

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Anna-Mari Jermakka

VIRALLISPERIAATE HALLINTOLAINKÄYTÖSSÄ

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2012

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

ANNA-MARI JERMAKKA: Virallisperiaate hallintolainkäytössä

Pro gradu -tutkielma, VII + 102 sivua

Julkisoikeus

Maaliskuu 2012

Tutkielma käsittelee virallisperiaatetta hallintolainkäytössä ja etenkin hallintotuomioistuimissa. Hallintoprosessin virallisperiaatteen kiinnekohtana on asian selvittämistä koskeva hallintolainkäyttölain (586/1996) 33 §, joka perustaa selvittämisvastuun tuomioistuimelle. Tutkielma on julkisoikeudellinen, ja se kuuluu hallintoprosessioikeuden piiriin. Tutkimusote on oikeusdogmaattinen, sillä tutkielmassa selvitetään virallisperiaatteen asemaa voimassa olevassa oikeudessa.

Hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi hankkia selvitystä viran puolesta. Tavoitteena on saada ratkaisun pohjaksi riittävä ja totuudenmukainen aineisto, jotta asiassa voidaan saavuttaa aineellinen totuus. Aineellinen totuus vuorostaan palvelee sekä yksityisen asianosaisen oikeusturvaa että julkisen vallankäytön lainmukaisuuden valvontaa. Oikeuslähteissä korostetaan virallisperiaatteen soveltamisen asiaryhmä- ja tapauskohtaisuutta, jolloin virallisperiaate painottuu eri tavoin erilaisissa lainkäyttötilanteissa. Virallisperiaatteella todetaan myös olevan laaja soveltamisala, jolloin sen sisältöä ei voida tyhjentävästi määritellä. Tutkielmassa on selvitetty, mitkä seikat vaikuttavat siihen, millaisen sisällön periaate kulloinkin saa, ja millaisia näkökulmia virallisperiaatteen soveltamisessa voidaan ottaa huomioon.

Hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan selvityksen keräämisessä on huomioitava käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu. Oheiset kriteerit linkittävät tutkielman kotimaisiin perusoikeuksiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joista keskeisin tässä yhteydessä on Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva artikla. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteerit velvoittavat kansallisia hallintotuomioistuimia, joilla onkin keskeinen rooli perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa.

Perus- ja ihmisoikeuksien lisäksi virallisperiaatteen soveltamisessa tulee huomioida muut asian selvittämistä ohjaavat hallintolainkäyttölain säännökset ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten palveluperiaate ja harkintavallan rajoitusperiaatteet. Myös yleisen lainkäytön yleislaki oikeudenkäymiskaari (4/1734) ja yleisprosessuaaliset oikeusperiaatteet vaikuttavat virallisperiaatteen soveltamiseen. Tietoa virallisperiaatteen käytöstä antava myös sen eri käyttöfunktiot. Virallisperiaatetta käytetään täsmentämään, laajentamaan ja joskus jopa rajoittamaan oikeudenkäyntiaineistoa. Virallisperiaatteella on myös asianosaista informoiva sekä käyttäytymistä ohjaava ja oikeutta kehittävä funktio. Prosessin laadulla ja koetulla oikeudenmukaisuudella voidaan vaikuttaa käsityksiin oikeusjärjestelmän laajemmasta toimivuudesta ja luotettavuudesta. Reilu ja tasapuolinen oikeudenkäynti vahvistaa tuomioistuimien auktoriteettiasemaa ja samalla oikeudenkäynnin osapuolten sitoutumista päätökseen, mikä vuorostaan ohjaa käyttäytymistä normien mukaiseksi.

Asiasanat: virallisperiaate, julkisoikeus, hallintolainkäyttö, aineellinen totuus, asian selvittäminen, oikeudenmukainen oikeudenkäynti.

Sisällysluettelo

Lähteet.....	V
1 Johdanto	1
1.1 Tutkielman lähtökohdat.....	1
1.1.1 Tutkimustehtävä.....	1
1.1.2 Tutkielman sijoittuminen oikeustieteen kentällä	1
1.1.3 Tutkimusmetodi	3
1.2 Tutkimustehtävän täsmentäminen.....	4
1.2.1 Tutkielman rakenne.....	4
1.2.2 Tutkielman rajaukset.....	5
1.2.3 Keskeiset käsitteet.....	7
1.3 Tutkielman oikeuslähteet	8
1.3.1 Aineisto	8
1.3.2 Ennakkopäätökset	10
1.3.3 Oikeustapaukset tutkimuksessa.....	12
2 Hallintolainkäytön peruslähtökohdat	15
2.1 Hallintoprosessi prosessilajina	15
2.1.1 Hallintoprosessin tausta	15
2.1.2 Hallintoprosessin oikeuslähteet.....	18
2.1.3 Hallintotuomioistuimet	20
2.2 Oikeusturva ja valitusoikeus	22
2.2.1 Oikeusturvafunktio.....	22
2.2.2 Hallintovalitus.....	25
2.2.3 Kuntalain mukainen valitus	30
2.3 Hallintoprosessin keskeiset menettelyperiaatteet.....	31
2.3.1 Periaatteet osana oikeusjärjestystä.....	31
2.3.2 Aineellisen totuuden periaate.....	33
2.3.3 Virallisperiaate ja määräämisperiaate	35
2.3.4 Käsittelymenetelmä ja tutkintamenetelmä	36
3 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti.....	38
3.1 Eri sääntelyinstrumentit.....	38
3.1.1 Euroopan ihmisoikeussopimus	38

3.1.2	Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla	40
3.1.3	Suomen perustuslaki	43
3.1.4	KP-sopimus.....	47
3.1.5	EU-oikeus.....	49
3.2	Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementit.....	51
3.2.1	Elementtien jaottelu	51
3.2.2	Oikeusturvan saatavuus hallintoprosessissa.....	52
3.2.3	Hallintoprosessin oikeudenmukaisuus ja julkisuus.....	55
3.2.4	Hallintoprosessin riippumattomuus ja puolueettomuus.....	60
3.2.5	Oikeusturvan tehokkuus.....	61
3.3	Virallisperiaate ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti	63
3.3.1	Hallintoprosessin tasapuolisuus ja julkisuus.....	63
3.3.2	Heikko kaksiasianosaissuhde	66
3.3.3	Tuomioistuimen rooli.....	68
4	Hallintolainkäyttöasian käsittely ja selvittäminen	72
4.1	Asian selvittäminen hallintoprosessissa	72
4.1.1	Asian selvittäminen (HLL 33 §)	72
4.1.2	Valitusasian käsittelyn normaalit menettelyvaiheet.....	77
4.1.3	Valitusasian erityiset selvityskeinot.....	82
4.1.4	Viran puolesta suoritettavat toimenpiteet	87
4.2	Virallisperiaatteen soveltaminen	89
4.2.1	Asian selvittämistä ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet	89
4.2.2	Virallisperiaatteen funktiot	93
4.3	Tuleva hallintolainkäyttölain uudistus	95
5	Loppupäätelmät.....	97

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY, 1989.

Aer, Janne: Pragmaattinen ennakkopäätöskäsitys hallintolainkäytössä. Teoksessa Hallinto ja hallintolainkäyttö: juhlaulkaisu Heikki Kulla 1950–28/8–2010, sivut 177–192. Turun yliopisto, 2010.

Ervo, Laura: Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus – käsikirja lainkäyttäjille. WSOYpro, 2008.

Ervo, Laura: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti. WSOY, 2005.

Haapaniemi, Matti: Virallisperiaate tuloverotuksessa ja tuloveroprosessissa. Suomalainen Lakimiesyhdistys, A-sarja N:o 229, 2001.

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. 3., uudistettu painos. Talentum, 2010.

Halila, Leena: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen Lakimiesyhdistys, A-sarja N:o 224, 2000.

Hallberg, Pekka: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti 2000-luvulla : puheenvuoro. Lakimiesliiton kustannus, 2001.

Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki: Hallintolainkäyttölaki. Lakimiesliiton kustannus, 1997.

Havansi, Erkki: Oikeudenkäynti ja pakkotäytäntö. Prosessioikeuden oikeusdogmaattiset perusteet. 3., uudistettu painos. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, 2007.

Kanninen, Heikki: Virallisperiaate. Teoksessa Encyclopædia Iuridica Fennica, osa V, Julkisoikeus, palstat 1174–1175. Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1997.

Koulu, Risto: Kansainvälinen siviiliprosessioikeus. Teoksessa Prosessioikeus, sivut 1197–1334. 2., uudistettu painos. WSOYPro, 2007.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla. Valtion painatuskeskus, 1990.

Laakso, Seppo; Suviranta, Outi & Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos, 2006.

Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja, N:o 143. 2., uusittu painos. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta, 1968.

Mäenpää, Olli: Moderni hallintoprosessi. Teoksessa Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010, sivut 213–231. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, 2010.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. 2., uudistettu painos. WSOYpro, 2007.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Talentum, 2011.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 4., uudistettu painos. Talentum, 2005.

Pohjolainen, Teuvo & Pohjolainen, Anna-Elina: Hallintolainkäyttölaki ja oikeustapausten ratkaiseminen. Joensuun yliopisto, yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos, 1996.

Silenti, Timo: Tuomioistuimen toimivallan riippuvuus asianosaisen vaatimuksesta hallintolainkäytössä. Lakimies 1984, sivut 373–387.

Tarukannel, Veijo & Jukarainen, Heikki: Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. 4. painos. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos, 2001.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. www.WSOYpro.fi, 2003.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. WSOY, 2007.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSLT, 2001.

Virolainen, Jyrki: Virallisperiaate. Teoksessa Encyclopædia Iuridica Fennica, osa IV, Rikos- ja prosessioikeus, palstat 846–848. Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1997.

Virolainen, Jyrki: Johdatus prosessioikeuteen. Teoksessa Prosessioikeus, sivut 39–210. 2., uudistettu painos. WSOYPro, 2007.

Virallislähteet

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

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

LaVM 5/1996 vp — HE 217/1995 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

LaVL 9/1998 vp — HE 1/1998 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

OMML 4/2011. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011.

PeVM 25/1994 vp — HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 16/2010 vp — HE 240/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislain muuttamisesta.

Oikeustapaukset

EIT Krcmár and others (03.03.2000)

KHO:1999:47

KHO 27.12.2000/3328

KHO:2002:64

Turun HaO 19.4.2001 01/0217/1

Vesiylioikeus 17.2.1989 27/1989

Vesiylioikeus 1.6.1994 129/1994

1 Johdanto

1.1 Tutkielman lähtökohdat

1.1.1 Tutkimustehtävä

Käsillä olevan pro gradu -tutkielman aiheena on eräs keskeinen hallinto-oikeudellinen oikeusperiaate, virallisperiaate. Tutkielmassa käsitellään virallisperiaatetta hallintolainkäytössä, ja etenkin hallintotuomioistuimissa. Hallintoprosessin virallisperiaatteen kiinnekohtana on hallintolainkäyttölain (586/1996) 33 §, jonka otsikkona on *asian selvittäminen*:

Valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää.

Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Oheinen hallintolainkäyttölain (HLL) 33 § perustaa selvittämisvastuun asiassa tuomioistuimelle. Kuten tekstistä voi huomata, ei laissa mainita termiä ”virallisperiaate”. Virallisperiaatetta ei näin ollen ole terminä määritelty hallintolainkäyttölaissa. Virallisperiaatteen sisällöstä ja soveltamisesta täytyy hakea täsmäntävää tietoa muista oikeuslähteistä. Periaate mainitaankin HLL:n esitöissä, oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä.

Oikeuslähteissä korostetaan virallisperiaatteen soveltamisen asiaryhmä- ja tapauskohtaisuutta, jolloin virallisperiaate painottuu eri tavoin erilaisissa lainkäyttötilanteissa. Virallisperiaatteella todetaan myös olevan laaja soveltamisala, jolloin sen sisältöä ei voida tyhjentävästi määrittellä. Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, mitkä seikat vaikuttavat siihen, millaisen sisällön periaate kulloinkin saa. Tutkielmassa selvitetään, millaista tietoa virallisperiaatteesta saadaan eri oikeuslähteistä ja millaisia näkökulmia virallisperiaatteen soveltamisessa voidaan ottaa huomioon.

1.1.2 Tutkielman sijoittuminen oikeustieteen kentällä

Oikeusjärjestys voidaan jäsentää oikeudenaloihin usealla eri tavalla. Yksi tapa on jakaa oikeusnormit yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen. Toisena jaotteluperusteena esitetään usein vastakohtina käsitteet aineellinen oikeus ja menettelyllinen oikeus. Menettelyllisestä oikeudesta käytetään yleisesti nimeä prosessioikeus. Prosessioikeus kokonaisuudessaan on perinteisesti

sijoitettu oikeusjärjestelmässä julkisoikeuden puolelle, sillä oikeudenkäynnissä on kyse julkisen vallan käyttämisestä silloinkin, kun se tapahtuu yksityishenkilöiden aloitteesta.¹ Molempien jaottelujen mukaan käsillä oleva tutkielma kuuluu julkisoikeuden alaan.

Prosessioikeus sääntelee niitä menettelytapoja ja viranomaisorganisaatioita, joita käyttäen pyritään antamaan oikeussuojaa erilaisissa konfliktitilanteissa. Prosessioikeuden avulla päästään soveltamaan ja toteuttamaan aineellista oikeutta. Prosessioikeuden normeja voidaankin nimittää ”aineellisen oikeuden käyttönormeiksi” tai ”menettelyllisiksi pelisäännöiksi”. Prosessinormit sääntelevät niitä keinoja, joita esimerkiksi oikeusviranomaisten ja hallintoasian yksityisen asianosaisen on noudatettava. Prosessinormit osoittavat, miten toimimalla oikeussuoja voi toteutua.²

Prosessioikeus on olemassa aineellista oikeutta varten. Prosessioikeuteen sisältyvät menettelytavat ja organisaatiot ovat välineitä, joilla toteutetaan aineellista oikeutta, oikeudenmukaisuutta ja oikeusturvaa. Aineellisella oikeudella tarkoitetaan niitä oikeusnormistoja, jotka määrittävät abstraktilla tasolla, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia luonnollisilla ja oikeushenkilöillä on eri tilanteissa. Aineellisen oikeuden normit ovat järjestäytyneen yhteiskunnan sääntelemiä pelisääntöjä eli käyttäytymisnormeja, jotka määrittävät mitä yhteiskunnassa saa tai ei saa tehdä. Oikeusjärjestystä jäsennetään myös sen mukaan, millaisia oikeussuhteita tai tilanteita varten aineellisen oikeuden normeja on annettu, jolloin puhutaan siviili-, rikos- tai hallinto-oikeudesta.³ Virallisperiaate nojautuu hallintolainkäyttölakiin, jota koskeva tutkimus sijoittuu lähtökohtaisesti hallinto-oikeuden tutkimuksen kentälle. Hallinto-oikeuden tutkimuksen kohteena on julkinen hallinto, kuten valtio ja kunnat. Hallinto-oikeudessa tarkastellaan muun muassa julkisen hallinto-organisaation tehtäviä ja toimintaa sekä julkishallinnon ja yksityisten välisiä suhteita.⁴

Virallisperiaate liittyy oikeudenkäyntiprosessin järjestämiseen, ja on siten osa prosessioikeutta. Yleisessä prosessioikeudessa käsitellään lähinnä kahta muuta prosessilajia (siviili- ja rikosprosessia), kun taas hallinto-prosessin nähdään olevan oma prosessilajinsa. Yliopistollisessa tutkimuksessa hallintoprosessioikeus onkin perinteisesti sijoitettu hallinto-oikeuden, ei yleisen prosessioikeuden, piiriin.⁵ Näin ollen hallintoprosessin tutkimus on jokseenkin eriytynyt yleisen prosessioikeuden tutkimuksesta. Kuitenkin esimerkiksi yleiset prosessioikeudelliset periaatteet

¹ Virolainen 2007, s. 41.

² Virolainen 2007, s. 44.

³ Virolainen 2007, s. 41 ja 45.

⁴ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 17.

⁵ Virolainen 2007, s. 55–56.

voivat toimia ohjenuorana myös hallintoprosessin puolella. Etenkin mikäli hallintoprosessuaalinen sääntely on väljäkköä, voidaan johtoa ottaa mahdollisuuksien mukaan yleisen prosessioikeuden puolelta.

Virallisperiaatteen soveltamisella pyritään oikeussuojan toteuttamiseen. Oikeussuojan toteutuminen on tärkeä ulottuvuus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusoikeudessa, jonka tutkimus vuorostaan sijoittuu perusoikeustutkimuksen ja valtiosääntöoikeuden kenttään. Näiden ulottuvuuksien lisäksi oikeudenmukainen oikeudenkäynti on turvattu myös kansainvälisenä ihmisoikeutena, joka tuo työhön ihmisoikeusulottuvuuden.

Edellä esitetyn mukaan tutkielma sijoittuu useamman oikeudenalan rajapinnalle. Eri oikeudenalojen tutkimuksessa painottuvat erilaiset tarkastelutavat. Perusoikeuskysymysten käsittelylle on luonteenomaista suuri yksittäisten tapausten tapauskohtaisen punninnan tarpeen korostaminen, kun taas hallinto-oikeudellinen tutkimus pyrkii enemmän luomaan systematiikkaa ja etukäteen analysoitavia etusijajärjestelmiä. Tällaisen tarkastelun pohjalta tämä työ näyttäytyy hallinto-oikeudellisena, sillä työssä etsitään pikemmin virallisperiaatteen yleisiä reunaehtoja, kuin tutkittaisiin esimerkiksi oikeustapauksia kovin yksityiskohtaisesti. Selkeimmin tämä tutkielma on siten julkisoikeudellinen, ja tarkemmin määriteltynä se sijoittuu hallintoprosessioikeuden alueelle.

1.1.3 Tutkimusmetodi

Oikeustieteellistä tutkimusta tehtäessä voidaan käyttää erilaisia tutkimusotteita eli metodeita. Perinteisin lähestymistapa on oikeusdogmatiikka eli lainoppi, joka pyrkii vastaamaan kysymykseen voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Lainopin tehtävänä on selvittää voimassa olevien oikeussääntöjen sisältöä eri keinoin. Oikeusjärjestyksen sisällön selvittämistä kutsutaan tavallisesti tulkinnaksi. Lisäksi lainoppi pyrkii jäsentämään eli systematisoimaan tutkimuskohdettaan. Näin ollen lainoppia voidaan luonnehtia oikeustieteen haaraksi, jonka tehtävänä on oikeusnormien tulkinta ja niiden systematisointi.⁶ Tässä tutkielmassa virallisperiaatetta lähestytään oikeusdogmaattisella tavalla. Tutkielman tarkoituksena on perehtyä voimassa olevan oikeuden sisältöön, ei esimerkiksi virallisperiaatteen historialliseen kehitykseen.

Lainopillisen tutkimuksen tehtäväkuvauksessa on kaksi eri puolta: oikeuden voimassaolon toteaminen ja oikeussäännön sisällön selvittäminen. Päähuomio tutkimustoiminnassa kiinnittyy

⁶ Aarnio 1989, s. 47–48.

oikeuden sisältökysymyksiin, mutta voimassaoloa luonnollisesti edellytetään tutkittaessa voimassa olevaa oikeutta.⁷ Virallisperiaate pohjautuu hallintolainkäyttölakiin, joka on säädetty eduskunnan päätöksen mukaisesti, eli kyseessä on voimassa olevan oikeuden säännös. Virallisperiaatteen sisällön selvittämisessä käytettävää materiaalia käsitellään luvussa 1.3.

1.2 Tutkimustehtävän täsmentäminen

1.2.1 Tutkielman rakenne

Tämän tutkielman ensimmäinen pääluke on johdanto. Johdannossa muun muassa esitellään tutkimustehtävää, käytettävää metodologiaa ja aineistoa, sekä määritellään keskeisimmät käsitteet. Toisessa pääluvussa esitellään suomalaisen hallintolainkäyttöjärjestelmän keskeisimpiä piirteitä. Virallisperiaatteen ymmärtämiseksi on tärkeää ensin perehtyä siihen, millaisessa kontekstissa se ilmenee, joten lukija tutustutetaan muun muassa hallintolainkäytön organisaatioon ja virallisperiaatteen oikeussuojafunktioon.

Tutkielman kohteena olevan HLL 33 §:n mukaan selvitystä viran puolesta kerätessä tulee huomioida käsittelyn oikeudenmukaisuus. Virallisperiaatteeseen liittyy läheisesti sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla turvattu yksilön oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia käsitellään kolmannessa pääluvussa. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on keskeinen perus- ja ihmisoikeus, joka on ilmaistu sekä Suomen perustuslaissa että Suomea kansainvälisesti sitovissa ihmisoikeussopimuksissa. Laajimmin käsittelen Euroopan ihmisoikeussopimusta (EIS) ja sen 6 artiklaa, joka on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisin kansainvälinen lähde, johon myöhemmin laaditut sopimukset ja instrumentit suurilta osin pohjautuvat. EIS:n valvontakoneisto on myös kaikista kattavin. Muista kansainvälisistä sopimuksista viitataan lyhyesti Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan sopimukseen (KP-sopimus) ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Luvussa käsitellään kutakin virallisperiaatteen kannalta keskeistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtiä. Olennaisina elementteinä nousevat etenkin tuomioistuimen puolueettomuus ja asianosaisten tasavertainen asema prosessissa.

Kolmannessa pääluvussa käsitellään myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja virallisperiaatteen keskinäistä suhdetta. Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat

⁷ Aarnio 1989, s. 47–48.

ihmisoikeustasoiset sopimusmääräykset ovat laajasti ilmaistuja periaatteita, ja yksityiskohtaisemmat prosessisäännökset löytyvät kansallisista prosessilaeista. Suomen kansallinen hallintoprosessilaki on hallintolainkäyttölaki (HLL). Se on syntynyt Suomen liittyttyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen sääntelemään oikeudenmukaista hallintoprosessia. Kansallisten hallintoprosessilakien tulee olla kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisia, mutta niissä voi esiintyä myös kansallisia piirteitä. Suomen hallintolainkäyttölakiin onkin kirjattu niin kutsuttu virallisperiaate. Virallisperiaate ohjaa tuomioistuimen toimintaa selvityksen hankkimisessa hallintoprosessissa. Neljännessä pääluvussa virallisperiaatetta ja muita asian selvittämiseen liittyviä HLL:n säännöksiä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin. Luvun lopussa sivutaan myös hallintolainkäyttölain uudistamissuunnitelmia. Viimeisenä päälukuna on johtopäätökset, jossa vedetään yhteen tutkielmassa selvitettyä.

1.2.2 Tutkielman rajaukset

Virallisperiaatetta sovelletaan sekä hallintolain (434/2003) mukaisessa hallintomenettelyssä että hallintolainkäyttölakiin (586/1996) perustuvassa hallintolainkäytössä. Tässä työssä virallisperiaatetta käsitellään ainoastaan hallintolainkäyttölain kontekstissa, hallintomenettely ei kuulu työn piiriin. Työn lähtökohtana on hallintolainkäyttölaki ja etenkin sen 33 § esitöineen. Kuntalain 90 §:n mukainen menettely tulee myös lyhyeen tarkasteluun, koska se on tiukassa yhteydessä HLL 33 §:ään. Hallintolainkäyttöä tapahtuu hallintotuomioistuinten lisäksi myös erilaisissa valituslautakunnissa, mutta niitä tullaan vain lyhyesti sivuamaan. Tässä tutkielmassa tarkastelussa ovat varsinaiset hallintotuomioistuimet.

Hallintotuomioistuimissa käsitellään useita eri muutoksenhakekokeinoja⁸. Säännönmukainen muutoksenhaku hallintopäätökseen tapahtuu valituksella, joka on yleisin muutoksenhaun laji. Esimerkiksi vuonna 2009 korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistiin yhteensä 2148 valitusta, joka on 54,17 % kaikista ratkaisuista (kaikkiaan ratkaistu 3965 asiaa).⁹ Suurin päävalituslaji on HLL:n mukainen hallintovalitus. Toinen päävalituslaji on kuntalain mukainen kunnallisvalitus kunnallisten viranomaisten päätöksiin. Valituksen erityislajeiksi katsotaan vielä kirkollisvalitus sekä

⁸ Eri muutoksenhakulajeja KHO:n tilastoissa ovat valitus, valituslupa, osittainen valituslupa, purku, menetetyin määräajan palauttaminen, kantelu ja muu hakemus. www.kho.fi.

⁹ KHO:n vuosikertomus 2009, s. 30. www.kho.fi.

perustevalitus veron ja maksun perusteisiin.¹⁰ Tämän työn keskiössä on hallintovalitus (johon viitataan yleisimmin termillä valitus).

Hallintolainkäyttölaissa säädetään valituksen lisäksi ylimääräisestä muutoksenhausta ja hallintoriita-asiasta. Hallintoasiassa tehtyyn lainvoiman saaneeseen päätökseen saa hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla, joita ovat kantelu, menetetyn määräajan palauttaminen ja purku (HLL 58 §). HLL 69 §:n perusteella hallinto-oikeus käsittelee myös julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan samoin kuin hallintosopimusta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse (hallintoriita-asia). Hallintoriidassa saattaa esimerkiksi olla vastakkain kaksi viranomaistahoa, joilla on erimielisyys tietyn sopimuksen ehtoista. HLL 72 § säättää muista hallintolainkäytössä käsiteltävistä asioista, joilla tarkoitetaan esimerkiksi tahdonvastaiseen hoitoon määräämiseen koskeviin päätöksiin liittyviä alistuksia.

HLL 68 ja 73 §:ien mukaan menettelystä ylimääräisessä muutoksenhausta, hallintoriita-asiassa ja muussa hallintolainkäytössä käsiteltävässä asiassa on soveltuvin osin voimassa, mitä HLL:ssä säädetään valituksesta. Näin ollen virallisperiaatteesta esitetty voi tapauskohtaisesti soveltua myös kyseisiin ryhmiin, mutta fokuksena tässä tutkielmassa on hallintovalituksen käsittely.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) soveltaa virallisperiaatetta eri tavoin esimerkiksi valituksissa ja hallintoriita-asioissa. Hallintoriidan asetelma vaikuttaa virallisperiaatteen soveltamiseen etenkin prosessin mahdollisen kaksiasianosaissuhteen vuoksi. Kun vastakkain on kaksi viranomaistahoa, ei tuomioistuimen selvittämistä vastuun katsota olevan yhtä laaja. Ensimmäisen sitovan päätöksen hallintoriita-asiassa tekee yleensä alueellinen hallinto-oikeus, jolloin hallintoriita-asiat tulevat yleensä KHO:n käsiteltäväksi hallintovalituksina hallinto-oikeuden päätöksestä. Hallintoriita ei siten ole oma tilastoissa näkyvä muutoksenhakulajinsa. Hallintoriitaa sivutaan kaksiasianosaissuhdetta käsiteltäessä luvussa 3.3.2, mutta muutoin tässä tutkielmassa keskitytään valitusasioihin, joissa on osapuolena yksityinen asianosainen.

Oikeuskirjallisuudessa esitetään yleisenä käsityksenä, että virallisperiaate näyttäytyy erilaisena eri asiaryhmissä. Termi asiaryhmä ei kuitenkaan näyttäisi olevan yksiselitteinen. Esimerkiksi

¹⁰ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 1.

korkeimman hallinto-oikeuden tilastoissa valitusasiat on jaettu kaikkiaan yhdeksään asiaryhmään¹¹. Oikeuslaitoksen internetaineistoissa¹² taasen asiaryhmä-termillä viitataan esimerkiksi ”pysäköintivirhemaksuasioihin” ja ”eräisiin sosiaaliasioihin”, jotka eivät yksinään muodosta tilastoissa tarkoitettua ”asiaryhmää”. HLL:ssa termiä ei ole käytetty, joten sieltä asiaan ei löydy ratkaisua. Asiaryhmällä lienee tarkoitetaan viitata keskenään erityyppisiin asioihin. Tämän työn tarkoituksena on löytää virallisperiaatteen soveltamisen yleisiä linjoja, joten tutkielmaa ei ole rajattu vain tiettyihin asiaryhmiin.

Virallisperiaatetta ei ole kyetty täsmällisesti määrittelemään. Laajimmillaan ymmärrettynä virallisperiaatteen sisälle katsotaan kuuluvan kaikki ne säännöt, jotka takaavat tuomioistuimelle oikeuden toimia viran puolesta.¹³ Tässä työssä ei ole tarkoitus perehtyä kaikkiin mahdollisesti viran puolesta tehtäviin toimiin, vaan työ keskittyy virallisperiaatetta ilmentävään HLL 33 §:ään, joka kohdentuu aineellisen totuuden tavoitteeseen ja selvityksen riittävyteen.

1.2.3 Keskeiset käsitteet

Tässä luvussa käydään läpi tämän tutkielman kannalta keskeisiä prosessioikeudellisia käsitteitä. Eräs keskeisimmistä lienee prosessin käsite. Prosessissa on kaksi päävaihetta, joista ensimmäinen on oikeudenkäynti, jossa oikeusseuraamus vahvistetaan (tuomitaan). Prosessin toinen päävaihe on pakkotäytäntö eli vahvistetun oikeusseuraamuksen toteuttaminen tarvittaessa pakkoa käyttäen. Suppeassa merkityksessä prosessilla tarkoitetaan vain oikeudenkäyntiä, kun taas laajassa mielessä siihen sisällytetään myös pakkotäytäntö.¹⁴ Tämä työ käsittelee virallisperiaatetta oikeudenkäynnin aikana, joten prosessi-termiä käytetään sen suppeassa merkityksessä. Hallintoprosessi-termillä tarkoitetaan tässä työssä oikeudenkäyntiä, jossa sovelletaan hallintolainkäyttölakia.

Oikeudenkäynnillä tarkoitetaan nimenomaan tuomioistuimessa (ei esimerkiksi oikaisumenettelyssä) tapahtuvaa laissa säänneltyä menettelyä, jossa oikeusturvan antamisen tarkoituksessa ratkaistaan esimerkiksi julkisoikeudellisia konflikteja. Tuomiovallan käyttäminen tarkoittaa lainsäätäjän vahvistamien normien soveltamista yksittäistapauksiin. Termi lainkäyttö taasen juontuu siitä, että oikeudenkäynnissä käytetään (eli sovelletaan) aineellisoikeudellista lainsäädäntöä ratkaistavana

¹¹ KHO:n käyttämä asiaryhmäjaottelu: 1) valtio-oikeus ja yleishallinto, 2) itsehallinto, 3) ulkomaalaisasiat, 4) rakentaminen, 5) ympäristö, 6) sosiaali- ja terveydenhuolto, 7) taloudellinen toiminta (mukaan lukien liikenne- ja viestintäasiat), 8) verot ja 9) muut asiat. www.kho.fi.

¹² www.oikeus.fi.

¹³ Tarukannel & Jukarainen 2001, s. 45–46.

¹⁴ Virolainen 2007, s. 47.

olevaan yksittäistapaukseen. Hallintolainkäyttö voidaan tätä mukaillen ymmärtää hallinto-oikeudellisen lainsäädännön soveltamisena. Virolaisen mukaan lainkäyttö on laajempi käsite kuin tuomiovallan käyttö, sillä tuomiovaltaa käyttää vain tuomioistuin, kun taas oikeudenkäyntiin ja ulosottomenettelyyn osallistuvat tuomioistuinten jäsenten ohella myös yksityiset asianosaiset edustajineen ja avustajineen.¹⁵ Tässä työssä käsitellään hallintoprosessia pitkälti asianosaisten oikeuksia koskevalla tavalla, jolloin termi hallintolainkäyttö on perusteltu työn otsikkotasolla asti.

Oikeuskirjallisuudessa käytetään runsaasti termiä hallintolainkäyttöelin. Termi kattaa hallintotuomioistuinten lisäksi erilaiset alemmat hallintolainkäyttöelimet, kuten valituslautakunnat. Sama koskee termiä muutoksenhakuelin. Hallintolainkäyttölaisissa vuorostaan käytetään termiä valitusviranomainen, joka kattaa samoin sekä hallintotuomioistuimet että muutkin toimielimet niiden soveltaessa hallintolainkäyttölakia. Hallintotuomioistuin-termillä viitataan tässä työssä yleisiin, alueellisiin hallintotuomioistuihin ja KHO:een.

1.3 Tutkielman oikeuslähteet

1.3.1 Aineisto

Juridisessa tulkinnassa käytetään useita erilaisia tulkintaperusteita, ja oikeuslähteen käsite voidaan ymmärtää ja määritellä monin eri tavoin. Juridisen tulkinnan avainryhmänä pidetään varsinaisia juridisia perusteita, johon kuuluvat muun muassa laki, maan tapa, lainsäätäjän tarkoitus ja lain ratio, oikeusvertailevat ja oikeushistorialliset argumentit sekä tuomioistuinratkaisut. Ahtaimman määritelmän mukaan oikeuslähteiksi hyväksytään ainoastaan virallislähteet, joita ovat laki, maan tapa, lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut.¹⁶

Lain korostettu asema johtuu siitä, että jokainen juridinen ratkaisu on voitava sitoa lakiin. Ellei kirjoitettua lakia ole, maan tapa saa etuoikeuden muihin lähteisiin nähden, kunhan se on kohtuullinen. Lain ja maan tavan jälkeen seuraavaksi tärkein on lainsäätäjän tarkoitus, joka pyritään löytämään lainvalmisteluaineistosta.¹⁷ Tässä työssä lainvalmisteluaineistoa edustaa esimerkiksi hallintolainkäyttölain säätämiseen johtanut hallituksen esitys. Tuomioistuinratkaisujen merkitystä käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

¹⁵ Virolainen 2007, s. 48–49.

¹⁶ Aarnio 1989, s. 218–219.

¹⁷ Aarnio 1989, s. 255–256.

Aarnion tekemän jaottelun mukaan oikeuslähteiden velvoittavuus lainkäytössä voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Vahvasti velvoittaviin (eli pakollisiin) lähteisiin kuuluvat laki ja maan tapa. Vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden käyttö on pakollista, tai muuten lainsoveltajalle seuraa rangaistus virkavirheestä. Toisen ryhmän muodostavat heikosti velvoittavat oikeuslähteet, joihin kuuluvat lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut. Oikeuslähteen heikosti velvoittavuus tarkoittaa, että oikeuslähde on käytettävä perusteluna, mikäli vastaan puhuvia syitä ei ole. Viimeisen ryhmän muodostavat sallitut oikeuslähteet, joihin kuuluvat muun muassa lainoppi ja oikeusvertailevat argumentit. Hyvä päätös ja päätösperustelu tukeutuvat myös sallittuihin lähteisiin.¹⁸ Aarnion mukaan lainopin tutkija ei käsittele konkreettisia yksittäistapauksia, vaan tieteellisen tulkinnan sisältönä on tyyppitapausten tarkastelu. Kuitenkin tulkitsijan tulee rakentaa tulkintansa saman tulkintaidean mukaan kuin tuomarinkin, mikäli tarkoituksena on tarjota oikeusyhteisön odottamaa informaatiota oikeusjärjestyksen sisällöstä.¹⁹ Mikäli tutkija haluaa tehdä optimaalisen tulkinnan, on hänenkin käytettävä hyväkseen kaikkea asiaan vaikuttavaa aineistoa²⁰.

Lakien esityöt eivät sido lainkäyttäjää, mutta etenkin uuden lain voimaantulon jälkeen ainoa käytettävissä oleva oikeuslähde itse lakitekstin lisäksi on valmisteluaineisto, kun esimerkiksi oikeuskäytäntöä ja maan tapaa ei ole ehtinyt muodostua. Virolaisen mukaan tuomioistuimet yhtyvät ratkaisuisaan esitöissä esitettyihin tulkintoihin helposti ja usein myös kriittittömästi. Ajan myötä esitöiden merkitys vähenee ja ennakkopäätösten merkitys vastaavasti kasvaa.²¹ Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että etenkin korkeimmat oikeudet saattavat antaa lausuntoja lakiehdotuksista. Esimerkiksi vuonna 2010 KHO antoi lausunnon oikeusministeriölle hallintolainkäytön kehittämisen välimietinnöstä ja KHO:n edustajat olivat jäseninä hallintoasioiden oikeudenkäynnin kehittämistä (ns. Mäenpään prosessityöryhmä) pohtineessa työryhmässä.²² Tällä tavoin tuomioistuimet ovat usein mukana muotoilemassa säädöksiä ja esitöiden materiaalia.

Tässä tutkielmassa käytän niin vahvasti ja heikosti velvoittavia kuin sallittujakin oikeuslähteitä. Pohjana työlle toimii hallintolainkäyttölaki esitöineen. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisällöstä on sen keskeisyyden vuoksi olemassa runsaasti sekä kotimaista että kansainvälistä oikeudellista sääntelyä ja tuomioistuinratkaisuja. Oikeudenkäyntiä ei niissä kuitenkaan pääsääntöisesti tarkastella hallintoprosessin saati virallisperiaatteen näkökulmasta. Tästä syystä

¹⁸ Aarnio 1989, s. 220–222.

¹⁹ Aarnio 1989, s. 56–57.

²⁰ Aarnio 1989, s. 222.

²¹ Virolainen 2007, s. 94.

²² KHO:n vuosikertomus 2010, s. 13. www.kho.fi.

lisätietoa on täytynyt hakea oikeuskirjallisuudesta. Olennaisia kirjallisuuslähteitä työssäni ovat prosessioikeudellinen, hallinto-oikeudellinen ja ihmisoikeustutkimuksellinen oikeuskirjallisuus. Aineistona käytetään lisäksi hallintotuomioistuinten ratkaisuja, joista tarkemmin kerrotaan luvussa 1.3.3.

1.3.2 Ennakkopäätökset

Oikeuskäytännön asema oikeuslähteenä saa aikaan kysymyksen, onko lainkäyttöpäätös ymmärrettävä vain yksittäiseen oikeudelliseen ongelmaan annetuksi jälkikäteiseksi ja ainutkertaiseksi ratkaisuksi, vai onko sillä tämän ohella myöhempää lainkäyttöä sitovasti ohjaava merkitys²³. Tuomioistuin toimii samanaikaisesti sekä yleisellä oikeusnormien tasolla että konkreettisten ratkaisutilanteiden tasolla. Ratkaisun ytimenä on konkreettisen oikeussuhteen muuttaminen tai vahvistaminen. Kuitenkin ratkaisuilla on samalla oikeutta luova vaikutus, joka vahvistaa, tulkitsee tai muuttaa aiemmin käytettyjä normeja. Näin ollen sillä, mihin oikeusnormeihin ratkaisussa viitataan ja miten niiden avulla yksilöidään tapausta, on vaikutusta tulevaisuudessa tapahtuviin ratkaisuihin.²⁴ Huomionarvoista on myös se, että ennakkopäätöstä voidaan käyttää oikeuslähteenä riippumatta siitä, mikä ennakkopäätöksen tekijän tarkoitus ratkaisua tehtäessä on ollut²⁵.

Aerin mukaan ennakkopäätökset voidaan jakaa kahteen ryhmään, deklaratiiivisiin ja demonstratiivisiin ennakkopäätöksiin. Deklaratiiviset ennakkopäätökset sisältävät lainsäännöksiin verrattavia yleistyksiä, kun taas demonstratiivinen ennakkopäätös havainnollistaa tiettyä kysymyksenasettelua. Merkittävä osa KHO:n ennakkopäätöksistä voidaan Aerin mukaan luokitella lähinnä demonstratiivisiksi ennakkopäätöksiksi, jolloin niiden käyttöalue on suhteellisen suppea. Tämä tulee huomioida sikäli, että pelkästään yksittäistapausta konkretisoivat päätökset eivät sisällä sääntöä, jolla voisi olla laajempaa sitovuutta.²⁶ Näin ollen KHO:n päätöksistä ei tulisi tehdä liian laajoja johtopäätöksiä.

Normien tulkinta ja soveltaminen kunkin lain alaan kuuluvissa perustilanteissa nähdään melko ongelmattomana, joten perustilanteita varten ei ole tarvetta antaa ennakkopäätöksiä. Ennakkopäätöksiä annetaankin useimmin hankalissa ja yllättävissä yksittäistapauksissa.

²³ Laakso 1990, s. 98.

²⁴ Tolonen 2003, s. 123.

²⁵ Aer 2010, s. 180.

²⁶ Aer 2010, s. 184.

Ennakkopäätökset eivät siten anna yleiskuvaa tietyn normin soveltamisesta. Demonstratiiviset ennakkopäätökset eivät koske normien soveltamisen perustapauksia, vaan ennemminkin soveltamisalan rajoja ja poikkeamia pääsäännöstä.²⁷ Näin ollen voisi ajatella, että ennakkopäätökset täydentävät ja konkretisoivat muualta hankittua kuvaa normin soveltamisesta.

Korkeimpien oikeuksien ennakkopäätösten asemasta oikeuslähteinä on käyty Suomessa paljon keskustelua²⁸. Tolosen mukaan nykyään vallitsee yksimielisyys siitä, että sanalla “ennakkotapaus” ei tarkoiteta ainakaan ehdotonta sitovuutta kuten angloamerikkalaisessa maailmassa käsitteellä ”precedent”²⁹. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja ei siis nähdä alempia viranomaisia ehdottomasti oikeudellisesti sitovina. Tätä puoltava argumentti on perustuslailla (PL) säädetty tuomioistuinten riippumattomuuden periaate (PL 3 §).³⁰ Ennakkopäätöksistä voidaan aina poiketa, kun poikkeamiselle on olemassa asianmukaiset perusteet³¹.

Vaikka ennakkopäätökset eivät ole oikeudellisesti sitovia, pidetään niitä kuitenkin yleisesti tosiasiallisesti sitovina. KKO ja KHO pyrkivät prejudikaateilla ohjaamaan oikeuskäytäntöä ja turvaamaan sen yhtenäisyyttä.³² On vaadittu, että KHO:n tulisi keskittyä laintulkinnan ohjaamiseen ennakkopäätösten kautta etenkin valitusluvan alaisissa asiaryhmissä³³. Ennakkopäätösten sitovuus pohjautuu niiden perusteluiden painavuuteen³⁴. Tämä vaatisi päätöstekstin kirjoittamisessa yksittäisestä päätöksestä kohti laajempia periaatteita etenevää perustelua.

Aerin mukaan ennakkopäätösten vaikuttavuus riippuu siitä, miten tiukasti ylemmät instanssit pitäytyvät omiin ennakkopäätöksiinsä ja vahtivat niiden noudattamista³⁵. Pääsääntöisesti alempien hallintolainkäyttöviranomaisten on tunnettava ja noudatettava vakiintunutta oikeuskäytäntöä oikeusvarmuuteen liittyvän kansalaisten yhdenvertaisuuden vuoksi³⁶. Käytännössä KHO:n ratkaisuja käytetäänkin prejudikaatteina, kun alemmat oikeusasteet pyrkivät sovittamaan ratkaisunsa ylimmän oikeusasteen kannan mukaisiksi, jolloin prejudikaatti voi käytännössä

²⁷ Aer 2010, s. 185–186.

²⁸ Aer 2010, s. 186–187.

²⁹ Tolonen 2003, s. 123.

³⁰ Laakso 1990, s. 100–104; samoin Tolonen 2003, s. 123.

³¹ Aarnio 1989, s. 232.

³² Virolainen 2007, s. 93.

³³ Aer 2010, s. 180.

³⁴ Aarnio 1989, s. 232.

³⁵ Aer 2010, s. 180.

³⁶ Laakso 1990, s. 100–104; samoin Tolonen 2003, s. 123.

muodostua oikeuslähteen luonteiseksi käyttäytymisnormiksi³⁷. Koska alempien hallintolainkäyttöviranomaisten päätöksistä voidaan valittaa, olisi hyvin todennäköistä, että valitusviranomaisen muuttaisi alemman viranomaisen päätöksen oman kantansa mukaiseksi.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että ennakkopäätöksiä ei tulisi pitää vain tuomioistuimen sellaisena julkaisemia ratkaisuja, vaan itse asiassa kaikkia tehtyjä ratkaisuja, joilla voidaan katsoa olevan ohjaavaa merkitystä lain soveltamisessa ja oikeudellisessa argumentoinnissa. Esimerkiksi Aarnion mukaan oikeuslähteeksi voidaan katsoa kaikki sellaiset lainkäyttöviranomaisten päätökset, joilla on merkitystä tulkinnan perusteluna.³⁸ Näin ollen prejudikaattiarvoa ei ratkaisisi päätöksen antaja vaan sen käyttäjä, esimerkiksi tutkija. Tässä eri tahojen näkökulmat kuitenkin poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi Virolaisen mukaan ennakkopäätöksiä tulee pitää ainoastaan prejudikaatteina julkaistuja ratkaisuja.³⁹

Etenkin hallintoviranomaisten näkökulmasta vaikuttaisi luontevalta määritellä ennakkopäätöksiksi vain korkeimman hallinto-oikeuden sellaisina julkaisemat ratkaisut⁴⁰. Näin voitaisiin saavuttaa suurempi varmuus siitä, että hallintoviranomaisissa soveltamismalleina käytettävien tapausten päätöserustelut on annettu ymmärrettävästi ja yleistettävämpää ja periaatetasoisempaa soveltamista ajatellen. Viranomaisten tietämys keskeisestä oikeuskäytännöstä lisää oikeusvarmuutta ja kansalaisten keskinäistä tasa-arvoa.

1.3.3 Oikeustapaukset tutkimuksessa

Tuomioistuinratkaisut nähdään hyödyllisiksi lähteiksi voimassa olevan oikeuden sisältöä selvittävässä tutkimuksessa. Oikeustapausten käyttöarvoon tutkimuksessa vaikuttavat monet tekijät. Suurin osa valitusasioista ratkaistaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa viiden tuomarin kokoonpanossa. Merkittävimpinä ratkaisuina voidaankin pitää täysistuntoon siirrettyjä ratkaisuja, ja etenkin yksimielisiä täysistuntoratkaisuja. Lisäksi prejudikaattiarvoon vaikuttaa ratkaisun ikä. Hallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä tapahtuu paljon muutoksia, joten vanhaan ratkaisuun tulee tapauskohtaisesti suhtautua varovaisemmin kuin tuoreeseen. Lisäksi saman oikeusohjeen

³⁷ Aer 2010, s. 186–187; samoin Virolainen 2007, s. 94.

³⁸ Aarnio 1989, s. 231–232.

³⁹ Virolainen 2007, s. 93.

⁴⁰ Laakso 1990, s. 100–101.

sisältävien ratkaisujen paljous vakiinnuttaa oikeuskäytäntöä ja tarjoaa näin ollen vahvemman prejudikaattiarvon.⁴¹

Korkein muodollinen prejudikaattiarvo on KHO:n vuosikirjaan otetuilla ratkaisuilla⁴². KHO on vuodesta 1918 lähtien julkaissut vuosikirjassaan ratkaisuselosteet periaatteellisesti merkittävimmistä päätöksistään (vuosikirjaratkaisut). Vuosikirjaan valitaan päätökset, joilla on merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai joilla on muutoin yleistä merkitystä.⁴³ Vuosikirjaratkaisujen alussa mainitaan lyhennettynä ratkaistu oikeuskysymys ja olennaisimmat sovelletut lainkohdat. Lisäksi KHO julkaisee lyhyitä ratkaisuselosteita, joissa esitellään lyhennelmiä ratkaisujen merkittävistä kohdista. Kaikki KHO:n ratkaisuselosteet vuodesta 1944 lähtien ovat saatavilla Valtion sähköisessä säädöstietopankissa Finlexissä⁴⁴, jota on käytetty lähteenä tässä tutkielmassa.

Ratkaisun oikeudellinen ydin on mahdollista löytää oikeustapausanalyysillä, eli analysoimalla tapauksen tosiseikastoa ja päätösperusteluita⁴⁵. Tolosen mukaan tuomioistuimen ratkaisulla on aina kaksi puolta, joista löytämisyyhteydeksi (context of discovery) kutsuttu osoittaa, miten tuomioistuin päätyy ratkaisuun, ja perusteluyhteys (context of justification) miten se perustelee ratkaisunsa. Nämä puolet eivät ole kuitenkaan irrallisia vaan tuomioistuin hakee sellaista ratkaisua, jota se voi myös perustella. Perusteluvollisuus onkin olennainen oikeusvaltiollisuuden vaatimus.⁴⁶ Oikeus saada perusteltu päätös on kirjattu PL 21 §:ään oikeusturvan osaksi. Oikeustapausten analysointi ei kuitenkaan ole helppo tehtävä, sillä ratkaisujen perustelut saattavat käytännössä olla huomattavan niukat.

Aerin mukaan ratkaisut ovat kannanotto yksittäiseen tapaukseen, jolloin päätösperustelut laaditaan kunkin ratkaisun tosiasiallisten ominaispiirteiden mukaisesti. Siten julkaistuista ratkaisuista ei ole helppo osoittaa merkittäviä tulkintalinjoja, jotka ilmaisisivat prejudikaattinormiksi täsmällisen ratkaisuperiaatteen. Vasta laajemman tapausjoukon tulkinnalla voitaisiin pyrkiä ilmaisemaan ratkaisujen taustalla oleva yleisempi prejudikaattinormi.⁴⁷

⁴¹ Laakso 1990, s. 110.

⁴² Laakso 1990, s. 102.

⁴³ Vuosittain noin sata ratkaisua julkaistaan KHO:n vuosikirjassa. www.kho.fi.

⁴⁴ www.finlex.fi.

⁴⁵ Laakso 1990, s. 109.

⁴⁶ Tolonen 2003, s. 119.

⁴⁷ Aer 2010, s. 190.

Oikeustapausanalyysissä on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että tuomioistuin rajoittuu käsittelemään asiaa vain valittajan esittämien vaatimusten osalta. Yleisen prosessioikeudellisen periaatteen mukaan tuomioistuin ei voi tuomita enempää eikä muuta kuin mitä asiassa on vaadittu (*ne eat judex ultra petita partium*). Näin ollen tapauksen ratkaisusta ei voi lukea tätä enempää. Lisäksi on huomioitava *reformatio in peius* -kielto, eli kielto muuttaa päätöstä valitusasteessa asianosaisen vahingoksi.⁴⁸ Hallintotuomioistuin ei lähtökohtaisesti voi muuttaa valituksenalaista päätöstä viran puolesta valittajalle epäedulliseen suuntaan, jos vastapuoli ei ole valittanut samasta päätöksestä. Hallintoprosessissa *reformatio in peius* -kiellolla on ollut merkitystä lähinnä veroja ja maksuja koskevissa asioissa.⁴⁹ Asianosaisen valittaessa esimerkiksi liian korkeista maksuista ei oikeudenkäynnissä voida tuomita hänen vahingokseen kovempia maksuja. Mikäli asiassa on valittajina useita eri intressitahoja, voidaan päätöstä tarvittaessa muuttaa jonkun tahon eduksi, vaikka päätös samalla olisi toisen tahon vahingoksi.

Iura novit curia -periaatteen mukaisesti tuomioistuin tuntee tapaukseen sovellettavan lain viran puolesta. Aarnion mukaan *iura novit curia* -periaatteen korostaminen lisää tuomioistuimen perusteluvollisuutta. Mikäli tuomioistuin sulkee pois asianosaisten esittämän selvityksen oikeuden sisällöstä, tulee sen samalla esittää seikkaperäisempiä tuomioperusteluita.⁵⁰ Koska tuomioistuimen tehtävä on tuntea laki, todistustaakka lankeaa sille, joka haluaa poiketa tuomioistuimen esittämästä tulkinnasta⁵¹. *Iura novit curia* -periaatteen vuoksi voidaan ajatella, että tutkijan tulee artikuloida riittävät ja uskottavat perusteet auktoriteetin kannanotoista poikkeaville tulkinnoille.

Tätä tutkielmaa varten on käyty läpi KHO:n ja yleisten alueellisten hallinto-oikeuksien päätösarkistot Finlexistä hakusanalla ”virallisperiaat*”, jolloin tulokseksi tuli 11 osumaa KHO:sta ja 17 tapausta alemmasta muutoksenhakuasteesta⁵². Ratkaisujen vähäinen määrä on yllättävä, sillä virallisperiaatetta pidetään keskeisenä ja yleisesti sovellettuna periaatteena. Virallisperiaatteen käyttöä ei yleensä erikseen artikuloida ratkaisuihin, vaan suurin osa viran puolesta tehtävistä vaiheista on rutiininomaista esivalmistelua. Ratkaisujen vähyydestä ja luonteesta johtuen niistä ei voine tehdä kovin vaikuttavia oikeustapausanalyysyjä. Pääsääntöisesti virallisperiaatteen käytön tunnistaminen ratkaisuista vaatisi huomattavan suuren selvityksen tekemistä, johon pro

⁴⁸ Laakso 1990, s. 110–111; Tarukannel & Jukarainen 2001, s. 31.

⁴⁹ Mäenpää 2007, s. 502.

⁵⁰ Aarnio 1989, s. 249–250.

⁵¹ Aarnio 1989, s. 256.

⁵² Hakuehdot ”selvit* viran puolesta” ja ”hallintolainkäyttölain 33 §” eivät vuorostaan tuottaneet riittävän relevantteja osumia. Haku on tehty 16.2.2012.

gradu -tutkielman rajattu laajuus ei ole antanut mahdollisuutta. Alempien hallintolainkäyttöelinten, esimerkiksi erilaisten valituslautakuntien, ratkaisuja ei ole käyty läpi, sillä tutkielman keskiössä ovat hallintotuomioistuimet, ja usein periaatteellisesti tärkeät hallinto-oikeudelliset valitusasiat tulevat lopulta hallinto-oikeuksien ja KHO:n ratkaistavaksi.

2 Hallintolainkäytön peruslähtökohdat

2.1 Hallintoprosessi prosessilajina

2.1.1 Hallintoprosessin tausta

Hallintoasioita koskevan oikeudenkäyntimenettelyn prosessuaaliset perusteet määriteltiin ensimmäistä kertaa yhtenäisesti ja säädännäisesti hallintolainkäyttölailla (584/1996) vuonna 1996⁵³. Hallintolainkäyttölakia koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin, että hallintoprosessimenettelystä ei ollut siihen mennessä olemassa riittävää lainsäädäntöä. Sääntelyn puutteen katsottiin aiheuttaneen ongelmia muun muassa suullisten käsittelyjen pitämisessä, oikeudenkäyntikulujen korvaamisessa ja virallisperiaatteen soveltamisessa.⁵⁴ Olennaisin virike hallintoprosessin säädännäiselle määrittelylle saatiin eurooppalaisen oikeusvaltio-, oikeusturva- ja oikeudenkäyntikäsityksestä. Etenkin EIS:n oikeusturvan saatavuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset olivat olennainen vaikutin yhtenäisen prosessilain säätämislle. Samoin asiaan vaikutti Suomen jäsenyys EU:ssa, joka edellyttää jäsenvaltioiden oikeusturvajärjestelmän takaavan tehokkaan tuomioistuinkäsittelyn.⁵⁵

Hallintolainkäyttölaki on oikeudenkäymiskaaren (4/1734) rinnastettava yleislaki. Oikeudenkäymiskaari (OK) on yleisen lainkäytön yleislaki, joka sääntelee oikeudenkäyntiä riita- ja rikosasioiden käsittelyssä. Hallintoprosessin menettelyperiaatteiden mallina on soveltuvin osin käytetty yleisen lainkäytön menettelyperiaatteita, etenkin indispositiivisissa riita-asioissa sovellettavaa menettelyä.⁵⁶ Indispositiivista riita-asiaa asianosaiset eivät voi ratkaista keskinäisellä sopimuksellaan, esimerkiksi tästä Mäenpää nostaa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat asiat. Yleensä riita-asioissa taasen sopimuksen tekeminen on mahdollista. Koska hallintoprosessin kohde on hallinto-oikeudellinen oikeussuhde, ei siihen kohdistuvaa oikeusriitaa voi yleensä sopia,

⁵³ Halila 2000, s. 1; samoin Mäenpää 2010, s. 219.

⁵⁴ HE 217/1995 vp, s. 17.

⁵⁵ Mäenpää 2010, s. 221.

⁵⁶ Halila 2000, s. 68; samoin Mäenpää 2007, s. 85–86.

sillä oikeussuhteen sisällön tulee määräytyä lain mukaan. Tämän takana on hallinnon lainalaisuusperiaate.⁵⁷

HLL sisältää keskeiset säännökset valituksesta ja eräistä muista hallinto-oikeudellisista oikeusturvakeinoista sekä niiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä⁵⁸. Hallintolainkäyttölakia koskevan hallituksen esityksen mukaan hallintolainkäytössä on tyypillisimmillään kysymys muutoksenhausta hallintopäätökseen. Hallintopäätös on perusmuodoltaan hallintoviranomaisen yksittäisessä asiassa tekemä yksipuolinen oikeudellinen toimenpide, jolla ratkaistaan jonkun oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen vaikuttava asia. Hallintopäätöksen tekeminen on julkisen hallintovallan käyttämistä ja usein sen taustalla on yksityisen ja julkisen intressin yhteensovittaminen.⁵⁹

Hallintoprosessin erityispiirteet aiheutuvatkin siitä, että oikeudenkäynnin kohteena on yksityisen ja hallintoviranomaisen väliseen julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuva oikeusriita. Hallintoprosessin erityispiirteitä muun muassa viranomaisen oikeussuhteessa käyttämä julkinen valta, oikeussuhteen lakisidonnaisuus ja ei-dispositiivisuus, viranomaisen tiedollisesti ja taloudellisesti vahva asema sekä oikeussuhteen sisältöön usein kiinnittyvät yleisen edun vaatimukset. Hallintoprosessin erityispiirteitä ovat myös yleinen muutoksenhakuoikeus ja esitettävän selvityksen pääosin kirjallinen muoto.⁶⁰

Hallintolainkäyttölakia koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin, että hallintolainkäyttöasiat ovat yleisten tuomioistuinten asioita monipiirteisempiä. Oikeudenkäymiskaari on kirjoitettu kahta erilaista asiaryhmää eli riita- ja rikosasioita ajatellen. OK:ssa on sekä molempia asiaryhmiä koskevia yhteisiä säännöksiä että erityissäännöksiä kummallekin asiaryhmälle. Hallintolainkäytössä sen sijaan on useita eri asiaryhmiä, joiden katsotaan eroavan prosessuaalisestikin toisistaan. Saman prosessimuodon pitää nimittäin soveltua esimerkiksi päihdehuolto- ja kaivosasioiden käsittelyyn. Hallintoprosessissa pyritään ottamaan viran puolesta huomioon erityisesti hallintotuomioistuimen asiakkaan erityispiirteet. Hallintolainkäytön säännöksiä ei ole näin ollen voitu laatia pelkästään yhtä

⁵⁷ Mäenpää 2007, s. 86.

⁵⁸ LaVM 5/1996 vp, s. 1.

⁵⁹ HE 217/1995 vp, s. 19.

⁶⁰ Mäenpää 2010, s. 226.

tai muutamaa asiaryhmää ajatellen. Tämän vuoksi yleissäännöksistä ei ole voitu hallintolainkäyttölaissa tehdä yhtä yksityiskohtaisia kuin oikeudenkäymiskaassa.⁶¹

Hallintolainkäytössä myös esiintyy monimutkaisempia prosessikysymyksiä kuin yleisessä lainkäytössä. Tästä esimerkkeinä on mainittu asianosaisaseman, puhevallan käytön ja valitusoikeuden määräytyminen. Lisäksi nostetaan esille, että hallinto-oikeudellinen valitus on myös hallinnon lainalaisuusvalvonnan yksi muoto. Nämä seikat vaikuttavat hallintolainkäytössä noudatettaviin prosessiperiaatteisiin, erityisesti lainkäyttöviranomaisen tutkimisvallan laajuuteen ja velvollisuuteen selvittää asian tosiasiapuoli tarvittaessa viran puolesta. Hallintoprosessin ominaispiirteitä on hallituksen esityksessä haluttu korostaa, eikä ole pidetty mahdollisena, että yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön sääntely voisi esimerkiksi tapahtua yhteisellä prosessilailla.⁶²

Hallintoprosessi eroaa muillakin tavoin yleisestä prosessista. Hallintolainkäytössä ei yleensä ole samanlaista merkitystä esimerkiksi todistustaakkaa koskevilla säännöillä ja muilla todistelukysymyksillä. Hallintoprosessissa ei juurikaan käytetä esimerkiksi todistajan kuulemista todistuskeinona. Syynä tähän pidetään etenkin lainkäyttöviranomaisen laajaa velvollisuutta selvittää oma-aloitteisesti asian tosiasiapuoli, ja lisäksi riidan kohteena ovat usein pelkästään oikeuskysymykset, ei niinkään tapahtumien kulku tai muut tosiasiat.⁶³ Hallintolainkäytössä asian selvittäminen painottuu kirjalliseen aineistoon, mitä voidaan kutsua myös asiakirjatodisteluksi⁶⁴.

Oikeuden toteutumisen perusedellytyksenä voidaan pitää, että ratkaisun perustaksi asetettava tosiseikasto vastaa todellisuutta. Tämä asettaa vaatimuksia menettelyn selkeydelle ja vastuuta asioiden selvittämisestä hallintotuomioistuimelle.⁶⁵ Hallintolainkäyttö on pyritty järjestämään siten, että yksityinen henkilö pystyy hoitamaan sen itse ilman oikeudellista apua. Asian vireillepano on suhteellisen helppoa ja käsittelyn kirjallisen muodon katsotaan helpottavan yksityisten omatoimisuutta. Tällaista hallintoprosessin joustavuutta tukee myöhemmin esiteltävä tutkintamenetelmä.⁶⁶

⁶¹ HE 217/1995 vp, s. 20.

⁶² HE 217/1995 vp, s. 11.

⁶³ HE 217/1995 vp, s. 21.

⁶⁴ Hallberg 2001, s. 61.

⁶⁵ Hallberg 2001, s. 68.

⁶⁶ HE 217/1995 vp, s. 21.

Oikeudenkäymiskaari (OK) vaikuttaa hallintolainkäytössäkin. Hallintolainkäyttölaissa viitataan suoraan oikeudenkäymiskaareen muun muassa useissa asian käsittelyä ja selvittämistä koskevissa HLL 7 luvun säännöksissä. Oikeudenkäymiskaaresta voidaan muutenkin johtaa hallintolainkäyttöön soveltuvia periaatteita silloin, kun kysymyksestä ei ole nimenomaisia säännöksiä hallintolainkäyttölaissa.⁶⁷ Näin ollen oikeudenkäymiskaari ja siitä seuraavat prosessioikeudelliset periaatteet vaikuttavat myös hallintolainkäytössä.

Yleisistä prosessioikeudellisista periaatteista viitattiin luvussa 1.3.3 jo reformatio in peius sekä iura novit curia -sääntöihin. Vesiylioikeuden⁶⁸ tapauksessa 129/1994 viitataan esimerkiksi lis pendens -sääntöön eli vireilläolovaikutukseen. Vireilläolovaikutuksen vuoksi asia voi olla käsiteltävänä vain yhdessä oikeudenkäynnissä kerrallaan. Jos tuomioistuimessa yritetään nostaa kanne sellaisesta asiasta, joka on jo oikeudenkäynnin kohteena, tulee tuomioistuimen jättää tämä toinen samaa asiaa koskeva kanne viran puolesta tutkimatta.⁶⁹ Kyseisessä tapauksessa vesiylioikeus kumosi vesioikeuden päätöksen ja palautti asian vesioikeudelle uudelleen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi hallintoprosessissa vasta sen jälkeen, kun rikosoikeudenkäynnistä olisi olemassa lainvoimainen ratkaisu. Näin hallintoprosessi on jatkuvassa ja kiinteässä yhteydessä yleiseen prosessioikeuteen.

Kansainvälisenä ihmisoikeutenakin turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskee kaikkia prosessilajeja, niin siviili-, rikos- kuin hallintoprosessiakin. Näistä rikosprosessi on kansainvälisesti erityisen säännelty. Rikosprosessin katsotaan puuttuvan kaikkein konkreettisimmin yksilön oikeuksiin ja vapauksiin. Toisaalta suoraan hallintoprosessia koskevan vähäisemmän erityissääntelyn voidaan katsoa johtuvan myös siitä, että kaikissa oikeusjärjestyksissä ei ole erillistä hallintoprosessia omine hallintotuomioistuimineen. Tulkinnallisesti rikosprosessia koskevaa sääntelyä on ulotettu koskemaan myös muita prosessilajeja, mikäli on katsottu olevan tarvetta yksilön suojaamiseen. Tätä käsitellään tarkemmin luvussa 3.

2.1.2 Hallintoprosessin oikeuslähteet

Hallintoprosessin oikeuslähteet ovat oikeudellisia perusteita, joita prosessissa tulee noudattaa. Mäenpään mukaan hallintoprosessin oikeuslähteet voidaan jakaa aineellisiin ja prosessuaalisiin

⁶⁷ Haapaniemi 2001, s. 457–458.

⁶⁸ Aiemmin vesilain mukaisten asioiden muutoksenhaku käsiteltiin vesioikeudessa ja vesiylioikeudessa, nykyään Vaasan hallinto-oikeudessa.

⁶⁹ www.nettilaki.com.

lähteisiin. Aineelliset oikeuslähteet liittyvät oikeudelliseen arviointiin ja päätöksenteon sisältöön hallintotuomioistuimessa. Prosessuaaliset oikeuslähteet taas sääntelevät asian vireillepanossa, käsittelyssä ja päätöksenteossa noudatettavaa menettelyä. Aineelliset oikeuslähteet määräytyvät käsiteltävän asian mukaan, eli ne vaihtelevat kulloisenkin asian ja asiaryhmän mukaan. Esimerkiksi verotusta koskevaa muutoksenhakua käsiteltäessä hallintotuomioistuimen on arvioitava viranomaisen päätöksen lainmukaisuutta verolain määrittelemien oikeuksien ja velvollisuuksien puitteissa. Prosessuaaliset oikeuslähteet puolestaan määrittelevät yleisesti kaikissa asioissa noudattavan menettelyn perusteet, jotka kohdistuvat sekä prosessin osapuoliin että hallintotuomioistuimeen.⁷⁰

Hallintoprosessin aineelliset ja prosessuaaliset oikeuslähteet ovat toisiinsa kietoutuneita. Mäenpään mukaan oikeuslähteet on luontevaa ymmärtää toisiinsa funktionaalisesti liittyvinä siten, että prosessuaaliset takeet ja velvoitteet ovat olennainen osa materiaalisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Prosessinormit eivät ole hallintoprosessin itsetarkoitus, vaan niiden tarkoitus on turvata aineellisten oikeuksien toteutumista. Prosessinormit ovat kuitenkin yhtäläillä sitovia kuin aineelliset normitkin, vaikka niiden aineellista oikeutta palvelevaa luonnetta halutaankin korostaa.⁷¹

Hallintolainkäyttölaki on yleislakina keskeisin hallintoprosessia määrittävä oikeuslähde. Hallintolainkäytön soveltamisen on mukauduttava sekä eurooppa- että valtiosääntöoikeudellisiin puitteisiin. Näin ollen eurooppalaisten tuomioistuinten oikeuskäytäntö on tärkeä hallintoprosessin oikeuslähde, kun määritellään prosessin laadullisia vähimmäisvaatimuksia. Myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on merkittävää oikeusturvan saatavuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteita määriteltäessä. Lisäksi kansallinen oikeuskäytäntö ja hallintoprosessin vakiintuneet oikeusperiaatteet ohjaavat tulkintaa.⁷²

Mäenpää sijoittaa hallintoprosessin oikeuslähteissä velvoittavimmalle sijalle eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet, joihin kuuluvat Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, sekä Euroopan unionin oikeus ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Toisena hierarkiassa ovat valtiosääntöoikeudelliset oikeuslähteet, joista korostetuimmassa asemassa ovat oikeusturvaa ja hallintotuomioistuinta koskevat perustuslain säännökset ja lisäksi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. Kolmantena on

⁷⁰ Mäenpää 2007, s. 55.

⁷¹ Mäenpää 2007, s. 55.

⁷² Mäenpää 2007, s. 56.

hallintolainkäyttölaki ja muut prosessilait, neljäntenä kansallinen oikeuskäytäntö, viidentenä hallintoprosessin oikeusperiaatteet ja kuudentena muut hallintoprosessin perusteet. Oikeuslähteiden velvoittavuuden hierarkiassa eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet sijoitetaan tosiaan muiden oikeuslähteiden, myös perustuslain yläpuolelle, vaikka esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus on saatettu voimaan tavallisella lailla (4.5.1990/438).⁷³ Tarkemmin hallintoprosessia säänteleviin kansainvälisiin lähteisiin tutustutaan luvussa 3 ja oikeusperiaatteisiin luvussa 4.

2.1.3 Hallintotuomioistuimet

Perustuslain 3 § määrää, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Lainkäyttöviranomaisten tehtävänä on sekä hallintolainkäytössä että yleisessä lainkäytössä oikeusriidan ratkaiseminen, oikeussuojan antaminen ja sen vahvistaminen, mikä on lainmukaista. Yleensä näitä tehtäviä hoidetaan tuomioistuimiksi organisoiduissa viranomaisissa.⁷⁴ Suomen tuomioistuinjärjestelmä on kaksiahaarainen. Siviili- ja rikosasioissa oikeudenkäynti tapahtuu yleisissä tuomioistuimissa (käräjäoikeudet, hovioikeudet ja korkein oikeus), kun taas hallintoprosessia varten on järjestetty erillinen hallintotuomioistuinorganisaatio. Hallintotuomioistuinorganisaatio on lähtökohtaisesti kaksiportainen: ensimmäisenä asteena toimivat yleiset alueelliset hallintotuomioistuimet, joista muutoksenhaku on ohjattu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeuslain (430/1999) 1 §:ssä on säädetty, että yleisiä alueellisia hallintotuomioistuinta ovat Helsingin, Turun, Hämeenlinnan, Vaasan, Kouvolan, Kuopion, Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet, ja että Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta säädetään erikseen. Hallinto-oikeuslain 3 §:n mukaisesti hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa (586/1996) tai muussa laissa. Hallinto-oikeudet on perustettu vuonna 1995, ja kukin niistä käsittelee lainkäyttöasiat yhden tai useamman (maakuntajakolain (1159/1997) mukaisen) maakunnan alueella. Eräiden asiaryhmien käsittely on kuitenkin keskitetty yhteen tiettyyn hallinto-oikeuteen, jolloin alueellisenkin hallinto-oikeuden tuomiopiirinä on koko valtio. Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeus

⁷³ Mäenpää 2007, s. 56.

⁷⁴ HE 217/1995 vp, s. 23.

käsittelee vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset lupa- ja velvoittamispäätökset, ja Helsingin hallinto-oikeus arvonlisäveroa, tulleja ja valmisteveroa koskevat asiat sekä turvapaikka-asiat.⁷⁵

Hallintolainkäytön tehtävänä on hallintotoimien lainmukaisuuden kontrollointi. Ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttää korkein hallinto-oikeus, joka myös valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan (PL 99 §). Tässä valvontatehtävässä ei ole kyse yksittäisiin lainkäyttöasioihin ja tuomioistuimen riippumattomuuteen puuttumisesta, vaan siihen on luettu lähinnä lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikaisten ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä henkilöstön kouluttaminen.⁷⁶ Lainkäytön joutuisuus on välillisesti yhteydessä esimerkiksi väestön työllisyyteen, sillä hallintolainkäytössä käsitellään muun muassa ympäristölupia ja elinkeinon harjoittamiseen liittyviä asioita.⁷⁷ PL 99 §:n perusteella KHO voi myös tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Hallinto-oikeudellisesti yleiset hallintotuomioistuimet ovat oikeushallinnon alaan kuuluvia, oikeusministeriön alaisia virastoja.⁷⁸

PL 98.3 §:n mukaan tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla. Perustuslaki antaa siis mahdollisuuden erityistuomioistuinten perustamiseen. Hallintotuomioistuinjärjestelmää täydentämään onkin perustettu erityistuomioistuuksia ja lautakuntatyypisiä lainkäyttöelimiä.⁷⁹ Satunnaisten tuomioistuinten asettaminen on kielletty (PL 98.4 §).

Hallinto-oikeuksien lisäksi hallintolainkäyttövaltaa kuuluu myös valitusasioita käsittelemään perustetuille eri hallinnonaloilla toimiville lautakunnille⁸⁰. Tietyissä asioissa ensi asteen hallintoprosessista huolehtivat lautakuntatyypiset muutoksenhakuelimet eli muutoksenhakulautakunnat⁸¹. Toimeentuloturva-asioita käsittelevillä valtakunnallisilla muutoksenhakulautakunnilla onkin käytännössä erittäin suuri merkitys. Ne käsittelevät ensimmäisenä valitusasteena valituksia asioissa, jotka koskevat lähinnä Kansaneläkelaitoksen

⁷⁵ Virolainen 2007, s. 57; samoin www.kho.fi.

⁷⁶ KHO:n vuosikertomus 2010, s. 6. www.kho.fi.

⁷⁷ Hallberg 2001, s. 24–25.

⁷⁸ Virolainen 2007, s. 49.

⁷⁹ Virolainen 2007, s. 58.

⁸⁰ OMMML 4/2011, s. 28.

⁸¹ Virolainen 2007, s. 57–58.

hoitamia etuuksia, työeläkettä, työttömyysturvaa, lakisääteistä tapaturmavakuutusta ja opintotukea. Muiden muutoksenhakulautakuntien merkitys on kuitenkin vähenemässä.⁸²

Sosiaalivakuutus- ja toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakuelimenä ja erityistuomioistuimena toimii vakuutusosoikeus, johon saa valittaa muutoksenhakulautakuntien toimeentuloturva-asioissa antamista päätöksestä ja jossa sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Vakuutusosoikeuden päätöksestä toimeentuloturva-asiassa ei saa tehdä jatkovalitusta. Poikkeuksen muodostavat eräät tapaturmavakuutusasiat, joista valitustie ohjautuu kuitenkin korkeimpaan oikeuteen (KKO). Markkinaoikeuden käsittelemistä asioista hallintolainkäytön alaan kuuluvat kilpailu- ja hankinta-asiat, joista haetaan muutosta KHO:lta.⁸³

KHO:n ratkaistavien asioiden määrä on viime vuosina kasvanut etenkin ulkomaalaisia, sosiaali- ja terveydenhuoltoa, yleis- ja itsehallintoa sekä ympäristöä koskevien asioiden osalta. KHO:een saapuvista asioista yli 80 prosenttia tulee alueellisista hallinto-oikeuksista, joilla on keskeinen merkitys järjestelmän toimivuudelle. KHO:n vuoden 2010 vuosikertomuksessa arvioidaan, että menettely hallintolainkäytössä on onnistuttu pitämään joustavana ja oikeudenkäyntikustannukset kohtuullisina. Hallintotuomioistuinten on juttumäärien kasvusta huolimatta arvioitu suoriutuneen perustuslain mukaisesta oikeusturvatehtävästään verrattain hyvin.⁸⁴

2.2 Oikeusturva ja valitusosoikeus

2.2.1 Oikeusturvafunktio

Hallintolainkäyttö on hallinnon jälkikäteistä valvontaa, ja se on oikeusturvan välttämätön osa. HLL:n esitöiden mukaan hallintolainkäytön tehtävänä on korjata hallinnossa kaikesta huolimatta sattuvat virheet, ratkaista lopullisesti hallinnon alalla syntyvät oikeusriidat sekä antaa varmuus siitä, että hallinnossa menetellään lainmukaisesti.⁸⁵ Näin ollen hallintolainkäyttöä ei nähdä hallinnon jatkeena, vaan hallintolainkäytöllä on oma, oikeusturvan toteuttamiseen liittyvä tehtävänsä. Hallintoprosessin ja sen sääntelyn keskeisin päämäärä on yksilön oikeusturvan toteuttaminen.⁸⁶ Myös virallisperiaatteen käyttö on keino toteuttaa oikeusturvaa⁸⁷. Virallisperiaatteen käyttö

⁸² OMMML 4/2011, s. 28.

⁸³ Virolainen 2007, s. 58–59.

⁸⁴ KHO:n vuosikertomus 2010, s. 4. www.kho.fi.

⁸⁵ HE 217/1995 vp, s. 4.

⁸⁶ Mäenpää 2010, s. 230.

⁸⁷ Tarukannel & Jukarainen 2001, s. 40–41.

tasapainottaa oikeudenkäynnin asetelmaa, jossa yksityinen asianosainen on usein lähtökohtaisesti huonommassa asemassa kuin asiaan liittyvä viranomaisen⁸⁸.

Oikeusvaltion lähtökohtina pidetään julkisen vallankäytön lainalaisuutta, viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden valvontaa ja yksilön oikeuksia tehokkaasti suojaavia oikeusjärjestelyitä⁸⁹. Perustuslain 2 §:n mukaan Suomessa vallitsee oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lainalaisuuden periaate edellyttää hallintomenettelyssä tehtäviltä päätöksiltä lainmukaisuutta. Lainalaisuuden periaatetta tukee myös PL 118 §, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hallintotoiminnan lainmukaisuus ja oikeusturvan toteutuminen on huomioitava sekä julkishallinnossa että julkisoikeudellista hallintotehtävää suoritettaessa. Pyrkimyksenä on saada hallintopäätökset oikeiksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tähän voidaan vaikuttaa monin eri keinoin, muun muassa hallinnossa sovellettavalla materiaalisella lainsäädännöllä ja hallinnon valvonnalla.⁹⁰ Kuitenkin vain muutoksenhaku voi tuottaa oikaisun virheelliseen päätökseen⁹¹.

Oikeusturvalla on keskeinen funktio päätöksenteon ja menettelyn lainmukaisuuden ja asianmukaisuuden takeena. Oikeusturvaa tukevat useat perustuslain säännökset. Perustuslaki takaa, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (PL 6 §). Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat lähtökohtaisesti julkisia (PL 12.2 §). Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PL 21.1 §). Myös ihmisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet takaavat laajemman, yhteiskunnallisen oikeusturvan toteutumista. Keskeisiä tällaisia oikeuksia ovat yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (PL 2.2 §), vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §) ja oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 20.2 §).⁹²

Mäenpään mukaan hallintoprosessissa tulisi toteutua samanaikaisesti kolme oikeusturvan keskeistä ulottuvuutta. Materiaalinen oikeusturva merkitsee sisällöllisesti oikeita ja lainmukaisia päätöksiä, ja

⁸⁸ Hallberg 2001, s. 61.

⁸⁹ Virolainen 2007, s. 43.

⁹⁰ HE 217/1995 vp, s. 4.

⁹¹ HE 217/1995 vp, s. 22–23.

⁹² Virolainen 2007, s. 43.

muodollinen oikeusturva vuorostaan edellyttää selkeää ja ennustettavaa oikeudenkäyntiä. Näitä täydentää menettelyllisen oikeudenmukaisuuden vaatimus, jonka toteuttamiseksi menettelysäännösten on taattava tasapuolinen prosessi. Menettelysääntely ei ole itsetarkoitus, vaan hallintolainkäytössä olennaisinta on sisällöllisen oikeusturvan toteutuminen. Kuitenkin oikeusturvan käytännön takeena on oikeus selkeään ja ennalta määriteltyyn menettelyyn, sillä oikeusturvaa voidaan toteuttaa vain prosessissa, joka on riittävän yksityiskohtaisesti säännelty laissa. Lisäksi Mäenpää korostaa, että myös yksityisen osapuolen tulisi voida kokea menettelyn tasapuoliseksi ja oikeudenmukaiseksi.⁹³

Oikeudenkäynti yleisissä hallintotuomioistuimissa on tärkeää sekä yksityisen oikeusaseman että yleisen edun kannalta⁹⁴. Hallintotuomioistuimissa käsitellään hallintoviranomaisten päätöksiä koskevia valituksia sekä julkisen vallan ja yksityisten välisiin julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin liittyviä riitoja⁹⁵. Ongelmallista on, että hallintoprosessi kohdistuu viranomaispäätösten lainmukaisuuden arviointiin, eikä se siten erityisen hyvin tunnista erilaisia hyvän hallinnon ja joutuisan käsittelyn vaatimuksia, ellei niiden laiminlyönti samalla johda päätöksen lainvastaisuuteen. Mäenpään mukaan myös hallinnon hajautuminen, eriytyminen ja hallintotehtävien siirtäminen yksityisille toimijoille luovat oikeusturvaan katvealueita, joihin hallintolainkäyttölaki ei yllä.⁹⁶ Tämä on ongelmallista yksilön oikeusturvan kannalta. Myös yleisen edun kannalta on arveluttavaa, että julkisia tehtäviä hoitavat yksityiset tahot eivät pysty toimimaan oikeusturvaa takaavalla tavalla.

PL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys on yleisesti korostunut, ja niitä turvataan pääosin juuri hallintoprosessissa. Perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvän hallinnollisen vallan käytön tulisikin kaikilta osiltaan olla tuomioistuinkontrollissa.⁹⁷ Hallintolainkäyttölain säätämisen myötä yhtenä keskeisenä muutoksena edeltävään järjestelmään verrattuna on se, että HLL:n mukaan valitus tehdään aina hallintotuomioistuimeen, jollei muualla erikseen toisin säädetä. Näin ollen luovuttiin pääsäännöstä, jonka mukaan hallintovalitus valtion alemman hallintoviranomaisen päätöksestä tehdään ylemmälle hallintoviranomaiselle.⁹⁸ Mäenpää ehdottaa kaikesta hallinnonsisäisestä muutoksenhausta luopumista, sillä hänen mukaansa hallintoviranomaisilla ei tulisi olla toimivaltaa käyttää

⁹³ Mäenpää 2010, s. 225–226.

⁹⁴ Mäenpää 2010, s. 224.

⁹⁵ Virolainen 2007, s. 56.

⁹⁶ Mäenpää 2010, s. 224.

⁹⁷ Mäenpää 2010, s. 221.

⁹⁸ HE 217/1995 vp, s. 1.

tuomiovaltaa. Tätä hän perustelee hallintoprosessin ja oikeusturvan yhtenäisyydellä. Hajautuneessa viranomaiskoneistossa kukin toimiala luo omat sisäiset ohjeistuksensa, jolloin muutoksenhakua ei enää välttämättä käsitellä yhtenäisten säännösten mukaan.⁹⁹

Mahdollisia riskejä hallintolainkäytön yhtenäisyydelle aiheutuu hallintoprosessin väljästä sääntelystä. On olennaista, että hallintotuomioistuinten toimivalta määritellään laissa, kun julkisen vallan käytön on muutenkin perustuttava lakiin. Mäenpään mukaan hallintoprosessin säädännäinen määrittely on vähitellen korvaamassa perinteisen, ensisijaisesti tuomioistuinikäytäntöihin perustuvan prosessin. Tämä on laadullisesti merkittävä muutos, jolla hallintotuomioistuinten vakiintuneita käytäntöjä ja hiljaista tietoa pyritään kirjaamaan ja täsmentämään prosessilainsäädännöllä. Samalla voi toteutua paremmin perustuslaillinen toimeksianto säätää lailla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet.¹⁰⁰ Tämä on mielestäni olennaista, sillä hallintoprosessin eräs keskeinen periaate on, että asianosaisen tulisi pystyä itsenäisesti ajamaan asiaansa ja näin saamaan kohtuuhintainen oikeudenkäynti ja tosiasiallinen pääsy tuomioistuimeen. Hallintoprosessin tulee olla riittävän selkeästi säännelty, jotta yksilön oikeusturva voi parhaiten toteutua.

2.2.2 Hallintovalitus

Valitus on säännönmukaisena muutoksenhakekeinona keskeisin hallintolainkäytön oikeusturvakeino. Hallinnon lainalaisuus edellyttää päätösten yleistä valituskelpoisuutta. Hallintojärjestelmämme perusteisiin kuuluu, että hallintoviranomaisen päätöksestä saa valittaa.¹⁰¹ Perustuslain 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiaansa käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

HLL 4 §:n mukaan hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa sen mukaan kuin HLL:ssa säädetään. Lähtökohtaisesti kaikista hallintopäätöksistä voi asianosainen tehdä valituksen. Valittamista ja siinä noudatettavaa menettelyä ohjataan hallintopäätöksiin liitettävissä valitusosoituksissa.¹⁰² Ensi asteen hallinnossa tehdään arvion mukaan vuosittain 20–30 miljoonaa

⁹⁹ Mäenpää 2010, s. 230.

¹⁰⁰ Mäenpää 2010, s. 216–221.

¹⁰¹ HE 217/1995 vp, s. 5.

¹⁰² Mäenpää 2010, s. 227.

valituskelpoista hallintopäätöstä. Väliasteessa näistä ratkaistaan 30 000 ja korkeimmassa hallinto-oikeudessakin karkeasti 4 000 asiaa.¹⁰³

Hallintolainkäyttölain soveltamisala määritellään sen 1 §:ssä. Lakia sovelletaan lainkäyttöön yleisissä hallintotuomioistuimissa. Lakia sovelletaan myös, kun hallintoasiassa tehtyyn päätökseen haetaan muutosta valittamalla tai ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla hallintoviranomaiselta tai muutoksenhakuasioita käsittelemään perustetulta lautakunnalta tai muulta tähän rinnastettavalta erityiseltä viranomaiselta. Päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (6.1 §). Näin ollen asianosaisen asema ja valitusoikeus katsotaan lähtökohtaisesti olevan sillä taholla, jonka oikeudellisia intressejä kyseisessä hallintopäätöksessä on käsitelty, vaikkei päätöstä ole muodollisesti tähän kohdistettukaan. Viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen (6.2 §). Esimerkiksi veroasioissa on valitusoikeus veronsaajia edustavilla veroasiamiehillä. Pelkästään viranomaisen yleinen valvontavelvollisuus ei vielä perusta valitusoikeutta, vaan valitusoikeus tulee olla lailla järjestetty tai valvottavana tulee olla riittävän voimakas julkinen etu. Tämän ratkaisee viime kädessä muutoksenhakuelin.¹⁰⁴

HLL 1 § ei kata oikaisuvaatimusasioiden käsittelyä, vaan ne jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle¹⁰⁵. Hallintolain (434/2003) 49 a §:n mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä sovelletaan kyseistä lakia, jollei sen 7 a luvussa tai muualla erikseen toisin säädetä. Näin ollen oikaisuvaatimusta pidetään hallintomenettelynä, ei hallintolainkäyttömenettelynä. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä sen sijaan voi pääsääntöisesti valittaa hallintolainkäyttölain mukaisesti. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos hallintopäätöstä on oikaisuvaatimusmenettelyssä muutettu tai se on kumottu, oikaisuvaatimuspäätökseen saa hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on 6 §:n tai muun lain mukaan valitusoikeus asiassa (6 a §). Esimerkiksi mikäli asiassa on ollut useita asianosaisia, ja päätöstä on muutettu oikaisuvaatimuksen johdosta toisen asianosaisen hyväksi, saa tappion kärsinyt asianosainen valittaa, vaikkei hän ollut oikaisuvaatimuksen tekijä.

¹⁰³ KHO:n vuosikertomus 2010, s. 4. www.kho.fi.

¹⁰⁴ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 475–477.

¹⁰⁵ LaVM 5/1996 vp, s. 4.

HLL 4 §:n mukaan hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa sen mukaan kuin kyseisessä laissa säädetään. Päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valitusta ei saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista (HLL 5 §). Näin ollen erilaisista vireillepano- tai valmistelutoimista ei yleensä voi erikseen valittaa. Valittaa saa ainoastaan sellaisista toimenpiteistä, joilla on lopullista ja välitöntä oikeusvaikutusta.¹⁰⁶ Yleinen valitusoikeus kaikista viranomaisen tekemistä hallintopäätöksistä toteuttaa hyvin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämää oikeutta päästä tuomioistuimeen. PL 124 § edellyttää oikeusturvan takeiden takaamista myös silloin, kun julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle. Valitusoikeus pitää siten myöntää kaikkiin julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteydessä tehtyihin päätöksiin, esimerkiksi ulkoistamistilanteissa ja ostopalvelujen yhteydessä tehtyihin hallintopäätöksiin.¹⁰⁷ Muutoin yleisen valitusoikeuden sisältö hiljalleen tyhjenisi.

Aloite oikeussuojan saamisesta hallintolainkäyttöteitse riippuu asianosaisesta¹⁰⁸. Hallintotuomioistuimet eivät voi ottaa asioita käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan. Tuomioistuimet eivät voi myöskään valitusasioissa vapaasti päättää tutkittavaksi ottamisesta. Mikäli tutkittavaksi ottamisen ehdot täyttyvät, asia tulee tutkia, sillä tuomioistuimella on ratkaisupakko.¹⁰⁹ Tuomioistuin tutkii aina viran puolesta asian tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Menettelyn edellytysten täyttyminen on ehdotonta tutkittavaksi ottamiselle. Viran puolesta tutkitaan ainakin valituksen tekemisen määräajan noudattaminen, muutoksenhakijan oikeus muutoksenhakuun, valituksenalaisen hallintopäätöksen valituskelpoisuus, valituksenalaiseen päätökseen liitetyn valitusosoituksen oikeellisuus sekä mahdollisesti ensiksi arvioitavat valitusluvan myöntämisen perusteet viran puolesta.¹¹⁰ Lisäksi hallintotuomioistuimen on huolehdittava viran puolesta, että asiaa käsittelemiseksi on saatavilla toimivaltainen ja esteetön kokoonpano.¹¹¹

Hallintolainkäyttöasian käsittelyn pohjana toimii valitus perusteineen. HLL 23 §:ssä säädetään, että valitus tehdään kirjallisesti. Valituskirjelmässä on ilmoitettava seuraavat asiat: 1) päätös, johon haetaan muutosta; 2) miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi; sekä 3) perusteet, joilla muutosta vaaditaan. Lisäksi jos asiassa tarvitaan valituslupa, valituskirjelmässä on ilmoitettava, minkä vuoksi valituslupa tulisi myöntää. Vaatimuksen perusteet

¹⁰⁶ HE 217/1995 vp, s. 22.

¹⁰⁷ Mäenpää 2010, s. 229–230.

¹⁰⁸ Kanninen 1997, palstat 1174–1175.

¹⁰⁹ Virolainen 2007, s. 65.

¹¹⁰ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 196.

¹¹¹ Pohjolainen & Pohjolainen 1996, s. 26.

ovat luonteeltaan lähinnä sellaisia seikkoja, joilla asianosainen pyrkii osoittamaan, että vaatimuksen mukainen ratkaisu olisi oikea.¹¹²

HLL 25 §:n mukaan valituskirjelmään on liitettävä: 1) päätös, johon haetaan muutosta valittamalla, alkuperäisenä tai jäljennöksenä; 2) todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta; sekä 3) asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle. Näin ollen asianosaisen valitus perusteluineen ja liitteineen toimii pohjana valitusasian käsittelylle. HLL 34 §:stä seuraa, että vastapuolen on ilmoitettava perusteensa vaatimuksen kiistämiseksi. Näin ollen asianosaisten on esitettävä ne tosiseikat, jotka tukevat heidän vaatimuksiaan tai vastavaatimuksiaan.¹¹³

Valitusta ei voi lähtökohtaisesti valitusajan päättymisen jälkeen enää muuttaa. HLL 27 §:n 1 momentin mukaan valitusajan päättymisen jälkeen valittaja saa esittää vireillä olevassa asiassa ainoastaan sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Valittaja saa vaatia myös täytäntöönpanon kieltämistä tai tehdä muun sivuvaatimuksen. Olosuhteiden muutoksesta voidaan lain esitöiden mukaan tavallisesti puhua silloin, kun kysymys on seikasta, jota valittaja ei ole voinut ottaa huomioon valitusajan kuluessa.¹¹⁴

HLL 27 §:n 2 momentin mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi. Hallituksen esityksen mukaan perusteilla tarkoitetaan sekä oikeus- että todistusosiseikkoja. Esityksessä todetaan, että käytännössä tulkintaongelmana on, milloin uusi oikeustositseikka johtaa asian muuttumiseen toiseksi. Asiasta ei katsottu voitavan antaa yksityiskohtaisia säännöksiä, vaan kysymys on jätetty lähemmin määräytyväksi oikeuskäytännössä.¹¹⁵ Hallituksen esityksen mukaan HLL 27 § on yleissäännös, jossa esitetään pääperiaatteet ja joka on samalla riittävän joustava hallintolainkäytössä esiintyvissä erilaisissa tilanteissa. Pääsäännöksi on siis määritelty, että valitusajan kuluttua umpeen ei saa esittää uutta vaatimusta, mutta tuomioistuimille on jätetty asiassa harkintavaltaa.¹¹⁶ Lähtökohtana valituksen muuttamisen kieltä voidaan pitää perusteltuna menettelyn sujuvuuden ja muiden mahdollisten asianosaisten näkökulmasta.

¹¹² Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 194.

¹¹³ HE 217/1995 vp, s. 59.

¹¹⁴ HE 217/1995 vp, s. 53.

¹¹⁵ HE 217/1995 vp, s. 54.

¹¹⁶ HE 217/1995 vp, s. 53.

Yleisestä muutoksenhakuoikeudesta huolimatta joissakin asiaryhmissä on voimassa valituskielto, jolloin asiasta ei voi tehdä jatkovalitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskielto on muun muassa pysäköintivirhemaksuasioissa ja eräissä sosiaaliasioissa. HLL 15 §:ssä säädetään, että jos valittaminen on kielletty erityisen säännöksen perusteella, päätöksessä on ilmoitettava valituskiellosta. Ilmoituksessa on mainittava, mihin säännökseen kielto perustuu. Ongelmallisia saattavat olla sellaiset valituskiellot, joissa on kysymys yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta asiasta¹¹⁷. Eräissä asiaryhmissä valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen taasen on luvanvaraista. Tällöin korkein hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee valituksen vain, jos se ensin myöntää valituslupan. Valituslupa vaaditaan erityisesti veroasioissa ja useissa sosiaaliasioissa. Valituslupaa voidaan hakea samalla kirjelmällä, jolla itse valitus tehdään.¹¹⁸ Hallintolainkäyttölain 23 §:ssä säädetään, että jos asiassa tarvitaan valituslupa, valituskirjelmässä on ilmoitettava, minkä vuoksi valituslupa tulisi myöntää.

Yleisen prosessioikeudellisen periaatteen (*ne eat iudex ultra petita partium*) mukaan asiassa ei saa tuomita yli sen, mitä osapuolet ovat vaatineet. Valitus toimii käsittelyn pohjana, eikä tuomioistuin saa tutkia asiaa vaadittua laajemmalti tai antaa ratkaisua muusta kuin on pyydetty.¹¹⁹ HLL:n esitöiden mukaan hallintotuomioistuimille on kuitenkin jätetty harkintavaltaa määrittellä oikeudenkäynnin laajuus. HLL:ssa ei ole etukäteen säännelty, missä määrin valituksen perusteiden esittämisessä ollaan sidottuja siihen, mitä on tuotu esiin asian käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa. Esityksen mukaan pykälässä ei säännellä hallintomenettelyn ja ensimmäisen valitusasteen välisestä suhteesta eli siitä, missä määrin valituksen laajuuteen vaikuttaa se, missä laajuudessa asia on ollut vireillä hallintopäätöstä tehtäessä. Sääntelyn ulkopuolelle on jätetty myös ensi asteen valituksen ja jatkovalituksen välinen suhde.¹²⁰ Tällä tarkoitetaan sitä, että tuomioistuin voi tilanteen mukaan ottaa käsiteltäväkseen oikeudenkäyntiaineistosta nousevia seikkoja, joihin asianosaiset eivät ole vedonneet. Tämä tukee laillisuusperiaatetta, oikeusvarmuutta ja yksilön oikeusturvaa.

Ainakin alemman viranomaisen menettelyn lainmukaisuus voidaan yleensä ottaa viran puolesta huomioon. Esimerkiksi karkean kuulemisvirheen voidaan todeta johtaneen menettelyn lainvastaisuuteen. Myös mikäli päätöstä rasittaisi jokin purkuperuste sen tullessa lainvoimaiseksi, tulee tuomioistuimen ratkaista asia suoraan oikein, eikä jäädä odottamaan mahdollista purkihakemusta. Menettely ei ole ollut lainmukaista myöskään silloin, mikäli valituksenalaisen

¹¹⁷ HE 309/1993 vp, s. 73–74.

¹¹⁸ www.oikeus.fi; samoin Hallberg 2001, s. 90.

¹¹⁹ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 326.

¹²⁰ HE 217/1995 vp, s. 53.

päätöksen tehneellä viranomaisella ei ole ollut asiassa toimivaltaa. Hallinnossa ja hallintolainkäytössä on pääsääntönä, että vain yksi viranomainen on asiallisesti, asteellisesti ja alueellisesti toimivaltainen käsittelemään ja ratkaisemaan kulloinkin kyseessä olevan asian. Viranomaisten toimivalta perustuu hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti aina nimenomaisiin toimivaltanormeihin.¹²¹

Hallintolainkäytön yleisen valitusoikeuden tarkoituksena on hallintoviranomaisen tekemän päätöksen lainmukaisuuden tutkiminen, ei uuden päätöksen tekeminen. Valituksen johdosta virheellinen hallintopäätös voidaan kumota ja joissakin tapauksissa välittömästi oikaista.¹²² Toisinaan päätöksiä myös palautetaan esimerkiksi KHO:sta valituksenalaisen päätöksen tehneelle hallintolainkäyttöelimelle uudelleen käsiteltäväksi.

2.2.3 Kuntalain mukainen valitus

Hallintolainkäyttölain lisäksi hallintotuomioistuimiin tulee tutkittavaksi valituksia kuntalain (365/1995) puitteissa. HLL 8 §:n mukaan valituksesta kunnallisen viranomaisen päätökseen säädetään kuntalaissa. Kunnallisvalitus on yleinen valituskeino haettaessa muutosta kunnallisen viranomaisen päätökseen, tosin monissa asiaryhmissä valitusmuotona on erityissäännöksen perusteella hallintovalitus.¹²³ Kunnallisvalitus eroaa hallintovalituksesta valituksen perusteen esittämisen osalta. Kuntalain 90.2 §:n mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä ainoastaan sillä perusteella, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa, tai 3) päätös on muuten lainvastainen.

Kunnallisvalituksen saa tehdä vain laillisuusperusteella, kun taas hallintovalituksen saa tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella. Tosin hallintovalitustakin arvioidaan pääasiassa vain laillisuus-kriteereiden perusteella, sillä KHO:lla on velvollisuus siirtää tarkoituksenmukaisuutta koskevat kysymykset valtioneuvoston ratkaistavaksi. Tuomioistuimessa tutkitaan onko valituksenalainen päätös lainvastainen ja onko valittajan vaatimus lainmukainen ja oikeutettu. Asiaan vaikuttavat relevantit tosiseikat ja relevantit oikeuslähteet. Mäenpää kohdistaisi tuomioistuimen tuomiovallan ainoastaan hallintopäätöksen lainmukaisuuden arviointiin.

¹²¹ Pohjolainen & Pohjolainen 1996, s. 25.

¹²² Virolainen 2007, s. 65.

¹²³ HE 217/1995 vp, s. 4.

Hallintotuomioistuimen ei tulisi osallistua toimeenpanovallan käyttämiseen eikä ottaa kantaa erilaisten lainmukaisten päätösvaihtoehtojen paremmuuteen tai tarkoituksenmukaisuuteen.¹²⁴

Kunnallisvalitus eroaa hallintovalituksesta myös vaatimusten perusteiden esittämisen osalta. Hallituksen esityksessä korostetaan hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen eroa ja korostetaan kunnallisvalituksen erityispiirrettä. Kuntalain 90.3 § mukaan valittajan tulee esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä, eli valitusajan päättymisen jälkeen ei saa esittää uusia valitusperusteita. Jos muutosta on haettu esimerkiksi sillä perusteella, että päätös on syntynyt esteellisyyden vuoksi virheellisessä järjestyksessä, valitusajan päättymisen jälkeen ei voida vaatia päätöstä muutettavaksi esimerkiksi viranomaisen toimivallan ylityksen vuoksi. Kuitenkin uutta selvitystä aikaisemmin esitetyn valitusperusteen tueksi voidaan esittää.¹²⁵ Kunnallisvalituksen käsittelyssä virallisperiaatteen soveltaminen on siis rajoitetumpaa kuin hallintovalituksen.

Kunnallisvalituksen erityinen piirre hallintovalitukseen verrattuna on valitusoikeuden määräytyminen. Kuntalain 92 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*) sekä asianosaisen lisäksi kunnan jäsen. Asianosaisvalitus on tarkoitettu oikeussuojakeinoksi, kun taas kunnan jäsenyyteen perustuvan valitusoikeuden taustalla on hallinnon valvonnan toteuttaminen¹²⁶. Kunnan jäsenen laaja valitusoikeus voidaan nähdä osasyysiksi siihen, että esimerkiksi valitusperusteiden esittämistä muutoksenhaussa on rajattu.

2.3 Hallintoprosessin keskeiset menettelyperiaatteet

2.3.1 Periaatteet osana oikeusjärjestystä

Oikeusjärjestys koostuu oikeusnormeista (eli oikeussäännöistä) ja oikeusperiaatteista. Oikeusnormit ovat joko/tai –luonteisia, jolloin normi joko soveltuu tilanteeseen tai sitten ei. Oikeusperiaatteita taasen voi soveltaa kerrallaan enemmän tai vähemmän, ja niiden käyttöä punnitaan usein suhteessa toisiinsa. Oikeusperiaatteet nähdään optimointikäskyinä, jotka käskivät toteuttamaan jonkin tavoitteen tai arvon niin täydellisesti kuin on mahdollista samalla huomioiden erilaiset oikeudelliset ja tosiasialliset rajoitukset. Kahden oikeussäännön ristiriidassa vain toista kerrallaan voidaan soveltaa, kun taas erisuuntaisia periaatteita voidaan joutua soveltamaan samanaikaisesti.

¹²⁴ Mäenpää 2010, s. 228.

¹²⁵ HE 217/1995 vp, s. 54.

¹²⁶ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 474.

Oikeudellisessa harkinnassa joudutaan punnitsemaan periaatteiden painoarvoa ja etsimään optimaalista ratkaisua niiden välillä, jolloin merkitykseltään vähäisempi periaate joutuu joustamaan tärkeämmän tieltä. Karkeana ajatuksena punninnassa voidaan pitää perinteistä punnintalakia, jonka mukaan mitä enemmän jokin periaate sivuutetaan, sitä tärkeämpää toisen periaatteen toteutumisen täytyy olla.¹²⁷

Hallintoprosessissa noudatetaan useita menettelyllisiä eli hallintoprosessuaalisia periaatteita. Hallintoprosessin menettelyperiaatteet perustuvat joiltain osin säädännäiseen oikeuteen (kuten lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin) ja osittain puolestaan pitkäaikaiseen käytäntöön ja oikeudelliseen doktriiniin. Oikeuskäytännössä vakiintuneet kriteerit ja vaatimukset antavat periaatteille sekä materiaalista sisältöä että painoarvoa.¹²⁸ Periaatteet ovat yleensä tarkoitettu kaikissa tapauksissa sovellettaviksi ja ovat siten yleisellä tasolla muotoiltuja, joten niiden täsmällisempi sisältö löytyneekin vasta kirjallisuuden ja oikeustapausten kautta.

Hallintoprosessiperiaatteiden tärkeänä tehtävänä on täsmentää oikeudenmukaista menettelyä hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä. Periaatteet määrittelevät yleisiä puitteita oikeudenkäynnin vireillepanolle, oikeudenkäyntimenettelylle ja siinä annettavalle päätökselle. Periaatteet ohjaavat hallintotuomioistuimen ja osapuolten asemaa, sekä tuomioistuimen päätösvaltaa prosessuaalisten säännösten (erityisesti hallintolainkäyttölain) tulkinnassa ja soveltamisessa. Näin ollen periaatteilla on merkitystä prosessinjohdossa ja myös tuomioistuimen harkintavaltaa rajoittavina kriteereinä. Lisäksi hallintoprosessuaalisilla periaatteilla on systematisoiva ja deskriptiivinen tehtävä ilmentäessään hallintoprosessin yleisiä laadullisia vaatimuksia, arvoja ja tavoitteita. Hallintoprosessuaalisten periaatteiden katsotaan lähtökohtaisesti olevan tuomioistuinten toimintaa ohjaavia, muttei oikeudellisesti sitovia. Esimerkiksi hallintolaissa määritellyillä hallinnon oikeusperiaatteilla katsotaan olevan vahva oikeuslähdeasema hallintomenettelyssä, mutta hallintoprosessiperiaatteilla ei katsota olevan vastaavaa asemaa hallintoprosessissa.¹²⁹

Mäenpään mukaan hallintoprosessin keskeiset menettelyperiaatteet voidaan jakaa viiteen ryhmään soveltamistilanteiden ja funktioiden mukaan. Hallintoprosessin menettelyperiaatteet ovat: 1) määräämisperiaate ja virallisiperiaate, 2) käsittelyperiaate ja tutkimisperiaate, 3) vastavuoroisuus- ja

¹²⁷ Virolainen 2007, s. 113–114.

¹²⁸ Mäenpää 2007, s. 85.

¹²⁹ Mäenpää 2007, s. 85–86.

tasapuolisuusperiaate, 4) yleisprosessuaaliset menettelyperiaatteet, 5) aineellisen totuuden periaate ja 6) hallintoprosessuaalinen palveluperiaate. Kyseisessä ryhmittelyssä kaksi ensimmäistä menettelyperiaatetta muodostuvat periaatepareista, joiden sisältö määräytyy hallintolainkäyttömenettelyssä tapauskohtaisesti kahden vastakkaisen periaatteen keskinäisen punninnan tuloksena. Näistä löytyy tutkielman kohteena oleva virallisperiaate. Seuraavat kolme periaatetta liittyvät asian selvittämiseen ja menettelyn asianmukaisuuteen. Viimeinen periaatteista ohjaa prosessisäännösten soveltamista ja hallintoprosessin johtamista.¹³⁰

Menettelyperiaatteiden yhteinen perusta ja tavoite on aineellisen totuuden selvittäminen. Periaatteiden ensisijainen tehtävä on ohjata menettelyllisiä vastuita ja tehtäviä oikeudenkäynnissä. Menettelyperiaatteet liittyvät selvityksen esittämiseen ja käsittelyyn, mutta voivat koskea myös päätöksenteon oikeudellisia perusteita. Menettelyperiaatteet jakavat informaation selvittämiseen liittyviä velvollisuuksia ja vastuuta hallintotuomioistuimen ja prosessin osapuolten välillä. Periaatteiden tarkoituksena on näin ollen varmistaa, että prosessissa päädytään sisällöllisesti mahdollisimman oikeaan ja lainmukaiseen lopputulokseen HLL 33 §:n mukaisesti.¹³¹

Hallintoprosessi on samalla yksi osa prosessioikeuden kokonaisuutta, joten yleiset prosessioikeudelliset tavoitteet ja periaatteet ovat merkittäviä myös hallintoprosessissa. Yleisprosessuaaliset menettelyperiaatteet korostavat hallintoprosessin oikeusvarmuutta, tuomiovallan käytön lainalaisuutta ja riippumattomuutta, prosessiekonomiia sekä oikeudenkäynnin tarkoituksenmukaista järjestämistä.¹³² Yleisiä prosessiperiaatteita tullaan monilta osin käsittelemään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yhteydessä luvussa 3, samoin kuin vastavuoroisuus- ja tasapuolisuusperiaatteita. Tässä luvussa käsitellään seuraavaksi aineellisen totuuden periaatetta, virallis- ja määräämisperiaatteita sekä käsittely- ja tutkimisperiaatteita, joita pidetään keskeisimpinä asian selvittämiseen liittyvinä periaatteina¹³³. Palveluperiaate käydään läpi luvussa 4.2.1.

2.3.2 Aineellisen totuuden periaate

Lainkäytössä tulee huomioida muodollinen ja aineellinen oikeus. Muodollisen oikeuden näkökulmasta on huolehdittava, että menettelysäännöksiä on noudatettu ja että päätöstä tehdessään tuomioistuimella on käytössään kaikki tarvittava aineisto eikä päätöksiä tehdä puutteellisen

¹³⁰ Mäenpää 2007, s. 86–87.

¹³¹ Mäenpää 2007, s. 87.

¹³² Mäenpää 2007, s. 85.

¹³³ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 242.

selvityksen varassa. Hallintolainkäytössä tavoitteena on selvittää mahdollisimman hyvin, mitä todella on tapahtunut, eli pyrkimyksenä on selvittää aineellinen totuus (materiaalinen totuus). Tuomioistuin saa käyttää todistusharkinnassa tietolähteinä kaikkia asiassa ilmeneviä seikkoja ja harkita niiden näyttöarvon vapaasti.¹³⁴ Ratkaisun pohjaksi tulee selvittää ja asettaa tapauksen tosiseikat, todelliset olosuhteet¹³⁵.

Tosiseikkojen juridinen arviointi ja aineellisen oikeuden (lain) soveltaminen kuuluvat jutun laatuun katsomatta virallisperiaatteen mukaisesti yksin tuomioistuimelle (iura novit curia -periaate). Tuomioistuin ei ole sidottu asianosaisten vaatimuksiin tai mielipiteisiin vaan ratkaisee kysymyksen viran puolesta.¹³⁶ Aineellisen totuuden selvittämisen periaate saa aikaan myös sen, että mitä tahansa asiassa esitettyä selvitystä ei voida automaattisesti pitää totena¹³⁷. Aineellista totuutta selvittäessään tuomioistuimen tulee ratkaista, voiko se yksittäistapauksessa mennä viran puolesta ratkaisussaan jopa asianosaisten vaatimusten ulkopuolelle. Reformatio in peius -kielto estää asian ratkaisemisen valittajan vahingoksi. Ylempi valitusviranomainen ei myöskään voi kanteenmuutoskiellon vastaisesti ratkaista uutta vaatimusta, jota ei ole esitetty alemmassa valitusasteessa.¹³⁸ Tämä ei kuitenkaan välttämättä päde hallintoprosessissa. HLL:ssa ei ole etukäteen säännelty, missä määrin valituksen perusteiden esittämisessä ollaan sidottuja siihen, mitä on tuotu esiin asian käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa, vaan hallintotuomioistuimella on tässä harkintavaltaa.¹³⁹

Oikeuskirjallisuuden mukaan materiaalinen totuus voidaan nähdä jopa vastakohtana prosessuaaliselle totuudelle¹⁴⁰. HLL 33.1 §¹⁴¹ pyrkii kuitenkin yhdistämään nämä kaksi totuuden lajia. Hallintolainkäytössä prosessia on johdettava siten, että aineellinen totuus voidaan saavuttaa.¹⁴² Aineellisen totuuden ideaalista huolimatta käytännössä kyse on ennemminkin prosessiaineiston mukaisesta totuudesta, kuin varmasta totuudesta siitä, miten tosiasiat todella ovat¹⁴³. Aineellisen totuuden saavuttamiseen liittyy välillisesti eri viranomaisten resursointi. Oikeuslaitoksen resursoinnin tulee luonnollisesti olla riittävää, jotta vireille pannut asiat voidaan ratkaista joutuisasti.

¹³⁴ Virolainen 2007, s. 116.

¹³⁵ Merikoski 1968, s. 34.

¹³⁶ Virolainen 1997, palsta 848.

¹³⁷ Merikoski 1968, s. 35.

¹³⁸ Haapaniemi 2001, s. 464.

¹³⁹ HE 217/1995 vp, s. 53.

¹⁴⁰ Merikoski 1968, s. 34.

¹⁴¹ HLL 33.1 §: ”Valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää.”

¹⁴² Haapaniemi 2001, s. 464.

¹⁴³ Tarukannel & Jukarainen 2001, s. 41–42.

Myös hallintoviranomaisten resursoinnin tulee olla riittävällä tasolla, jotta ne pystyvät toimittamaan tuomioistuinten tarvitsemat selvitykset.

2.3.3 Virallisperiaate ja määräämisperiaate

Tuomioistuimen ja asianosaisten välisiä suhteita oikeudenkäynnissä kuvaa eräänlaisina vastakohtina toisilleen prosessioikeuden periaatteet virallisperiaate ja määräämisperiaate. Yleisestä prosessioikeudesta hallintoprosessiin virallisperiaatetta on tuonut Veli Merikoski. Merikosken mukaan *virallisperiaate* (eli offisiaaliperiaate) tarkoittaa sitä, että asian ratkaisuun saattaminen riippuu viranomaisesta eikä ole asianosaisen määräysvallassa.¹⁴⁴ Virallisperiaatteen vallitessa mukaan yksityisellä asianosaisella ei ole oikeutta määrätä prosessin kohteesta tai oikeudenkäynnin kulusta, vaan määräysvalta kuuluu viranomaisille ja oikeudenkäynnin alettua tuomioistuimelle, jolloin voidaan puhua myös tuomioistuintoimintoisuudesta. *Määräämisperiaatteen* (eli dispositiivisen periaatteen) mukaan taas yksityisten asianosaisten vaatimukset määräävät tuomioistuimen ratkaisuvallan rajat.¹⁴⁵ Asianosainen voi käyttää määräys- eli disponointivaltaa oikeudenkäynnin vireillepanossa ja asian käsittelyssä. Asianosaisella on oikeus määrätä prosessin kohteesta ja siinä tehtävistä prosessitoimista niin, että tämä myös sitoo tuomioistuinta. Näin ollen asianosaisen aktiivisuus muotoilee prosessia.¹⁴⁶

Hallintolainkäytössä vallitsee pääsääntöisesti virallisperiaate. Prosessiin saattaa kuitenkin kuulua moniakkin määräämisperiaatteen piirteitä asiaryhmästä ja oikeuskeinosta riippuen. Määräämisperiaate hallintolainkäytössä ilmenee etenkin valituksen vireillepanossa. Asianosaisella on valta ratkaista, haluaako hän ja missä laajuudessa oikeussuojaa, sekä mitä mahdollisista valinnaisista oikeussuojakeinoista käytetään. Lähtökohtaisesti vain asianosaisella on valta saattaa asia tuomioistuimen tutkittavaksi, tuomioistuimet eivät omasta aloitteestaan voi ottaa asioita käsiteltäväkseen.¹⁴⁷ Asianosainen voi ennen käsittelyn päättymistä yksipuolisesti peruuttaa vireillepanon¹⁴⁸. Poikkeuksellisesti oikeudenkäynti voi alkaa ilman asianosaisen aloitetta esimerkiksi lasten huostaanottoasioissa lain nojalla hallinto-oikeuteen tehtävissä alituksissa. Määräämisperiaate näkyy myös vaatimusten esittämisessä.¹⁴⁹ Asianosaisen vaatimukset rajaavat

¹⁴⁴ Merikoski 1968, s. 39.

¹⁴⁵ Virolainen 1997, palstat 846–847.

¹⁴⁶ Mäenpää 2007, s. 87–88 .

¹⁴⁷ Hallberg 2001, s. 60–61; samoin Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 242–243.

¹⁴⁸ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 242–243.

¹⁴⁹ Hallberg 2001, s. 60–61.

hallintotuomioistuimen tutkimisvallan laajuutta, sillä tämä ei lähtökohtaisesti saa ratkaista asiaa laajemmin kuin on vaadittu¹⁵⁰.

Asianosaisella ei pääsääntöisesti ole disponointivaltaa julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa. Kuitenkin asianosainen voi olla panemasta vireille menettelyä, jossa olisi vahvistettava hänen oikeutensa tiettyyn etuun, jolloin hän jää tätä etua vaille.¹⁵¹ Määräämisperiaatteen jyrkkä noudattaminen saattaisi johtaa oikeudenmenetyksiin, sillä asianosaiset eivät aina osaa muotoilla vaatimuksiaan tai niiden perusteita asianmukaisesti tai vedota kaikkiin relevantteihin tosiseikkoihin. Siksi tuomioistuimen on virallisperiaatteen soveltamisella ja materiaalisen prosessinjohton keinoilla edistettävä asian selvittämistä.¹⁵² Termit määräämis- ja virallisperiaate eivät anna yksinään riittävää kuvaa oikeudenkäynnin sisällöstä ja asioiden selvittämistä vastuusta¹⁵³. Virallisperiaate ei esiinny puhtaana hallintoprosessissa, vaan hallintolainkäytössä tarvitaan tuomioistuimen ja asianosaisen yhteistyötä aineellisesti oikeaan ratkaisuun pääsemiseksi ja oikeusturvan takaamiseksi.

2.3.4 Käsittelymenetelmä ja tutkintamenetelmä

Käsitepari käsittelymenetelmä ja tutkintamenetelmä (tai käsittelyperiaate ja tutkintaperiaate) pyrkii kuvaamaan sitä työnjakoa, joka on lainkäyttöviranomaisen ja asianosaisten välillä relevantin oikeudenkäyntiaineiston hankkimiseksi¹⁵⁴. Kyseessä on kaksi toisilleen vastakkaista periaatetta. *Käsittelymenetelmän* mukaan järjestetyssä prosessissa oikeudenkäynnin eteenpäin vieminen sekä oikeudenkäyntiaineiston hankkiminen ja esittäminen kuuluvat asianosaisille, ja tuomioistuimen rooli on ratkaista asia esitetyn materiaalin pohjalta. Käsittelymenetelmän vastakohta on *tutkintamenetelmä*, jonka mukaan tuomioistuimella on oikeus olla aktiivinen prosessiaineiston hankinnassa viran puolesta ja prosessin ulkoisen kulun järjestämisessä. Toisinaan tuomioistuimen aktiivista roolia asian selvittämiseksi kutsutaan tutkintamenetelmän sijaan virallisperiaateeksi, jolloin siihen luetaan myös tuomioistuimen valta päättää prosessin kohteesta, oikeudenkäyntiaineistosta ja oikeudenkäynnin ulkoisesta kulusta.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 243; samoin Kanninen 1997, palsta 1175.

¹⁵¹ Merikoski 1968, s. 35.

¹⁵² Virolainen 2007, s. 188.

¹⁵³ Hallberg 2001, s. 68.

¹⁵⁴ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 242.

¹⁵⁵ Virolainen 2007, s. 182; samoin Merikoski 1968, s. 39.

Hallintolainkäytössä virallisperiaatteen vahva läsnäolo on johtanut myös tutkintaperiaatteen vahvaan soveltamiseen¹⁵⁶. Tutkintamenetelmän soveltamisella pyritään aineellisen totuuden saavuttamiseen. Merikosken mukaan tuomioistuin voi tarvittaessa hankkia sellaista välttämätöntä selvitystä, jota asianosaiset eivät ole velvolliset esittämään tai eivät muutoin ole oman etunsa suojaamiseksi vapaaehtoisesti esittäneet.¹⁵⁷

Tuomioistuimen prosessinjohto painottuu tutkintamenetelmää käytettäessä. Prosessinjohto käsittää käsittelyn ulkoisen johdon ja materiaalisen prosessinjohtoa. Ulkoisen johdon puitteissa tuomioistuimen on huolehdittava muun muassa siitä, että asian käsittelyssä noudatetaan selvyttä ja järjestystä, ja että menettely on joutuisaa ja muutoinkin järjestetty tarkoituksenmukaisesti. Materiaalinen prosessinjohto vuorostaan liittyy läheisesti asian selvittämiseen ja tarvittavien selvitysten keräämiseen. Myös silloin kuin selvityksen hankkiminen on asianosaisten vastuulla, tuomioistuin voi informoida asianosaista ja pyrkiä siihen, että asianosaisten selvittää, täydentää tai rajoittaa esittämäänsä aineistoa.¹⁵⁸

Käsittelymenetelmää ei sovelleta puhtaana missään prosessilajissa, sillä tuomioistuin osallistuu monin tavoin aktiivisesti oikeudenkäynnin eteenpäin viemiseen. Myös hallintoprosessissa sovelletaan käsittelymenetelmää. Hallintolainkäytössä katsotaan kuitenkin olevan vallalla tutkintamenetelmän vahvasti modifioitu muoto tai niin kutsuttu yhteistoimintaperiaate. Oikeuskirjallisuuden mukaan lainkäyttöviranomaisen aktiivisuuteen vaikuttaa käytettävä oikeuskeino, asian laatu sekä eräät muut tekijät kussakin yksittäistapauksessa. Näistä syistä asian selvittämisessä sovelletaan joustavia normeja.¹⁵⁹

Virallis- ja määräämisperiaatteista ja käsittely- ja tutkintamenetelmistä voidaan muodostaa myös toiset käsitteparit sen mukaan, kuvataanko asianosaisten vai tuomioistuimen aktiivista roolia oikeudenkäynnissä. Määräämisperiaatteen ja käsittelymenetelmän kokoavana yläkäsitteenä voidaan käyttää termiä asianosaistoimintaisuus ja vastaavasti virallisperiaatteen ja tutkintamenetelmän yläkäsitteenä käsitettä virallistoimintaisuus.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 245.

¹⁵⁷ Merikoski 1968, s. 39–40.

¹⁵⁸ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 245.

¹⁵⁹ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 244–246.

¹⁶⁰ Virolainen 2007, s. 182.

3 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti

3.1 Eri sääntelyinstrumentit

3.1.1 Euroopan ihmisoikeussopimus

Kansallisten tuomioistuinten tulee soveltaa lainkäytössään useista eri lähteistä peräisin olevaa sääntelyä: kotoperäistä lainsäädäntöä, EU:n oikeutta ja solmimiaan kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Tuomioistuinten tulee huomioida ratkaisuja tehdessään perus- ja ihmisoikeuksien asianmukainen toteutuminen. Soveltamista helpottaa kuitenkin se, että eri instrumenttien sisältö on samansuuntaista. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kiintopiste on Euroopan neuvoston Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, joka tunnetaan yleisemmin nimellä Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS).

Sopimus avattiin allekirjoitettavaksi vuonna 1950, ja se tuli voimaan 1953. Ihmisoikeussopimukseen liittymistä edellytettiin Suomen liittyessä Euroopan neuvostoon.¹⁶¹ EIS saatettiin voimaan Suomen osalta 1990 (SopS 18–19/1990)¹⁶². EIS on syntynyt toisen maailmansodan jälkimainingeissa, ja sopimus haluttiin saattaa tällöin nopeasti voimaan. Jo tällöin oli selvää, että sopimusta tullaan laajentamaan ja tarkentamaan. Sopimusta on täydennetty Suomenkin liittymisen jälkeen uusilla pöytäkirjoilla. Muun muassa yhdennellätoista pöytäkirjalla uudistettiin sopimuksen valvontajärjestelmää vuonna 1998 (63/1999). Sopimusvaltioilla ei ole velvollisuutta ratifioida lisäpöytäkirjoja, joten EIS:n kattama ihmisoikeusjärjestelmä on voimassa erilaajuisena eri sopimusvaltioissa.¹⁶³ Sopimuksen osapuolina oli 47 valtiota vuonna 2010¹⁶⁴.

Sopimusta valvomaan perustettiin ihmisoikeustoimikunta vuonna 1954 ja ihmisoikeustuomioistuin 1959¹⁶⁵. Euroopan ihmisoikeussopimuksen toteutumista valvoo nykyään 1998 uudelleenjärjestelty Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT). Tuomioistuin voi EIS 34 artiklan mukaan ottaa vastaan valituksia, joissa yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä väittää jonkun korkeista sopimuspuolista loukanneen heidän yleissopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa tunnustettuja oikeuksiaan. EIT voi ottaa valituksen tutkittavakseen, mikäli sen on tehnyt väitetyn loukkauksen

¹⁶¹ Pellonpää 2005, s. 3–12.

¹⁶² Halila 2000, s. 4.

¹⁶³ Pellonpää 2005, s. 3–12.

¹⁶⁴ www.echr.coe.int/ECHR, Annual Report 2010, s. 21.

¹⁶⁵ Halila 2000, s. 110–111.

uhri. Kukin voi valittaa vain omia oikeuksiaan kohtaan tehdyistä loukkauksista, eikä EIT voi ottaa tutkittavakseen yleistä abstraktia normikontrollia vaativaa valitusta.¹⁶⁶

Yksilöillä on oikeus valittaa tuomioistuimeen, mutta ensin on tullut turvautua kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin (EIS 35 art.) tai sitten osoittaa, että se ei kyseisessä tapauksessa ole mahdollista. Oikeuskäytännön mukaan valtio voikin joutua sopimuksen nojalla vastuuseen ihmisoikeusloukkaukset mahdollistavan yksityisoikeudellisen lainsäädännön olemassaolosta tai lainsäädännön puuttumisesta ilman konkreettista tapaustakin.¹⁶⁷ Näin voisi olla esimerkiksi rasistisen syrjinnän sallivan lainsäädännön vuoksi.

EIS on konkreettinen lisä prosessinormistoomme, ei idealistinen julistus. Säännökset ja tulkintakannanotot ovat Suomessa suoraan voimassa olevia normeja, joihin kansallisten prosessinormistojen (kuten hallintolainkäyttölain) on mukauduttava. EIS ja EIT:n oikeuskäytäntö on vuodesta 1995 alkaen heijastunut myös perustuslakiimme, johon tuolloin lisättiin yleisluontoinen prosessuaalinen perusoikeussäännös (nykyään PL 21 §). EIT pystyy tehokkaasti reagoimaan valtioita vastaan, mikäli julkinen valta ei noudata EIS:n säännöksiä ja EIT:n tulkintakannanottoja.¹⁶⁸ Sopimus ei esittele tulevaisuuteen suuntautuvia tavoitteellisia päämääriä, vaan EIS ja EIT edellyttävät sopimuksen ratifioineelta valtiolta kyseisten oikeuksien ja vapauksien välitöntä turvaamista¹⁶⁹.

EIT on viitannut ratkaisuisissaan sopimuksen johdantoon, jossa korostetaan oikeusvaltio- ja oikeusvarmuuden periaatetta osana sopimusvaltioiden yhteistä perintöä¹⁷⁰. Sivistys- ja oikeusvaltioksi katsottavalle valtiolle pidetään olennaisena, että prosessimenettelysäännöt täyttävät kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat mittapuut, esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteerit. Tämä on merkittävä lähtökohta prosessioikeudelle, ja siihen pohjautuu sekä kirjoitettu lainsäädäntö että yleisesti noudatettavat prosessikäytännöt ja -periaatteet.¹⁷¹ Oikeudenmukainen oikeudenkäynti pohjautuu EIS 6 artiklaan, joka nähdään oikeusvaltioperiaatteen

¹⁶⁶ Pellonpää 2005, s. 114–115.

¹⁶⁷ Pellonpää 2005, s. 24.

¹⁶⁸ Havansi 2007, s. 17.

¹⁶⁹ Pellonpää 2005, s. 13.

¹⁷⁰ Pellonpää 2005, s. 360.

¹⁷¹ Havansi 2007, s. 7.

tärkeäksi osaksi¹⁷². Merkittävä osa EIS:n perusteella tehtävistä valituksista liittyy EIS 6 artiklaan. Näin ollen EIT käsittelee toistuvasti prosessuaalisia kysymyksiä.¹⁷³

Suomi on Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi sitoutunut muihinkin ihmisoikeussopimuksiin. Esimerkiksi Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien koskeva YK:n yleissopimus (KP-sopimus) on ollut Suomessa lakina voimassa vuodesta 1976 alkaen. EIS:n valvontakoneiston katsotaan olevan kaikkein tehokkain ja sen oikeuskäytäntö on laajinta. EIS on myös vaikuttanut eniten kansallisen perustuslakimme sisältöön. Näistä syistä Euroopan ihmisoikeussopimus on tässä työssä korostuneessa asemassa muihin instrumentteihin nähden.

3.1.2 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla

Euroopan ihmisoikeussopimuksen useimmin sovellettu sopimusmääräys on sen 6(1) artikla, joka on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perussäännös¹⁷⁴:

EIS 6(1) artikla, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin:

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.

Artiklassa on kaksi muutakin alakohtaa, jotka liittyvät lähtökohtaisesti rikosprosessiin. Ne voivat tulla tietyissä tilanteissa sovellettaviksi myös hallintoprosessissa. EIT ei pohtiessaan EIS:n soveltumista ratkaistavana olevaan asiaan aseta suurta painoa kansalliselle prosessijaottelulle. Mikäli päätöksessä on kyse yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista, tulee EIS 6 kokonaisuudessaan sovellettavaksi, vaikka asia kansallisessa jaottelussa kuuluisi esimerkiksi hallintoprosessin alaan. EIS 6(3) artiklan mukaan jokaisella rikoksesta syytetyllä on seuraavat vähimmäisoikeudet:

a) oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä;

¹⁷² Pellonpää 2005, s. 360.

¹⁷³ Halila 2000, s. 4.

¹⁷⁴ Hallberg 2001, s. 58.

b) oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan;

c) oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä, ja jos hän ei pysty itse maksamaan saamastaan oikeusavusta, hänen on saatava se korvauksetta oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa;

d) oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat;

e) oikeus saada maksutta tulkin apua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimessa käytettyä kieltä.

Pellonpään mukaan oheinen lista ei ole tyhjentävä. Kyseiset vaatimukset ovat kuitenkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiä osatekijöitä, joiden rikkominen merkitsee samalla usein myös 1 kappaleen loukkausta.¹⁷⁵ Vaikka 3 kappale koskee nimenomaisesti vain rikosprosessia, siitä ei tule Pellonpään a contrario päätellä, ettei sopimusmääräyksestä voisi hakea johtoa myös hallintoprosessiin. Esimerkiksi valtion velvollisuus on antaa maksutonta oikeusapua, mikäli sen puuttuminen merkitsisi tuomioistuimeen pääsyn epäämistä. Tuomioistuimeen pääsy eli *access to court* on keskeinen osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.¹⁷⁶ Oikeusturvan saaminen ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei saa muodostua mahdottomaksi korkeiden oikeudenkäyntikulujen vuoksi. Korkeat oikeudenkäyntimaksut saattavat merkitä suhteellisuusperiaatteen vastaista rajoitusta tuomioistuimeen pääsulle.¹⁷⁷

Ervon mukaan oheinen lista ei sisällä mitään uusia oikeuksia, vaan siinä luetellut syytetyn minimioikeudet sisältyvät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruskäsitteeseen.¹⁷⁸ Näin ollen artiklaa voitaneen lukea kokonaisuutena myös hallintolainkäytön kohdalla tai esimerkiksi ottaa siitä johtoa periaatteen tasolla. Hallintoprosessissa on usein kyse yksilön keskeisistä oikeuksista, joten ei ole syytä tietoisesti tehdä artiklan hengen kanssa ristiriidassa olevia päätöksiä.

EIS 6(2) artiklan mukaan prosessissa tulee vallita syyttömyysolettama. Syyttömyysolettama tarkoittaa, että jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Tämä on keskeinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin rakennuspalikka, etenkin, kun hallintoprosessissa toisena osapuolena on viranomainen, jonka jo lähtökohtaisesti nähdään olevan yksityistä osapuolta vahvemmassa asemassa.

¹⁷⁵ Pellonpää 2005, s. 419–420.

¹⁷⁶ Pellonpää 2005, s. 374.

¹⁷⁷ Pellonpää 2005, s. 333–334.

¹⁷⁸ Ervo 2008, s. 387–388.

6 artiklasta ei voida suoraan johtaa erilaisia aineellisia oikeuksia, vaan EIS suojaa kansallisessa oikeudessa tunnustettujen oikeuksien tehokasta toteuttamista. Vaateella tulee siis olla perusta valtiosisäisessä oikeudessa.¹⁷⁹ Lisäksi oikeudenloukkauksen tulee olla aito ja vakava, joten periaatteelliset kysymykset saattavat jäädä soveltamisalan ulkopuolelle, mikäli asialla ei ole todellista merkitystä osapuolille. Hypoteettiset tai todistamattomat haitalliset vaikutukset eivät ole EIT:n mukaan olleet merkittäviä oikeudenloukkauksia. Oikeudenkäynnillä on oltava konkreettinen merkitys kansallisessa lainsäädännössä tunnustetun oikeuden olemassaololle, sisällölle, ulottuvuudelle tai käyttämiselle.¹⁸⁰ EIT ei lähtökohtaisesti puutu valtiosisäisen oikeuden tulkintaan ja näyttökysymysten arviointiin, vaan ne kuuluvat kansallisille tuomioistuimille. Kuitenkin esimerkiksi sellainen ratkaisu, jolta puuttuu laillinen peruste, merkitsee luonnollisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin loukkausta.¹⁸¹

EIT on korostanut, että EIS on elävä instrumentti. Oikeus muuttuu jatkuvasti, sillä yhteiskunnan arvot muuttuvat ja uudenlaista sääntelyä tarvitaan uusien ilmiöiden hallintaan. Sopimusta ei voida tulkita luomishetkensä kontekstissa, vaan tarvitaan dynaamista ja evolutiivista tulkintaotetta. Evolutiivis-dynaamisen tulkintaotteen voi Ervon mukaan ymmärtää tarkoittavan sitä, että sopimuksen tulkinnat muuttuvat oikeuskäytännön myötä ilman, että sopimuksen sanamuotoa muutettaisiin. EIT ei voi muuttaa tulkintalinjaa ilman objektiivisia syitä, joten uusi tulkinta on mahdollinen vain, mikäli eurooppalaisessa oikeuskulttuurissa on tapahtunut uutta tulkintaa vaativa muutos. Näin ollen uudet tulkinnat perustuvat oikeusvertailevaan tietoon ja sopimusvaltioiden muutostarpeeseen. Tästä syystä pelkistä sopimuksen sanamuodoista saati sopimuksen esitöistä ei saa tulkintatilanteessa juurikaan apua. EIT myös tulkitsee sopimusta ja sen käsitteitä autonomisesti, jolloin tulkinnat voivat poiketa eri sopimusvaltioiden tulkinnoista.¹⁸²

Sopimusmääräyksen soveltamisala määräytyy lähtökohtaisesti valtiosisäisen oikeuden mukaan. Kansallisen lainsäädännön taatessa kansainvälistä sopimusta laajemman turvan, on sitä kuitenkin sovellettava tasapuolisesti. Näin ollen EIS:ta ja kansallista lainsäädäntöä tulkitaan yhdessä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältö on kokonaisuus, johon kuuluvat varsinaisen sopimustekstin lisäksi myöhemmin laaditut pöytäkirjat ja EIT:n laaja tulkintakäytäntö. Pidetään jopa todennäköisenä, että sopimuksen soveltamisala tulee tulkintateitse laajenemaan jatkossakin.

¹⁷⁹ Pellonpää 2005, s. 337.

¹⁸⁰ Ervo 2008, s. 10–11.

¹⁸¹ Pellonpää 2005, s. 379.

¹⁸² Ervo 2008, s. 13.

3.1.3 Suomen perustuslaki

EIS:n soveltamisessa pidetään keskeisenä, että oikeusvaltioksi katsottavan valtion prosessimenettelysäännöt täyttävät kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat mittapuut, esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteerit. Oikeusturvan saatavuus ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti määriteltiin oikeusturvaperusoikeudeksi perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995. Perusoikeudet kirjattiin silloiseen perustuslaintasoiseen säädökseen, hallitusmuotoon (laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 969/1995).¹⁸³ Kyseinen oikeusturvaa koskeva pykälä (16 §) siirrettiin sellaisenaan hallitusmuodon korvaavaan Suomen uuteen perustuslakiin (731/1999) vuonna 2000.

Suomen perustuslain 21 §, oikeusturva:

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

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

Oheisen oikeusturvaa koskevan säännöksen lähimmät vastineet ovat KP-sopimuksen 14(1) artiklan ja EIS:n 6(1) artiklan määräykset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä¹⁸⁴. Suomi on kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (etenkin EIS:een) liittyessään sopeuttanut omaa lainsäädäntöään yhteensopivaksi kansainvälisen sääntelyn ja tulkinnan kanssa. Vaikka EIS:lla olikin lakiin perustuva asema, ei sen katsottu välttämättä takaavan sen tehokasta toteutumista Suomen oikeusjärjestyksessä. Näin ollen kotoperäistä lainsäädäntöä pyrittiin muuttamaan uusien vaatimusten mukaiseksi.¹⁸⁵

Koska hallitusmuodon perusoikeusluvun asiasisältö siirrettiin sellaisenaan uuteen perustuslakiin, haetaan perusoikeussäännöksiä tulkittaessa perusteluja vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen esitöistä¹⁸⁶. Perusoikeusuudistuksella pyrittiin lisäämään perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta

¹⁸³ Mäenpää 2010, s. 214.

¹⁸⁴ HE 309/1993 vp, s. 73.

¹⁸⁵ Halila 2000, s. 103.

¹⁸⁶ Viljanen 2001, s. 1–2.

tuomioistuimissa ja parantamaan yksityisten mahdollisuutta vedota suoraan perusoikeuksiin omien oikeuksiensa turvaamiseksi¹⁸⁷.

Perustuslailla on etusija muuhun kotimaiseen lainsäädäntöön nähden (PL 106 §). Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Jos taas asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (PL 107 §). Säännöksiä sovellettaessa ristiriitatilanteessa ensisijainen keino on perustuslakivaliokunnan korostama perusoikeusmyönteinen tulkinta, jonka katsotaan saavuttaneen oikeuselämässä lähes lain veroisen aseman. Tällöin useasta mahdollisesta tulkintavaihtoehdosta tulee valita perusoikeuksia parhaiten toteuttava.¹⁸⁸ Lisäksi tulee huomioida kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraavien velvoitteiden asianmukainen soveltaminen¹⁸⁹. Perusoikeussäännökset on otettava huomioon siitä huolimatta, että samalla päädytään toisen asianosaisten etujen kannalta kielteiseen tulokseen. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaan tuomioistuimen on viran puolesta valittava perusoikeussuojaa parhaiten toteuttava tulkintavaihtoehto.¹⁹⁰

Suomen perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tätä kohtaa kutsutaan myös oikeusvaltioperiaatteeksi. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä määräys koskee sekä lainsäätäjää että lainkäyttäjää. Valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle on annettu tehtäväksi valvoa, että tuomioistuimet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan nämä ylimmät laillisuusvalvojat valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista (PL 108 ja 109 §).

Perustuslain 21 §:n 2 momentista voidaan lukea menettelyn oikeudenmukaisuutta koskeva (ydin)sisältö¹⁹¹. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeina on mainittu käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. PL 21.2 §:n luettelo oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista ei kuitenkaan ole tyhjentävä, ja sen

¹⁸⁷ PeVM 25/1994, s. 3.

¹⁸⁸ LaVL 9/1998 vp, s. 9.

¹⁸⁹ PeVL 16/2010 vp, s. 4–5.

¹⁹⁰ Haapaniemi 2001, s. 461.

¹⁹¹ Halila 2000, s. 134.

ohella on otettava huomioon vakiintuneet oikeusperiaatteet.¹⁹² Halilan mukaan momentista löytyy lainsäätäjään kohdistuva toimeksianto laatia laki turvaamaan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Perustuslaki turvaa prosessuaalisena perusoikeutena nimenomaisesti vain kuulemisvaatimuksen toteutumisen, ja muutoin prosessuaaliset perusoikeudet kuuluvat tavallisella lailla tarkemmin turvattaviin oikeuksiin.¹⁹³

Yksi perustuslain 21 §:n tarkoitus on voimistaa EIS 6 artiklan vaikutusta kansallisella tasolla. Pääosin ihmis- ja perusoikeuksien soveltamistilanteet ovat olleet sisällöllisesti samantyyppisiä. Kuitenkin PL 21 §:n soveltamisala on laajempi kuin EIS 6 artiklan, sillä esimerkiksi oikeus muutoksenhakuun on paremmin suojattu kansallisella tasolla. Ervon mukaan PL 21 §:ään liittyisi suorastaan runsaasti mahdollisuuksia vahvistaa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.¹⁹⁴ Pääsääntöisesti perusoikeusuudistuksen jälkeen on saatu aikaan oikeusturvaan liittyviä parannuksia. Ervo on nostanut esille myös riskin toisenlaiseen kehitykseen, mikäli kansallista tasoa lasketaan todeten, että ihmisoikeussopimuksen edellyttämä minimitaso toteutuu.¹⁹⁵ Tämä on kuitenkin EIS:n hengen vastainen malli.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta lausuu lakiesitysten perustuslainmukaisuudesta. Mikäli lakiehdotuksen katsotaan potentiaalisesti loukkaavan jotakin perusoikeutta eikä tällaista mahdollisuutta voida pois sulkea tulkintateitse, laki pyritään ensisijaisesti muuttamaan perus- ja ihmisoikeusmyönteiseksi. Muita vaihtoehtoja on muuttaa itse perustuslakia tai tehdä rajattu poikkeus perustuslakiin, mutta näitä vaihtoehtoja pyritään välttämään.

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on turvattu perusoikeutena. Perusoikeudetkaan eivät ole täysin rajoittamattomia oikeuksia. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa perustuslakivaliokunnan luomien kriteerien puitteissa. Vaikka perusoikeus olisi perustuslaissa turvattu oikeuden muodossa ilman nimenomaista lakivarausta tai rajoituslauseketta, perustuslakivaliokunnan mukaan näitäkään perusoikeuksia ei pääsääntöisesti ole tarkoitettu ehdottomiksi oikeuksiksi, vaan kysymys niiden rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti.¹⁹⁶ Veli-Pekka

¹⁹² Hallberg 2001, s. 29.

¹⁹³ Halila 2000, s. 134–149.

¹⁹⁴ Ervo 2005, s. 47–48.

¹⁹⁵ Ervo 2005, s. 51–52.

¹⁹⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 4.

Viljasen mukaan tällaisten yleisten oppien sisältöä selventävät etenkin seuraavaksi esiteltävä perustuslakivaliokunnan laatima lista ja sen eri vaatimuksille valiokunnassa annettu sisältö¹⁹⁷.

Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ovat perustuslakivaliokunnan (PeV) mukaan esimerkiksi seuraavat: 1) rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, 2) rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä, 3) rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttävissä ja rajoittamisen painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, 4) tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta, 5) rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, 6) perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä ja 7) rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.¹⁹⁸ PL ei näin ollen estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia oikeussuojatakeisiin, kunhan poikkeukset eivät muuta pääsääntöä (esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuutta) eivätkä yksittäisessä tapauksessa vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin¹⁹⁹.

PeV:n mukaan perusoikeusuudistus lähensi Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joten perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallista harmonisointia pidettiin aiempaa tärkeämpänä. Sallittujen rajoitusten todetaan määräytyvän tarkemmin jatkossa lainsäädäntökäytännössä.²⁰⁰ Perus- ja ihmisoikeuskehitys on jouduttanut Suomen oikeusjärjestyksen valtiosääntöistymistä eli konstitutionalisoitumista. Tämän nähdään vahvistaneen tuomioistuinten asemaa oikeusjärjestelmässämme.²⁰¹ Tuomioistuimet valvovat ihmis- ja perusoikeuksien yhdenmukaista soveltamista.

PL 21.1 §:llä on tarkoitettu kattaa kaikki päätökset, jotka yksilön ja julkisen vallan välisen vastakkainasettelun vuoksi ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen piirissä, esimerkiksi elinkeino- tai vastaavan luvan peruuttamispäätökset ja verotuspäätökset²⁰². Perustuslain suoja on kuitenkin laajempi kuin EIS:n. Mikäli pääsy tuomioistuimiin rajattaisiin vain EIS:n kattamiin asioihin, suuri joukko hallintotuomioistuimissa käsiteltäviä asioita jäisi tuomioistuinkäsittelyn ulkopuolelle (esim. useat kunnallisasiat ja harkinnanvaraiset etuudet).

¹⁹⁷ Viljanen 2001, s. 39.

¹⁹⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁹⁹ Hallberg 2001, s. 35.

²⁰⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

²⁰¹ Tuori 2007, s. 253.

²⁰² HE 309/1993 vp, s. 73–74.

Toisaalta tässä yhteydessä tulee muistaa se, että EIS 6 artiklan soveltamiskäytäntö on jatkuvasti laajentuva, eikä sopimusmääräystä ole vielä tarkasteltu kaikissa hallinto-oikeudellisissa asioissa.²⁰³ Tästä johtuen se, mikä tänä päivänä katsotaan mahdolliseksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta, saattaa jo lähiaikoina saada uutta valoa oikeuskäytännössä.

3.1.4 KP-sopimus

Läheinen esikuva oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeusturvan edellytysten kotimaiselle sääntelylle on ollut myös Yhdistyneiden kansakuntien Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 14 artikla. KP-sopimus (1966) saatettiin Suomessa lailla voimaan (SopS 7–8/1976) vuonna 1976.²⁰⁴

KP-sopimuksen 14(1) artikla:

Kaikki henkilöt ovat yhdenvertaisia tuomioistuinten edessä. Päätettäessä rikossyytteestä henkilöä vastaan tai hänen oikeuksistaan tai velvoituksiaan riita-asiassa jokaisella on oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä. Lehdistö ja yleisö voidaan sulkea pois oikeudenkäynnistä tai sen osasta moraalisten näkökohtien, yleisen järjestyksen ("ordre public") tai demokraattisen yhteiskunnan kansallisen turvallisuuden takia tai, jos osapuolten yksityiselämän edut sitä vaativat, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuuden vaatimuksia; mutta jokainen rikos- tai riita-asiassa annettu päätös on tehtävä julkiseksi paitsi, milloin nuorten henkilöiden etu muuta vaatii tai milloin oikeudenkäynti koskee avioliittoasiaa tai lasten holhousta.

KP-sopimuksen 14(2) artiklan mukaan jokaisella rikoksesta syytetyllä on oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti toteen näytetty. 14(3) artiklan mukaan puolustautumisoikeuksiin kuuluu, että syytetyn tulee saada riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia valmistella puolustustaan sekä neuvotellakseen itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan kanssa. Hänelle tulee antaa tieto, että hänellä on oikeus käyttää oikeudenkäyntiavustajaa. Henkilön tulee saada olla läsnä oikeudenkäynnissä ja puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä. Jokaisessa asiassa, jossa oikeudenmukaisuuden etu sitä vaatii, tulee yksilön saada määrättyksi itselleen oikeudenkäyntiavustaja. Oikeudenkäyntiavustaja tulee tällöin saada maksuttomasti, mikäli syytetyltä puuttuu varoja maksaa siitä.

²⁰³ Hallberg 2001, s. 58–59.

²⁰⁴ Hallberg 2001, s. 29.

Syytetyllä on oikeus kuulustella itse tai antaa kuulustuttaa häntä vastaan kutsuttuja todistajia. Lisäksi hänen tulee saada todistajia kuulusteltavaksi hänen puolestaan samojen olosuhteiden vallitessa kuin häntä vastaan todistamaan kutsuttuja todistajia kuulustellaan. Myöskään KP-sopimuksen tulkinnassa kansallinen prosessijaottelu ei ole ratkaiseva, vaan vaikka 14 artikla sääntelee pääasiassa rikosasioita, myös hallintoprosessin piirissä oleva asia voidaan katsoa kuuluvan artiklan piiriin.

KP-sopimuksen noudattamista valvoo sopimuksessa perustettu YK:n ihmisoikeuskomitea. Suomi on tunnustanut komitealle yksilövalitusoikeuden, joten yksilö, ryhmä tai kansalaisjärjestö voi valittaa ihmisoikeuskomitealle, mikäli katsoo ihmisoikeuksiaan loukatun Suomessa. Ihmisoikeuskomitea ei ole tuomioistuin eikä se siten voi antaa Suomea muodollisesti velvoittavia tuomioita, mutta se esittää ”näkökantansa” väitettyjen sopimusloukkausten vuoksi tehtyihin ”ilmoituksiin”.²⁰⁵ Ilmoitusten käsittely ja näkökantojen anto perustuu kuitenkin osapuolia sitoviin sopimusmääräyksiin, joten menettelyn hyväksyneiltä valtioilta odotetaan mukautumista komitean näkökantoihin. Suomessa on komitean ratkaisut käsitetty velvoittaviksi, mikä on johtanut esimerkiksi lakimuutoksiin.²⁰⁶

KP-sopimuksen 16 artiklan mukaan jokaisella on oikeus tulla tunnustetuksi kaikkialla henkilöksi oikeudellisessa mielessä. Termillä ”jokainen” on haluttu varmistaa, että artikla todella koskee jokaista ihmistä, ei ainoastaan esimerkiksi sopimusvaltion kansalaisia. Oikeutta tehdä ilmoitus komitealle ei siis ole sidottu kansalaisuuteen, vaan myös ulkomaalainen voi tehdä ilmoituksen sopimukseen sitoutuneen valtion toiminnasta. Ilmoituksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää, että ilmoittaja on itse väitetyn loukkauksen uhri, mutta toisinaan on mahdollista, että lähisukulaisen tekemä ilmoitus tutkitaan, jos uhri ei siihen itse pysty. Ihmisoikeusloukkausepäily otetaan tutkittavaksi vain, mikäli sen käsittelyyn ei ole käytettävissä kansallista oikeuskeinoa, jottei kansainvälinen valitustie ylikuormittuisi.²⁰⁷

Sekä EIS että KP-sopimus ovat Suomessa sellaisenaan voimassa olevia ja suoraan sovellettavia normeja. Ihmisoikeuksien sitovuus on ehdotonta, eikä edes perustuslain säätämisyjärjestyksessä ole mahdollista säätää ihmisoikeussopimusten oikeussuojaa rajoittavaa lakia. Ihmisoikeudet menevät siten esimerkiksi kansallisen prosessilain edelle, mikäli kansallinen laki ei antaisi riittäviä takeita

²⁰⁵ Virolainen 2007, s. 86.

²⁰⁶ Hakapää 2010, s. 191.

²⁰⁷ Hakapää 2010, s. 189–190.

oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta. Ristiriidat voidaan tosin useimmiten hoitaa ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla, jolloin erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista valitaan sellainen, joka parhaiten edistää ihmisoikeusmääräyksiensä toteutumista.²⁰⁸

3.1.5 EU-oikeus

Suomi on Euroopan unionin jäsen. Lissabonin sopimuksen solmimisen myötä vuonna 2009 Euroopan unionin perusoikeuskirja (2007/C 303/01) velvoittaa oikeudellisesti myös Euroopan unionin jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeutta. EU:n omat toimielimet olivat hyväksyneet perusoikeuskirjan toimintaansa sitovaksi jo vuonna 2000. Lissabonin sopimuksen hyväksymisen myötä Euroopan unionin on mahdollista hakea Euroopan ihmisoikeussopimuksen jäsenyyttä. Kyseisessä perusoikeuskirjassa on oma osionsa lainkäyttö (VI osasto, artikkelit 47–50), jossa käsitellään myös keskeisiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteita.²⁰⁹

47 artikla, oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen:

Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.

Maksutonta oikeusapua annetaan vähävaraisille, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Perusoikeuskirjan 47 artiklassa on kirjattu oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Myös oikeushenkilöt voivat vedota tehokkaan oikeussuojan periaatteeseen. 47 artiklan takeet koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia. Jäsenvaltioita ne koskevat 51(1) artiklan mukaan vain niiden soveltaessa EU-oikeutta. Kansallisten viranomaisten toiminnasta merkittävä osa sisältää EU-oikeuden soveltamista, joten artiklalla on laajasti merkitystä hallintopäätöksiä koskevassa prosessissa.²¹⁰

²⁰⁸ Virolainen 2007, s. 85.

²⁰⁹ <http://formin.finland.fi>.

²¹⁰ Mäenpää 2011, s. 407.

Kansallisissa tuomioistuimissa sovelletaan siis myös EU:n oikeutta. Vuosituhannen vaihteessa arvioitiin, että noin puolet Suomessa sovellettavista säädöksistä oli unionin yhteisiä säädöksiä. EU:n oma toimeenpanokoneisto on melko suppea, ja käytännöstä EU:n oikeuden toimeenpanemisesta vastaavat kansalliset hallintoviranomaiset ja lainkäytöstä kansalliset tuomioistuimet. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista noin yhdessä kolmasosassa oli vuosituhannen vaihteessa kyse myös Euroopan unionin oikeuden soveltamisesta.²¹¹ Unionin oikeus on siis keskeisessä osassa lainkäyttöä.

EU-oikeus edellyttää toimivaa tuomioistuinmenettelyä, jossa sekä oikeusturva että EU-oikeus toteutuvat tehokkaasti²¹². EU-oikeuden yleiset periaatteet ovatkin pitkälti kehittyneet tuomioistuinkäytännössä. Merkittävä EU-oikeudellinen periaate on muun muassa EU-oikeuden suora sovellettavuus jäsenvaltioiden tuomioistuimissa.²¹³ Kansallisten tuomioistuinten itsenäisyyttä kansallisesta lainsäätäjistä lisää EU-oikeuden etusijaperiaate, joka velvoittaa tuomioistujia soveltamaan ristiriitatilanteessa EU-oikeuden normia kotimaisen normin sijaan. EU-oikeudessa tuomioistuinkäytännöllä on suurempi painoarvo kuin lakien esitöillä, samoin kuin EIS:n järjestelmässä. Tuori uskoo tämän tulevaisuudessa nostavan myös Suomessa tuomioistuinratkaisuiden asemaa lakien esitöiden kustannuksella.²¹⁴

Oikeusturvalla on käytännöllinen ja tavoitteellinen tausta EU-oikeudessa. Oikeusturvan toimivuus on tärkeää yksilön oikeuksien takaamisen lisäksi unionin oikeuden reaalisuuden ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Lisäksi oikeusturva mahdollistaa tuomioistuinvalvonnan, jonka kohteena on EU-oikeuden soveltamisen ja toimeenpanon lainmukaisuus. Kansalliseen prosessilainsäädäntöön vaikuttaa EU-oikeudessa kehitetty tehokkaan oikeussuojan vaatimus eli tehokkuusperiaate. Oikeusturvaideologian lähtökohtiin kuuluu, että EU:n sääntelyn määrittelemään oikeuteen tai etuun sisältyy mahdollisuus käyttää tarvittaessa tehokasta oikeusturvakeinoa sen toteuttamiseksi, jos kansallinen viranomaisen laiminlyö eurooppaoikeuden noudattamisen.²¹⁵

Virallisperiaatteen noudattamista ja viranomaisen oma-aloitteisuutta voivat korostaa EU-oikeuden tehokkuuden vaatimus ja EU-oikeuden määrittelemien perusvapauksien ja -oikeuksien turva²¹⁶.

²¹¹ Hallberg 2001, s. 18.

²¹² Mäenpää 2010, s. 222.

²¹³ Tuori 2007, s. 253.

²¹⁴ Tuori 2007, s. 254.

²¹⁵ Koulu 2007, s. 1201; samoin Mäenpää 2011, s. 405.

²¹⁶ Mäenpää 2011, s. 337.

Tuomioistuimen on noudatettava vastaavuusperiaatetta EU-oikeuden huomioon ottamisessa. Mikäli pakottava kansallinen lainsäädäntö edellyttäisi virallisperiaatteen soveltamista, tulee sitä soveltaa myös EU-oikeuden alaan kuuluvassa tapauksessa. Oikeusturvan tehokkuusperiaate voi puoltaa EU-oikeuden soveltamista viran puolesta.²¹⁷

Iura novit curia -periaate koskee myös EU-oikeutta hallintotuomioistuimen käsitellessä muutoksenhakua EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvassa hallintoasiassa. Hallintotuomioistuimen on viran puolesta arvioitava valituksenalaisen päätöksen EU-oikeuden mukaisuutta, ja myös sitä, ovatko viranomaisen ja kansallinen lainsäätäjät pysyneet direktiivillä säädetyissä harkintavallan rajoissa. Harkintavaltaa ylittämällä säädetyt kansalliset oikeussääntöjä ei voida soveltaa. Iura novit curia -periaate ja oikeusturvan tehokkaan toteutumisen vaatimus saattavat edellyttää myös kunnallisvalituksen uusien valitusperusteiden tutkimista kuntalain 90.3 §:n estämättä.²¹⁸

3.2 Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementit

3.2.1 Elementtien jaottelu

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa on määritelty oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin hyvin yleisen periaatteen tasolla. Yleisestä periaatteesta on EIT:ssa johdettu runsaasti yksityiskohtaisempia kriteereitä, joita Mäenpää on tutkinut nimenomaan hallintoprosessin näkökulmasta. Seuraavaksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä käydään läpi Mäenpään jaottelun pohjalta.

Mäenpää ryhmittelee yksityiskohtaiset eurooppalaisen oikeusturvastandardin laadulliset peruselementit laajempiin luokkiin seuraavasti: 1) oikeusturvan saatavuus ja pääsy tuomioistuimeen, 2) oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ja julkisuus sekä 3) tuomioistuimen ja oikeudenkäynnin riippumattomuus ja puolueettomuus. Näiden lisäksi EIS 13 artikla edellyttää 4) oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Mäenpään mukaan 13 artikla on saamassa itsenäistä merkitystä prosessin peruspiirteenä.²¹⁹

Seuraavaksi kutakin elementtiluokkaa käydään läpi omassa alaluvussa. Tutkielman kannalta tärkein kategoria on Mäenpään jaottelun toinen ryhmä, oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ja

²¹⁷ Mäenpää 2011, s. 445–446.

²¹⁸ Mäenpää 2011, s. 446.

²¹⁹ Mäenpää 2007, s. 57.

julkisuus. Näitä hallintoprosessin kannalta keskeisiä elementtejä tarkastellaan tästä syystä laajemmin kuin muita (luku 3.2.3).

3.2.2 Oikeusturvan saatavuus hallintoprosessissa

EIS 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Vaikka sopimusmääräys saattaa vaikuttaa ensi silmäyksellä selkeältä, Pellonpään mukaan keskeiseksi tulkintaongelmaksi oikeuskäytännössä on muodostunut käsitteen ”oikeudet ja velvollisuudet” tulkinta.²²⁰

Artiklan tulkintaa koskeva keskustelu pohjaa siihen, että esimerkiksi sopimuksen englanninkielisessä tekstissä käytetään termiä ”civil rights and obligations”. Sana ”civil” voidaan kääntää esimerkiksi sanoiksi ’siviili’ tai ’yksityinen’. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että artikla koskisi vain Suomen oikeusjärjestyksessä yksityisoikeudellisiksi käsitettäviä riita-asioita. Vaikkei valtiosisäinen oikeus takaisi oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn, turvaa EIS omalta osaltaan tietyn suojan.²²¹ Yksilön oikeudet ja velvollisuudet vaativat näin ollen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kansalliseen prosessilajiin katsomatta.

Artikla oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä soveltuu, mikäli on olemassa yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskeva ’erimielisyys’ tai ’riita’. Pellonpään tekemän jaottelun mukaan tällaisen riidan määrittelyssä kiinnitetään huomiota muun muassa seuraaviin kohtiin: a) käsitettä ’riita’ ei tule tulkita liian teknisesti tai muodollisesti, b) riita voi koskea sekä oikeuden olemassaoloa että sen sisältöä; riita voi liittyä oikeus- tai tosiasiakysymyksiin, c) riidan tulee olla luonteeltaan aito ja vakava, d) ”oikeuksista ja velvollisuuksista päättäminen” kattaa kaikki menettelyt, joilla on oikeuksien ja velvoitteiden osalta välittömiä vaikutuksia, liian löyhä yhteys ei saata asiaa 6(1) artiklan alaisuuteen.²²² Koska artikla kattaa kaikki menettelyt, joissa päätetään oikeuksista ja velvollisuuksista, tulee sitä siis soveltaa myös hallintopäätösten muutoksenhakuun silloin, kun kyseessä on sopimuksen tarkoittama oikeus tai velvollisuus. Kansallisten termien sisällöllä ei tässä yhteydessä ole siis merkitystä, eikä termi ’riita’ vastaa esimerkiksi hallintoprosessin hallintoriitaa.

²²⁰ Pellonpää 2005, s. 328–329.

²²¹ Pellonpää 2005, s. 328–329.

²²² Pellonpää 2005, s. 334–335.

EIS 6 artikla ei edellytä kaikkien oikeudenkäyntien olevan oikeudenmukaisia, vaan artikla soveltuu rikosasioihin ja sellaisiin oikeudenkäynteihin, joissa päätetään yksityisluonteisista oikeuksista tai velvollisuuksista. Ervon mukaan PL 21 §:n soveltamisala on laajempi, joten EIS:n asiallista soveltamisalaa koskevat tulkintaongelmat menettävät meillä kansallisesti merkityksensä.²²³ Kuitenkin on hankalampaa määritellä, mikä lainkäyttöasia olisi täysin kansallinen. Tämä problematiikka liittyy kysymykseen siitä, mistä asioista on mahdollista valittaa ylikansallisiin tuomioistuimiin, kuten EIT:een. Tätä ei voitane tarkkaan määritellä, etenkin kun huomioidaan EIT:n harjoittama dynaaminen ja evolutiivinen tulkintaote.

EIT on katsonut soveltamisalan ulkopuolella olevan lähtökohtaisesti esimerkiksi valituslupamenettelyn, koska siinä ei päätetä materiaalisessa mielessä yksityisluonteisista oikeuksista tai velvollisuudesta tai rikossyytteestä, vaan asia ratkaistaan muodollisin perustein ottamatta varsinaisesti kantaa pääasiaan. Luonnollisesti valitusluvan tultua myönnetyksi 6 artikla lähtökohtaisesti soveltuu seurauksena alkavaan valitusmenettelyyn.²²⁴

Oikeusturvan saatavuus (access to justice) tarkoittaa lähtökohtaisesti mahdollisuutta saada oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskeva asia tuomioistuimen tutkittavaksi (right to a court). Mikäli hallintoviranomainen olisi ensimmäisenä asteena päättänyt henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista, tulee henkilöllä pääsääntöisesti olla oikeus saada asia käsiteltyksi tuomioistuinmenettelyssä. Hallintoprosessin puolella tämä tarkoittaa oikeutta saada hallintopäätös tai riitainen hallintoasia ensisijaisesti hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.²²⁵ Oikeusturva tulee taata kaikissa asian käsittelyvaiheissa, kun päätetään yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, myös esimerkiksi hallintoviranomaisen oikaisupäätöksen käsittelyssä. Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden arvioinnissa katsotaan kuitenkin asian käsittelyn kokonaisuutta. Mahdollisesti yhdessä oikeusasteessa tapahtuneet puutteellisuudet saattavat olla korjautuneet toisessa asteessa.²²⁶ Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista päätettäessä tulee aina noudattaa oikeudenmukaista menettelyä, ja yksilöllä on oikeus saada asiansa jossain vaiheessa vietyä puolueettomaan ja riippumattomaan tuomioistuimeen.

Tuomioistuimella tulee lisäksi olla riittävä toimivalta tutkia sille saatetut asiat. Ei voida vedota siihen, että tuomioistuimilta puuttuisi tietystä asiassa toimivalta, mikäli tämä samalla rikkoisi

²²³ Ervo 2008, s. 3.

²²⁴ Ervo 2008, s. 3–4.

²²⁵ Mäenpää 2007, s. 57.

²²⁶ Pellonpää 2005, s. 370–371.

asianosaisen oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn. Tuomioistuimeen pääsystä on kuitenkin olemassa tiettyjä rajoituksia. EIT on katsonut, että tuomioistuimeen pääsystä voidaan hyväksyä eräitä ”traditionaalisia immunitetteja” eli poikkeuksia. Esimerkiksi kansanedustajalle voidaan säätää korkeampi sananvapauden suoja hänen parlamenttikeskusteluissa esittämiensä mielipiteiden osalta, jolloin toisella yksilöllä ei ole mahdollisuutta saada tätä asiaa käsiteltäväksi tuomioistuimeen. Rajoituksella tulee kuitenkin olla hyväksyttävä päämäärä, se ei saa mitätöidä kyseistä oikeutta ja sen tulee pysyä suhteellisuusperiaatteen asettamissa rajoissa.²²⁷

Oikeuden toteutumiseksi tulee toteutua sekä access to court (eli oikeus päästä tuomioistuimeen) että access to justice (eli ihmisten tosiasiallinen oikeus lainkäyttöön ja oikeuksiin pääsyyn)²²⁸. Oikeuksiin pääsyyn liittyy kysymys oikeusturvan tosiasiallisesta saatavuudesta. EIS:n 6(3) artiklassa on oma kohta oikeusavusta. Jos kansallinen lainsäädäntö edellyttää avustajan käyttämistä tai syytetty puolustautuu mieluummin asianajajan välityksellä, on hänellä oikeus maksuttomaan oikeusapuun kahdella edellytyksellä: 1) hän ei pysty itse kustantamaan oikeusapua ja 2) oikeudenmukaisuus (interests of justice) vaatii oikeusavun myöntämistä.²²⁹

Myös hallintoprosessissa myönnetään maksutonta oikeusapua. Koska HLL 33 § takaa asian selvittämisen, ei vähäisessä tapauksessa kuitenkaan myönnetä maksutonta oikeudenkäyntiä. Tapauksessa KHO 27.12.2000/3328 oli kyseessä ollut kirjallisen varoituksen antaminen asianosaiselle. KHO katsoi, että asia oli luonteeltaan yksinkertainen eikä kunnallisvalituksen tekemiseen ollut tarvittu oikeustieteellistä asiantuntemusta, jolloin asianosainen olisi itsekin kyennyt asianmukaisesti valvomaan etuaan ja oikeuttaan. Näiden syiden ja HLL 33 §:n mukaisen tuomioistuimen selvittämisvelvollisuuden vuoksi KHO katsoi, että käsiteltävällä asialla oli asianosaiselle vähäinen merkitys ja hylkäsi maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämistä ja avustajan määräämistä koskevan hakemuksen.

Tapauksessa KHO:1999:47 oikeusapua puolestaan myönnettiin. Tapauksen asianosaisen, verovelvollisen, taloudelliseen tilanteeseen nähden asia oli katsottu hänelle merkittäväksi. Asiaa käsitellyt lääninoikeus²³⁰ oli myöntänyt maksuttoman oikeudenkäynnin, mutta hylännyt avustajan määräämistä koskevan pyynnön. KHO kumosi lääninoikeuden päätöksen avustajan määräämistä

²²⁷ Pellonpää 2005, s. 329–330.

²²⁸ Virolainen 2007, s. 46.

²²⁹ Pellonpää 2005, s. 424.

²³⁰ Lääninoikeuslaki (1021/1974) on kumottu hallinto-oikeuslailla (430/1999), jolloin hallinto-oikeudet perustettiin lääninoikeuksien tilalle.

koskevalta osalta ja määräsi A:n verovelvollisen oikeudenkäyntiavustajaksi taannehtivasti samasta päivämäärästä lukien kuin lääninoikeus oli myöntänyt maksuttoman oikeudenkäynnin.

Lääninoikeus oli päättänyt järjestää verovelvollisen pyynnöstä asiassa suullisen käsittelyn ja kuulla todistajia. Asia ei ollut tulkinnallisesti vaikea, mutta verovelvollisen kannalta oli tärkeää, että todistajien kuuleminen tapahtui niin, että tosiseikat saatiin asian kannalta selvitettyksi ja että verovelvollisella oli asianmukainen mahdollisuus tuoda esiin hänen mukaansa merkittävät seikat. Veronsaajien edustajalla oli ollut asiantuntemusta hallintolainkäytöstä ja todistajain kuulemisesta, kun taas verovelvolliselta tämä asiantuntemus oli puuttunut. Tässä asiassa lääninoikeuden prosessinjohtoon ja kyselyoikeuden ei riittävässä määrin korjannut syntyneitä epätasapainoa. KHO käsitteli asiaa täysistunnossa, ja äänesti tuloksella 21+1-5. Asia on siis nähty tärkeäksi siirtää täysistuntoon, eikä ratkaisu ole ollut aivan yksimielinen.

3.2.3 Hallintoprosessin oikeudenmukaisuus ja julkisuus

Vastavuoroisuus ja tasapuolisuus

Kenties keskeisin asianosaisen puolustautumisoikeuksista on oikeus tulla kuulluksi. Perinteinen kuulemista koskeva oikeussääntö on *audiatur et altera pars* -sääntö. Sen mukaan ”vastapuolelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi toisen osapuolen esittämistä vaatimuksista”.²³¹ EIT käyttää termiä *fair hearing*, joka voidaan suomentaa tasapuoliseksi kuulemiseksi. EIT ei ole määritellyt yksityiskohtaisesti *fair hearing* -vaatimusta.²³² *Fair hearing* -vaatimuksen tarkka määrittely olisikin hankalaa sen soveltamiskäytännön kirjavuuden vuoksi. Ervon mukaan EIT:n kontradiktorisuuden (oikeus saada ja antaa informaatiota) käsitys on perinteistä *audiatur et altera pars* -sääntöä laajempi. EIT:n käytännössä kontradiktorisuudella tarkoitetaan ”kummankin osapuolen *tasa-arvoista* mahdollisuutta osallistua *aktiivisesti ja tosiasiallisesti* häntä koskevaan oikeudenkäyntiin”.²³³

Oikeudenkäynnin tasapuolisuus (*equality of arms*) edellyttää osapuolten yhtäläistä mahdollisuutta esittää vaatimuksensa ja perustelunsa. Oikeudenkäynnin vastavuoroisuus (*adversarial procedure*) taasen takaa osapuolille riittävät ja tasaveroiset mahdollisuudet osallistua asian selvittämiseen ja käsittelyyn. Hallintotuomioistuimien voi ottaa päätöksenteossa huomioon vain sellaisen

²³¹ Ervo 2005, s. 59–60.

²³² Halila 2000, s. 149.

²³³ Ervo 2005, s. 59–60.

informaation, johon prosessin osapuolet ovat voineet tutustua ja jota ne ovat voineet kommentoida.²³⁴

Tuomioistuimen velvollisuus on huolehtia asianosaisen kuulemisoikeuksien toteutumisesta. Asianosaisella on oikeus saada ja antaa informaatiota, ja vastaavasti tuomioistuimella on velvollisuus ottaa aineisto vastaan ja huolehtia siitä, että eri asianosaiset saavat toistensa esitykset vastattavikseen. Mikäli asianosainen ei huomaa vastata kaikkiin vastapuolen tekemiin vaatimuksiin, tosinseikkoihin ja todisteisiin, tulee tuomioistuimen kehottaa asianosaista siihen.²³⁵ HLL 35 §:ssä määrätään, että asianosaiselle on varattava kohtuullinen määräaika selityksen antamiseen, ja samalla hänelle on ilmoitettava, että asia voidaan ratkaista määräajan jälkeen, vaikka selitystä ei ole annettu.

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyy EIT:n mukaan osapuolen oikeus lausua kaikista asiassa esitetyistä huomioista. Tässä ei ole merkityksellistä se, mitä tuomioistuin pitää asiassa merkityksellisenä tietona, vaan osapuolelle itselleen kuuluu päättää siitä, edellyttääkö asiakirja hänen kommentointiaan. Ainoastaan ilmiselvästi asiaan vaikuttamaton aineisto voidaan jättää antamatta tiedoksi osapuolelle.²³⁶ Ervon mukaan tuomioistuin voi jättää oikeudenkäyntiaineiston ulkopuolelle ja palauttaa asianosaiselle sellaista aineistoa, joka on ei-relevanttia, päällekkäistä tai muusta syystä tarpeetonta. Tuomioistuin voi käyttää materiaalista prosessinjohtoa asianosaisten käymän ei-relevantin kirjeenvaihdon rajoittamiseksi tai pysäyttämiseksi. Tämä ei loukkaa EIS:ta, mikäli rajoitus on perusteltu ja osapuolten saama kohtelu tasa-arvoinen.²³⁷ Tuomioistuimen aktiivinenkaan prosessinjohto ei sellaisenaan ole vastoin EIT:n vaatimaa kontradiktorista periaatetta²³⁸.

Materiaalisen prosessinjohton keskeisenä osana pidetään tuomarin kyselyvelvollisuutta. Tuomarin tulee kysymyksiä esittämällä pyrkiä poistamaan epäselvyydet ja puutteellisuudet asianosaisten lausumista.²³⁹ Hallintoprosessissa ei aina järjestetä suullisia kuulemisia, joissa tuomari voisi suoraan tätä kyselyoikeutta käyttää. Hallintoprosessissa kuulemiset järjestetään usein kirjallisena menettelynä asian valmisteluvaiheessa, eivätkä tuomarit ole keräämässä tarvittavia selvityksiä.

²³⁴ Mäenpää 2007, s. 59.

²³⁵ Ervo 2008, s. 76.

²³⁶ Pellonpää 2005, s. 372–373.

²³⁷ Ervo 2005, s. 59.

²³⁸ Pellonpää 2005, s. 406.

²³⁹ Ervo 2008, s. 76.

Mikäli asian päätösvaiheessa asiakirjoissa ja selvityksissä huomataan puutteellisuuksia, voidaan päättää kuulemisten täydentämisestä tai vaikka suullisen kuulemisen järjestämisestä.

Materiaalisen prosessinjohton tarkoituksena on lähtökohtaisesti opastaa osapuolia tarvittavan aineiston toimittamisessa, eikä Ervon mukaan tuomarin tule ryhtyä omatoimisesti hankkimaan tuota aineistoa. Etenkin rikosasiassa on varottava langettavan näytön hankkimiseen tähtävästä materiaalista prosessinjohtoa ja jätettävä näytön hankkiminen syyttäjälle. Liian aktiivinen materiaallinen prosessinjohto voi vaarantaa tuomioistuimen puolueettomuuden ja jopa tehdä käyttäjänsä esteelliseksi, mikäli prosessinjohto alkaa ulospäin näyttää yhteistyöltä syyttäjän kanssa.²⁴⁰

Sallitumpaa tuomioistuimelle on puuttua (favor defensionis -periaatteen mukaisesti) oikeudenkäyntiaineistoon syytetyn eduksi²⁴¹. Puolustuksen suosimisen periaate ilmenee mm. siten, että tuomioistuin saa ottaa omasta aloitteestaan huomioon oikeudenkäyntiaineistosta ilmenevät syytettyä vastaan puhuvat vastatositteet, joihin syytetty ei itse vetoa. Tuomioistuin voi myös omasta aloitteestaan määrätä hankittavaksi syytettyä vastaan puhuvaa näyttöä.²⁴² Näin toteutetaan myös vaatimusta osapuolten tasa-arvoisuudesta, kun yksityistä vastassa on koulutettu virallinen syyttäjä.²⁴³ Hallintoprosessissa ei ole syyttäjää, mutta muuten tästä ajattelusta voidaan ottaa johtoa hallintoprosessinkin puolelle.

Rikoksesta epäilty tai syytetty ei ole velvollinen myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämiseen (myötävaikuttamattomuusperiaate eli itsekriminalisointisuoja)²⁴⁴. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset eivät kuitenkaan voi oikeuttaa syytettyä määräämään prosessin kulusta. EIS 6 artiklan tarkoituksena ei ole estää aineellisen totuuden selvittämistä tai vaikeuttaa syytetyn tuomitsemista. Tarkoituksena on varmistaa, että itse menettely on oikeudenmukainen. Lisäksi on kaikkien etu, ettei oikeusturvaa tarvitse hakea muutoksenhakuasteesta oikeudenkäyntiaineistoon jääneiden epäselvyyksien vuoksi.²⁴⁵

²⁴⁰ Ervo 2008, s. 77.

²⁴¹ Ervo 2008, s. 77.

²⁴² Virolainen 2007, s. 192–193.

²⁴³ Ervo 2008, s. 77.

²⁴⁴ Virolainen 2007, s. 192–193.

²⁴⁵ Ervo 2008, s. 78.

Ervon mukaan kontradiktorisesti onnistuneessa prosessissa kaikki ratkaisuun vaikuttavat seikat ja teemat on käsitelty. Näin ollen tuomiossa ei tulisi olla asianosaisille sisällöllisesti mitään uutta tai yllättävää, huolimatta siitä, oliko se heille suotuisa vai tappiollinen. Tuomion tulee kaikilta osin perustua sellaiseen informaatioon ja siitä käytyyn argumentointiin, joka on ollut kaikkien osapuolten tiedossa ja kommentoitavana.²⁴⁶ Tällainen menettely myös ehkäisee muutoksenhaun jatkamista korkeampaan muutoksenhakuasteeseen.

Muut osatekijät

Ihmisoikeussopimus takaa asian käsittelyn tuomioistuimessa *kohtuullisessa ajassa*. Kohtuullisuutta määriteltäessä tehdään tapausta koskeva kokonaisarviointi, jossa otetaan huomioon ainakin seuraavat seikat: 1) tapauksen vaikeusaste, 2) osapuolten (erityisesti valittajan) ja 3) valtiosisäisten tuomioistuinten sekä muiden viranomaisten käyttäytyminen prosessin aikana. Valtio vastaa sekä tuomioistuinten että muiden organisiensa aiheuttamista viivästyksistä. Rakenteellisista seikoista, kuten resurssipulasta, aiheutuneet viivästykset eivät poista valtion vastuuta.²⁴⁷ Tuomion toimeenpano on olennainen osa oikeudenkäyntiä, joten myös päätöksen toimeenpanon tulee tapahtua ilman kohtuutonta viivästystä. Suomi on toistuvasti saanut EIT:lta huomautuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen kärsivän oikeudenkäyntien liian pitkistä kestoista.

Asianosaisella on oikeus saada *perusteltu päätös*. Täysin puutteelliset tuomion perustelut saattavat johtaa loukkauksen toteamiseen EIT:ssa, mikäli ne rajoittavat olennaisesti muutoksenhakumahdollisuutta (esimerkiksi jos valittaja saa tiedon tuomion perusteista niin myöhään, että vireillä olevaa valitusta koskevien perusteiden laajentaminen ei enää ole mahdollista).²⁴⁸

EIS 6(1) artiklassa mainitaan oikeus oikeudenmukaiseen ja *julkiseen* oikeudenkäyntiin. Oikeudenkäynnin julkisuus tarkoittaa sekä tuomioistuinkäsittelyn yleisöjulkisuutta (public hearing) että mahdollisuutta tulla oikeudenmukaisesti kuulluksi oikeudenkäynnissä.²⁴⁹ EIT on korostanut, että julkisuus suojaa yksittäisiä osapuolia salaiselta oikeudenkäytöltä ja on samalla tärkeä keino tuomioistuimiin kohdistuvan yleisen luottamuksen ylläpitämiseksi. Pääsääntönä on ollut, että 6(1) artiklan piiriin katsottavissa tapauksissa edellytetään julkista suullista käsittelyä ainakin yhdessä

²⁴⁶ Ervo 2008, s. 77.

²⁴⁷ Pellonpää 2005, s. 380–381.

²⁴⁸ Pellonpää 2005, s. 407 ja 423.

²⁴⁹ Mäenpää 2007, s. 59.

oikeusasteessa, ellei 6(1) artiklassa mainituista näkökohdista (esimerkiksi kansallinen turvallisuus) muuta johdu. Pellonpään mukaan oikeus suulliseen käsittelyyn ei ole ehdoton oikeuskäytännön valossa. Henkilöllä on myös oikeus luopua oikeudestaan suulliseen käsittelyyn, mikäli painavat julkiset intressit eivät vaadi muuta. Myös suullisen käsittelyn pyytämättä jättäminen voidaan joskus katsoa oikeudesta luopumiseksi.²⁵⁰

Hallintoprosessi käydään pääsääntöisesti kirjallisesti. Oikeutta julkiseen oikeudenkäyntiin tukee hallintoprosessissa asiakirjajulkisuuden periaate. PL 12 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. EIT:n mukaan 6(1) artiklan mukaisen julkisuusvaatimuksen täyttää se, että tuomio on talletettuna tuomioistuimen kirjaamoon, jossa se on yleisön saatavilla. Ratkaisu perustuu sopimusvaltioissa vallitsevaan yleiseen käytäntöön. Tuomioistuimen ei siis tarvitse järjestää erillistä julkista päätöksen julistamistilaisuutta.²⁵¹

6(1) artiklasta ei ilmene *valitusmahdollisuuden* takaamista. EIS takaa mahdollisuuden yhteen sopimusmääräykset täyttävään tuomioistuinkäsittelyyn. Mikäli valtiosisäisessä oikeudessa kuitenkin on mahdollisuus muutoksenhakuun, on myös muutoksenhakutuomioistuimen menettelyn oltava EIS:n mukaista.²⁵² EIT on katsonut, että ylimääräisen muutoksenhaun ja valituslupahakemuksen käsittely ei yleensä kuulu 6 artiklan alaisuuteen. Valituslupahakemuksen käsittelyn Suomessa katsotaan koskevan valitusluvan edellytysten olemassaoloa eikä yksityisluonteisista oikeuksista päättämistä. Sopimusmääräys ei myöskään lähtökohtaisesti sovellu menettelyyn, jossa valitus hylätään prosessuaalisella perusteella, esimerkiksi myöhästyneenä.²⁵³

Kuten edellä on käynyt ilmi, ei EIS:n soveltumista pohdittaessa aseteta suurta painoa kansalliselle prosessijaottelulle. Mikäli päätöksessä on kyse yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista, tulee EIS 6 kokonaisuudessaan sovellettavaksi, vaikka asia kansallisessa jaottelussa kuuluisi esimerkiksi hallintoprosessin alaan. Näin ollen esimerkiksi rikoksesta syytetyn minimioikeudet voivat tulla sovellettavaksi myös hallintoprosessissa, etenkin hallinnollisten sanktioiden kohdalla. Ne eivät kuitenkaan kuulu tämän tutkielman keskiöön, joten niitä ei käsitellä tässä tätä laajemmin.

²⁵⁰ Pellonpää 2005, s. 364–365.

²⁵¹ Pellonpää 2005, s. 369–370.

²⁵² Pellonpää 2005, s. 359.

²⁵³ Pellonpää 2005, s. 336.

EIS 6(1) artiklan yleisten laatuvaatimusten lisäksi eräillä hallintotoiminnan osa-alueilla sovelletaan myös erityisiä menettelyvaatimuksia. Esimerkiksi lastensuojelun tai tahdonvastaisen hoidon toteuttamiseksi viranomaisen voi joutua puuttumaan yksilön henkilökohtaiseen vapauteen, jolloin hallintoprosessissa on noudatettava EIS 5 artiklan vaatimuksia. Kyseiset vapauden rajoittamista tai riistämistä koskevat vaatimukset edellyttävät vapauden rajoituksen viipymätöntä perustelua ja arviointia tuomioistuimessa.²⁵⁴

3.2.4 Hallintoprosessin riippumattomuus ja puolueettomuus

EIS 6(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Riippumattomuudella tarkoitetaan riippumattomuutta etenkin toimeenpanovallasta, osapuolista, lainsäätäjistä ja prosessin ulkopuolisista vaikutteista.²⁵⁵ Pellonpään mukaan myös muut kuin varsinaiseen tuomioistuinorganisaatioon kuuluvat tuomioistuinmaiset elimet voivat toimia lainkäyttäjinä, kunhan niiden perusteista on säädetty laissa ja ne ovat riippumattomia ja puolueettomia²⁵⁶. Muitakin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin menettelyvaatimuksia on noudatettava niissä elimissä, jotka osallistuva hallintolainkäyttöön. Hallintolainkäyttölakia sovelletaan hallintotuomioistuinten lisäksi esimerkiksi muutoksenhakulautakunnissa.²⁵⁷

PL 21.1 §:ssä on mainittu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Riippumaton-käsitteeseen on tarkoitettu sisällyttää oikeussuojaelimen riippumattomuus toimeenpanovallasta, sekä vaatimus ratkaisuelimen puolueettomuudesta suhteessa asian eri osapuoliin. Tämän vaatimuksen ei katsota sulkevan pois ratkaisuelimen muodostamista osin intressipohjaisesti, esimerkiksi työtuomioistuimen tapauksessa työmarkkinajärjestöjen esittämistä henkilöistä, kunhan ratkaisijan puolueettomuudesta voidaan yksittäisessä tapauksessa vakuuttua.²⁵⁸ Kulloisessakin tapauksessa tulee varmistua, että työtuomioistuimen jäsenet eivät ole jääviyttä aiheuttavassa suhteessa oikeudenkäynnin osapuoliin.

²⁵⁴ Mäenpää 2007, s. 59.

²⁵⁵ Mäenpää 2007, s. 60.

²⁵⁶ Pellonpää 2005, s. 349.

²⁵⁷ Mäenpää 2007, s. 72.

²⁵⁸ HE 309/1993 vp, s. 73–74.

Olellainen osa oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta on tuomioistuimen ja sen jäsenten puolueettomuus. Puolueettomuutta arvioidaan subjektiivisen ja objektiivisen arvioinnin avulla. Subjektiivisessa arvioinnissa kiinnostuksen kohteena on tapausta ratkaisevan tuomarin henkilökohtainen asenne tai vakaumus, kyse on siis tuomarin esteettömyydestä konkreettisessa tapauksessa. Lähtöoletuksena on tuomarin subjektiivinen puolueettomuus, muutoin vaaditaan erityistä näyttöä. Objektiivisessa arvioinnissa on kyse siitä, miltä asia näyttää ulospäin ja onko osapuolilla perusteltua ja objektiivista syytä epäillä tuomarin tai tuomioistuimen puolueettomuutta. Huomiota kiinnitetään siis yleisempiin rakenteellisiin ja toiminnallisiin tekijöihin.²⁵⁹

Halila näkee tuomioistuinten puolueettomuuden olevan perustana oikeudenmukaisuusajattelulle. Tällöin puolueettomuus on korostetussa roolissa siinä ajattelussa, että ei riitä, että oikeus tapahtuu, vaan sen on myös näyttävä tapahtuvan. EIS:ssa ja EIT:n tulkintakäytännössä on korostettu oikeudenkäynnin julkisuuden ja yleisen arvioitavuuden tärkeyttä.²⁶⁰ Tuomioistuimen riippumattomuuden toisena puolena voidaan Hallbergin mukaan nähdä tuomioistuimen riippuvaisuus lainalaisuuden periaatteesta, eli riippuvaisuus oikeusjärjestyksestä ja sen kehityksestä²⁶¹. Riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimuksen taustalla voidaan nähdä tarve ylläpitää kansalaisten luottamusta oikeusjärjestelmään.

3.2.5 Oikeusturvan tehokkuus

EIS:n 13 artiklalla turvataan oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Artiklan mukaan jokaisella, jonka EIS:ssa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. 13 artikla liittyy ihmisoikeussopimuksen muihin aineellisiin oikeuksiin.²⁶² Tämä tarkoittaa, että artikla tukee muualla ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, mutta ei perusta uusia.

Oikeussuojakeinon tehokkuuden tarkemman sisällön määrittelyssä on jäsenvaltioilla suhteellisen laaja itsenäinen päätösvalta. Oikeusturvan tehokkuuteen kuuluu Mäenpään mukaan muun muassa mahdollisuus turvata oikeutensa oikeussuojakeinolla, tuomioistuimen tutkimisvallan riittävä laajuus, asian käsittely kohtuullisessa ajassa ja oikeudenkäynnissä annetun päätöksen

²⁵⁹ Pellonpää 2005, s. 352; samoin Mäenpää 2007, s. 60.

²⁶⁰ Halila 2000, s. 275.

²⁶¹ Hallberg 2001, s. 14.

²⁶² Mäenpää 2007, s. 60.

täytäntönpantavuus. Oikeusturvan tehokkuus edellyttää oikeutta saada hallintopäätös korjatuksi tai kumotuksi sen lainvastaisuuden perusteella. Mäenpään mukaan tähän ajatteluun perustuva suomalaisten hallintotuomioistuimien toimivalta täyttää lähtökohtaisesti ihmisoikeussopimuksen mukaiset tehokkaan oikeusturvan vaatimukset.²⁶³

Ihmisoikeussopimuksen hengen toteuttamiseksi pelkästään ulkoisten puitteiden moitteettomuus ei riitä. Tuomioistuimella tulee olla myös todellinen mahdollisuus toteuttaa tehokkaasti oikeusturvaa. EIS 13 artikla edellyttää tehokasta oikeussuojakeinoa sopimuksessa turvattuja oikeuksia tai vapauksia koskevissa asioissa. Yksilöllä tulee olla käytettävissään tehokas oikeussuojakeino oikeudenloukkauksen korjaamiseksi tai korvaamiseksi.²⁶⁴ EIS:n turvaamien oikeuksien rikkomisesta on voitu maksaa myös korvausta tai hyvitystä aiheutuneesta vahingosta²⁶⁵.

Hallintopäätösten osalta oikeusturvan tehokkuus edellyttää vähintään oikeutta saada päätös korjatuksi tai kumotuksi sen lainvastaisuuden perusteella²⁶⁶. Lähtökohtaisesti jokaisella on oikeus hakea muutosta oikeuttaan ja velvollisuuttaan koskevaan päätökseen vähintään kerran EIS 6 artiklan kriteerit täyttävässä lainkäyttöelimestä. Tämä oikeus koskee etenkin yksityisen toimintaan kohdistuvaa hallinnollista sääntelyä ja sellaisia sosiaaioikeudellisia etupäätöksiä, joilla on varallisuus oikeudellinen perusta tai liittymä.²⁶⁷

EIS 6 artikla ei kuitenkaan koske kaikkia hallintoasioita, vaan esimerkiksi verotusta ja passiasioita koskevien päätösten on katsottu jäävän artiklan soveltamisalan ulkopuolelle²⁶⁸. Kuitenkin on huomioitava, että Suomen perustuslaki tarjoaa tässä laajemman suojan, kun 21 §:n edellyttämä oikeusturvan saatavuus kattaa kaikki oikeudet ja velvollisuudet²⁶⁹. Lisäksi on huomioitava, että kaikkia hallintopäätösten asiaryhmiä ei ole saatettu vielä EIT:n tutkittavaksi. Tulkintakäytäntö saattaa tulevaisuudessa laajeta uusille hallinnon aloille.

²⁶³ Mäenpää 2007, s. 61.

²⁶⁴ Mäenpää 2007, s. 60.

²⁶⁵ Mäenpää 2007, s. 61.

²⁶⁶ Mäenpää 2007, s. 61.

²⁶⁷ Mäenpää 2007, s. 57–58.

²⁶⁸ Mäenpää 2007, s. 58; samoin Pellonpää 2005, s. 348.

²⁶⁹ Mäenpää 2007, s. 58.

3.3 Virallisperiaate ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti

3.3.1 Hallintoprosessin tasapuolisuus ja julkisuus

Luvussa 3.2.3 käsiteltiin oikeudenmukaisen prosessin vastavuoroisuutta ja tasapuolisuutta. Siellä esiteltiin käsitteet equality of arms ja adversarial procedure, jotka liittyvät kaikkiin prosessilajeihin. Etenkin hallintoprosessissa tulee lisäksi huomioida fair balance -vaatimus, joka kuvaa osapuolten tasapuolista osallistumista prosessiin. Viranomaisen kytkeytymisen oikeusriitaan katsotaan horjuttavan helposti prosessuaalista tasa-arvoa. Viranomaisen katsotaan olevan paremmassa asemassa laajan koneistonsa ja erityisasiantuntemuksensa vuoksi. Halilan mukaan hallintoprosessuaaliseen oikeusturva-ajatteluun kuuluu olennaisesti yksilön erityisen oikeussuojatarpeen tunnustaminen. Yksilöä tulee suojata julkiselta vallalta, tai vähintään saattaa osapuolet keskenään tasa-arvoiseen asemaan.²⁷⁰

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PL 2 §). Lisäksi julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Tämän voidaan katsoa perustavan lähtökohdan julkisen vallankäytön laillisuusolettamalle. Fair balance -vaatimuksen toteuttamiseksi tulee viranomaistahon lähtökohtaisesti vahvempaa asemaa pystyä neutraloimaan. Tämän vuoksi prosessissa tulee varmistua, ettei esimerkiksi viranomaisen prosessissa esittämiin prosessuaalisiin toimintoihin tai selvityksiin liitetä automaattisesti luotettavuusoletuksia, jotka saattavat johtaa menettelyn tasapainon horjumiseen yksityisen asianosaisen vahingoksi. Viranomaistahon auktoriteettiasema tulee asettaa objektiivisen tarkastelun kohteeksi, eivätkä lainkäyttömenettelyn rakenteet saa muutenkaan johtaa fair balance -vaatimuksen loukkaamiseen.²⁷¹ Prosessin tasapuolisuuden ja vastavuoroisuuden vaatimukset vaikuttavat myös virallisperiaatteen käyttöön.

Hallintoprosessin tasapuolisuuteen kuuluu myös asianosaisjulkisuus, joka on kuulemista laajempi käsite. Asianosaisella on lähtökohtaisesti oikeus tutustua kaikkeen aineistoon, vaikkei sen johdosta ole katsottu aiheelliseksi kuulla asianosaista. Asianosaisen tiedonsaantioikeus muiden kuin julkisten asiakirjojen osalta rajoittuu vain asiaa käsittelevän viranomaisen määräysvallassa olevaan, asianosaisen asiaa koskevaan aineistoon.²⁷²

²⁷⁰ Halila 2000, s. 233–235.

²⁷¹ Halila 2000, s. 234–235.

²⁷² Haapaniemi 2001, s. 473.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettua lakia (381/2007, HaOJulkisuusL) sovelletaan hallintolainkäyttöasian käsittelyyn ja oikeudenkäyntiasiakirjoihin hallintotuomioistuimissa (2 §). Hallintolainkäyttöasiassa todetaan lähtökohtaisesti vallitsevan julkisuusperiaate, jonka mukaan oikeudenkäynti ja oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia, jollei toisin säädetä (1 §). Oikeudenkäynnin ja asiakirjojen julkisuuden periaatteesta huolimatta hallintotuomioistuimessa voi olla myös salassa pidettäviä asiakirjoja. Mikäli kyseisessä laissa ei toisin säädetä, hallintotuomioistuinten asiakirjajulkisuus määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, JulkisuusL) tai muun lain mukaisesti (3 §). Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus ja salassapito määräytyvätkin keskeisesti JulkisuusL:n mukaisesti (HaOJulkisuusL 8 §).

Oikeudenkäynnin osapuolena olevalla asianosaisella on oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn (HaOJulkisuusL 9 §). Kuitenkaan kaikki oikeudenkäyntimateriaali ei ole asianosaisenkaan saatavissa. Asianosaisella ei ole oikeutta saada tietoa sen asiakirjan salassa pidetystä osasta, jonka julkisuudesta oikeudenkäynnissä on kyse. Hallintotuomioistuimen ratkaisuun liittyvä neuvottelu toimitetaan asianosaisten ja yleisön läsnä olematta ja neuvottelun sisältö on pidettävä salassa. Salassapitoaika on 80 vuotta asian vireilletulosta tuomioistuimessa (HaOJulkisuusL 15 §). Salassapidettäviä ovat oikeudenkäyntiasiakirjatkin siltä osin kuin niihin sisältyy tietoja neuvottelusta (9.2 §).

Asianosaisella ei ole oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua (JulkisuusL 11.2 § kohta 1). Asianosaisella ei ole oikeutta myöskään julkisessa hankinnassa toisen ehdokkaan tai tarjoajan liiketäi ammattisalaisuutta koskeviin tietoihin, tosin tieto tarjousten vertailussa käytetystä hinnasta ja muusta tekijästä on aina annettava (kohta 6). Hallintotuomioistuin voi myös tietyissä tapauksissa jättää antamatta asianosaiselle salassa pidettäväksi säädetyn tiedon, jos tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä salassapitosäännöksessä tarkoitetun edun suojaamiseksi eikä tiedon antamatta jättäminen vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista (9.3 §). Salassa pidettäviä ovat myös hallintolainkäyttöasiaan liittyvän henkilön osoite-, puhelin- ja muut vastaavat yhteystiedot, jos tiedon antaminen vaarantaisi todistajan, asianomistajan tai asianosaisen tai ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja tai oikeuksia (JulkisuusL:n 11 §:n 2 momentin 7 kohta).

Hallintotuomioistuin voi kuitenkin salassapitosäännösten estämättä antaa oikeudenkäyntiasiakirjasta tiedon siinä laajuudessa kuin se on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taikka asiaan liittyvän tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi (8 § HaOJulkisuusL). Oikeudenkäynnin osapuolena olevalla asianosaisella on oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn (HaOJulkisuusL 9 §). Hallinto-oikeuden tulee huolehtia asianomaisen oikeusturvasta korostuneesti niissä tapauksissa, joissa kaikkea oikeudenkäyntiaineistoa ei voida näyttää asianosaiselle.

Tapauksessa *Krcmár and others* (03.03.2000) EIT totesi, ”ettei lisäselvitysten hankkiminen tuomioistuimen toimesta ollut itsessään ristiriidassa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kanssa”. Kyseisessä tapauksessa ongelman aiheutti kuitenkin se, ettei viranomaisilta viran puolesta hankittuja asiakirjoja ollut annettu tiedoksi valittajille, ja tältä osin EIS 6(1) artiklaa katsottiin rikotaan. Osapuolilla tulee olla oikeus saada tieto ja tehdä huomautuksia kaikista esitetyistä todisteista ja väitteistä. Tuomioistuin saa näin ollen perustaa päätöksensä viran puolesta hankittuun selvitykseen, mikäli asianosaisia on kuultu asianmukaisesti²⁷³.

Halilan tutkimuksesta ilmenee, että kansainväliset ihmisoikeudet eivät sinänsä aseta esteitä tuomioistuimen aktiiviselle prosessuaaliselle roolille. Kun asian selvittäminen on tuomioistuimen vastuulla, yksilön osavastuu aineiston hankkimisessa vähenee, mikä taasen saattaa rajoittaa kulunmuodostusta ja nopeuttaa prosessia. Lisäksi prosessuaalista tasapainoa saatetaan tällöin korjata yksilön eduksi. Vaikka kotimaisessa hallintoprosessissa voidaan nojata tuomioistuimen selvittämisvastuuseen, joudutaan siinä kiinnittämään huomiota ylikansalliseen korostettuun puolueettomuusvaatimukseen.²⁷⁴ Vähintäänkin voidaan ajatella, että hallintotuomioistuimen velvollisuus puolueettomuuteen ja tasapuolisuuteen prosessissa asettaa rajat virallisperiaatteen soveltamiselle.

Mäenpään mukaan hallintoprosessiin jätettyä joustavuutta voitaneen pitää voimavarana, mutta samalla se voi myös heikentää prosessin ennakoitavuutta ja yhdenmukaisuutta. Mäenpään mukaan hallintoprosessin ennakoitavuus ja selkeys edellyttäisivät myös hallintotuomioistuimen prosessinjohton perusteiden ja toimivallan tarkempaa määrittelyä laissa. Hallintoprosessissa tehtävien päätösten sisältöä ei ole millään tavoin määritelty, mikä voidaan nähdä ongelmallisena. PL 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, joka koskee

²⁷³ Kts. myös Ervo 2005, s. 405.

²⁷⁴ Halila 2000, s. 274–275.

luonnollisesti myös tuomiovallan käyttöä. Mäenpään mukaan tuomiovallan käytön perusteet ja lopputuloksen puitteet tulisi määritellä lailla.²⁷⁵

3.3.2 Heikko kaksiasianosaissuhde

Suomalaisen hallintolainkäytön eräs keskeinen piirre liittyy asianosaisaseman määräytymiseen. Hallintolainkäytössä ei yleensä esiinny kaksiasianosaissuhdetta toisin kuin yleisessä lainkäytössä. Päätöksen alemmassa asteessa tehnyt hallintoviranomainen ei nimittäin pääsääntöisesti ole prosessissa asianosaisen asemassa. Hallintoviranomaista ei pidetä yksityisen asianosaisen vastapuolena, johon valitus kohdistuisi. Viranomaisella ei myöskään ole yleistä valitusoikeutta. Tästä asetelmasta käytetään Suomessa käsitettä heikko kaksiasianosaissuhde.²⁷⁶ Heikko kaksiasianosaissuhde on jättänyt hallintoviranomaisen enimmäkseen sivurooliin valitusasioiden käsittelystä²⁷⁷. Toisaalta on huomioitava, että valituksenalaisen päätöksen tehnyttä hallintoviranomaista pidetään oikeudenkäynnin osapuolena, joka osallistuu valituksen käsittelyyn asianosaista muistuttavalla tavalla esimerkiksi antamalla lausunnon²⁷⁸.

Heikon kaksiasianosaissuhteen taustalla on se, että Suomessa on katsottu, ettei yksilöä voida jättää ”taistelemaan” yksin julkista valtaa vastaan. Hallintoprosessin osapuolet ovat tosiasiallisesti ja muodollisesti epätasavertaisessa asemassa. Tästä syystä prosessisääntelyllä ja siihen perustuvalla hallintotuomioistuimen prosessinjohtolla turvataan prosessuaalista tasa-arvoa ja menettelyn vastavuoroisuutta.²⁷⁹ Haapaniemen mukaan virallisperiaatetta tai tutkintamenetelmää ei tarvittaisi ainoastaan sellaisessa ideaalitalanteessa, jossa kaksiasianosaissuhde olisi mahdollista järjestää täydellisen moitteettomaksi, jolloin vastakkaisilla eduilla olisi yhdenvertainen edustus prosessissa ja edustajilla olisi täydellinen tietämys. Tässä hallintoprosessin ideaalimallissa asiassa annettava ratkaisu myös rajoittuisi välittömästi prosessiin osallisten intressipiiriin, jolloin tuomioistuimen ei tarvitsisi valvoa prosessin ulkopuolisten intressejä.²⁸⁰ Käytännössä tämä ideaali tuskin toteutuisi.

Myös Ruotsissa on hallintoasioiden muutoksenhaku oma prosessilajinsa. Ruotsin hallintoprosessissa on Suomen sääntelystä poiketen otettu käyttöön kaksiasianosaissuhteeseen perustuva menettely. Aiemmin Ruotsin hallintolainkäyttöjärjestelmää pyrittiin kehittämään

²⁷⁵ Mäenpää 2010, s. 214 ja 228.

²⁷⁶ Virolainen 2007, s. 65.

²⁷⁷ Halila 2000, s. 320.

²⁷⁸ HE 217/1995 vp, s. 20.

²⁷⁹ Mäenpää 2010, s. 226.

²⁸⁰ Haapaniemi 2001, s. 10–11.

tuomioistuinjohtoiseen suuntaan, mutta siellä päädyttiin ottamaan käyttöön kaksiasianosaisuuteeseen perustuva menettely vuodesta 1996 alkaen. Ruotsissa katsottiin, että tuomioistuinvetoinen oikeudenkäyntiaineiston kokoaminen rasitti tuomioistuimen puolueettomuutta. Ruotsin hallintoprosessi perustuu osapuolten väliselle kamppailulle, jolloin tuomioistuin voi asettautua yläpuolisen, puolueettoman riidanratkaisijan asemaan. Halilan mukaan hallintoprosessin uudistuksilla haluttiin parantaa oikeudenkäyntimenettelyn julkista kuvaa ja uskottavuutta, sillä Ruotsin hallintoprosessi oli saanut huomautuksia EIT:lta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten rikkomisesta. Kaksiasianosaisuuteen käyttöönotolla ei kuitenkaan mullistettu koko järjestelmää, vaan tuomioistuinten tehtävänä on edelleenkin vastata asian tulemisesta selvitettyksi.²⁸¹

Suomessa on sekä kannatettu että vastustettu hallintolainkäyttöön yleisesti tuotavaa kaksiasianosaisuutta. Kaksiasianosaisuutta voidaan perustella tuomioistuimen puolueettomuuden vaatimuksella. Toisaalta esitetään, että muodollinen kaksiasianosaisuus lisäisi oikeudenkäyntikuluja ja heikentäisi oikeusturvaa²⁸². Hallintolainkäyttölakia säädettäessä ei ainakaan vielä katsottu voitavan siirtyä hallintolainkäytössä yleiseen kaksiasianosaisuuteeseen. HLL:n esitöissä katsottiin, että mikäli päätöksen tehnyt hallintoviranomaista pidettäisiin aina muodollisesti asianosaisena, saattaisi se merkitä olennaisia muutoksia hallintoviranomaisten asemaan. Kuitenkin tuolloin pidettiin mahdollisena hallintolainkäyttömenettelyn kehittämistä niin, että päätöksen tehneen viranomaisen asema vastaisi monessa suhteessa asianosaisen asemaa.²⁸³ Hallbergin mukaan HLL 33 § antaa hallintotuomioistuimelle mahdollisuuden kehittää toimivaa kaksiasianosaisuutta. Tällöin on luonnollisesti huomioitava muun muassa käsittelyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset, jotta osapuolilla on tasapuoliset mahdollisuudet esittää asiansa.²⁸⁴

Hallintoasioissa eri osapuolten asema voi olla hyvin monitahoinen ja tämä asetelma siirtyy luonnollisesti myös hallintolainkäyttöön. Hallintolainkäytön kohteena saattaa olla useiden yksityisten henkilöiden väliset oikeusriidat.²⁸⁵ Hallintolainkäytön osapuolena saattaa olla lisäksi sekä luonnollisia että oikeushenkilöitä, joiden perusoikeudet muotoutuvat hieman eri tavoin, mikä tulee ottaa punninnassa huomioon. Lisäksi esimerkiksi hallintoriita-asiassa voi esiintyä

²⁸¹ Halila 2000, s. 276–278.

²⁸² Hallberg 2001, s. 79.

²⁸³ HE 217/1995 vp, s. 20.

²⁸⁴ Hallberg 2001, s. 69.

²⁸⁵ HE 217/1995 vp, s. 19.

kaksiasianosaissuhde, joka samalla vaikuttaa virallisperiaatteen soveltamiseen. Kun vastakkain on kaksi yhtä vahvaa viranomaistahoa, ei tuomioistuimen selvittämisvastuun katsota olevan yhtä laaja. Kuitenkin mikäli asiakirjoista ilmenisi, että vastakkaisilla viranomaisilla olisi kovin erilaiset käsitykset riidan kohteesta ja merkityksestä, voidaan tuskin ajatella, että tuomioistuin olisi pelkkä passiivinen riidanratkaisija. Tietty vastuu asian selvittämisestä säilyisi tuomioistuimella, eli esimerkiksi myöhemmin esiteltävän informointivelvollisuuden keinoin tulisi tuomioistuimen tuolloinkin edistää aineellisen totuuden löytymistä.

3.3.3 Tuomioistuimen rooli

Ongelmallista heikossa kaksiasianosaissuhteessa on se, että kun valittaja ei saa muodollisesti vastapuolekseen toista asianosaista, jää yleisen edun valvominen hallintotuomioistuimen tehtäväksi. Yleisen edun valvontatehtävä ei täysin mutkattomasti istu tuomioistuimen puolueettomaan rooliin. Tämä asetelma asettaa lakivaliokunnan mukaan hallintotuomioistuimille korostetun velvollisuuden huolehtia prosessin tasapuolisuudesta, jotta menettely vastaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Tästä syystä on nähty tärkeäksi, että HLL:ssa korostetaan virallisperiaatteen merkitystä ja että selvitysvelvollisuus rakentuu virallisperiaatteen varaan.²⁸⁶

Tuomioistuimen rooli perinteisesti nähtynä on toimia passiivisena riidan ratkaisijana, eikä sen kuulu sekaantua asioihin tätä laajemmin²⁸⁷. Kuitenkin HLL 33 §:n säännös asian selvittämisestä rakentuu virallisperiaatteelle, joka merkitsee tuomioistuimen osavastuuta siitä, että asiat tulevat selvitettyiksi ja että asioita ei ratkaista puutteellisen selvityksen pohjalta. Säännöksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että tuomioistuimen itse selvittää asian, vaan tuomioistuimen rooli liittyy enemmän aktiiviseen prosessin johtoon.²⁸⁸ Tuomioistuimen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää²⁸⁹. Tuomioistuin aktivoi oikeudenkäynnin osapuolia hankkimaan puuttuvaa aineistoa.

Hallintotuomioistuimen aktiivisella roolilla pyritään tasapainottamaan oikeudenkäynnin osapuolten keskinäistä asetelmaa, jossa yksityinen asianosainen on lähtökohtaisesti huonommassa asemassa kuin hallintoviranomainen. Viranomainen on vahvemmassa asemassa etenkin käytettävissä olevaa asiantuntemuksen vuoksi. Viranomaisten on usein myös helpompi hankkia tarvittavaa

²⁸⁶ LaVM 5/1996 vp, s. 2.

²⁸⁷ Hallberg 2001, s. 72.

²⁸⁸ Hallberg 2001, s. 61 ja 68.

²⁸⁹ Hallberg 2001, s. 61.

selvitysaineistoa.²⁹⁰ Tuomioistuimen vastuu huolehtia asioiden selvitettyiksi tulemisesta tasaa oikeudenkäynnin epäsuhdetta. Tuomioistuimen selvittämisvelvollisuus ei ole kuitenkaan ehdoton, ja se myös vaihtelee asian materiaalisen laadun, asianosaisten keskinäisen aseman ja käytetyn oikeuskeinon mukaan.²⁹¹

Tuomioistuimen osavastuu asian selvittämisessä liittyy aineellisen oikeuden periaatteeseen, jonka mukaan asiaa ei saa ratkaista puutteellisen selvityksen pohjalta. Hallinnon lainalaisuusperiaatteen vuoksi asianosaiset eivät voi disponoida julkisen vallan käyttöä. Näin ollen esimerkiksi ympäristöasiaa ei voida ratkaista vain asianosaisten määrittämien ehtojen ja esittämien selvitysten pohjalta. Hallinto-oikeudellinen riita-asia tulee suhteuttaa yleiseen tosiseikastoon ja eri ratkaisuvaihtoehtojen etuja ja haittoja tulee arvioida. Esimerkiksi yksittäisten osapuolten riita-kaava-asiassa saattaakin liittyä koko kaavan sopeutumiseen naapurialueiden maankäyttöön ja ympäristöolosuhteisiin, jolloin asiaan liittyykin satoja asianosaisia.²⁹² Tuomioistuimen tulee korjata tiedonkulussa tapahtunut häiriö, mikäli prosessiin välittömästi osalliset eivät riittävästi valvo ulkopuolisten tai julkista etua. Häiriöstä saattaisi muuten aiheutua prosessin ulkopuolisille tahoille oikeudenmenetyksiä.²⁹³

Yleisen edun valvominen voidaan nähdä jo lähtökohtaisesti ristiriitaisena tehtävänä tuomioistuimelle. Kuitenkin myös yleisen edun voidaan katsoa vaativan asian selvittämistä. Tämä tuo laajempaa oikeusvarmuutta. Hallintolainkäyttöasiassa saattaa kuitenkin esiintyä monimutkaisia intressiasetelmia ja erilaisia keskenään ristiriitaisia yleisiä intressejä.²⁹⁴ Esimerkiksi ympäristöasioissa saatetaan joutua ratkaisemaan useiden yleisten etujen välisiä ristiriitoja²⁹⁵. Ei ole yksinkertaista tulkita, mitä etua tuomioistuimen tulisi tällaisessa asetelmassa valvoa.

Aktiivisella prosessinjohtolla voidaan täydentää ratkaistavien asioiden tosiseikastoon liittyviä tietoja. Tuomioistuimessa ei voida jäädä pelkästään asianosaisilta saatavan tiedon ja selvityksen varaan. Asioiden oikeudenmukainen ratkaiseminen edellyttää yhä laajempaa asiantuntemusta ja monen alan erityistietoja.²⁹⁶ Hallintotuomioistuimella tulee olla kunkin asiaryhmän erityisasiantuntemusta, jotta se voi arvioida asiassa vallitsevia tosiseikkoja riittävän hyvin.

²⁹⁰ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 246.

²⁹¹ Kanninen 1997, palstat 1174–1175; samoin Hallberg 2001, s. 68.

²⁹² Hallberg 2001, s. 64.

²⁹³ Haapaniemi 2001, s. 10–11.

²⁹⁴ Tarukannel & Jukarainen 2001, s. 43.

²⁹⁵ HE 217/1995 vp, s. 19.

²⁹⁶ Hallberg 2001, s. 72.

Hallintotuomioistuimissa on tietyissä asiaryhmissä myös ulkopuolisia asiantuntijajäseniä, esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä annetun lain (1266/2006) 1 §:n mukaan KHO:n kokoonpanoon kuuluu tietyissä lainkäyttöasioissa joko kaksi ympäristöasiantuntijaneuvosta tai kaksi yli-insinöörineuvosta.

Yksityisen hakiessa muutosta virheelliseksi kokemaansa hallintopäätökseen tulee hallintoasia tietyssä laajuudessa uudelleen punnittavaksi. Tällöin menettelyssä ei kuitenkaan voida asettaa pääpainoa hallinnollisten tavoitteiden toteuttamiselle, vaan tuolloin tulee painottaa yksityisen oikeusturvaa. Myös tästä syystä on tärkeää, että asia saadaan hallintoon nähden riippumattoman ja puolueettoman toimielimen käsiteltäväksi ja että menettelyyn kuuluu tehostettuja oikeusturvatekijöitä.²⁹⁷ Virallisperiaate edellyttää hallintotuomioistuimen huolehtivan, että valittaja pystyy toimimaan prosessissa asianmukaisesti²⁹⁸. Hallintolainkäyttölain 33 §:n vaade oikeudenmukaisen lainkäytön toteutumisesta korostaa tuomioistuimen aktiivista selvittämistä vastuuta, mikäli on epäilystä yksilön kyvystä artikuloida vaatimuksensa. Esimerkiksi sosiaaliasioissa tilannetta selvitetään viran puolesta tavanomaista laajemmin.²⁹⁹

Perus- ja ihmisoikeuskehityksen ja oikeuden eurooppalaistumisen myötä tuomioistuinten harkintavalta on kasvanut sekä aineellisen oikeuden että prosessioikeuden soveltamisessa. Tämä johtuu muun muassa väljäsisältöisten yleislausekkeiden ja muiden joustavien normien ja periaatetyyppisten tavoite- ja puitesäännösten lisääntymisestä lainsäädännössä. Lainsäätäjät saattaa tarkoituksellisesti jättää tuomioistuinten tehtäväksi päättää, mikä on lain todellinen sisältö. Suuntaus voidaan nähdä ongelmallisena valtiovallan kolmijako-opin kannalta, jonka mukaan lainsäädäntö-, lainkäyttö- ja hallintovaltaa käyttävät eri organit. Tuomioistuinten harkintavalta on kehityksen myötä lisääntynyt, sillä Suomessa on perinteisesti korostettu lakisidonnaisuutta, eikä edes korkeimpien oikeuksien prejudikaattitehtävää ei ole haluttu nähdä oikeutta luovana.³⁰⁰ Hallintoprosessilakimme on syntynyt tämän kehityksen aikana, ja sitä pidetäänkin melko joustavana.

Eräs ehdotus on, että julkisesta intressistä huolehtiminen jätettäisiin tuomioistuimen sijaan julkista puhevaltaa käyttävälle asianosaiselle, jolla olisi velvollisuus huolehtia siitä, että asiassa esitetään riittävä selvitys aineellisen totuuden saavuttamiseksi. Tätä ei pidetä tällä hetkellä mahdollisena

²⁹⁷ HE 217/1995 vp, s. 19.

²⁹⁸ Mäenpää 2010, s. 227.

²⁹⁹ Hallberg 2001, s. 66.

³⁰⁰ Virolainen 2007, s. 77.

useista syistä. Ensinnäkin yksityisellä asianosaisella ei usein ole muodollisena vastapuolena julkista asianosaista. Toisekseen yksittäisessä oikeusriidassa julkisen puhevallan käyttäjä saattaisi keskittyä puolustamaan ratkaisuaan tai muutoin arvioimaan tilannetta subjektiivisesti. Kolmanneksi lainkäyttöviranomaisen aktiivisella roolilla pyritään nyt nimenomaan tasapainottamaan sitä tilannetta, että yksityinen asianosainen on lähtökohtaisesti huonommassa asemassa kuin viranomainen.³⁰¹

Aktiivisen prosessinjohton pelätään toisinaan vaarantavan tuomioistuimen puolueettomuutta sen käsiteltävänä olevissa asioissa³⁰². Virallisperiaatteen soveltaminen käytännössä oikeudenmukaisesti saattaakin olla haastavampaa kuin periaatteen tasolla vaikuttaisi. Mikäli tuomioistuimen prosessinjohto on liian aktiivista, osapuolten asema voi muuttua. Mikäli tuomioistuimen prosessinjohto puolestaan on liian passiivista, oikeusturva voi kärsiä.

Hallintolainkäyttöviranomaisen päätehtäväksi nähdään edelleen asian puolueeton ratkaiseminen, joka vaikuttaa virallisperiaatteen käytännön toteuttamiseen. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseksi on kulloinkin ratkaistava virallisperiaatteen ja tuomioistuimen puolueettomuuden osoittamisen välinen periaatteellinen ja käytännöllinen jännite.³⁰³ Vaikeasti määriteltävissä onkin, kuinka selvitystä voidaan kerätä niin, että tuomioistuimen puolueettomuus samalla säilyy. Myöskään ei ennen tuomioistuimen pyytämän selvityksen valmistumista voitane varmuudella tietää, toimiiko selvitys asianosaista vastaan vai hänen etunsa puolesta.

³⁰¹ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 245–246.

³⁰² Halila 2000, s. 275.

³⁰³ Tarukannel & Jukarainen 2001, s. 32.

4 Hallintolainkäyttöasian käsittely ja selvittäminen

4.1 Asian selvittäminen hallintoprosessissa

4.1.1 Asian selvittäminen (HLL 33 §)

Oikeudenmukaista hallintolainkäyttöä sääntelee perus- ja ihmisoikeustasoisien sääntelyn lisäksi kansallinen hallintoprosessilaki eli hallintolainkäyttölaki (586/1996). Olennaisin virike hallintoprosessin säädännäiselle määrittelylle Suomessa tuli eurooppalaisen oikeusvaltio-, oikeusturva- ja oikeudenkäyntikäsitteiden myötä. HLL:n säätämiseen vaikutti Suomen jäsenyys EU:ssa, joka edellytti jäsenvaltioiden oikeusturvajärjestelmän takaavan tehokkaan tuomioistuinkäsittelyn. Keskeisiä perusteita yhtenäisen prosessilain säätämiseksi olivat EIS:sta juontuvat oikeusturvan saatavuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Muidenkin perus- ja ihmisoikeuksien merkitys oli selvästi kasvanut, ja niitä turvataan pääosin juuri hallintoprosessissa, mikä puoltaa oikeusturvamenettelyn säädännäistä määrittelyä.³⁰⁴ Ihmisoikeusulottuvuus näkyy muutenkin HLL:n tulkinnassa esimerkiksi siinä perusolettamassa, ettei lainsäätäjän tarkoituksena ole ollut säätää ihmisoikeusvelvoitteista poikkeavaa lakia EIS:een liittymisen jälkeen³⁰⁵.

Asian käsittelyä ja selvittämistä koskevat 7 luvun säännökset on kirjoitettu perusmuotoista valitusmenettelyä silmällä pitäen, minkä vuoksi niissä käytetään termiä ”valitusviranomaisen”. Säännökset tulevat soveltuvin osin noudatettaviksi muissakin hallintolainkäytön oikeuskeinoissa. Jotkin HLL:n säännöksistä koskevat vain tuomioistuimissa tapahtuvaa menettelyä, jollei erityislainsäädännössä ole laajennettu soveltamisalaa myös muuhun lainkäyttöviranomaiseen.³⁰⁶

Tutkielman kohteena oleva hallintolainkäyttölain 33 § on yleissäännös asian selvittämisestä³⁰⁷.

Asian selvittäminen

Valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää.

³⁰⁴ Mäenpää 2010, s. 221.

³⁰⁵ Halila 2000, s. 141–145.

³⁰⁶ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 241.

³⁰⁷ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 241.

Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Säännös on suhteellisen joustava. Hallintolainkäytössä käsitellään monenlaisia asioita, joten kovin yksityiskohtaista säännöstä ei ole katsottu voitavan laatia. Säännöksessä on ilmaistu lähinnä ne keskeiset periaatteet, joita käytännössä tulee noudattaa.³⁰⁸

HLL 33 § säätelee asian selvittämistä. Hallintolainkäytössä asia pyritään selvittämään aineellisen totuuden saavuttamiseksi. Tätä edellyttävät hallinnon lainalaisuus, tehokkaan oikeussuojan vaatimus, hallintoasioiden indispositiivinen luonne, osittain puutteellinen kaksiasianosaisuhde sekä julkinen intressi. Selvittämällä tarkoitetaan sellaista tosiseikkojen tutkimista, joka on mahdollista tutkimisvallan laajuuden, oikeuskeinon erityispiirteiden ja muiden vastaavien seikkojen rajoissa. Asian selvittämistä ei voida jättää vain niiden tosiseikkojen varaan, joihin asianosaiset omaaloitteisesti vetoavat ja jotka he tuovat oikeudenkäyntiaineistoksi. Säännös kuvaa prosessin johtamista siten, että aineellinen totuus voidaan selvittää.³⁰⁹

HLL 33.2 § määrittää lähemmin sitä, miten ja missä laajuudessa hallintotuomioistuimen on käytännössä toteutettava selvittämisvelvollisuuttaan. Tuomioistuimen tehtävänä on menettelyn alkuvaiheessa johtaa prosessia niin, että asianosaiset voivat esittää aineistonsa. Useimmissa tapauksissa jo kirjelmien vaihto johtaa sellaiseen oikeudenkäyntiaineistoon, jonka perusteella ratkaisu on tehtävissä. Momentin merkitys tulee esille etenkin silloin, kun asiassa on toimitettu tavanomainen kuulemiskierros ja asia havaitaan vielä tämän jälkeen epäselväksi. Mikäli hallintotuomioistuimen käsityksen mukaan asiassa ei ole saatu riittävää selvitystä tosiseikoista, on sen jatkettava selvittämistä.³¹⁰

Ensisijainen menettelytapa on, että hallintotuomioistuin osoittaa asianosaiselle, miltä osin epäselvyyttä on ja varata tilaisuus selvitysten täydentämiseen. Tuomioistuin voi myös kyselyillä pyrkiä selkeyttämään asianosaisen vaatimuksia. Jollei tällä tavoin saada tarvittavaa selvitystä, tulee harkittavaksi selvityksen hankkiminen viran puolesta. Tuomioistuin voi myös 2 momentin edellytysten käsillä ollessa hankkia suoraan lisäselvitystä. Asianosaisia ei välttämättä tarvitse aina ensin pyytää täydentämään oikeudenkäyntiaineistoa, vaan tuomioistuin voi hankkia selvityksen

³⁰⁸ HE 217/1995 vp, s. 60.

³⁰⁹ HE 217/1995 vp, s. 58.

³¹⁰ HE 217/1995 vp, s. 58.

muullakin tavoin, jos se on käytännössä saatavissa.³¹¹ Koska hallintoprosessissa ei aina ole muodollista kaksiasianosaisuusuhdetta, asianosaiseen on HLL 33 §:ssä rinnastettu asiassa päätöksen aikaisemmin tehnyt hallintoviranomainen. Jos julkisen vallan puhevaltaa käyttää muu viranomainen, pykälässä mainittu osoitus kohdistetaan tälle asianosaiselle eikä aikaisemmin päätöksen tehneelle viranomaiselle.³¹²

Lähtökohtana on siis vaatimuksen tekijän velvollisuus esittää vaatimuksensa perusteet ja kiistävän asianosaisen velvollisuus tuoda esiin vastavaatimuksensa perusteet. Tosiseikkojen selvittämisvelvollisuus kuuluu ensisijaisesti sille, joka pystyy esittämään täydellisimmän ja luotettavimman selvityksen. Mikäli viranomaisen ja asianosaisen mahdollisuudet tässä suhteessa ovat samanlaiset, selvityksen esittää se taho, joka selvityksen saa hankittua nopeammin, halvemmin ja helpommin.³¹³

Hallintotuomioistuimen aktiivisuus tarvittavan lisäselvityksen osoittamisessa voi vaihdella sen mukaan, miten pätevästi asianosaisen arvioidaan pystyvän hoitamaan asiansa. Asiamiehen käyttö voi vaikuttaa arvioon. Arvioon voi vaikuttaa myös se, onko kyseessä julkinen vai yksityinen asianosainen.³¹⁴ Tuomioistuin voi olla passiivisempi selvityksen keräämisessä silloin, jos käsiteltävässä asiassa on vastakkain kaksi viranomaistahoa, esimerkiksi kaksi kuntaa³¹⁵. Hallintotuomioistuimen aktiivisuuteen selvityksen hankkimisen osoittamisessa vaikuttaa luonnollisesti myös se, huomataanko aineiston epäselvyys tai puutteellisuus tuomioistuimessa³¹⁶.

Selvitysvelvollisuus määräytyy käsittelyn aikana lähinnä sen mukaan, minkälaisen intressin toteutumista selvitys pääasiassa edistää. Viranomainen joutuu hankkimaan selvityksen ainakin julkista intressiä koskevista seikoista. Viranomaisen ratkaisupakko ja hallintolainkäyttölain edellyttämä asioiden selvittämisvelvollisuus johtaa siihen, että viranomaisen velvollisuus hankkia selvityksiä omin toimin on yleinen.³¹⁷

Vaikka virallisperiaatteen soveltaminen saatetaan toisinaan nähdä tuomioistuimen puolueettomuutta rasittavana seikkana, on ihmisoikeusnäkökulmasta katsottuna tuomioistuinjohtoisella prosessilla

³¹¹ HE 217/1995 vp, s. 59.

³¹² HE 217/1995 vp, s. 59.

³¹³ Pohjolainen & Pohjolainen 1996, s. 47.

³¹⁴ HE 217/1995 vp, s. 59–60.

³¹⁵ Merikoski 1968, s. 39–40.

³¹⁶ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 249.

³¹⁷ Pohjolainen & Pohjolainen 1996, s. 47.

oikeusturvaa tukevia puolia. Tuomioistuimen vastuu asian selvittämisessä vähentää yksilön vastuuta aineiston hankkimisesta, mikä vuorostaan saattaa rajoittaa kulunmuodostusta ja nopeuttaa prosessia. Parhaimmillaan asian kattava selvittäminen estää jatkovalituksen tarvetta.³¹⁸

HLL 33 § ilmentää virallisperiaatteen ja tutkintamenetelmän soveltamista hallintolainkäytössä, kun tuomioistuimen on hankittava riittävä selvitys tarvittaessa viran puolesta³¹⁹. Tuomioistuimen velvollisuus tarvittaessa itse hankkia lisäselvitystä palvelee aineellisen totuuden periaatetta ja yksilön oikeusturvaa³²⁰. Tuomioistuin voi hankkia lisäselvitystä itse esimerkiksi silloin, jos asianosaiset eivät ole toimittaneet pyydettyä selvitystä³²¹. Pellonpään mukaan tuomioistuimessa sovellettava virallisperiaate ei lähtökohtaisesti ole vastoin EIS:n 6 artiklaa, vaan tuomioistuin voi pyytää lausuntoa tai muuta selvitystä omasta aloitteestaan³²². Virallisperiaatteen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin suhteeseen liittyy kuitenkin kysymys viran puolesta hankitun oikeudenkäyntiaineiston roolista.

Hallintotuomioistuin voi hankkia selvitystä viran puolesta, kuten on tehty esimerkiksi Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa 01/0217/1. A oli hakenut lupaa poliisilaitokselta, mutta lupaa ei ollut myönnetty. Asian käsittelyssä oli käytetty poliisin henkilörekisteriä ja toiseen, keskeneräiseen asiaan liittyvää A:n kuulustelupöytäkirjaa. A valitti poliisilaitoksen päätöksestä hallinto-oikeuteen ja väitti, ettei poliisilaitos olisi saanut hankkia tietoa keskeneräisestä asiasta eikä käyttää kuulustelupöytäkirjaa, koska kyseisen tapauksen esitutkinta oli vielä kesken eikä pöytäkirja siis ollut julkinen. Hallinto-oikeus hankki A:n kuulustelupöytäkirjan asiakirjoihin. A väitti, ettei myöskään hallinto-oikeudella ollut oikeutta hankkia ja käyttää pöytäkirjaa, koska poliisilaitos oli käyttänyt sitä ilman laillista oikeutta.

Hallinto-oikeus totesi, että poliisilaitoksella oli ollut oikeus käyttää mainittuja aineistoja päätöksenteon pohjana, koska lupahallinto oli osa samaa paikallispoliisiyksikköä, jossa rikostutkintaa suoritettiin, koska viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä ja koska lupaharkinta perustuu hakijan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Asian selvittämiseksi myös valitusviranomaisessa on tarpeen se asiakirja-aineisto, johon poliisilaitoksen valituksenalainen

³¹⁸ Halila 2000, s. 274.

³¹⁹ Halila 2000, s. 273–274.

³²⁰ Hallberg 2001, s. 68.

³²¹ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 251.

³²² Pellonpää 2005, s. 372.

päätös on perustunut. Hallinto-oikeuden on siksi tullut hankkia pöytäkirja päätöksensä tekemistä varten.

Monet seikat voivat rajoittaa velvollisuutta hankkia lisäselvitystä viran puolesta. Lisäselvitystä hankittaessa on HLL 33 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon ainakin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu. Lisäselvityksen hankkimista viran puolesta ei ole katsottu voitavan säännellä tätä yksityiskohtaisemmin³²³. Ilmausta on pidetty jopa niin yleisluonteisena, että se olisi oikeastaan käytännössä tyhjä³²⁴. Joka tapauksessa ilmaus antaa tuomioistuimelle runsaasti harkintavaltaa lisäselvityksen hankkimisessa.

Käsittelyn tasapuolisuus edellyttää, että hallintotuomioistuin toimii tasapuolisesti lisäselvityksen hankkimisessa. Jos esimerkiksi asian tosiseikastossa on epäselvyyksiä molempien vastakkaisten asianosaisten vahingoksi, ei lisäselvitystä saa ryhtyä hankkimaan vain toisen asianosaisten eduksi. Tasapuolisuuden vaatimuksella tarkoitetaan myös sitä, että menettelyssä muuten ilmenevää epätasapainoa voidaan korjata tuomioistuimen aktiivisella toiminnalla. Jos esimerkiksi yksityisellä asianosaisella on käytännössä suuria vaikeuksia hankkia selvitystä ja vastapuolella olevalla viranomaisella puolestaan on tehokkaat selvityskeinot, tuomioistuimen tulee käyttää toimivaltuuksiaan yksityisen asianosaisten aseman vahvistamiseksi.³²⁵

HLL 33 §:n 2 momentissa mainittu **oikeudenmukaisuus** kiinnittää hallintolainkäyttölain suoraan perustuslain ja ihmisoikeussopimusten perusvaatimukseen oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta. Hallintotuomioistuimen tulee selvityksen hankkimisessa kiinnittää huomiota oikeudenmukaisen lainkäytön toteutumiseen. Myös tasapuolisuuden vaatimus on osaltaan oikeudenmukaisen prosessin piirre. Muita huomioitavia seikkoja ovat esimerkiksi käsittelyn nopeus, kustannukset, suullisuus ja kuuleminen. Tuomioistuimen on otettava huomioon erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamiskäytäntö siitä, mitä oikeudenmukaisella prosessilla tarkoitetaan. HLL 33 §:llä ei ole kuitenkaan tarkoitettu laajentaa EIS 6 artiklan periaatteiden noudattamista kaikkiin hallintolainkäyttöasioihin.³²⁶

Myös **asian laatua** pidetään tekijänä, joka vaikuttaa hallintotuomioistuimen aktiivisuuteen. Asian laadulla tarkoitetaan muun muassa asian materiaalista luonnetta eli sitä, minkälainen julkinen

³²³ HE 217/1995 vp, s. 59.

³²⁴ Tarukannel & Jukarainen 2001, s. 211.

³²⁵ HE 217/1995 vp, s. 59.

³²⁶ HE 217/1995 vp, s. 59–60.

intressi asiassa on. Lisäksi voidaan ottaa huomioon ratkaistavan asian erityispiirteet, esimerkiksi sosiaaliasioissa saattaa olla perusteltua selvittää asiaa viran puolesta tavanomaista laajemmin.³²⁷ Asian laadulla voidaan viitata esimerkiksi eri asiaryhmiin, muuta toisaalta saman asiaryhmän sisälläkin asioiden laadut saattavat olla keskenään hyvin erilaisia. Asian laadun harkinnassa tuomioistuimelle on jätetty runsaasti harkintavaltaa.

HLL 33 §:n 2 momentin mukaan selvitystä voidaan hankkia viran puolesta, jolloin hallintotuomioistuin voi kääntyä suoraan muun viranomaisen puoleen pyytäen selvitystä tietyistä kysymyksestä. Hallintotuomioistuin voi myös oma-aloitteisesti esimerkiksi määrätä todistajan kuulemisesta tai pyytää asiantuntijan lausunnon. Tuomioistuin voi järjestää myös suullisen käsittelyn tai katselmuksen viran puolesta. Yleensä tällaisen menettelyn tarkoitus on mahdollistaa asianosaisille tilaisuus vaatimustensa perusteiden täydentämiseen.³²⁸ Seuraavaksi perehdytäänkin näitä menettelymuotoja säänteleviin hallintolainkäyttölain kohtiin.

4.1.2 Valitusasian käsittelyn normaalit menettelyvaiheet

Tutkielman kohteena oleva hallintolainkäyttölain 33 § on yleissäännös asian selvittämisestä. Tämän lisäksi asian selvittämistä sääntelee koko HLL:n 7 luku.³²⁹ Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että HLL 7 luku ei sääntele todistus- ja selvityskeinoja kattavasti, vaan tuomioistuin voi HLL 33 §:n nojalla turvautua muihinkin keinoihin³³⁰. Hallintolainkäyttölain 34–36 §:t koskevat valitusasian käsittelyn normaaleja menettelyvaiheita, ja niitä käsitellään seuraavaksi. HLL 37–42 §:t koskevat erityisiä selvityskeinoja, ja niitä käsitellään luvussa 4.1.3. Kyseiset luvut on pitkälti kirjoitettu hallintolainkäyttölain säätämiseksi annetun hallituksen esityksen pohjalta, sillä myöhemmin kirjoitetut lähteet enimmäkseen referoivat kyseistä hallituksen esitystä.

Asianosaisen kuulemista käsiteltiin tarkemmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena luvussa 3. Oikeus tulla kuulluksi on määritelty myös perustuslain 21 §:ssä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeeksi. Samoin hallintolainkäyttölaissa on oma kohtansa asianosaisen kuulemisesta.

³²⁷ HE 217/1995 vp, s. 60.

³²⁸ HE 217/1995 vp, s. 59.

³²⁹ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 241.

³³⁰ HE 217/1995 vp, s. 63–64.

HLL 34 §, asianosaisen kuuleminen:

Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Rajoituksista asianosaisen oikeuteen saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka ei ole julkinen, säädetään erikseen.

Kuulemisperiaatteen tärkeyttä korostaa HLL 59 §, jonka perusteella päätös voidaan kuulemisvirhettä koskevan kantelun johdosta poistaa. HLL 63 §:n perusteella kuulemisvirhe voi johtaa myös päätöksen purkamiseen.³³¹

Tavanomainen kuulemismenettely alkaa heti valituksen vireilletulon jälkeen muiden asianosaisten selitysten ja päätöksen tehneen hallintoviranomaisen lausunnon hankkimisella valituksen johdosta. Selityksen ja lausunnon saamisen jälkeen hankitaan tavallisesti valittajalta vastaselitys. Tämän jälkeen asia menee tavallisesti varsinaiseen valmisteluun ratkaisemista varten. Mikäli asia on epäselvä, voidaan kuulemiskierrosta jatkaa tai laajentaa, ja myös valmistelun ja ratkaisuvaiheen aikana voidaan päätyä lisäkuulemiseen.³³²

Hallintopäätös saattaa kohdistua useisiin asianosaisiin. Hallintovalituksessa aiemman päätöksen asianosaisista tulee yleensä myös valitusprosessin asianosaisia. Vaikka vain yksi asianosainen valittaisi päätöksestä, tulee hallintotuomioistuimen kuulla muutakin asianosaista tahoja prosessin aikana esitetyistä selvityksistä, mikäli valituksen käsittely mahdollisesti vaikuttaisi tahon oikeusasemaan. Riittävää ei ole, että asianosainen on voinut lausua jostain seikasta aiemmin toisessa viranomaisessa, vaan tilaisuus on varattava myös hallintotuomioistuimessa.³³³ Etenkin aiemman selvityksen epäselvyys aiheuttaa tarpeen kuulla asianosaista uudelleen samasta kysymyksestä. Kuulemisvaatimus kattaa kaiken oikeudenkäyntiaineiston, johon kuuluu muun muassa asianosaisten vaatimukset, viranomaisilta hankitut lausunnot sekä asiantuntijalausunnot. Mikäli aineisto ei liity asiaan, ei siitä tarvitse kuulla.³³⁴

³³¹ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 253.

³³² HE 217/1995 vp, s. 60.

³³³ Hallberg 2001, s. 66.

³³⁴ Haapaniemi 2001, s. 470.

Koska asianosaista ei tarvitse kuulla, mikäli vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti, ei KHO yleensä kuule asianosaisia ennen valituslupa-asiassa annettavaa hylkävää päätöstä. Asianosaista on syytä kuulla tutkimatta jättämisen edellytyksistä, mikäli edellytykset katsotaan tulkinnanvaraisiksi tai epäselviksi. Mikäli asian hylkääminen perustuu muilta tahoilta saatuun selvitykseen, tulee asianosaista kuulla sen johdosta. Ilmeisen tarpeettomaksi kuuleminen voidaan katsoa esimerkiksi silloin, jos asia ratkaistaan joka tapauksessa asianosaisen eduksi.³³⁵

HLL 20 §:n mukaan asianosainen saa käyttää apunaan asiamiestä ja avustajaa. HLL 17 §:ssä säädetään, että vajaavaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. HLL 19 §:n perusteella edunvalvojan, huoltajan tai muun laillisen edustajan käyttäessä puhevaltaa on kuultava päämiestä ja vastaavasti päämiehen käyttäessä puhevaltaa on kuultava edunvalvojaa, huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi. HLL 19 a §:ssä säädetään, että jos asianosainen sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi on kykenemätön valvomaan etuaan oikeudenkäynnissä tai jos asianosaisen edunvalvoja on estynyt käyttämästä siinä puhevaltaa, tuomioistuin voi viran puolesta määrätä asianosaiselle edunvalvojan oikeudenkäyntiä varten.

Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että asianosaiselle on varattava tilaisuus lausua ainoastaan sellaisesta aineistosta, jolla voi olla ratkaisun kannalta merkitystä³³⁶. Ratkaisussa KHO:2002:64 on katsottu, ettei asianosaista välttämättä tarvitse kuulla sellaisesta asiantuntijalausunnosta, joka käsittelee oikeussäännösten soveltamista ja tulkintaa. Tapauksessa valittaja on valittanut sekä hallinto-oikeuteen että KHO:een siitä, että alemmassa vesioikeuden ratkaisussa on käytetty vesioikeudelle toimitettua aineistoa, josta asianosaisia ei ole kuultu.

Tapaukseen on sovellettu (nyt jo kumotun) vesilain (467/1987) 16 luvun 11 §:ää, jonka mukaan voidaan, milloin erityistä syytä siihen on, kyseessä olevan luvan hakijan selityksen johdosta asianosaiselle varata tilaisuus vastaselityksen antamiseen. Hallinto-oikeudessa on katsottu, että kyseinen lausunto on koskenut asiaan liittyvien *oikeussäännösten sisältöä ja tulkintaa* eikä ole tuonut uutta selvitystä asian tosiasiapuoleen. Tuomioistuimen on tunnettava asian ratkaisulle relevantit oikeussäännökset ja sovellettava niitä omasta aloitteesta. KHO:ssa ratkaisussa on huomioitu toimitetun aineiston sisältö, kysymyksessä olevan asian laajuus, asianosaisten lukumäärä

³³⁵ Haapaniemi 2001, s. 471.

³³⁶ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 254.

sekä hallinto-oikeuden päätöksessä lausutut perustelut. KHO:n ratkaisussa on katsottu, että asiaa vesioikeudessa käsiteltäessä ei vesilain 16 luvun 11 §:n säännös huomioon ottaen ole tapahtunut menettelyvirhettä, jonka vuoksi päätös olisi kumottava ja asia palautettava uudelleen käsiteltäväksi. Tapauksessa on sovellettu erityislain poikkeavaa kuulemissäännöstä.

Ratkaisua voidaan pohtia Ervon tuoreemman tekstin valossa. Ervon mukaan syytetyn oikeusturvan ja kuulemisperiaatteen toteutumisen vuoksi on olennaista, että kuuleminen ulotetaan myös oikeudellisiin ja viran puolesta huomioon otettaviin seikkoihin. Tuomioistuimen tulee tuntea laki ja soveltaa sitä viran puolesta, mutta tämä ei saa tapahtua asianosaisille yllätyksenä. Asianosaista tulee informoida sovellettavaksi tulevien normien sisällöstä, mikäli vaikuttaa siltä, ettei asianosainen tunne normeja tai hänellä on niistä virheellinen käsitys. Mikäli asianosaiset eivät ole voineet lausua käsitystään päätöksen pohjana olevasta oikeusnormista, on kyseessä oikeudenkäyntivirhe, jolloin muutoksenhakutuomioistuin voi poistaa tuomion.³³⁷

Myös jo edellä viitatussa EIT:n ratkaisussa *Krcmár and others* (03.03.2000) EIT totesi EIS 6(1) artiklaa rikutun, kun viranomaisilta viran puolesta hankittuja asiakirjoja ei ollut annettu tiedoksi valittajille. Osapuolilla tulee olla oikeus saada tieto ja tehdä huomautuksia kaikista esitetyistä todisteista ja väitteistä. Eurooppaoikeuden lähteissä pidetään erittäin olennaisena sitä, että oikeuden tulee tapahtua, ja sen pitää myös näkyä tapahtuneen. Hallintolainkäyttäjärjestelmällä on myös tärkeä oikeusturvaa ja -varmuutta ylläpitävä tehtävä. Näistä näkökulmista jää kotimaisen ratkaisun lyhyiden perusteluiden vuoksi hieman epäselväksi, miksi materiaalia ei ole asianosaiselle osoitettu, vaikka hän on sitä nimenomaisesti vaatinut useassa oikeusasteessa.

Hallintolainkäyttölain 35 § koskee **selityksen antamiselle asetettavaa määräaika**:

Asianosaiselle on varattava kohtuullinen määräaika selityksen antamiseen. Samalla hänelle on ilmoitettava, että asia voidaan ratkaista määräajan jälkeen, vaikka selitystä ei ole annettu.

Määräajan kohtuullisuutta arvioidessaan hallintotuomioistuimen on huomioitava asian kiireellisyys, selityksen huolellisen laatimisen asianosaiselta vaatima työmäärä ja asianosaisten tasapuolinen kohtelu³³⁸. Kohtuullisena määräaikana on lähtökohtaisesti pidetty 30 vuorokautta. Hallintotuomioistuin voi pidentää antamaansa määräaika asianosaisen pyynnöstä.³³⁹

³³⁷ Ervo 2008, s. 79–80.

³³⁸ HE 217/1995 vp, s. 62–63.

³³⁹ Haapaniemi 2001, s. 472.

Asia voidaan ratkaista, vaikkei asianosainen käyttäisi hänelle varattua tilaisuutta selityksen antamiseen. Tästä tulee mainita selityspyynnön yhteydessä, jotta asianosainen ymmärtäisi asian tärkeyden. Toisaalta määräajasta myöhästynytkin selitys on otettava päätöksenteossa huomioon, ellei asian käsittely ole edennyt niin pitkälle, ettei sitä käytännössä voida enää huomioida. Tarvittaessa varataan uusi tilaisuus selityksen antamiseen. Asianosaisena olevan viranomaisen virkavelvollisuuksiin katsotaan kuuluvan selityksen antamisen hallintotuomioistuimelle.³⁴⁰

HLL 36 § käsittelee **viranomaiselta pyydettävää lausuntoa**:

Valitusviranomaisen on hankittava lausunto siltä hallintoviranomaiselta, joka on tehnyt asiassa päätöksen, jollei se ole tarpeetonta.

Selvityksen hankkimiseksi voidaan pyytää lausunto myös muulta kuin 1 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta.

Lausunnon antamiselle on asetettava määräaika.

1 momentin lähtökohtana on hallintotuomioistuimen velvollisuus hankkia lausunto valituksenalaisen päätöksen tehneeltä hallintoviranomaiselta. Jos hallintoviranomainen on asianosaisena, ei lausuntoa hankita tämän pykälän nojalla, vaan kuuleminen tapahtuu silloin 34 §:n perusteella. Toisaalta lausunnon pyytäminen 36 §:n nojalla täydentää 34 §:ää, koska päätöksen tehnyt hallintoviranomainen toimii osittain samassa asemassa kuin asianosainen vaikkei se olisi muodollisesti asianosaisena.³⁴¹

Viranomaiselta ei tarvitse hankkia lausuntoa pelkästään valituslupakysymyksen ratkaisemista varten, tai mikäli vaatimus jätetään tutkimatta ja hylätään heti. Kuuleminen on tarpeetonta myös silloin, jos julkista puhevaltaa käyttää muu viranomainen, jota kuullaan 34 §:n nojalla. Päätöksen muuttamisen yleisenä edellytyksenä ei ole, että hallintoviranomainen on voinut lausua kaikesta oikeudenkäyntiaineistosta.³⁴²

Pykälän 2 momentti koskee lausunnon hankkimista muulta (kuin valituksenalaisen päätöksen tehneeltä) viranomaiselta. Lausuntopyyntö perustana on esimerkiksi viranomaisen erityisasiantuntemus tai tieto vireillä olevaan asiaan liittyvistä seikoista. Hallintotuomioistuin voi

³⁴⁰ HE 217/1995 vp, s. 63.

³⁴¹ HE 217/1995 vp, s. 63.

³⁴² HE 217/1995 vp, s. 63.

pyytää tarvittavien selvitysten suorittamista siltä viranomaiselta, jonka toimivaltaan niiden tekeminen kuuluu.³⁴³

Määräaika 1 momentin mukaisissa lausunnoissa on yleensä 30 päivää, tai kiireellisessä asiassa lyhyempi. 2 momentissa tarkoitetuissa lausuntopyynnöissä määräaika määräytyy tapauskohtaisesti. Hallintotuomioistuimessa tulee säätää sellainen määräaika, jonka puitteissa lausunnonantaja pystyy selviytymään tehtävästään, mikäli lausunnon antaminen vaatii tutkimuksia tai muuta vastaavaa selvittämistä.³⁴⁴

4.1.3 Valitusasian erityiset selvityskeinot

Hallintolainkäyttölain 37–42 §:t koskevat valitusasian erityisiä selvityskeinoja. Suullinen käsittely pohjautuu 37 ja 38 §:iin, ja todistuskeinoja koskeva sääntely löytyy 39–42 §:istä. Useissa käsiteltävissä pykälissä viitataan oikeudenkäymiskaaren, jonka säännökset ovat käytössä soveltuvien osin. Poimin viittauksista olennaisimmat ainekset, mutta en käy kyseisiä oikeudenkäymiskaaren säännöksiä tämän tarkemmin erittelemään, sillä ne eivät ole tämän tutkielman fokuksessa.

Hallintolainkäyttölain 37 §:ssä säädetään **suullisen käsittelyn toimittamisesta**:

Asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Siinä voidaan kuulla asianosaisia, 36 §:ssä tarkoitettua viranomaista, todistajia ja asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä.

Suullista käsittelyä voidaan rajoittaa siten, että se koskee ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selvittämistä tai suullisen todistelun vastaanottamista, tai muulla vastaavalla tavalla.

Suullinen käsittely tulee järjestää silloin, kun siitä arvioidaan olevan hyötyä selvittämisen kannalta tai sen avulla voidaan jouduttaa asian ratkaisemista. Hallintotuomioistuin ei ole sidottu asianosaisten tai muun prosessiin osallisen pyyntöön käsittelyn järjestämisessä. Tuomioistuin ei kuitenkaan saa täysin vapaasti päättää suullisen käsittelyn toimittamisesta, vaan tavoitteena on toimittaa suullinen käsittely aina, kun se on menettelyn kokonaisuuden kannalta hyödyllistä.³⁴⁵

³⁴³ HE 217/1995 vp, s. 64.

³⁴⁴ HE 217/1995 vp, s. 64.

³⁴⁵ HE 217/1995 vp, s. 64.

Hallintolainkäyttömenettely on pääsääntöisesti kirjallista, ja suullinen käsittely on lähinnä täydentävä selvityskeino. Vaatimukset menettelyn nopeudesta, halpuudesta ja yksinkertaisuudesta puoltavat suullisen käsittelyn tarpeen erillistä harkintaa, ja käsittelystä päätettäessä tulee huomioida myös asianosaisen mielipide asiasta. Toisaalta suullinen käsittely on usein joustava ja nopea tapa selvittää asiaan liittyvät tosiseikat. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla esimerkiksi todistajia, asiantuntijoita ja valituksenalaisen päätöksen tehnyttä viranomaista.³⁴⁶ Hallintotuomioistuin voi toimittaa suullisen käsittelyn esimerkiksi asianosaisten vaatimusten ja niitä tukevien perusteiden selventämiseksi³⁴⁷. Käsittely voidaan rajoittaa myös koskemaan vain tiettyä osaa asiasta tai vain tietyn selvityksen vastaanottamiseksi³⁴⁸. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset voivat velvoittaa suullisen käsittelyn toimittamiseen. Sitä on käsitelty aiemmin luvussa 3.

Hallintolainkäyttölain 38 § sääntelee **suullisen käsittelyn järjestämistä asianosaisen pyynnöstä**:

Hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee korkeinta hallinto-oikeutta sen käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos suullista käsittelyä pyytäneen asianosaisasema perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen.

Jos asianosainen pyytää suullisen käsittelyn toimittamista, hänen on ilmoitettava, minkä vuoksi sen toimittaminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä.

Oikeus vaatia suullista käsittelyä on yksityisellä asianosaisella. Asianosainen voi kokea suullisen käsittelyn tarpeelliseksi asian selvittämisen kannalta tai asianosaiselle voi olla helpompaa ilmaista itseään suullisesti. Julkisen asianosaisen intressi ei edellytä suullisen käsittelyn järjestämistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten täyttämiseksi. Julkisyhteisön edustajan pyyntö voi kuitenkin johtaa 37 §:n soveltamiseen. 3 momentissa vaaditaan asianosaista ilmoittamaan, miksi käsittely olisi tarpeen ja mitä tietoa hän siellä esittäisi, mikä auttaa hallintotuomioistuinta päättämään suullisen käsittelyn järjestämisen edellytysten täyttymisestä.³⁴⁹

Asianosaisella ei ole 38 §:n mukaan ehdotonta oikeutta suulliseen käsittelyyn. Suullista käsittelyä ei esimerkiksi tarvitse järjestää, mikäli vaatimus hylätään heti. Tällöin vaatimuksen ilmeinen

³⁴⁶ HE 217/1995 vp, s. 64.

³⁴⁷ Haapaniemi 2001, s. 456.

³⁴⁸ HE 217/1995 vp, s. 65.

³⁴⁹ HE 217/1995 vp, s. 65.

perusteettomuus on todettavissa ilman laajempia selvityksiä. Myös jos asianosaisen tahon vaatimukset hyväksytään, ei tällä ole enää oikeudellista intressiä saada suullista käsittelyä. Suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, mikäli on hyvin todennäköistä, ettei suullisesta käsittelystä olisi hyötyä tai sillä ei saavutettaisi esimerkiksi uutta tietoa. Suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, mikäli kyseessä on asianosaisten kannalta vähäinen asia tai menettelyn kohteena oleva oikeus, etu tai velvollisuus on laadultaan sellainen, ettei yksityisen oikeusturva edellytä tällaista käsittelyä.³⁵⁰

Hallintolainkäyttölain 39 § koskee **todistajan kuulemista**:

Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla todistajana henkilöä, jonka asianosainen tai päätöksen tehnyt hallintoviranomainen nimeää tai jonka kuulemista valitusviranomainen pitää tarpeellisena. Jos asiassa vedotaan yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen, todistajaa kuullaan suullisesti, jollei se ole tarpeetonta tai siihen ole erityistä estettä.

Asianosaista voidaan kuulla totuusvakuutuksen nojalla sellaisista seikoista, joilla on erityistä merkitystä ratkaistaessa asiaa.

Todistajan kuulemisesta on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18–39 §:ssä säädetään, ja asianosaisen kuulemisesta totuusvakuutuksen nojalla, mitä saman luvun 62–65 §:ssä säädetään.

Todistajan kuulemista harkittaessa arvioidaan, mitä selvitystä tällä tavoin olisi saatavissa. Jos asiassa vedotaan yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajan kertomukseen, todistajaa kuullaan suullisesti, ellei se ole tarpeetonta tai siihen ole erityistä estettä. Tämä korostaa näytön julkisen luotettavuuden vaatimusta.³⁵¹

Hallituksen esityksen mukaan suullista todistajankertomusta voidaan pitää kirjallista lausumaa luotettavampana, sillä suullisessa käsittelyssä todistajalle voidaan tehdä kysymyksiä. Suullinen kuuleminen voidaan toimittaa myös virka-aputeitse. Suullinen kuuleminen voi olla tarpeetonta esimerkiksi silloin, kun sama todiste voidaan saada jolloin muulla yksinkertaisemmalla tai taloudellisesti edullisemmalla tavalla. Kuuleminen voi olla tarpeetonta myös, jos etukäteen on selvää, ettei suullinen todistelu tuo asiaan uutta selvitystä.³⁵²

³⁵⁰ HE 217/1995 vp, s. 66–67.

³⁵¹ Hallberg 2001, s. 64.

³⁵² HE 217/1995 vp, s. 67.

Oikeudenkäymiskaareen kohdistetuista viittauksista hallintolainkäyttöön soveltuu muun muassa se, että mikäli asianosaisen asiamiestä ja avustajaa kuullaan asiassa todistajana, ei kyseinen henkilö voi enää toimia asiamiehen tai avustajan roolissa. Samoin jos hallintotuomioistuimen jäsentä tai esittelijää kuullaan asiassa todistajana, ei hän enää voi toimia tuomioistuimen edustajana asiassa.³⁵³

Hallintolainkäyttölain 40 § koskee **asiantuntijan kuulemista**:

Valitusviranomaisen voi hankkia erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon yksityiseltä asiantuntijalta noudattaen soveltuvin osin, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 46 §:n 2 momentissa, 47 ja 48 sekä 49–52 §:ssä säädetään.

Jos asianosainen nojautuu asiantuntijaan, joka ei ole valitusviranomaisen määräämä, tästä on voimassa, mitä todistajasta säädetään.

Hallituksen esityksessä määritellään asiantuntija prosessin ulkopuoliseksi henkilöksi, jota käytetään todistuskeinona asian ratkaisemiselle merkityksellisten kokemussääntöjen selvittämiseksi. Asiantuntijan ja todistajan välinen ero on siinä, että asiantuntija selvittää kokemussääntöjä ja todistaja tosiseikkoja, tosin käytännössä eron tekeminen voi olla vaikeata. Hallintotuomioistuimen määräämää asiantuntijaa pidetään asiantuntijana, mutta jos asianosainen vetoaa asiantuntijaan, joka ei ole lainkäyttöviranomaisen määräämä, pidetään tätä todistajana.³⁵⁴

Viittauksista oikeudenkäymiskaareen juontuu hallintoprosessiin muun muassa se, että asiassa asiantuntijana käytettävän henkilön on oltava rehelliseksi ja taitavaksi tunnettu. Asianosaista tulee kuulla ennen asiantuntijan määräämistä, jolloin huomiota on kiinnitettävä myös asianosaisten näkemyksiin siitä, kuka asiantuntijaksi olisi määrättävä.³⁵⁵ Kyseessä oleva HLL 40 § koskee yksityistä asiantuntijaa. Mikäli asiantuntijalausuntoa pyydetään viranomaiselta tai yksittäiseltä virkamieheltä tämän virka-aseman vuoksi, sovelletaan tällöin 36 §:ää.³⁵⁶

Hallintolainkäyttölain 41 §:ssä säädetään **katselmuksesta**:

Asian selvittämiseksi voidaan toimittaa katselmus. Katselmuksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä tässä laissa säädetään suullisesta käsittelystä.

³⁵³ HE 217/1995 vp, s. 68–71.

³⁵⁴ HE 217/1995 vp, s. 71.

³⁵⁵ HE 217/1995 vp, s. 71–72.

³⁵⁶ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 291.

Katselmuksella tarkoitetaan hallintolainkäyttöviranomaisen ulkopuolella tapahtuvaa havaintojen tekemistä esineestä tai tietyistä paikasta. Esineen tuomista hallintotuomioistuimeen ei kutsuta katselmukseksi. Katselmusta pidetään suullisen käsittelyn erityisenä muotona, jossa voidaan tällöin noudattaa suullisen käsittelyn menettelykeinoja. Katselmuksessa voidaan samalla kuulla asianosaisia ja todistajia tai ottaa vastaan muuta selvitystä.³⁵⁷

Katselmuksia tehdään tavallisesti maankäyttöön, rakentamiseen tai kaavoitukseen liittyviä valituksia käsiteltäessä. Katselmus voi olla tarpeen esimerkiksi siksi, ettei pelkästään asiakirjoista voi päätellä, kuinka rakennuksen purkaminen vaikutusta kulttuurimaisemaan tai kuinka kaava soveltuu maastoon. KHO tekee katselmuksia harvakseltaan, esimerkiksi vuonna 2010 katselmuksia tehtiin vain kuusi. Kaikissa hallintotuomioistuimissa katselmuksia oli yhteensä 81. Tämän lisäksi Vaasan hallinto-oikeus teki 14 ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista tarkastusta.³⁵⁸

Vesiylioikeuden (VYO) tapauksessa 27/1989 vesiylioikeus kumosi ja palautti asian katselmuksen tekoa varten. Asiaan liittyi useita lupaa hakevia laitoksia, joten VYO käsitteli asiat asiayhteyden vuoksi yhdessä. VYO lausui, että laitosten vaikutukset ulottuivat laajalle alueelle ja kohdistuivat olennaisilta osilta samaan vesistönsosaan. Siksi oli tarpeen suorittaa paikalla tutkimus laitosten vaikutusten ja niiden seikkojen selvittämiseksi, kenelle hakijoista ja missä määrin lupia voitiin myöntää. VYO kumosi vesioikeuden päätökset ja palautti asiat vesioikeudelle käsiteltäväksi yhteisessä katselmustoimituksessa.

Asiakirjan ja esineen esittämisessä sovelletaan 42 §:ää:

Asiakirjan ja esineen esittämisestä valitusviranomaiselle on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 b–14 §:ssä sekä 15 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään kirjallisesta todisteesta ja saman luvun 57 §:n 1 momentissa säädetään esineen tuomisesta oikeuteen katsastettavaksi.

Asian käsittelyn kannalta merkityksellisen asiakirjan saaminen oikeudenkäyntiaineistoksi ei yleensä ole ongelmallista hallintoprosessissa, koska todisteena käytettävät asiakirjat ovat tavallisesti julkisia tai ne ovat tulleet viranomaisten haltuun hallintomenettelyvaiheessa tai asianosainen luovuttaa yksityisen asiakirjan oma-aloitteisesti oikeudenkäyntiaineistoksi. Oheisella säännöksellä pyritään

³⁵⁷ HE 217/1995 vp, s. 72.

³⁵⁸ KHO:n vuosikertomus 2010, s. 17. www.kho.fi.

varmistamaan mahdollisuus saada asiakirja oikeudenkäyntiaineistoksi myös sellaisissa tapauksissa, joissa sen haltija vastustaa tätä.³⁵⁹

Jos hallintotuomioistuin katsoo tarvitsevansa asiakirjan, jota sillä ei ole hallussaan, se tavallisesti pyytää asiakirjan osana normaalia kuulemiskierrosta. Vasta jos asiakirjaa ei saada tällä tavoin, tulee tarpeen vedota tähän nimenomaiseen velvollisuuteen. Asiakirjan esittämisestä on kyse silloin, kun asiakirjan kirjallista sisältöä käytetään todisteena. Jos asiakirjasta tehdään vain ulkokohtaisia havaintoja, kyseessä on esineen esittäminen.³⁶⁰

Oikeudenkäymiskaaren mainituista kohdista seuraa muun muassa se, että todisteena esitettävät asiakirjat tulee esittää alkuperäisinä. Tuomioistuin voi harkintansa mukaan hyväksyä myös jäljennöksen. Tuomioistuimen tulee harkita myös esitettyjen asiakirjojen luotettavuutta ja väärentämättömyyttä. Julkisilla asiakirjoilla on lähtökohtainen oikeaperäisyysolettama. Esittämisvelvollisuuden yleisenä edellytyksenä on se, että asiakirja on asianomaisen henkilön hallussa ja että asiakirjan sisällöllä on todennäköisesti merkitystä asian ratkaisemisessa. Esittämisvelvollisuuden ulkopuolella ovat yksinomaan henkilökohtaista käyttöä varten laaditut muistiinpanot ja kirjoitukset, ellei ole erityisen painavaa syytä vaatia tällaista esitettäväksi oikeudessa.³⁶¹

4.1.4 Viran puolesta suoritettavat toimenpiteet

Hallintolainkäyttölaissa virallisperiaatetta osoittavat 33 §:n ja koko 7 luvun lisäksi osaltaan muutkin säännökset viran puolesta suoritettavista toimenpiteistä³⁶². HLL 28 § velvoittaa viranomaisen käyttämään tarvittaessa **täydennysmenettelyä**. Jos valitus on puutteellinen, valittajalle on varattava tilaisuus täydentää sitä, jollei täydentäminen ole asian käsittelyn kannalta tarpeetonta. Valittajalle on annettava valituksen täydentämistä varten kohtuullinen määräaika ja samalla ilmoitettava, millä tavoin valitus on puutteellinen. Näin ollen valittaja saa täydentää ja selventää vaatimustaan valitusajan päätyttyä, mikäli valituksesta puuttuu muutosvaatimus tai se on epäselvä.³⁶³

³⁵⁹ HE 217/1995 vp, s. 72–73.

³⁶⁰ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 298.

³⁶¹ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 298–300.

³⁶² Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 241.

³⁶³ Pohjolainen & Pohjolainen 1996, s. 42.

Täydennysjärjestelmä ei kuitenkaan syrjäytä kanteenmuutoskieltoa eli uusia vaatimuksia ei voida enää muutoksenhakuajan päättymisen jälkeen esittää. Valituksen täydentämiselle asetetaan määräaika, jonka jälkeenkin tullut täydennys otetaan huomioon, mikäli asia on vielä ratkaisematta.³⁶⁴ Täydennysmenettelyyn ei ole tarpeen ryhtyä, mikäli valituksessa oleva virhe voidaan helposti korjata viran puolesta. Esimerkiksi puuttuva valituksenalainen päätös voidaan yksinkertaisimmin tilata suoraan päätöksen tehneeltä viranomaiselta.³⁶⁵ Täydennys hankitaan viran puolesta myös, mikäli valitusajan alkamista koskeva selvityksen puute johtuu viranomaisesta³⁶⁶.

HLL 29 §:ssä säädetään **asian siirrosta**. Jos valitus on ilmeisestä erehdyksestä tai tietämättömyydestä pantu vireille viranomaisessa, jonka toimivaltaan sen käsittely ei kuulu, viranomaisen voi siirtää valituksen toimivaltaiselle viranomaiselle. Jos kysymys toimivaltaisesta viranomaisesta on ilmeisen selvä, valituksen tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä. Siirrosta on ilmoitettava valittajalle. Säädettyä määräaika katsotaan noudatetun, jos valituskirjelmä on saapunut valitusajan kuluessa oikealle viranomaiselle.

HLL 32 §:n nojalla hallintotuomioistuin voi antaa **täytäntöönpanoa koskevan määräyksen** myös viran puolesta. Kun valitus on tehty, hallintotuomioistuin voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Hallintotuomioistuin voi esimerkiksi kieltää valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon, mikäli täytäntöönpano tekisi valituksen merkityksen tyhjäksi.³⁶⁷

Asiaa käsiteltäessä myös HLL 51 §:n mukainen **todistusharkinta** tulee tehdä viran puolesta. Hallintotuomioistuimen on päätöksessään annettava ratkaisu asiassa esitettyihin vaatimuksiin. Tuomioistuimen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Jos valitusta ei ole tehty määräajassa tai jos asian tai siinä esitetyn vaatimuksen ratkaisemiselle on muu este, valitus tai vaatimus jätetään tutkimatta.

HLL 64.1 §:n perusteella päätös voidaan **purkaa** myös viran puolesta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä voidaan siihen liittyvä päätös purkaa ilman hakemusta tai esitystä.

³⁶⁴ Pohjolainen & Pohjolainen 1996, s. 42.

³⁶⁵ HE 217/1995 vp, s. 54.

³⁶⁶ Pohjolainen & Pohjolainen 1996, s. 42

³⁶⁷ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, s. 235.

HLL 77 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava **tulkittamisesta ja kääntämisestä** tiettyjen edellytysten täytyessä, jos henkilö ei osaa tuomioistuimessa kielilain (423/2003) mukaan käytettävää kieltä taikka aisti- tai puhevian vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi. Erityisestä syystä tuomioistuin voi huolehtia tulkittamisesta ja kääntämisestä myös viran puolesta. Erityinen syy voi olla muun muassa kohtuusperuste tai asiassa vaikuttava voimakas julkinen intressi.³⁶⁸ Erityisen syyn olemassa olon harkinnassa tulee huomioida ainakin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

4.2 Virallisperiaatteen soveltaminen

4.2.1 Asian selvittämistä ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet

Virallisperiaate asettaa vastuun asian selvittämisestä tuomioistuimelle. HLL 33.2 §:n mukaan valitusviranomaisen on hankittava selvitystä viran puolesta siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Tätä ei pidetä tyhjentävänä listauksena, vaan hallintotuomioistuimella on asian selvittämisessä jätetty runsaasti harkintavaltaa. Tuomioistuimen tulee samanaikaisesti soveltaa myös useita muita asian selvittämiseen liittyviä periaatteita, joiden voidaan nähdä täsmentävän virallisperiaatteen soveltamista. Yksittäisessä lainkäyttötilanteessa periaatteet vaikuttavat samanaikaisesti, joko saman- tai erisuuntaisesti, jolloin periaatteita pitää punnita suhteessa toisiinsa. Yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita voidaan käyttää asian selvittämistä koskevien väljien normien tukena.³⁶⁹

Virallisperiaate on perinteisesti ymmärretty osaksi hallinto-oikeudellisia oikeussuojaperiaatteita. Merikoski hahmotti virallisperiaatteen ohella keskeisiksi periaatteiksi muun muassa laillisuusperiaatteen, pyrkimisen aineelliseen totuuteen, puolueettomuusperiaatteen, kuulemisperiaatteen, julkisuusperiaatteen ja palveluperiaatteen.³⁷⁰ Seuraavaksi virallisperiaatteen soveltamisessa huomioitavia yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita käydään läpi Haapaniemen tuoreemman jaottelun pohjalta. Esityksessä ei pyritä kyseisten periaatteiden aukottomaan määrittelyyn, vaan tarkoituksena on tuoda kootusti näkyviin niiden yhteys virallisperiaatteen soveltamiseen. Osaan oheisista periaatteista on viitattu jo aiemmin tässä työssä.

³⁶⁸ Hallberg, Ignatius Kanninen 1997, s. 466.

³⁶⁹ Haapaniemi 2001, s. 460.

³⁷⁰ Merikoski 1968, s. 33–44.

Oikeudenmukaisuusperiaate: Oikeudenmukaisuusperiaatteen taustalla vaikuttavat perustuslain 21 ja 22 §:t ja EIS 6 artikla, joita käsiteltiin tarkemmin luvussa 3. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on otettava tuomioistuimessa huomioon viran puolesta. Oikeudenmukaisuusperiaate edellyttää tarvittaessa aktiivista prosessinjohtoa. Virallisperiaate voi vuorostaan paikata prosessin oikeudenmukaisuuden puutteita. Tuomioistuimen pitää näkyvästi osoittaa, että oikeus toteutuu.³⁷¹

Pyrkiminen aineelliseen totuuteen: Aineelliseen totuuteen pyrkiminen on hallintoprosessin johtavia periaatteita. Aineellisen totuuden periaate edellyttää, että ratkaisun pohjaksi selvitetään ja asetetaan asian todelliset olosuhteet. Hallintoprosessia on johdettava siten, että aineellinen totuus voi toteutua. Myöskin prosessisäännöksiä on sovellettava aineellisen totuuden löytämisen mahdollistavalla tavalla.³⁷²

Laillisuusperiaate ja muotosidonnaisuuden periaate: PL 2.3 § ilmaisee hallinnon lainalaisuuden periaatteen, jota on noudatettava kaikessa virkatoiminnassa. Säännöksen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Laillisuusperiaate velvoittaa tuomioistujia soveltamaan sekä aineellisoikeudellisia että menettelymuotoja koskevia sääntöjä ja periaatteita. Muotomääräykset on säädetty hallinnon asiakkaiden suojaksi, sillä ne lisäävät viranomaistoiminnan ennakoitavuutta, ylläpitävät oikeusvarmuutta ja takaavat huolellisen käsittelyn.³⁷³ Hallinnon lainalaisuus edellyttää, että muutoksenhaussa puututaan ainakin karkeisiin menettelyvirheisiin, vaikka asianosainen ei ole ymmärtänyt niihin vedota tai tekee sen vasta valitusajan kuluttua umpeen³⁷⁴.

Kuulemisperiaate: Asianosaisen kuuleminen on tehokas keino hankkia puuttuva selvitys. Lisäksi kuulemisella voidaan parantaa asianosaisen toimintamahdollisuuksia (virallisperiaatteen partisipaatiofunktio).³⁷⁵ Kuulemisperiaate on keskeinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae, ja sitä on käsitelty tarkemmin luvussa 3.2.3. Hallintolainkäyttölain kuulemissäännöksiä (34 §) on esitelty luvussa 4.1.2.

³⁷¹ Haapaniemi 2001, s. 461–463.

³⁷² Haapaniemi 2001, s. 464.

³⁷³ Haapaniemi 2001, s. 464–465.

³⁷⁴ Silenti 1984, s. 375.

³⁷⁵ Haapaniemi 2001, s. 470.

Julkisuusperiaate: Käsittelyn julkisuus on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin alaisista vaatimuksista³⁷⁶. Sitä on käsitelty tarkemmin luvussa 3.2.3.

Toissijaisuusperiaate: Toissijaisuusperiaatteella tarkoitetaan tässä yhteydessä viranomaisaloitteisen selvityksen keräämisen olevan vasta toissijainen vaihtoehto. Ensisijaisesti asian selvittäminen pohjautuu asianosaisten esittämään selvitykseen. Kuulemis-, vastine- ja lausuntomenettelyn tarkoituksena on saada asianosaiset toimittamaan ratkaisun kannalta relevantti selvitys. Mikäli asianosaisilta saatu selvitys ei riitä, tulee tuomioistuimen omatoimisesti jatkaa selvittämistä. Ensisijainen menettelytapa on tällöin se, että viranomainen osoittaa asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Tuomioistuimen tulee pyrkiä siihen, että yksityistä asianosaista pyydetään esittämään lähinnä sellaista selvitystä, jonka voidaan olettaa tukevan hänen vaatimuksiaan. Käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu saattavat kuitenkin edellyttää, että viranomaisen on itse hankittava puuttuva lisäselvitys.³⁷⁷

Palveluperiaate ja hyvä hallintotapa: Hyvää hallintotapaa hallintotuomioistuimissa osoittaa esimerkiksi kansalaisten asiallinen ja oikeudenmukainen kohtelu, neuvonta sekä palvelun joutuisuus ja tehokkuus³⁷⁸. Palveluperiaatetta sovelletaan hallintolainkäytössä asianosaisen eduksi, etteivät muodolliset virheet johtaisi oikeudenmenetykseen. Esimerkiksi ajoissa tehtyä valitusta ei muodollisen puutteen vuoksi ilman muuta jätetä tutkimatta, vaan valittajalle annetaan tilaisuus sen täydentämiseen.³⁷⁹ Palvelumyönteinen menettely lisää mahdollisuuksia päästä asiassa oikeaan ratkaisuun. Palveluperiaate liittyy myös virallisperiaatteen informatiiviseen funktioon. Palveluperiaatteen toteuttamisella ei saada kuitenkaan vaarantaa käsittelyn tasapuolisuutta eikä tuomioistuimen asemaa puolueettomana riidanratkaisijana.³⁸⁰ Tuomioistuimen palvelu ei saa mennä niin pitkälle, että asianosaisen neuvonta lähestyy oikeudellisen neuvonnan antamista, etenkin jos asiassa on useita risteäviä yksityisiä intressejä.

Harkintavallan rajoitusperiaatteet: Toisinaan voimassa oleva oikeus jättää viranomaiselle mahdollisuuden monenlaiseen tulkintaan. Päätöksentekoa ohjaavat tällöin harkintavallan rajoitusperiaatteet, joilla katsotaan olevan vakiintunut oikeuslähteen asema. Haapaniemi on liittänyt

³⁷⁶ Haapaniemi 2001, s. 473.

³⁷⁷ Haapaniemi 2001, s. 475.

³⁷⁸ Haapaniemi 2001, s. 476.

³⁷⁹ Merikoski 1968, s. 41.

³⁸⁰ Haapaniemi 2001, s. 476.

perinteiseen listaan (objektiviteetti-, yhdenvertaisuus-, suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet) periaatteisiin kiinteästi liittyviä sisarperiaatteita.³⁸¹

1) Objektiviteetti- ja puolueettomuusperiaate sekä tasapuolisuus: Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan on oltava objektiivisesti perusteltua ja puolueetonta. Viran puolesta hankittava lisäselvitys on kerättävä käsittelyn tasapuolisuutta vaarantamatta, eli esimerkiksi ei vain toisen asianosaisen eduksi. Mikäli julkinen intressi asiassa on suuri, ei puolueettomuusperiaate saisi estää viran puolesta tapahtuvaa selvitystyötä. Asiassa voi muodostua ristiriidaksi se, kuinka omaaloitteinen tiedonhankinta mahtuu puolueettoman riidanratkaisijan rooliin.³⁸²

2) Suhteellisuus- ja kohtuusperiaate: Suhteellisuusperiaate velvoittaa viranomaista mitoittamaan toimensa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Lisäselvityksen hankinnan tulee tapahtua vähiten vaivaa ja kustannuksia tuottavalla tavalla. Asianosaisilta pyydetty lisäselvitys tulee olla oikeassa suhteessa tuomioistuimen tiedontarpeeseen. Kohtuusperiaatetta ilmentää se, että viranomaisaloitteisessa asian selvittämisessä määrättävät sanktiot eivät saa ankaruudessaan ylittää sitä, mikä on ehdottomasti välttämätöntä.³⁸³

3) Yhdenvertaisuusperiaate ja diskriminointikielto: Yhdenvertaisuusperiaate pohjautuu perustuslain 6 §:ään, jossa määrätään, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tämä sitoo luonnollisesti myös hallintolainkäyttöä. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että eri viranomaiset ja virkamiehet noudattavat yhtäläisiä menettelymuotoja. Asian selvittämisessä viranomaisen on huolehdittava siitä, että asianosaisille annettavat, samaa asiaa koskevat tiedot, ovat yhdenmukaisia.³⁸⁴

4) Tarkoitussidonnaisuuden periaate: Viranomaisen ei saa harkintavaltaa käyttäessään edistää asiaan kuulumattomia tarkoituksia tai käyttää väärin julkista valtaa. Lisäselvitystä tulee hankkia viran puolesta vain sitä todella tarvittaessa ja silloinkin tarkoituksenmukaisin menettelytavoin.

³⁸¹ Haapaniemi 2001, s. 465–466.

³⁸² Haapaniemi 2001, s. 466–467.

³⁸³ Haapaniemi 2001, s. 467.

³⁸⁴ Haapaniemi 2001, s. 468.

Hallintotuomioistuin ei saa asiaa selvittäessään ryhtyä hankkimaan ratkaisun kannalta toisarvoisia tosiasiaselvityksiä tai painostaa asianosaisia.³⁸⁵

4.2.2 Virallisperiaatteen funktiot

Haapaniemi on tuloverotusta ja tuloveroprosessia käsittelevässä väitöskirjassaan jaotellut virallisperiaatteen eri funktioita. Haapaniemi ei pyri tarjoamaan jaottelua virallisperiaatteen soveltamisen työkaluksi tai hyödyntämään sitä laajemmin virallisperiaatteen tutkimuksessa. Jaottelu on kuitenkin hyvä katsaus virallisperiaatteen ulottuvuuksiin ja sen laajaan vaikutuspiiriin. Tästä jaottelusta puuttuu oikeusturvafunktio, joka yleisesti nähdään hallintolainkäytön ja virallisperiaatteen keskeiseksi periaatteeksi. Oikeusturvafunktiota on käsitelty aiemmin luvuissa 2.2.1 ja 3.2.2. Kyseinen oikeusturvafunktio on kenties nähtävä pikemmin virallisperiaatteen tavoitteena ja nyt esiteltävät funktiot käyttötapoina.

Selventävä funktio: Virallisperiaatteen selventävä funktio liittyy tuomioistuimen mahdollisuuden selventää jo käytössä olevaa prosessiaineistoa. Tuomioistuin voi käyttää valituksen täydennysmenettelyä saadakseen täsmennystä puutteellisiin vaatimuksiin, niiden perusteisiin tai asiakirjoista ilmeneviin todisteisiin.³⁸⁶

Rikastava funktio: Virallisperiaatetta voidaan soveltaa oikeudenkäyntiaineiston laajentamiseksi. Tuomioistuimen on tarvittaessa viran puolesta hankittava lisäselvitystä. Tuomioistuin voi tällöin aktivoida asianosaiset tai toisen viranomaisen hankkimaan tarvittavaa selvitystä, tai vaihtoehtoisesti tutkintamenetelmää soveltaen selvittää itse relevantit tosiseikat.³⁸⁷

Informatiivinen funktio ja partisipaatiofunktio: Perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja hallintolainkäyttölain perusteella tuomioistuimilla on velvollisuus asianosaisen informointiin ja hänen osallistumismahdollisuuksiensa edistämiseen (esim. HLL 28 §:n mukaan viranomaisen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle, millä tavoin valitusta tulee täydentää). Informoinnin tarkoituksena on saada asianosaiset selvittämään puuttuvia tosiseikkoja ja sitoa heidät tiukasti prosessiin. Asianosaisilla ei aina ole selvää käsitystä, miten oikeussääntöjä tulkitaan, tai mikä on asiassa relevanttia aineistoa. Tuomioistuimen tulisi huolehtia, että asianosaisia

³⁸⁵ Haapaniemi 2001, s. 468–469.

³⁸⁶ Haapaniemi 2001, s. 456.

³⁸⁷ Haapaniemi 2001, s. 456.

tarvittaessa informoidaan vakiintuneesta ratkaisukäytännöstä, relevanteista oikeussäännöistä ja niiden tulkinnasta sekä osapuolten näkemyseroista. Tämä selventäisi asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa kannattaa esittää.³⁸⁸ Asianosaisen aktiivisuus asian selvittämisessä parantaa yleistä ja yksilökohtaista luottamusta aineiston riittävyteen ja objektiivisuuteen³⁸⁹.

Rajoittava funktio: Tuomioistuimien voi joskus joutua myös rajoittamaan sille esitettävää selvitystä. Asianosaisille tai päätökseen kytkeytyneelle hallintoviranomaiselle on tarvittaessa osoitettava, mitä lisäselvitystä asiassa ei ole tarvetta esittää. Hallintolainkäyttölaitoksissa ei tästä ole säännöksiä, vaan ne ilmenevät oikeudenkäymiskaaresta (4/1734).³⁹⁰ OK:n 5 luvun 21.3 §:n mukaan tuomioistuimen tulee valvoa, ettei asiaan sekoiteta mitään siihen kuulumatonta ja ettei asiassa esitetä tarpeetonta todistelua. Tämä auttaa asianosaisia käsittämään paremmin käsiteltävän asian ytimen.

Käyttäytymistä ohjaava ja oikeutta kehittävä funktio sekä kontrolli-, vertailu- ja legitimaatiefunktio: Virallisperiaatteen yhtenä tehtävänä on ylläpitää yhteiskuntamoraalia lain noudattamiseksi ja ehkäistä oikeusriitojen syntymistä. Yleistä käyttäytymistä ohjaava funktio jää kuitenkin hallintoprosessissa usein yksittäistapauksen aineellisen totuuden hakemisen varjoon. Hallintolainkäytön ohjausfunktio korostuisi, jos prosessinormeja säädettäessä painotettaisiin prosessin ennustettavuutta ja johdonmukaisuutta. Lainsäädäntö sisältää enenevässä määrin joustavia oikeusnormeja, jolloin tuomioistuimet joutuvat lakeja tulkitessaan kehittämään oikeutta. Virallisperiaatekin saa lopullisen sisältönsä ratkaisukäytännössä. Virallisperiaatteen kontrollitarkoitus liittyy puolestaan siihen, että hallintolainkäyttöviranomainen voi joutua hankkimaan ulkopuolista selvitystä kontrolloidakseen, vastaavatko asianosaisten esittämät seikat todellisuutta. Eri viranomaisilta voidaan hankkia vertailuaineistoa, ja sitä voidaan arkistoida tulevaa käyttöä varten.³⁹¹

Virallisperiaatteen legitimaatiefunktio liittyy siihen, että virallisperiaatteen sopivasti mitoitettu käyttö lisää luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan³⁹². Prosessioikeudella nähdään olevan välinearvoa, sillä sen avulla on tarkoitus löytää juridisesti oikea ratkaisu, joka samalla perustuu lailliseen menettelyyn. Välinearvon lisäksi prosessioikeudella on myös itseisarvoa menettelyllisen oikeudenmukaisuuden takaamisessa. Itse oikeudenkäynnin tulee olla laillinen ja täyttää

³⁸⁸ Haapaniemi 2001, s. 457.

³⁸⁹ Halila 2000, s. 282–283.

³⁹⁰ Haapaniemi 2001, s. 457–458.

³⁹¹ Haapaniemi 2001, s. 459–460.

³⁹² Haapaniemi 2001, s. 459–460.

oikeudenmukaisuuden vaatimukset. Prosessin laadulla ja koetulla oikeudenmukaisuudella voidaan vaikuttaa käsityksiin oikeusjärjestelmän laajemmasta toimivuudesta ja luotettavuudesta. Reilu ja tasapuolinen oikeudenkäynti vahvistaa tuomioistuimien auktoriteettiasemaa ja samalla oikeudenkäynnin osapuolten sitoutumista päätökseen, mikä vuorostaan ohjaa normien vastaista käyttäytymistä normien mukaiseksi.³⁹³

4.3 Tuleva hallintolainkäyttölain uudistus

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto on lokakuussa 2007 käynnistänyt Hallintolainkäytön kehittämishankkeen (hankenumero OM029:00/2007). Hanketta varten perustettiin Hallintolainkäyttötoimikunta (eli prosessityöryhmä), joka laati mietinnön (OMML 4/2011) hallintolainkäyttölain uudistamisesta. Professori Olli Mäenpää toimi prosessityöryhmän puheenjohtajana, ja muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden edustajia oli jäsenenä työryhmässä.³⁹⁴

Prosessityöryhmän tehtävänä oli käsitellä laajoja asiakokonaisuuksia, kuten oikeussuojakeinoja hallintoviranomaisen passiivisuustilanteissa, hallintolainkäytön yleisten menettelysäännösten uudistamista ja eri hallintotuomioistuintasojen tehtäviä ja asemaa hallinnon oikeussuojajärjestelmässä. Hallintolainkäyttölain uudistamisen tavoitteeksi on asetettu, että oikeusongelmiin saataisiin ratkaisu nykyistä joutuisammin, monipuolisemmin ja edullisemmin.³⁹⁵

Uudistuksen tarkoituksena on lisätä asianosaisten ja viranomaisten ymmärtämystä hallintoprosessista ja omista prosessuaalisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tarkoituksena on täsmentää hallintoprosessia koskevia yleissäännöksiä hallintolainkäyttölain soveltamisesta saatujen kokemusten pohjalta. Uudistuksessa on tarkoitus huomioida Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä tapahtunut kehitys sekä hallintoprosessille Euroopan unionin lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Tarkoituksena ei ole muuttaa hallintoprosessin keskeisiä periaatteita.³⁹⁶

³⁹³ Virolainen 2007, s. 46–47.

³⁹⁴ www.hare.vn.fi.

³⁹⁵ www.hare.vn.fi.

³⁹⁶ OMML 4/2011, s. 15–19.

Prosessityöryhmä on laatinut lakiehdotuksen, jonka mukaan hallintolainkäyttölaki kumottaisiin ja sen tilalle säädettäisiin laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Ehdotuksessa on säilytetty hallintolainkäyttölain 33 §:lle pohjautuva, asian selvittämistä koskeva pykälä:

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (ehdotus), 45 § Asian selvittäminen:

Hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi ja tarvittaessa osoitettava oikeudenkäynnin osapuolille, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää.

Tuomioistuimen on hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Osapuolen on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Osapuolena olevan viranomaisen on otettava oikeudenkäynnissä tasapuolisesti huomioon sekä yleiset että yksityiset edut.

Mietinnön mukaan pykälän 1 ja 2 momentti vastaisivat sisällöltään asiallisesti hallintolainkäyttölain 33 §:ää, eikä tarkoituksena olisi muuttaa nykyisen sääntelyn perusteita. Sen sijaan 3 momentti olisi uusi, ja se sisältäisi säännöksen oikeudenkäynnin osapuolten myötävaikutusvelvollisuudesta. Siinä säädettäisiin lisäksi oikeudenkäynnin osapuolena olevan viranomaisen toiminnan perusedellytykseksi toimiminen tasapuolisesti ja objektiivisesti prosessissa.³⁹⁷

Perusteluiden mukaan hallintotuomioistuimen olisi edelleen huolehdittava, että asia tulee selvitettyksi. Tuomioistuimen tehtävänä on johtaa oikeudenkäynnin kulkua niin, että päätös voi perustua mahdollisimman luotettavaan ja paikkansa pitävään tietoon. Velvollisuus selvityksen esittämiseen kuuluu ensisijaisesti osapuolille. Oikeudenkäynnin tavoitteena on aineelliseen totuuteen perustuva päätös, mikä voi edellyttää, että tuomioistuin hankkii selvitystä myös oma-aloitteisesti. Etenkin prosessin tasapuolisuuden toteuttaminen saattaisi edellyttää selvityksen hankkimista viran puolesta jatkossakin.³⁹⁸

Prosessityöryhmän ehdotusten jatkovalmistelu on vireillä oikeusministeriössä. Tavoitteena on toteuttaa uudistukset kuluvalle vaalikaudella 2011–2014. Vuoden 2012 valtiopäiville on tavoitteena antaa kaksi hallituksen esitystä. Ensimmäinen koskee oikeussuojakeinoja hallintoasian käsittelyn viivästyessä eli viranomaisen passiivisuustilanteissa. Toinen koskee oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain muuttamista niin, että sen soveltamisala laajennettaisiin

³⁹⁷ OMML 4/2011, s. 120.

³⁹⁸ OMML 4/2011, s. 120.

hallintotuomioistuimiin ja erityistuomioistuimiin.³⁹⁹ Hallintolainkäyttölain korvaamisesta ei vielä olla antamassa hallituksen esitystä. Joka tapauksessa tämän tutkielman kannalta keskeisen hallintoprosessuaalisen sääntelyn perusteet on tarkoitus säilyttää ennallaan myös hallintolainkäyttölain uudistustyössä.

5 Loppupäätelmät

Virallisperiaate on keskeinen hallinto-oikeudellinen periaate. Hallintoprosessin virallisperiaatteen kiinnekohtana on asian selvittämistä koskeva hallintolainkäyttölain (586/1996) 33 §, joka perustaa selvittämisvastuun hallintotuomioistuimelle. Säännöksen mukaan hallintotuomioistuin voi tarvittaessa hankkia selvitystä itse viran puolesta. Tavoitteena on saada ratkaisun pohjaksi riittävä ja totuudenmukainen aineisto, jotta asiassa voidaan saavuttaa aineellinen totuus. Aineellisen totuuden tavoittelu vuorostaan palvelee sekä yksityisen asianosaisen oikeusturvaa että julkisen vallankäytön lainmukaisuuden valvontaa.

Virallisperiaate itsessään on hankalasti määriteltävissä. Oikeuslähteissä korostetaan virallisperiaatteen soveltamisen asiaryhmä- ja tapauskohtaisuutta, jolloin virallisperiaate painottuu eri tavoin erilaisissa lainkäyttötilanteissa. Virallisperiaatteella todetaan myös olevan laaja soveltamisala, jolloin sen sisältöä ei voida tyhjentävästi määritellä. Tutkielman tarkoituksena on ollut selvittää, mitkä seikat vaikuttavat siihen, millaisen sisällön periaate kulloinkin saa ja millaisia näkökulmia virallisperiaatteen soveltamisessa voidaan ottaa huomioon.

Hallintolainkäyttölain (HLL) 33 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Käsittelyn tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset linkittävät virallisperiaatteen Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:ään ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joista keskeisin tässä yhteydessä on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva 6 artikla. Virallisperiaatteen tutkiminen tuokin hyvin esiin oikeusjärjestyksemme eurooppalaistumisen, sillä vaikka periaate pohjautuu kansalliseen hallintolainkäyttölakiin, pintaa raapaistessa alta paljastuu laajat kytkennät kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimuksiin. Itse asiassa hallintolainkäyttölaki on säädetty täsmentämään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia hallintolainkäytössä.

³⁹⁹ www.hare.vn.fi.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteerit velvoittavat kansallisia hallintotuomioistuimia, joilla onkin keskeinen rooli perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa.

Tutkielman kohteena oleva hallintolainkäyttölain 33 § on yleissäännös asian selvittämisestä. Tämän lisäksi asian selvittämistä sääntelee koko hallintolainkäyttölain 7 luku. HLL 7 luku sääntelee valitusasian käsittelyn normaaleja menettelyvaiheita, kuten asianosaisen kuulemista, ja erityisiä selvityskeinoja, kuten yksityisen asiantuntijan kuulemista. HLL 7 luku ei sääntele todistus- ja selvityskeinoja kattavasti, vaan tuomioistuin voi HLL 33 §:n nojalla turvautua muihinkin keinoihin. Virallisperiaatetta osoittavat 33 §:n ja koko 7 luvun lisäksi osaltaan muutkin säännökset viran puolesta suoritettavista toimenpiteistä, kuten 28 §:n määräys pyytää asianosaiselta täydennystä, mikäli valitus on puutteellinen.

Hallintolainkäyttölaki on oikeudenkäymiskaaren (4/1734) rinnastettava yleislaki. Oikeudenkäymiskaari sääntelee oikeudenkäyntiä riita- ja rikosasioissa. Oikeudenkäymiskaaren säännöksiä on soveltuvin osin käytetty hallintoprosessimenettelyn mallina. Hallintolainkäyttölaissa myös viitataan suoraan oikeudenkäymiskaaren muun muassa useissa asian käsittelyä ja selvittämistä koskevissa HLL 7 luvun säännöksissä. Oikeudenkäymiskaaresta voidaan muutenkin johtaa hallintolainkäyttöön soveltuvia menettelyitä etenkin silloin, kun kysymyksestä ei ole nimenomaisia säännöksiä hallintolainkäyttölaissa. Tällä tavoin oikeudenkäymiskaaren säännökset vaikuttavat myös hallintolainkäytössä.

Hallintolainkäyttöön vaikuttavat myös yleiset prosessioikeudelliset periaatteet. Esimerkiksi iura novit curia -periaate tarkoittaa, että tuomioistuimen tulee tuntea voimassa oleva oikeus viran puolesta, ja tämä pätee myös hallintolainkäytön puolella. Ne eat iudex ultra petita partium -periaatteen mukaan asiassa ei saa tuomita yli sen, mitä osapuolet ovat vaatineet tai antaa ratkaisua muusta kuin on pyydetty. Hallintotuomioistuimille on kuitenkin jätetty harkintavaltaa määrittellä oikeudenkäynnin laajuutta. HLL:ssa ei ole säännelty, missä määrin valituksen perusteiden esittämisessä ollaan sidottuja siihen, mitä on tuotu esiin asian käsittelyn aikaisemmissa vaiheissa. Näin ollen hallintotuomioistuin voi tilanteen mukaan ottaa käsiteltäväkseen oikeudenkäyntiaineistosta nousevia seikkoja, joihin asianosaiset eivät ole vedonneet. Ainakin alemman viranomaisen menettelyn lainmukaisuus voidaan yleensä ottaa viran puolesta huomioon, esimerkiksi karkea kuulemisvirhe voi johtaa menettelyn lainvastaisuuden toteamiseen. Tuomioistuin on vastuussa siitä, että asiassa päästään lainmukaiseen ratkaisuun, ja että keskenään

samanlaiset tapaukset ratkaistaan yhdenmukaisesti. Näin ollen hallintoprosessissa ei voida asian käsittelyä rajata vain asianosaisten esittämiin selvityksiin. Tämä tukee laillisuusperiaatetta, oikeusvarmuutta ja yksilön oikeusturvaa. Hallintoprosessi ei siis ole täysin yleisen prosessin kaltainen, vaan hallintoprosessilla on omat erityispiirteensä. Yleisten prosessiperiaatteiden lisäksi virallisperiaatteen soveltamisessa tulee huomioida asian selvittämistä ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten palveluperiaate ja harkintavallan rajoitusperiaatteet.

Yllä esitetyn mukaisesti virallisperiaatteen soveltamiseen vaikuttavat ainakin perus- ja ihmisoikeudet, oikeudenkäymiskaari ja yleinen prosessioikeus periaatteineen, hallintolainkäyttölain asian selvittämistä ja viran puolesta suoritettavia toimenpiteitä koskevat säännökset sekä asian selvittämistä ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Näiden lisäksi tietoa virallisperiaatteen käytöstä antavat sen eri käyttöfunktiot. Virallisperiaatetta käytetään täsmentämään ja laajentamaan oikeudenkäyntiaineistoa. Asian käsittely perustuu asianosaisten vaatimukseen ja valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen selvitykseen. Tämän lisäksi hallintotuomioistuimien voi aktivoida oikeudenkäynnin osapuolia esittämään muuta tarvittavaa selvitystä. HLL 33 §:n mukaan hallintotuomioistuimien voi tarvittaessa hankkia selvitystä myös itse viran puolesta. Toisinaan virallisperiaatetta voidaan käyttää rajoittamaan oikeudenkäyntiaineistoa, mikäli asiaan yritetään sekoittaa siihen kuulumatonta ainesta.

Virallisperiaatteella on myös asianosaista informoiva funktio. Asianosaisilla ei aina ole selvää käsitystä, miten oikeussääntöjä tulkitaan, tai mikä on asiassa relevanttia aineistoa. Tuomioistuimen tulee tällöin huolehtia asianosaisen informoinnista, jotta asiaan saadaan tarvittava selvitys. Virallisperiaatteella on myös käyttäytymistä ohjaava ja oikeutta kehittävä funktio. Prosessin laadulla ja koetulla oikeudenmukaisuudella voidaan vaikuttaa käsityksiin oikeusjärjestelmän laajemmasta toimivuudesta ja luotettavuudesta. Reilu ja tasapuolinen oikeudenkäynti vahvistaa tuomioistuimen auktoriteettiasemaa ja samalla oikeudenkäynnin osapuolten sitoutumista päätökseen, mikä vuorostaan ohjaa normien vastaista käyttäytymistä normien mukaiseksi.

Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan unionin oikeus edellyttävät oikeusturvaa tehokkaasti toteuttavaa tuomioistuinmenettelyä. Tuomioistuinratkaisuiden asema onkin saanut merkittävän roolin eurooppalaisessa hallinto-oikeudessa. Etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen evolutiivis-dynaaminen tulkinta on saanut aikaan sen, ettei kotimainen lainsäätäjät voi olla tietoinen ihmisoikeustuomioistuimen tulevista tulkinnoista ja sopimuksen soveltamisalan mahdollisesta

laajentamisesta, joten Suomessakin on siirrytty osittain säädösten jälkikäteiseen valvontaan. Tuomioistuimet ovat velvollisia tuntemaan myös eurooppaoikeuden normit viran puolesta ja lainkäytössään ottamaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Perus- ja ihmisoikeuskehityksen ja oikeuden eurooppalaistumisen myötä tuomioistuinten harkintavalta on kasvanut sekä aineellisen oikeuden että prosessioikeuden soveltamisessa. Tämä johtuu muun muassa väljäsisältöisten yleislausekkeiden ja muiden joustavien normien ja periaatetyyppisten tavoite- ja puitesäännösten lisääntymisestä lainsäädännössä. Lainsäätäjät saattaa tarkoituksellisesti jättää tuomioistuinten tehtäväksi päättää, mikä on lain todellinen sisältö. Hallintolainkäyttölaki on syntynyt tämän kehityksen aikana, ja sitä pidetäänkin melko joustavana. Hallintolainkäyttölakiin jätettyä joustavuutta voidaan pitää voimavarana, joka tukee yksilön oikeusturvaa, mutta samalla se voi myös heikentää prosessin ennakoitavuutta ja yhdenmukaisuutta. Onkin ehdotettu, että meneillään olevassa hallintolainkäyttölain uudistuksessa hallintotuomioistuimen menettelysäännöksiä lisätään.

HLL 33 §:n mukaan viran puolesta hankittavan selvityksen keräämistä rajaavat käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu. Tuomioistuimelle on annettu näiden tarkemmin määrittelemättömien kriteerien tulkinnassa harkintavaltaa. Viranomaisen (jollainen hallintotuomioistuinkin on) harkintavaltaa sitovat harkintavallan rajoitusperiaatteet. Hallintotuomioistuimen tulee toimia objektiivisesti ja asianosaisia tulee kohdella yhdenvertaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Hallintotuomioistuin ei saa harkintavaltaa käyttäessään edistää asiaan kuulumattomia tarkoituksia. Lisäselvitystä tulee hankkia viran puolesta vain sitä todella tarvittaessa ja tarkoituksenmukaisin menettelytavoin.

Keskeisimpiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia hallintolainkäytölle on asianosaisen asianmukainen kuuleminen, oikeudenkäynnin tasapuolisuus ja puolueettomuus. Myös virallisperiaatteella nähdään olevan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta palveleva rooli. Kuitenkaan virallisperiaatteen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin suhdetta ei pidetä täysin mutkattomana. On katsottu, että tuomioistuimen puolueettomuudelle ja oikeudenkäynnin tasapuolisuudelle asetettavat vaatimukset eivät ole aina täydellisesti yhteen sovittavissa virallisperiaatteen mukaisen tuomioistuimen aktiivisuuden kanssa.

Hallintolainkäytössä ongelmallista on, että kun yksityinen asianosainen ei saa muodolliseksi vastapuolekseen julkista asianosaista, jää tuomioistuimelle vastuuta huolehtia julkisen intressin toteutumisesta. Tämän katsotaan toisinaan rasittavan tuomioistuimen puolueettomuutta. Asiassa voi myös esiintyä keskenään ristiriitaisia julkisia intressejä, jolloin ei ole helppo määritellä, mitä intressiä tuomioistuimen tulisi erityisesti valvoa. Toisinaan asiassa on useita eri asianosaisia, jolloin kunkin oikeusturvaa tulee turvata heikentämättä samalla toisen mahdollisuuksia oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Hallintolainkäyttöasiat voivat liittyä myös varsinaisen oikeudenkäynnin kohteen ulkopuolisiin tahoihin, jolloin tuomioistuimen pitää ottaa heidän etunsa huomioon, ettei ulkopuolisille synny asiassa oikeudenmenetyksiä.

Virallisperiaatteen soveltamiseen liittyy siis ristiriitaisia jännitteitä. Virallisperiaate saatetaan nähdä oikeusturvan takaajana, kun tuomioistuimella on vastuu asian ratkaisemisesta oikein, eikä asianosaisen tarvitse taistella yksin julkista valtaa vastaan. Toisaalta tuomioistuimelle nähdään tällöin lankeavan julkista intressiä palveleva rooli, jolloin tuomioistuimen puolueettomuuden voidaan katsoa kärsivän. Myös aineiston hankkimiseen viran puolesta voi sisältyä ristiriitoja. Toisaalta hallintotuomioistuimen tulee pyrkiä asiassa totuudelliseen ja lailliseen ratkaisuun, mutta toisaalta tuomioistuimen on vältettävä langettavan näytön hankkimista.

Virallisperiaatteen todetaan määrittävän tarkemmin hallintolainkäytössä. Jatkotutkimusta tarvittaisiinkin sen määrittelemiseksi, kuinka virallisperiaatetta käytännössä sovelletaan. Tämä lienee haasteellinen tehtävä, sillä virallisperiaatteen käyttöä ei juurikaan artikuloida näkyviin tuomioistuinten kirjallisiin ratkaisuihin. Oikeusturvan vaatimus korostaa asiallisten päätösperusteluiden tarvetta, jotta asianosainen ymmärtää, kuinka hänen asiansa on ratkaistu ja millä perusteella. Voidaan pitää hieman ongelmallisena, että virallisperiaatteella esitetään olevan oikeudenmukaisuuden kannalta potentiaalisesti kyseenalainen vaikutus, mutta ratkaisuihin ei välttämättä ilmene, onko virallisperiaatetta sovellettu ja miten. Voisi olla hyvä myös tuoda ilmi, mitä julkisia intressejä asiassa on nähty olevan ja kuinka niiden ja yksilön intressien väliset mahdolliset jännitteet on hahmotettu ja ratkaistu. Virallisperiaatteen käytön artikulointi ratkaisuihin tekisi asianosaisen oikeusturvaa palvelevat menettelyt näkyvämmäksi, mikä tukisi oikeuden toteuttamisen näkyvää käyttöä, ja samalla voitaisiin paremmin arvioida taustalla olevien julkisten intressien vaikutusta.

Virallisperiaatteen soveltamisen tarkemman tutkimuksen voidaan katsoa olevan aiheellistakin, etenkin mikäli virallisperiaatteen nähdään olevan ristiriidassa hallintotuomioistuimen puolueettomuuden kanssa. Julkisen vallan käyttäminen ja kansalaisten oikeusturva on aina ajankohtainen tutkimusaihe, etenkin kun vireille tulevien asioiden määrä on jatkuvassa kasvussa. Kansalaisten oikeusturvan ja aineellisen totuuden saavuttamisen vuoksi on tärkeää, että valitusasiat ratkaistaan jatkossakin riittävän tutkinnan ja selvityksen pohjalta. Tuomioistuimen työmäärän kasvaessa on tärkeää pystyä edelleen keskittymään sisällöllisesti oikeiden ratkaisujen tekemiseen. Aineellisen totuuden saavuttamiseen liittyykin välillisesti eri viranomaisten resursointi. Oikeuslaitoksen resursoinnin tulee olla riittävää, jotta vireillepannut asiat voidaan ratkaista joutuisasti ja riittävän selvityksen pohjalta. Myös hallintoviranomaisten resursoinnin tulee olla riittävällä tasolla, jotta ne pystyvät toimittamaan tuomioistuinten tarvitsemat selvitykset.