspolitik merkantilistisch war.

² Mats Kumlien/Kjell Åke Modéer, Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Schweden, in: A. von Bogdande/S.Cassese/P.M. Huber (Hrsg. von), Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band III Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen, Heidelberg 2010, S. 279-285.

³ Arne Forssell, Ministerier och kollegier. Studier i departementalreformens förhistoria till 1812, Stockholm 1918, S. 50-70; Nils Herlitz: Grunddragen av det svenska statsskickets historia, femte upplagen, Stockholm 1959, S. 10-16.

Die Zuständigkeitsfrage war problematisch besonders in den Streitsachen, die förmlich "inter privatos" waren, wobei auch das Interesse des Staates zu berücksichtigen war. Die Betonung des öffentlichen Interesses war durchaus dazu angetan, die Rechtsanwendungsfunktion besonders im Bergkollegium und Handelskollegium zu erweitern.

Die Kollegien behandelten administrative Justizsachen in Übereinstimmung mit den grundlegenden prozessualen Prinzipien oder der sogenannte gesetzliche Prozessordnung. In der Praxis folgte man oft angemessen dem Prozess, welches gilt im Hofgericht. Der prozessuale Unterschied zwischen administrative Justizsachen und gewöhnliche Verwaltungsangelegenheiten war ganz klar besonders, weil die Justizsachen immer in kollegiale Besetzung behandelt wurden.⁴

In den Kollegien behandelten Rechtsangelegenheiten basierten oft auf Beschwerden gegen die Entscheidungen der niederen Sondergerichten oder Verwaltungsbehörden. Das administrative Rechtsmittelsystem war seit Ende 1600 streng mit der hierarchischen Verwaltungsstruktur verbunden. Ein Beklagen direkt an den König wurde verboten, und die regionalen Behörden waren die ersten Beschwerdeinstanzen. In diese Hinsicht waren die Landeshauptmänner die wichtigsten Instanzen. Das Beschwerdeverfahren, wie Beschwerdefristen, wurde meistens nach Verwaltungszweigen geregelt, weshalb die Regelung nicht einheitlich war.

Ein außerordentliches Rechtsmittel, die Revision bei dem König war möglich gegen die Entscheidungen der administrative Kollegien und Hofgerichten. Solche Revisionschriften wurden im königlichen Rat behandelt (Justizrevision).

In der Freiheitszeit (1718-1772) gründete sich die Vollmacht der Stände, in oberster Instanz Revisionsachen und Beschwerden zu behandeln, formal in erster Linie auf die Reichstagsordnung des Jahres 1723. In Übereinstimmung mit dieser Vollmacht übten die Stände eine allgemeine Kontrolle über die Rechtsanwendung der Justizrevision aus. Gleichfalls hatten die Untertanen das Recht, sich bei den Ständen in einer solchen Sache zu beschweren, in der man sonst keine Kontrolle finden konnte.

Das allgemeine Reichsgesetz von 1734 war eine Kodifikation. Die Kompetenzverteilung zwischen der ordentlichen Gerichte und Verwaltungsbehörden folgte die früheren Prinzipien. Das allgemeine Gesetz regelte nur über Zivil- und Strafsachen, in den die allgemeinen Gerichte kompetent waren. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde hauptsächlich in der Wirtschaftsgesetzgebung, welche ein Hoheitsrecht des Königs war, geregelt.⁵

Nach der Regierungsform von 1772 hatte der Monarch wieder weite Hoheitsrechte, und das Regierungssystem war monarchisch und zentralisiert. Nach der Vereinigungs- und Sicherheitsakte (1789) war der neu Oberste Gerichtshof zuständig in allen Zivil- und Strafsachen und auch in Revisionsachen. Dieser Gerichtshof war doch nicht ein unabhängiges Gericht im modernen Sinne, weil die Beisitze befristete waren.

⁴ *Karl Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, Helsingfors 1925. s. 352-392.

⁵ *Heikki Kulla*, Hallintolainkäyttö ja hallinto. Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan määrittymisen oikeushistoriallisesta taustasta (Mit deutscher Zusammenfassung) Vammala 1980, S. 32-35.

In den späten 1700er Jahren versuchte man die Grenzlinie zwischen eigentlichen Rechtsangelegenheiten und administrative Justizsachen deutlicher zu machen. Besonders wurden die Amtsverbrechensachen und die Streitigkeiten über Grundbesitzrechte mit Gesetzesänderungen zu den Hofgerichten übertragen. Grundbesitzverhältnisse waren nach 1789 sich weit geändert, weil die Pachtbauern jetzt auch die Krongüter und steuerfreie Rittergüter ganz zu eigen kaufen konnten.

II. Die Zeit der Autonomie (1809-1917)

II. 1. Allgemeines

Finnland wurde zum Russischen Reich annektiert in 1809 nach dem Krieg zwischen Schweden und Russland (1808-1809). Finnland war nach seiner staatlichen Rechtsstellung ein Großherzogtum. Der Kaiser gab unter den Landtag von Borgå in 1809 eine Bestätigung für evangelisch-lutherische Religion, frühere Grundgesetze und festgesetzten Rechte. Diese Bestätigung wurde später als sehr beachtenswertes Anfangsstadium und Grundlage der staatlichen Stellung Finnlands betrachtet.

Die Organisierung der Zentralregierung basierte auf der bisherige Rechtsordnung und Verfassung. Nach den früheren Grundgesetze (1772, 1789) hatte der Kaiser Russlands und der Großherzog Finnlands als Monarch breite Macht, die staatliche Regierung und Verwaltung zu organisieren. Als Großherzog entschied der Kaiser alle Angelegenheiten, welche finnische Regierung betroffen. Der Senat von Finnland war doch eine einheimische Regierung und zuständig in solchen Angelegenheiten, welche nach dem Reglement dem Senat gehörten. Als persönlicher Vertreter des Großherzogs in Finnland war das General-Gouverneur, welcher auch ein Vorsitzender des Senats war.⁶

Der Senat wurde in dem Justizdepartment und der Ökonomieabteilung unterteilt. Das Justizdepartment diente als oberstes Gericht, aber es war formal nicht ein unabhängiges Gericht. Die Ökonomieabteilung behandelte Regierungs- und Verwaltungsangelegenheiten und war unterteilt in Expeditionen. Die wichtigsten Sachen wurden in gemeinsame Sitzung des Senats entschieden. Im Plenum behandelte man u.a. die Kompetenzkonflikte zwischen den Abteilungen, aber aus dem Plenum entwickelte sich doch kein solches Organ, das mit ausländischen Kompetenzgerichten vergleichbar gewesen wäre.

Die Mitgliedschaften in Senat waren zeitlich begrenzt. Eine Hälfte der Mitglieder musste adlige sein, die andere Hälfte nicht adlige, aber diese Teilung wurde in der Praxis nicht genau gefolgt. Der Prokurator war ein genereller Hüter des Gesetzes.

Die Wirtschaftsabteilung behandelte auf der obersten Stufe die Beschwerden in Haushalts- und Verwaltungsangelegenheiten. Die wichtigsten niederen Beschwerdeinstanzen waren Gouverneure (Landeshauptmänner). Unter der Anfangsstufe der Autonomie gründete man keine Kollegien oder andere Zentralbehörden. Deshalb begann man früher die in den Kollegien beschlossenen eigentlichen Rechtssachen in der Berufungsinstanz in Hofgerichtshöfe und weiter im Justizdepartment zu behandeln.

In der Behandlung der administrativen Beschwerden stützte man sich auf den früheren Prozessprinzipien und spezielle Vorschriften. Eine in 1810 gegebene Verordnung regulierte Be-

⁶ Willgren (Fn. 3), S. 393-397.

schwerdezeiten. Sonst war der sogenannte gesetzliche Prozessordnung wichtig. Nach diesem Prinzip folgte man in übertragbaren Teilen dem ordentlichen Gerichtsprozess und den allgemeinen Prozessprinzipien.

Eine zentrale Figur im neuen Design des Regierungs- und Verwaltungssystems war Prokurator Calonius Matthias (1738-1817), der zuvor als Mitglied des Obersten Gerichts und Professor an der Akademie von Turku gedient hatte. Calonius war ein Anhänger des Naturrechts, und die Achtung der Tradition was ein zentrales Reformprinzip.⁷

Erst der Kaiser Alexander II rief den ordentlichen Reichstag in der frühen 1860er Jahre zusammen. Der Reichstag begann eine Periode der breiten gesellschaftlichen Reformen, vor allem im wirtschaftlichen Bereich. Liberale Ideen erhielten Unterstützung durch die Betonung der Freiheit des Handels. Die sogenannte soziale Frage und besonders die Stellung der landlose Bevölkerung war auch zentrale Ziele der Reformarbeit.

Kommunale Selbstverwaltung in den ländlichen Gemeinden und in den Städten wurde in 1860er und 1870er Jahren durch Gesetzgebung organisiert. Die Gemeinden hatten Besteuerungsrecht. Die gesetzlichen Hauptaufgaben der Gemeinden waren die Betreuung der Armen, das Gesundheitswesen und die Förderung der lokalen Schulbildung. Die Beschwerdeinstanzen waren Gouverneure und danach die Wirtschaftsabteilung des Senats.

II. 2. Die Reformpläne und Reformen

Die finnische Verwaltungsrechtswissenschaft differenzierte sich vom Staatsrecht zu einem eigenen Sektor in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. In der Forschungsarbeit wurden in ausgedehntem Masse Ergebnisse von Ausländern benutzt, vor allem solche der deutschen Rechtswissenschaft. In rechtssystematischen und akademischen Sinn gehörte Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Verwaltungsrecht.

Zur Aufklärung des Inhalts des geltenden Rechts im Ausland entwickelter Begriffsapparat war brauchbar auch zur Klärung des finnischen Rechts. Aus einem praktischeren Blickwinkel wurde hervorgehoben, dass man aus dem Ausland brauchbare und zuverlässige Institutionen entleihen konnte. Robert Hermanson⁸ (1846-1928) und K.J. Ståhlberg⁹ (1865-1952) waren die bekanntesten Professoren auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts. Beide nahmen zentral an staatliches Leben teil.

Nach dem Anfang der Zeit der Autonomie wurde die Ordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zentral im Jahr 1865 vom damaligen Verwaltungskomitee eingeführt. Das Komitee schlug vor, dass nach seinem Auftrag und den geltenden Grundgesetzen ein Kammerkollegi-

⁷ Kulla (Fn. 4), S. 178-184; Jukka Kekkonen, The Finnish Path to a State Based on the Rule of law, in: K. Nuotio/S. Melander/M. Huomo-Kettunen, Introduction to Finnish Law and Legal Culture, Helsinki 2012, S. 75-84.

⁸ R.F. Hermanson, Anteckningar enligt professor R.F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Med tillstånd af föreläsaren utgifna af H.J. Nyqvist. Helsingfors 1898.

⁹ K.J. Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa, Helsingissä 1913.

um sowie ein Finanz- und ein Handelskollegium gründen muss. Die Aufgabe der Kollegien hätte zum Teil gerade die Rechtspflege zwischen dem Senat und den niedrigen Behörden in sich geschlossen.

Die geplante Reform der Verwaltungsrechtspflege führte notwendig zu einer Betrachtung des ganzen Verwaltungsbeschwerdesystems. Die Erweiterung der Befugnisse der allgemeinen Gerichte, so dass sie alle Verwaltungsbeschwerden betrafen, konnte nicht in Frage kommen, erstens schon darum, weil die Regierungsgewalt nach den Grundgesetzen umfassend war. Daneben richtete man eine Aufmerksamkeit darauf, dass infolge der Neuerung die Verwaltungsgerichte auch solche Angelegenheiten behandelten, in denen als Grundlage eine bestimmte Grunderfordernis gegeben sein sollte, die nur vom Standpunkt des Gemeinwohls zu empfehlen war.¹⁰

Als man eine Reform der obersten Verwaltungsgerichtsbarkeit plante, boten sich drei Alternative ein: eine Erweiterung der Kompetenz des geplanten obersten Gerichts auf Verwaltungsjustiz, ein besonderes Organ (oder eine Abteilung) und die Gründung eines obersten Verwaltungsgerichts. Die letztgenannte Alternative beherrschte die Zeit von den 1880er Jahren. Als Begründungen gegen die Erweiterung der allgemeinen Jurisdiktion konnte man auf einheimische Rechtsentwicklung hinweisen, wonach administrative Beschwerden stets innerhalb der Verwaltung geprüft worden waren. Die auf eine moderne Dreiteilung der Staatsgewalt hinweisende Begründung konnte man durch Erfahrungen vielen gebildeten Ländern¹¹ stützen.

Das Parlament beschloss im Jahr 1908 dem Herrscher einen Petitionsantrag zu überlassen, um die Gründung eines obersten Verwaltungsgerichts zu erreichen. Dieses Gesuch führte jedoch nicht zum Gewünschten Erfolg.

Man hielt eine Gründung des obersten Verwaltungsgerichts einerseits für notwendig vom Standpunkt der Rechtssicherheit der Staatsbürger, andererseits für die Verwirrung der Arbeitslast, die der Wirtschaftsabteilung zufiel. Argumente für die beiden Begründungen konnte man aus der Tätigkeit des Senats vor allem nach der Jahrhundertwende finden. Vor dem Jahr 1917 war es wichtig, praktische und technische Dinge zu betonen, um die Verwirklichungsmöglichkeiten der Reformen zu erhöhen. Die russische Zentralverwaltung und der russifizierte Senat Finnlands hatten doch keine Schwierigkeiten zu bemerken, dass die Gründung des obersten Verwaltungsgerichts zu einer Schmälerung der Regierungsgewalt geführt hätte.

Die Verwaltungsrechtsgelahrten stellten sich zur Gründung des obersten Verwaltungsgerichts in allem positiv. Die Auffassungen der Verwaltungsrechtslehre strahlten später direkt zum Beispiel auf die Kompetenzregeln des Gerichts aus. Der Vergleich der Verwaltungsjustizsysteme war nötig vom Standpunkt des zu erlassenden Gesetzes. Es war auch möglich, schwedisches Gesetzesentwurfsmaterial zu benutzen. In Schweden wurde das oberste Verwaltungsgericht (Regeringsrätten) in 1909 begründet.¹¹

¹⁰ *Kulla* (Fn. 4), S. 206-226.

¹¹ *Tore Modeen*, Grundandet av högsta förvaltningsdomstolen i Finland – mot bakgrund av den svensk-finländska debatten på 1800-talet och i början av 1900-talet om förvaltningsrättskipningens organisation i högsta instans, *Tidskrift for Rettsvitenskap* 1976, S. 324-359.

III. Die Zeit der Unabhängigkeit von 1917 an

Finnland wurde ein unabhängiger Staat 6.12.1917. Die politische Situation war nach dem Bürgerkrieg (1917-1918) immer noch verwirrt. Die höchste Gewalt wurde vom Parlament ausgeübt, und der Streit über die Staatsform im Parlament endete wenig später, wenn die Republikaner die monarchistische Linie besiegten.

III.1. Die Gründung des Obersten Verwaltungsgerichtshofes (1918)

Die früheren Reformvorschläge waren als Ausgangspunkt, wenn man die Gründung des Obersten Verwaltungsgerichts bereiteten vor. Das Ziel war ein unabhängiges Gericht auf der obersten Stufe, welches Gericht die Wirtschaftsabteilung des Senats als Beschwerdeinstanz ersetzte. Das Gesetz über den obersten Verwaltungsgerichtshof wurde im folgenden Jahr im Parlament festgesetzt (74/1918). Gleichzeitig setzte man das Gesetz über Oberstes Gericht fest (74/1918). Das oberste Verwaltungsgericht begann seine Wirksamkeit 2.9.1918.

Das Gesetz über das Oberste Verwaltungsgericht enthielt Vorschriften über die Organisation, die Befugnisse, die Beschlussfähigkeit, die Mitglieder und das Prozess. Es gab sieben Richter im Anfang, später über zehn. Im Anfang beschloss man Beschwerdeangelegenheiten im Plenum. In 1930er nahm man in Gebrauch Kammersitzungen. Die Kammer setzte aus fünf Richter aus. In der Regel gab es zwei oder drei Kammern.

Der Prozess wurde nur kurz im Gesetz geregelt, weil die Verfahrensweisen schon früher durch spezielle Vorschriften und der Praxis der Wirtschaftsabteilung befestigten waren. Der Gerichtspraxis in Prozessfragen war wichtig auch im neuen Verwaltungsgericht. Man begann die Entscheidungen des Gerichts in Jahrbüchern zu publizieren.¹²

III.2. Die neue Regierungsform (1919)

Die republikanische Verfassung oder Regierungsform wurde 17.7.1919 erlassen. Der Ausgangspunkt war eine Dreiteilung der Staatsgewalt mit einer angemessenen Betonung des Parlamentarismus. Die höchste Gewalt gehörte dem Volk und dem Parlament. Der Präsident der Republik führte die Regierungsmacht und hatte die Macht, das Parlament aufzulösen.

Die Regierungsform bekräftigte die Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter und nannte den Obersten Gerichtshof und den Obersten Verwaltungsgerichtshof als Oberste Gerichte. Die Präsidenten und Richter dieser Gerichte wurden vom Präsident der Republik ernannt. Die obersten Gerichte hatten auch eine Pflicht über die Rechtsprechung der niederen Gerichte zu wachen.

III.3. Verwaltungsgerichtsbarkeit in unteren Instanzen und die Sonderverwaltungsgerichtshofe

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in unteren Instanzen wurde nicht am Anfang der Periode der Unabhängigkeit reformiert, weil man nicht genug Ressourcen hatte und weil das frühere System der Gerichtsbarkeit handlungsfähig war. Mehrere Verwaltungsbehörden wie Provinzial-

¹² Willgren (Fn. 3), S. 398-423; K.J. Ståhlberg, Hallinto-oikeus. Yleinen osa, toinen painos, Helsinki 1928, S. 428-450.

verwaltungen (Landeshauptmänner), Zentralbehörden und Ministerien waren auch Beschwerdeinstanzen. Die Berufungsinstanz war gewöhnlich ein Ministerium oder das Oberste Verwaltungsgericht.

Der Prozess in Beschwerdesachen folgte die beständigen Verfahrensweisen oder die sogenannte gesetzliche Prozessordnung, die von der Zeit der Autonomie überlieferte.

Das Gesetz über die Provinzialverwaltungsgerichte wurde in 1955 erlassen. Diese Gerichte waren als Mittelinstanzen territoriale Verwaltungsgerichte. Die Gerichte waren förmlich nicht eigentliche Gerichte, weil sie administrativ in Verbindung mit Provinzialverwaltungen fungierten. Die meisten in diesen Gerichten behandelten Beschwerden richteten gegen Beschlüsse der Gemeinden und lokale Staatsbehörden. Die folgende Rechtsinstanz war das Oberste Verwaltungsgericht.

Das Versicherungsgericht wurde im Jahre 1943 als ein Sondergericht begründet. Dieses Gericht behandelte als oberstes Instanz Beschwerden in sozialrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Angelegenheiten. Das Versicherungsgericht ist fortwährend wirksam, und das neue Gesetz über dieses Gericht ist vom Jahre 2003 (132/2003). Betreffend Beschlüsse des Gerichtes, ist der Oberste Verwaltungsgerichtshof normalerweise die ausserordentliche Rechtsmittelinstanz, in gewisse Sicherungssachen doch der Oberste Gerichtshof.

Das Umsatzsteuergericht war tätig in Jahre 1969-1994 als ein Sondergericht in Umsatzsteuer- und später in Mehrwertsteuersachen. Die Berufungsinstanz war das Oberste Verwaltungsgericht. Die Wassergerichte (3) und der Obere Wassergerichtshof waren Sondergerichte in Klagen wegen wasserrechtlicher Ansprüche in Jahre 1962-2000. Das Oberste Verwaltungsgericht war die Berufungsinstanz in Erlaubnis- und Genehmigungssachen.

Das Beschwerdegericht für Dienststrafsachen war tätig in Jahre 1926-1987. Dieses Gericht behandelte als einzige Instanz Beschwerden gegen beamtenrechtlichen Disziplinarstrafen in der Staatsverwaltung. Die Arbeitsmenge des Gerichts war gering, und die Mitgliedschaften waren nebenamtliche.

III.4. Entwicklung des Verfahrens bis in 1980er

Die Verwaltungsbeschwerde war zerstreut reguliert. Das in 1950 beschlossene Verwaltungsbeschwerdegesetz (154/1950) war eine Kodifikation, welche enthielt die allgemeinen Regeln über Beschwerderecht, Beschwerdefähigkeit, Beschwerdefristen und Beschwerdebelehrung. Nach dem alten Prinzip war der Instanzenweg immer noch teilweise mit der administrativen Hierarchie der Staatsverwaltung gebunden.¹³ Besonders im Gesetz über Gemeindeverwaltung (1948, 1976) und in der Steuergesetzgebung gab es spezielle Beschwerderegelungen. Das Gesetz

¹³ Pekka Hallberg, *Hallinto-oikeudellisen valituksen käytöalasta* (Mit deutscher Zusammenfassung), Vammala 1978, S. 41-97; *Korkein hallinto-oikeus*, Das Oberste Verwaltungsgericht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Finnland, Helsinki 1982.

über die ausserordentliche Rechtsmitteln in Verwaltungsangelegenheiten wurde in 1966 erlasst (200/1966).¹⁴

Finnland ist ein zweisprachiges Land mit Finnische und Schwedische Sprache. Die Sprachgesetzgebung wurde in 1922 erlasst. Das Gesetz über die Öffentlichkeit der offiziellen Dokumente war vom Jahre 1951 (83/1951). Ein bedeutender Fortschritt war das neu Verwaltungsverfahrensgesetz (598/1982). Von 1989 ab erhielten die Provinzialverwaltungsgerichte durch eine Gesetzänderung eine Stellung der unabhängigen Gerichte.

IV. Das gegenwärtige System der Verwaltungsgerichtsbarkeit

IV.1. Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der von den Mitgliedstaaten des Europarats ausgearbeitet worden ist. Finnland trat der Europarat im Jahre 1990. Im selben Jahre wurde Inkrafttreten der Menschenrechtskonvention gebracht. Vor dem Beitritt war die nationale Gesetzgebung in den Anforderungen des Vertrags zu gewährleisten. Von besonderer Bedeutung waren die Anforderungen des fairen Verfahrens (Artikel 6). Die mündliche Verhandlung war nicht in den finnischen Verwaltungsgerichten möglich umfassend genug. Deshalb machte Finnland einen Vorbehalt zu diesem Punkt.¹⁵

Später hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einige Klagen gegen finnischen Verwaltungsgerichte und Finnland behandelt. Die auf Sanktion lautenden Urteile des Gerichtshofs haben besonders einheimische Entscheidungen über angemessener Frist, mündliche Verhandlungen und Anhörung der Parteien berührt. Nach der neuen finnischen Gesetzgebung (362/2009; 81/2013) hat eine Partei Recht zur Vergütung, wenn die Dauer des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens unangemessen lang gewesen ist.

IV.2. Die Mitgliedschaft in Europäische Union

Finnland ist Europäischer Gemeinschaft in 1995 beigetreten. Die Finnische Rechtsordnung ist entsprechend weit europäische geworden. Unionrechtliche Aspekte sind oft aktuelle in Rechtsstreitigkeiten, welche die Verwaltungsgerichten behandeln. Der Oberste Verwaltungsgerichtshof hat eine Vorabentscheidung den Gerichtshof der Europäischen Union über 40 Mal ersucht.

IV.3. Das Verwaltungsprozessgesetz (1996)

Das Verwaltungsprozessgesetz (586/1996) ist, wie der Name impliziert, ein allgemeines Gesetz und eine Kodifikation, welche Prozess in Verwaltungsgerichten und in Rechtsmittelausschüssen reguliert.¹⁶ Das Gesetz baut sich bemerkenswert auf den früher eingewurzelten Verfahrensprinzipien auf. Das neue Gesetz hob unter anderem das Verwaltungsbeschwerdegesetz

¹⁴ *Eero Vilkkonen*, *The Administrative System*, in: Jaakko Uotila (ed.), *The Finnish Legal System*, Second Edition, Helsinki 1985, S. 68-76; *Olavi Rytökölä*, *Finnisches Gemeindeverwaltungsrecht*, Vammala 1961, S. 96-104.

¹⁵ *Martin Scheinin* (ed.), *International Human Rights Norms in the Nordic & Baltic Countries*, Haag, London, Boston 1996.

¹⁶ *Administrative Judicial Procedure Act (586/1996)* (www.finlex.fi)

und das Gesetz über die ausserordentlichen Rechtsmitteln in Verwaltungsangelegenheiten auf. Auch die Vorbehalt, welche berührte die Menschenrechtskonvention, wurde aufgehoben.

Das Verwaltungsprozessgesetz enthält die Regeln über das Verfahren in Gerichten, die Verwaltungsbeschwerde, das Verfahren in Verwaltungsstreitsachen und die ausserordentlichen Rechtsmitteln und Prozesskosten. Berührend gewisse Verfahren, wie eine Beweisaufnahme, verweist das Gesetz auf die Regeln der allgemeinen Prozessordnung.

Das Beschwerderecht ist schon nach dem Grundgesetz allgemein. Es ist in Prinzip möglich, gegen alle Beschlüsse der staatlichen oder gemeindlichen Behörden eine Beschwerde zu führen. In der Gesetzgebung gibt es einige Klageverbote besonders auf Ermessen beruhenden Sachen. Eine Zulassung des Rechtsmittels ist nach der Gesetzgebung obligatorisch zum Beispiel in meisten Steuersachen, wenn man gegen eine Entscheidung des Provinzialverwaltungsgerichtshofs eine Beschwerde nach dem Obersten Verwaltungsgerichtshof führen will.

Eine Besonderheit des finnischen Prozesses berührt die Stellung der Behörde, welche hat ursprünglich einen Beschluss in Beschwerdesache gemacht. Solche Behörde ist nicht eine Partei im Prozess, aber das Gericht muss eine schriftliche Stellungnahme der Behörde ersuchen.¹⁷ Die Behörde kann auch nicht über eine Entscheidung des Gerichts Beschwerde führen. Die Behörde hat doch ein Beschwerderecht, wenn eine spezielle Gesetzbestimmung so reguliert oder wenn ein gewichtiges öffentliches Interesse so fordert. Im Hintergrund solcher Besonderheiten sind die verschiedenen, besonders geregelten Verfahrensarten in bestimmten Sachgruppen (zum Beispiel in Sozial-, Steuer- und Gemeindesachen).

Die Behandlungsweise der Verwaltungsgerichte ist traditionell geschrieben gewesen. Nach dem Verwaltungsprozessgesetz ist der Anwendungsbereich der mündlichen Verhandlung umfassender als früher. Ein Gericht muss eine mündliche Verhandlung ordnen, wenn eine Partei solche Verhandlung fordert, und ein Gericht kann über eine mündliche Handlung auch *ex officio* entscheiden. Die Kriterien des Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention sind hier wichtige. Die mündliche Handlung wird allgemein von einem Provinzialverwaltungsgerichtshof geordnet. Der Oberste Verwaltungsgerichtshof ordnet eine mündliche Verhandlung meistens nur in solchen Beschwerdesachen, in welchen er die erste Berufungsinstanz ist.¹⁸

Eine Reform des Verwaltungsprozessgesetzes ist mehrere Jahre aktuell gewesen. Eine Arbeitsgruppe im Justizministerium hat in 2011 ein neues Gesetz über den Prozess in Verwaltungsangelegenheiten vorgeschlagen. Die Reform ist doch unvollendet.

IV.4. Das neue Grundgesetz (1999) und andere Gesetzgebung

Das neue Grundgesetz (731/1999) enthält alle zum konstitutionellen Niveau hörende Regeln. Zur gleichen Zeit wurden die vier früheren Verfassungsgesetze, wie die Regierungsform,

¹⁷ Pekka Vihervuori, Ajatuksia hallintoprosessin asianosaisrakenteista, in: J-E. Henelund/ I. Luoto/ N. Mäntylä/ K. Siikavirta (Toim.), Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa. Juhla-julkaisu Eija Mäkinen 60 vuotta, Vaasa 2012, S. 164-176.

¹⁸ Olli Mäenpää, The Rule of Law and Administrative Implementation in Finland, in: K. Nuotio/S. Melander/M. Huomo-Kettunen, Introduction to Finnish Law and Legal Culture, Helsinki 2012, S. 187-203.

aufgehoben. Das Ziel der Reform war die Harmonisierung und Modernisierung der Verfassung.¹⁹

Das Grundgesetz bekräftigt die Ordnung der Rechtspflege und das Gerichtssystem. Das neunte Kapitel des Grundgesetzes reguliert genauer Gerichtshöfe. Allgemeine Gerichte sind der Oberste Gerichtshof, die Hofgerichtshöfe und die Amtsgerichte. Allgemeine Verwaltungsgerichte sind der Oberste Verwaltunggerichtshof und die regionalen Verwaltungsgerichte. Die Obersten Gerichtshöfe überwachen die Rechtsprechung in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich. Sie können dem Staatsrat Vorschläge zur Einleitung einer Gesetzgebung machen.²⁰

Über Sondergerichte werden durch Gesetz Vorschriften erlassen. Zum Beispiel sind das Versicherungsgericht und das Marktgericht Sonderverwaltungsgerichte.

Der Paragraph 21 des Grundgesetzes enthält Regeln über Rechtsschutz, welcher deckt besonders die Erfordernisse guter Verwaltung und faires Verfahren.

Das neue Gesetz über Gemeindeverwaltung wurde im Jahre 1995 (365/1995) erlassen.²¹ Dieses Gesetz enthält auch Regeln über Beschwerde in Gemeindefällen. Das Gesetz über das Verfahren in Steuersachen ist vom Jahr 1995 (1558/1995) und die neue Sprachengesetzgebung und das Sprachgesetz der Samen vom Jahr 2003 (423/2003; 1086/2003).²² Für das neue Verwaltungsgesetz (434/2003) ist kennzeichnend die Regulierung des Verfahrens, aber das Gesetz enthält auch Bestimmungen über materielle verwaltungsrechtliche Prinzipien (Gleichheit, Objektivität, Zweckbindung, Proportionalität und Vertrauensschutz).²³

IV.5. Das Oberste Verwaltungsgerichtshof

Die Stellung des Obersten Verwaltungsgerichtshofes und die Verfahrensweisen sind etwa wie früher behalten. Zentrale Gesetze sind das Grundgesetz, das Gesetz über das Oberste Verwaltungsgerichtshof (1265/2006), das Gesetz über die sachverständigen Mitgliedern im Obersten Verwaltungsgerichtshof (1266/2006) und das Verwaltungsprozessgesetz.²⁴ Der Gerichtshof ist zusammengesetzt aus einem Präsident und wenigstens fünfzehn Mitgliedern. Heutzutage gibt es zwanzig Mitglieder und einige zeitgebundenen Mitglieder. Der Präsident der Republik nimmt den Präsidenten und die andere Richtern des Gerichtshofes auf.

¹⁹ Grundgesetz Finnlands (731/1999) (Übersetzung www.finlex.fi); *Antero Jyränki*, Die neue Verfassung Finnlands, *Zeitschrift für öffentliches Recht* 56(2001), S. 113-127; *Pekka Lämsineva*, Fundamental Principles of the Constitution in Finland, in: K. Nuotio/S. Melander/M. Huomo-Kettunen, *Introduction to Finnish Law and Legal Culture*, Helsinki 2012, S. 111-125.

²⁰ *Tuomas Hupli*, Basic Features and Principles of the Finnish Procedural Law, in: K. Nuotio/S. Melander/M. Huomo-Kettunen, *Introduction to Finnish Law and Legal Culture*, Helsinki 2012, S. 205-213.

²¹ Local Government Act (365/1995; amendments up to 325/2012 included) (www.finlex.fi)

²² Report of the Government on the application of language legislation, 2009. (www.om.fi)

²³ Administrative Procedure Act (434/2003) (www.finlex.fi).

²⁴ Supreme Administrative Court Act (1265/2006) (www.finlex.fi).

Die Rechtsangelegenheiten werden in einer Besetzung von fünf Richtern verhandelt. Drei Richtern können gewisse geringere Sachen, zum Beispiel Zulassungen oder Versagungen der Berufung, entscheiden. Eine prinzipiell wichtige Angelegenheit kann man im Plenum oder in einer Kammer von wenigstens sieben Mitgliedern entscheiden. In Fällen nach dem Wassergesetz und Umweltgesetze und in Sachen, die bestimmte Rechte geistigen Eigentums wie Patente berühren, ist die Kammer von den Richtern und zwei fachkundigen Mitgliedern zusammengesetzt.

Nach der Einleitung des Verfahrens vor dem Obersten Verwaltungsgericht, tragen ein Notar und eine abteilungsübergreifende Sekretärin eine erste Vorbereitung des Falles, einschließlich der Zusammenstellung der Akten und des schriftlichen Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten und Beobachtungen. Vor der Untersuchung des Falles durch eine Kammer, stellt der Referendar die Rechtsfragen und die Umstände des Falles und bereitet den Entwurf einer Entscheidung. Die Beratungen und die Entscheidung erfolgen, nachdem der Referendar hat seine oder ihre schriftlichen und mündlichen Erklärungen in der Kammersitzung vorgestellt.

Um die Umstände des Falles zu etablieren, kann das Oberste Verwaltungsgericht vereinbaren, einen Vor-Ort-Inspektion oder eine mündliche Verhandlung anordnen. Inspektionen werden vor allem in Umweltsachen angeordnet.

Das Oberste Verwaltungsgerichtshof kann dem Staatsrat nachgesuchte Gutachten geben.

Der Gerichtshof entscheidet jährlich etwa 4000 Rechtsangelegenheiten, von welchen zirka ein Drittel Zulassung des Rechtsmittels berühren. Die durchschnittliche Behandlungszeit ist heutzutage etwa ein Jahr. Im Jahrbuch und in einem elektronischen Netzwerk veröffentlicht man etwa 100 Entscheidungen. Dazu kommen nur elektronisch veröffentlichten kurzen Referate.²⁵

IV.6. Die regionalen Verwaltungsgerichtshöfe

Im Jahr 1999 wurde durch das Gesetz (430/1999) acht regionalen Verwaltungsgerichtshöfe eingerichtet. Diese Gerichte setzen Tätigkeit der früheren Provinzialverwaltungsgerichtshöfe auf. Ein zentraler Grund für die neue Gesetzgebung war eine Reform der regionalen Staatsverwaltung.

Die Verwaltungsgerichtshöfe liegen in Helsinki, Turku, Vaasa, Hämeenlinna, Kouvola, Kuopio, Oulu und Rovaniemi. Darüber hat die autonome und schwedische Provinz Åland sein eigener Verwaltungsgerichtshof. Nach dem laufenden Reformprojekt wird die Zahl der Gerichte sich zu sechs mindern. Die durchschnittliche Behandlungszeit in Verwaltungsgerichtshöfen ist heutzutage etwa acht Monate.

Vaasa Verwaltungsgerichtshof wurde durch die Zusammenlegung des Oberen Wassergerichts und dieser Verwaltungsgerichtshofs eingerichtet. Dieser Verwaltungsgerichtshof behandelt besonders Beschwerden in Umweltsachen, und deshalb gibt es im Gerichtshof einige in Technik und Naturwissenschaften sachverständigen Mitgliedern.

IV.7. Die Beschwerdeausschüsse

²⁵ Supreme Administrative Court, Annual Report 2006 (www.kho.fi).

Die Beschwerdeausschüsse behandeln Beschwerden als ersten Instanzen in einigen Bereichen der Staatsverwaltung. Die wichtigsten Ausschüsse sind der Beschwerdeausschuss für provinzielle Gewerbesachen, der Beschwerdeausschuss für die Sozialversicherungssachen und Beschwerdeausschüsse für Pensionsangelegenheiten.

Die Ausschüsse hören zum Verwaltungsgerichtsbarkeitssystem aber sind nicht unabhängige Gerichte im Sinne des Grundgesetzes. Die Ausschüsse anwenden doch das Verwaltungsprozessgesetz. Die Beschwerdeinstanz ist gewöhnlich der Oberste Verwaltungsgerichtshof oder der Versicherungsgerichtshof.

Ein langjähriges rechtspolitisches Ziel ist gewesen, die Beschwerden aus den Ausschüssen zu regionalen Verwaltungsgerichte zu verweisen und danach die Ausschüsse abzuschaffen.

Bibliographie

Erich, Rafael, Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (Suomi). Tübingen 1912.

Hallberg, Pekka / Ignatius, Pirkko / Kanninen, Heikki, Hallintolainkäyttölaki, Helsinki 1997.

Halila, Leena, Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista (Mit deutscher Zusammenfassung), Vammala 2000.

Hildebrandt, Emil, Svenska statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar, Stockholm 1896.

Letto-Vanamo, Pia, Finnish Law in European Perspective, in: K. Nuotio/S. Melander/M. Huomo-Kettunen, Introduction to Finnish Law and Legal Culture, Helsinki 2012, S. 85-95.

Merikoski, Veli, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen painos. Vammala 1968.

Mäenpää, Olli Administrative Law, in: Juha Pöyhönen (Ed.), An Introduction to Finnish Law, Second Edition, Jyväskylä 2002, S. 403-466.

Mäenpää, Olli, Hallintoprosessioikeus, 2. painos, Juva 2007.

Pellonpää, Matti / Gullans, Monica / Pölönen, Pasi / Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus, 5. painos, Helsinki 2012.