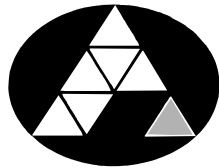


POHJOIS-KARJALAN AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden koulutusohjelma

Kimmo Soininen

KUULEMISMENETTELY HALLINTO-OIKEUDESSA

Opinnäytetyö
Marraskuu 2012



POHJOIS-KARJALAN
AMMATTIKORKEAKOULU

OPINNÄYTETYÖ
Marraskuu 2012
Liiketalouden koulutusohjelma

Karjalankatu 3
80200 JOENSUU
p. (013) 260 6800

Tekijä
Kimmo Soininen

Nimeke
Kuulemismenettely hallinto-oikeudessa

Tiivistelmä

Kuulemismenettely on tärkeä osa hallinto-oikeudessa käytävää oikeudenkäyntiä. Se takaa asianosaisen oikeuden esittää oman kantansa asiaan sekä lisää oikeudenkäynnin puolueettomuutta ja asiallisuutta. Kuuleminen hallinto-oikeudessa on pääsääntöisesti kirjallista, mutta asiakohtaisesti tarpeen mukaan myös suullista.

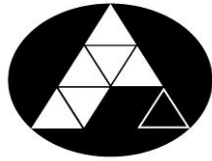
Kirjallinen kuuleminen tapahtuu kirjeitse tapahtuvalla kirjeenvaihdolla. Hallinto-oikeus pyytää valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen lausunnon ja tarjoaa asianosaiselle mahdollisuuden selvityksen antamiseen asiassa. Mikäli asian selvittämiseksi on tarpeellista, hallinto-oikeus voi järjestää asiaan suullisen käsittelyn, jossa asianosainen voi esittää selvityksensä suullisesti. Tarpeen mukaan asiassa voidaan myös kuulla muita osapuolia, esimerkiksi asiantuntijaa.

Opinnäytetyö on menetelmältään lainopillinen. Työ perustuu voimassaolevaan lainsäädäntöön, lakien esitöihin sekä oikeuskirjallisuuteen. Työssä tarkastellaan aluksi hallinto-oikeuksia yleisesti ja sinne tehtävää valitusmenettelyä. Tämän jälkeen selvitetään asian käsittelyssä toimitettavia erilaisia kuulemismenettelytapoja.

Kieli
suomi

Sivuja 39
Liitteet 2
Liitesivumäärä 2

Asiasanat
kuulemismenettely, hallinto-oikeus



NORTH KARELIA
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

THESIS
November 2012
Degree Programme in Business
Economics

Karjalankatu 3
FIN 80200 JOENSUU
Tel. 358-13-260 6800

Author
Kimmo Soininen

Title
Hearing Procedure in an Administrative Court

Abstract

Hearing procedure is an important part of the proceedings in an administrative court. Its function is to ensure the party's rights to present his/her opinion on the matter. The purpose of the hearing procedure is also to increase impartiality and objectivity. In an administrative court a hearing is generally a written procedure, but in some cases, an oral hearing may be necessary.

A written hearing takes place via correspondence between an administrative court, the parties involved and the authority whose administrative resolution is under review. The authority in question shall present its statement and the parties can provide their comments and demands. An administrative court can arrange an oral hearing where the parties can submit their opinion viva voce. Specialists and other parties can also be consulted when necessary.

This thesis is based on legal research methodology. The sources used in this thesis are relevant legislation, legislative history and literature on legislation. The structure of this thesis is two-part. At the outset, a general overview of the administrative court is provided, which is then followed by an examination of the appeal procedure. The second part of the thesis focuses on the hearing procedure.

Language
Finnish

Pages 39
Appendices 2
Pages of Appendices 2

Keywords
hearing procedure, administrative court

Sisältö

1	Johdanto	5
2	Asian käsittely hallinto-oikeudessa	7
2.1	Hallintotuomioistuimet.....	7
2.2	Valittaminen hallinto-oikeuteen	9
2.3	Valituksen käsittely	12
2.4	Päätös	15
3	Kuulemismenettely.....	18
3.1	Perustuslain näkökulma.....	18
3.2	Kuuleminen hallintolainkäyttölaissa	20
3.3	Kirjallinen kuulemismenettely yleisesti	23
3.4	Suullinen käsittely	23
3.5	Todistajat	29
3.6	Katselmus	33
4	Loppuyhteenvedo	34
	Lähteet.....	37

Liitteet

Liite 1	Lausuntopyyntömalli
Liite 2	Vastinepyyntömalli

1 Johdanto

Jo perustuslain (731/1999) 21 §:ssä turvataan oikeus tulla kuulluksi. Muita keskeisiä lakeja kuulemisen kannalta ovat hallintolainkäyttölaki (586/1996, myöhemmin HLL), jota sovelletaan hallintotuomioistuinten lainkäytössä ja hallintolaki (434/2003), jota sovelletaan yleisesti julkisissa viranomaisissa. Molemmissa laeissa asianosaiselle turvataan yleisesti mahdollisuus tulla kuulluksi asian käsittelyssä. Asianosainen on henkilö, johon päätöksen oikeusvoima vaikuttaa. Sekä HLL ja hallintolaki ovat yleisiä lakeja ja niitä sovelletaan ainoastaan, jos muussa laissa ei ole asiasta säädetty erikseen.

Opinnäytetyössä tarkastellaan kuulemismenettelyn toteuttamista hallinto-oikeudessa. Kuulemismenettely antaa asianosaiselle oikeusturvaa tarjoamalla hänelle mahdollisuuden ilmaista asiaan oma kantansa. Työssä on tarkoituksena selvittää, millaisia erilaisia keinoja valittajalla ja muilla asianosaisilla, on tulla kuulluksi. Kuuleminen voidaan suorittaa hallinto-oikeudessa niin kirjallisesti kuin suullisestikin. Työssä esitellään molempien kokonaisuuksien mahdollistamia näkökulmia. Kirjallisia kuulemistapoja ovat lausunnon pyytäminen viranomaiselta, vastinepyyntö ja muut kirjalliset pyynnöt asianosaisilta. Vastineella pyritään saamaan asianosaisen oma näkökulma asiaan. Muita kirjallisia pyyntöjä on esimerkiksi valituksen täydennyspyyntö, jolla hallinto-oikeus pyytää valittajaa täydentämään valitustaan. Joissakin asioissa on tarpeellista järjestää suullinen käsittely, jossa asianosaiset voivat esittää kantansa asiaan suullisesti.

Päädyin valitsemaan aiheeni, koska suoritin opintoihin kuuluvan ammattikorkeakouluharjoittelun Kuopion hallinto-oikeudessa. Oli luonnollista valita sellainen aihe, joka kytkee harjoittelun yleisesti ja harjoittelusta saadun kokemuksen opinnäytetyöhön ja kirjallisiin materiaaleihin. Toimin harjoittelussa toimistosihteerinä, jolloin työskentelin erilaisten kuulemistapojen parissa. Näin ollen nyt tarjoutuu mahdollisuus soveltaa käytännössä tehtyjä asioita lainsäädännössä säädettyihin raameihin. Aihe on myös mielenkiintoinen siinä mielessä, että hallinto-oikeuteen valittaminen on tärkeä oikeussuojakeino luonnollisten henkilöiden kannalta ajatellen julkista vallankäyttöä. Ilman tätä oikeussuojaa viran-

omaisten päätöksissä voisi olla vakaviakin virheitä ilman, että asianosainen voisi asialle tehdä mitään. Nyt kuitenkin asianosainen voi valittaa viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen ja näin ollen turvata omat oikeutensa julkisen vallan edessä.

Työn tutkimuskohteena on kuulemismenettely hallinto-oikeudessa. Työssä tarkastellaan kuulemismenettelyä hallinto-oikeudessa. Työssä selvitetään myös tarkemmin, millaiset raamit lainsäädäntö antaa kuulemismenettelylle hallinto-oikeudessa. Lisäksi selvitetään, mitä oikeus tulla kuulluksi hallinto-oikeudessa tarjoaa asianosaisella ja mihin se velvoittaa. Työssä selvitetään lainsäädännön ja oikeuskirjallisuuden avulla, mitä kuuleminen on sekä miten ja milloin sitä tulee toteuttaa. Oikeuslähteet luokitellaan vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin lähteisiin. Vahvoja oikeuslähteitä ovat lait, asetukset ja maan tapa. Heikosti velvoittavia ovat oikeuskäytäntö sekä lakien esityöt, esimerkiksi hallituksen esitys. Sallittuja oikeuslähteitä ovat oikeuskirjallisuus ja muut lähteet. (Laakso ym. 2006, 21.) Pelkän lain tai asetuksen perusteella asian sisältö jää usein epäselväksi. Tulkinnassa on näin ollen hyvä käyttää muitakin aineistoa, esimerkiksi lakien esitöitä, oikeustapauksia ja oikeuskirjallisuutta. (Husa ym. 2008, 33.)

Työn tutkimusmenetelmänä on lainopillinen kirjapöytä tutkimus. Tarkoituksena on lakien, asetusten, hallituksen esitysten sekä oikeuskirjallisuuden perusteella kuvailla kuulemismenettelyä. Lainopillisen tutkimuksen tärkein tutkimusongelma on selvittää voimassa olevan lainsäädännön sisältö tutkimuksen määäämässä kontekstissa. Se on käytännössä oikeusjärjestelmän sääntöjen tutkimista ja varsinkin niiden sisällön selvittämistä. Toisena tärkeänä näkökulmana on systemasointi eli voimassa olevien oikeussäännösten jäsentäminen. Systemasoinnilla pyritään jäsentämään tutkimuksessa käytettävä oikeusjärjestelmän sisältö helpommin ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi vertaamalla eri oikeuslähteitä. Näin ollen on helpompi hahmottaa eri oikeuslähteiden välisiä suhteita. (Husa ym. 2008, 20–21.) Tutkittaessa oikeusnormia etsitään kaikki mahdolliset tulkinnat käyttämällä eritasoisia lähteitä ja tämän jälkeen valitaan tietty tulkinta, jota käytetään (Husa ym. 2008, 25).

Työ koostuu neljästä eri osiosta. Ensimmäinen osio jakaantuu johdannosta. Toisessa osassa kerrotaan yleisesti hallinto-oikeudesta, jotta lukijan olisi helpompi hahmottaa työn myöhemmissä vaiheissa selvittävät aiheet. Kolmannessa osiossa selvitetään kuulemismenettelyä lainsäädännön näkökulmasta. Työn lopuksi pohditaan saatua tulosta ja miten työ loppujen lopuksi onnistui.

2 Asian käsittely hallinto-oikeudessa

2.1 Hallintotuomioistuimet

Hallinto-oikeuksista säädetään perustuslain 98 §:ssä, jossa todetaan yleisiä hallintotuomioistuimia olevan korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Hallinto-oikeuksista on annettu myös omat lait, hallinto-oikeuslaki (430/1999) ja laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006). Hallinto-oikeuslain 1 §:n mukaan hallinto-oikeuksia on kahdeksan: Helsingin, Hämeenlinnan, Kouvolan, Kuopion, Rovaniemen, Turun sekä Vaasan alueelliset hallinto-oikeudet. Ahvenanmaalla on lisäksi oma hallintotuomioistuin. Tämän hetkisten suunnitelmien mukaan hallinto-oikeuksien määrä kuitenkin vähenee kahdella. Kouvolan hallinto-oikeuden on suunniteltu yhdistyvän Kuopion hallinto-oikeuteen ja Rovaniemen hallinto-oikeuden Oulun hallinto-oikeuteen. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on ylin tuomiovalta hallintoasioiden lainkäytössä.

Hallinto-oikeuksissa käsitellään ja ratkaistaan valituksia viranomaisten päätöksistä (Mäenpää 2005, 203). Hallintotuomioistuinten tuomiopiirit on jaettu maakuntien mukaan, että yhden hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluu 1–3 maakuntaa. Esimerkiksi Etelä-Savo, Pohjois-Karjala ja Pohjois-Savo kuuluvat nykyisen Kuopion hallinto-oikeuden tuomiopiiriin. (Oikeuslaitos 2012.) Viranomaisten päätöksistä valitetaan alueelliseen hallinto-oikeuteen ja sen päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen (kuvio 1). Arvonlisäveroasioita ja turvapaikka-asioita käsitellään kuitenkin ainoastaan Helsingin hallinto-oikeudessa sekä vesilakia koskevia asioita Vaasan hallinto-oikeudessa (Oikeusministeriö 2004).



Kuvio 1, valituspyramidi

Hallintolainkäyttölain 12 §:n mukaan valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin valituksenalaisen päätöksen tehnyt viranomaisen kuuluu. HLL 12.2 §:ssä todetaan, että koko maan kattavan viranomaisen päätöksestä valitetaan sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisesti liittyy tai jonka tuomiopiiriin henkilön kotikunta kuuluu. Jos 12 §:n momenttien perusteella ei toimivaltaista hallinto-oikeutta ole, valitus tehdään Helsingin hallinto-oikeudelle. Tapauksessa KHO 2001:1413 korkein hallinto-oikeus on katsonut, ettei ulkoasianhallinnon organisaatioon kuuluneella ulkomaan edustustolla ollut HLL:n mukaista toimialuetta. Näin ollen sille tehty valitus tuli osoittaa HLL 12.3 §:n mukaisesti Helsingin hallinto-oikeudelle.

2.2 Valittaminen hallinto-oikeuteen

Perustuslain 21 § velvoittaa viranomaiset antamaan päätöksen hallintoasiassa. Hallintopäätöksen saajan kannalta vastaavasti samainen pykälä oikeuttaa hänet saamaan päätöksen asiastaan. Muutoksenhakeminen edellyttää tämän lisäksi päätöstä asiaan. Päätöksestä pitää selvittää kannanotto kaikkiin asiassa tehtyihin vaatimuksiin tai asian tutkimatta jättäminen. (Mäenpää 2011, 257–258.) Hallintopäätös on annettava pääsääntöisesti kirjallisesti. Hallintopäätös on perusteltava oikeusturvan kannalta sekä siksi, että asia tulee näin tutkittua huolellisesti. (Niemivuo ym. 2010, 326, 334.)

Hallintopäätöksestä saa valittaa hallintolainkäyttölain 4 §:n mukaisesti hallintotuomioistuimeen. Kunnallisesta hallintopäätöksestä saa valittaa niin ikään kuntalain (365/1995) mukaisesti hallintotuomioistuimeen (90 §). Hallintopäätökseen voi hakea muutosta joko hallinto- tai kuntavalituksella. Valtion viranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallintovalituksella ja kunnallisen viranomaisen päätökseen kunnallisvalituksella. Tiettyjen kunnan viranomaisten päätöksistä valitetaan kuitenkin hallintovalituksella erityissäännösten nojalla. (Mäenpää 2011, 354).

Hallinto-oikeuteen valittaminen perustuu näin ollen yleiseen valitusoikeuteen. Mikäli päätöksestä ei saa valittaa, siitä on säädettävä erikseen lailla, esimerkiksi kuntalain 99 §, joka estää valittamasta valtuuston päätöksestä kunnallisen kansanäänestyksen. Kunnanhallituksen ja lautakunnan päätöksestä tehdään kuntalain 89 §:n mukaisesti ensin oikaisuvaatimus, johon voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta 90 §:n mukaisesti kunnallisvalituksella. Mikäli valitusta ei saa tehdä erityissäännöksen nojalla tai päätös ei ole valituskelpoinen, päätöksessä on mainittava, mihin säädökseen kielto perustuu (Laakso ym. 2006, 473). Valitus on tehtävä yleensä suoraan hallintotuomioistuimeen, mutta joissain erityisasi-oissa toimitaan sisäisellä muutoksenhaulla. Esimerkiksi, opintotukipäätöksestä ei valiteta hallinto-oikeudelle, vaan valitus osoitetaan Kansaneläkelaitoksen opintotuen muutoksenhakulautakunnalle. (Tarukannel & Jukarainen 1999, 19–20.)

Kunnallisvalituksen saa tehdä vain laillisuusperiaatteella. Kunta saa tehdä itsehallintonsa myötä ”huonoja” päätöksiä ilman, että hallinto-oikeus voi niihin puuttua. (Mäenpää 2008, 250.) Valituksen johdosta hallinto-oikeus tutkii vain, onko kunnallispäätös laillinen. Valitus hylätään, mikäli valittaja ei osoita päätöksen lainvastaisuutta. (Saraviita 2006, 44.) Virheellisellä järjestyksellä tarkoitetaan, että päätös on tehty lakien ja asetusten tai muun järjestyssäännön vastaisesti. Esimerkiksi, jos lautakunnan kokous on kutsuttu koolle väärällä tavalla tai päätöksen tekemiseen on osallistunut henkilö, joka on esteellinen. Jos kunnallinen toimielin on päättänyt asiasta, joka ei kuulu kunnan toimivaltaan, on se ylittänyt toimivaltansa. (Hannus & Hallberg 2000, 579–580.) Hallituksen esityksessä (HE 192/1994) todetaan, että kunnallisvalituksen saa tehdä kunnan jäsen sekä asianosainen. Asianosaisella on samat laillisuusperusteiset valitusperusteet kuin kunnan jäsenelläkin. (HE 192/1994.)

Päätökseen on liitettävä HLL 14 §:n mukaisesti valitusosoitus, jos päätöksestä saa valittaa. Valitusosoituksessa on mainittava valitusviranomaisen, viranomaisen, jolle valituskirjelmä on toimitettava sekä valitusaika. Valitusosoituksessa on selvitettävä valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä. Osoituksessa on myös annettava selvitys, mihin paikkaan ja mihin mennessä valituskirjelmä on toimitettava. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti valitusosoituksessa tulee ilmoittaa valitusviranomaisen yhteystiedot. Valitusajasta tulee selvittää, mistä valitusaika aletaan laskea. Mikäli päätöksestä valittaminen edellyttää valituslupaa, valitusosoituksessa on selvitettävä sitä koskevat lainkohta sekä ne perusteet, joilla valituslupa voidaan myöntää. Niin ikään valituskiellosta on mainittava valitusosoituksessa. Jos päätöksestä ei ole annettu valitusosoitusta tai se on annettu virheellisesti, viranomaisen on annettava uusi lainmukainen valitusosoitus. (Tarukannel & Jukarainen 1999, 180–181.)

Hallintolainkäyttölain 22 §:ssä todetaan, että valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Kunnallisvalitus on tehtävä kuntalain mukaan myös 30 päivän kuluessa ja oikaisuvaatimus 14 kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Hallintolainkäyttölakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 217/1995) mainitaan, että yleinen valitusaika on 30 päivää ja siitä lyhempiä valitusaikaa tulee käyttää ainoastaan, jos asian nopea ratkaiseminen valitusvi-

ranomaisessa on välttämätöntä. Vastaavasti pidemmät valitusajat ovat mahdollisia, mikäli asiassa on kyse laajasta ja vaikeasta asiasta, jolloin valituskirjelmän tekeminen edellyttää normaalia enempää työtä. (HE 217/1995, 49.) Valituskirjelmä on toimitettava hallintotuomioistuimeen viimeistään 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista. Tiedoksisaantipäivää ei oteta huomioon. Mikäli valitusta ei toimiteta valitusajan sisällä, valitus on jätettävä tutkimatta. Päätös voidaan antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona, todisteellisena tiedoksiantona ja julkipanon jälkeen. Tavallinen tiedoksianto lähetetään kirjeitse vastaanottajalle. Päätös katsotaan tällöin tiedoksisaaduksi seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä laskien. (Mäenpää 2005, 311–313.)

Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan (KHO 2010:77), ettei tiedoksisaantipäivää huomioida määräaika laskiessa. Korkein hallinto-oikeus on myös todennut, että kirjeenä lähetetty tiedoksianto katsotaan tiedoksisaaduksi seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Tällöin hakijan ilmoitus aiemmasta tiedoksisaannosta on merkityksetön.

Todisteellinen tiedoksianto lähetetään saantitodistuksena valittajalle. Tiedoksisaantipäivä selviää saantitodistuksesta. Useat rakennusasioita koskevat päätökset annetaan julki julkipanolla. Julkipano laitetaan nähtäville hallinto-oikeuden ilmoitustaululle ja päätös katsotaan saaduksi tiedoksi sinä päivänä, kun julkipano on laitettu ilmoitustaululle. (Mäenpää 2005, 313.)

Valituskirjelmä on tehtävä hallinto-oikeuteen kirjallisesti. Valituskirjelmästä on ilmaistava seuraavat asiat HLL 23 §:n mukaisesti:

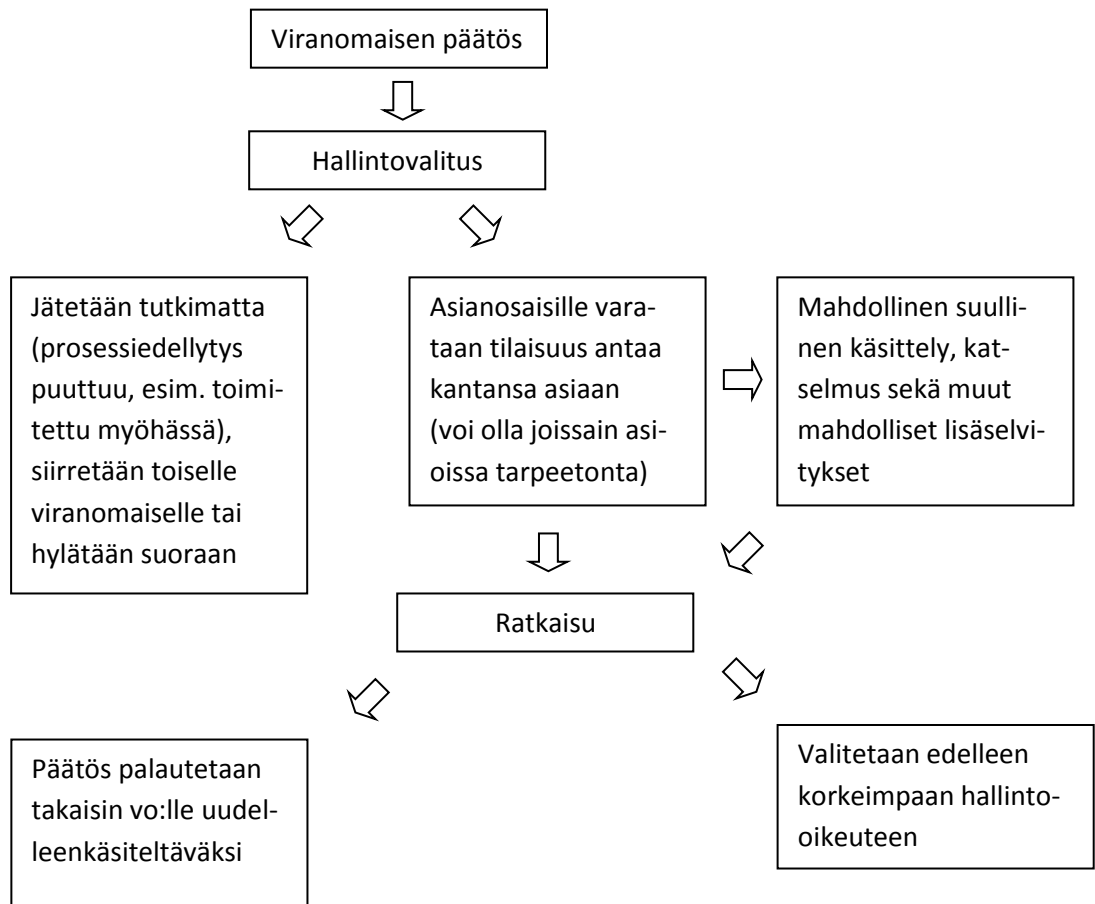
- mihin päätökseen haetaan muutosta,
- mihin kohtiin päätöksessä haetaan muutosta ja mitä muutoksia vaaditaan,
- lisäksi on esitettävä perusteet, joilla muutosta haetaan.

Valituskirjelmä on jätettävä aina valitusviranomaiselle. Valituksen on kohdistuttava tiettyyn päätökseen, joten on tärkeää, että valituskirjelmästä ilmenee valituksenalainen päätös. Jos päätöksessä on monta pääasiakohtaa, selkeyden

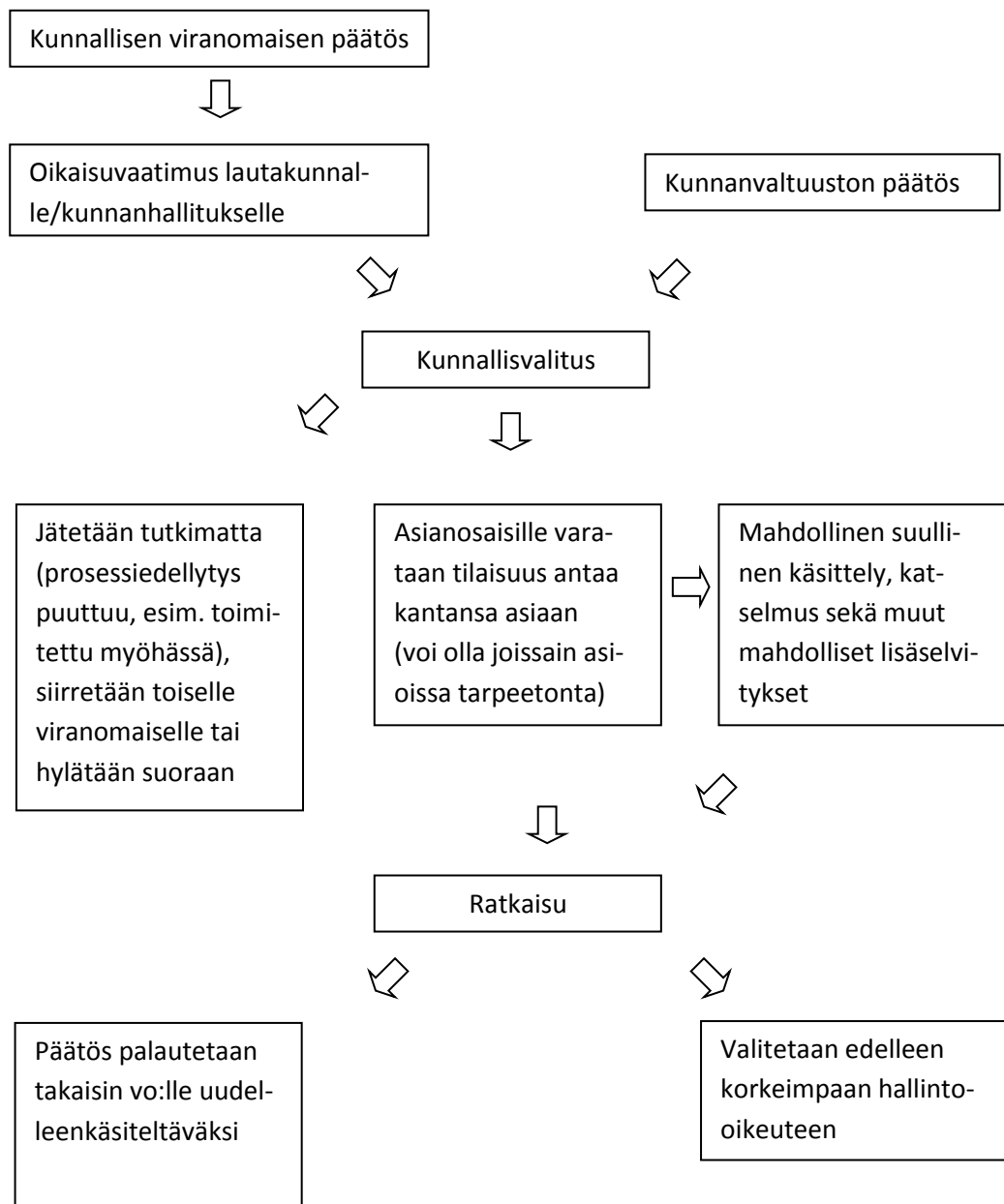
vuoksi on syytä ilmoittaa, mihin kohtiin muutosta haetaan ja mitä muutoksia halutaan. (Hallberg ym. 1997, 192–194.) Vaatimusten perusteet ovat niitä perusteita, joilla pyritään osoittamaan omat vaatimukset oikeiksi. Perusteet ovat sellaisia syitä, joilla valittaja voi katsoa olevansa oikeutettu valittamaan. Myös oikeusohjeita ja kokemussääntöjä voi esittää vaatimuksen tueksi. Valituskirjelmään on liitettävä valituksenalainen päätös, todistus minä päivänä päätös on saatu tiedoksi sekä asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksissaan. Päätöksen toimittaminen jäljennöksenä riittää yleensä, mutta hallintotuomioistuin voi pyytää valittajalta alkuperäisen päätöksen tai hankkia sen viran puolesta. Todistus päätöksen tiedoksisaannista voi olla esimerkiksi saantitodistus. (Laakso ym. 2006, 482.)

2.3 Valituksen käsittely

Valitusviranomaisella on hallintolainkäyttölain 33 §:ssä säädetty velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä. Selvittämisellä tarkoitetaan, että hallinto-oikeuden on selvittävä sellaiset tosiseikat, jotka ovat sen tutkimisvallan, oikeuskeinojen ja muiden seikkojen rajoissa. Hallinto-oikeuden tehtävänä on prosessin alussa antaa asianosaisille mahdollisuus esittää aineistonsa. Usein pelkkä kirjelmien (lausuntopyynnöt, vastinepyynnöt, katso liitteet) vaihto takaa tarvittavan oikeudenkäyntiaineiston päätöksen tekemiseksi. Mikäli tarvittavaa aineistoa ei saada ratkaisun pohjaksi, on hallinto-oikeuden hankittava lisäselvitystä. Tällöin ensisijainen menettely on, että hallinto-oikeus osoittaa asianosaiselle, mitä selvitystä asianosaisen tulisi esittää. (HE 217/1995, 58–59.) Ensimmäiseksi valitusviranomaisen pyytää valituksenalaisen päätöksen tehneeltä viranomaiselta lausunnon, mikäli valituskirjelmässä ei ole puutteita, jotka täytyy ensin selvittää (täydennysmenettely). Jos asiassa on vastapuoli, pyydetään siltä oma kanta asiaan valituskirjelmän sekä viranomaisen lausunnon pohjalta. Lopuksi valittajaa pyydetään esittämään selvityksensä päätöksen tehneen viranomaisen lausunnon sekä mahdollisten muiden selvitysten johdosta (kuvio 2 & 3).



Kuvio 2. Valittaminen hallintoasiassa



Kuvio 3. Valittaminen kunnallisasiassa

Hallintotuomioistuinten asioiden prosessuaalinen käsittely on pääsääntöisesti kirjallista, mutta joissain asioissa on tarpeellista järjestää suullinen käsittely. Suullisessa käsittelyssä voidaan asianosaisia kuulla vapaamuotoisesti ja kutsua paikalle todistajia sekä asiantuntijoita. Se on lähinnä kirjallisen käsittelyn täydennyskeino. Asianosaisen on perusteltava suullista käsittelyä pyytäessään, miksi se olisi tarpeellista. Pelkkä asianosaisen vaatimus suullisesta käsittelystä ei ole riittävä, vaan hallintotuomioistuin päättää tapauskohtaisesti, siitä hyötyä asian ratkaisemiseksi. Suullinen käsittely voidaan myös järjestää viran puolesta. (Laakso ym. 2006, 494–496.) Rakennus- ja ympäristöasiat voivat edellyttävää joissain tapauksissa katselmuksen järjestämistä (HLL 41 §). Katselmuksesta säädetään soveltavin osin mitä HLL:ssa säädetään suullisesta käsittelystä. (Laakso ym. 2006, 498.)

2.4 Päätös

Hallintolainkäyttölaissa säädetään asian ratkaisemista valitusviranomaisessa. Sen on otettava asiaa ratkaistaessa huomioon kaikki asiassa ilmenneet seikat (51.1 §). Jos valitus on tehty myöhässä tai koko valituksen ratkaisemiselle on este, valitus jätetään tutkimatta prosessiedellytyksen puuttumisen vuoksi. Jos valituksen osalle on este, se osa jätetään tutkimatta. Valituksen osa voi olla esimerkiksi valittajan tai vastapuolen esittämät vaatimukset. (Tarukannel & Jukarainen 1999, 276.) Hallintoasioissa valitusviranomaisen ei tule käsitellä koko asiaa kokonaisuudessaan. Asiassa on ensisijaisesti kysymys oikeusriidassa esitetyistä vaatimuksista viranomaisen päätöksestä johtuen. Hallintotuomioistuimen puolueettomuus edellyttää, ettei se omaaloitteisesti tutki asiaa asianosaisen esittämiä vaatimuksia laajemmin. (HE 217/1995, 78.) Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti hallintotuomioistuin voi viran puolesta kuitenkin tutkia valituksenalaisen päätöksen menettelyvirheiden varalta ja kumota päätöksen sillä perusteella. Tällaisissa tapauksissa virheen on nähty vaikuttaneen päätökseen siinä määrin, että asianosaisen oikeusturvan on katsottu vaarantuneen. (Tarukannel & Jukarainen 1999, 277.)

Hallinto-oikeuden on annettava hallinto- ja kunnallisvalituksen pääasiaan ratkaisu. Ratkaisuvaihtoehtoja ovat:

- valitus jätetään tutkimatta,
- enemmän lausunnon antaminen valituksesta raukeaa,
- päätös kumotaan (ja palautetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle) tai
- valitus hylätään.

Päätös tulee perustella HLL:n mukaisesti selvittämällä mitkä asiat ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisilla seikoilla lopputulokseen on päädytty (53 §). Päätöksen perusteleminen nähdään tärkeänä seikkana asianosaisen oikeusturvan takia. Asianosaisella on oikeus tietää, mitkä asiat vaikuttivat ratkaisuun. Perusteleminen on myös tärkeää muutoksenhaun kannalta. Hyvät ja ytimekkäät perustelut voivat vähentää muutoksenhakua, koska tällöin ei päätöksistä välttämättä valiteta yhtä aktiivisesti. Hyvin perusteltu päätös myös pakottaa selvittämään asian hyvin ja huolellisesti. Ylimpien oikeusasteiden perustelut hyödyttävät alempia oikeusasteita, viranomaisia sekä yksityisiä henkilöitä, koska niistä saadaan tietää, miten asiassa pitäisi toimia periaatteellisesti. Perusteluissa tulee esittää ne seikat, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä ne säännökset ja määräykset, joita on ratkaisua tehdessä sovellettu. Päätöksestä tulee ilmetä, miksi kyseessä olevaan ratkaisuun on päädytty. Esimerkiksi perusteluissa tulee eritellä, miksi tiettyä lainkohtaa tulkittiin kyseisellä tavalla. (HE 217/1995, 81–82.)

Päätöksen perustelut takaavat kolme funktiota: Yksilön oikeusturvan vahvistaminen (oikeusturvafunktio), päätöksenteon laadun ja laadun arviointimahdollisuuden vahvistaminen (laatufunktio) sekä päätöksenteon yhdenmukaisuuden vahvistaminen (yhdenmukaistavafunktio). Yksilön oikeusturvan kannalta on tärkeää, että asianosainen näkee, mihin seikkoihin päätöksen ratkaisu perustuu. Perusteluista voidaan arvioida päätöksenteon asianmukaisuutta, onko selvitykset otettu huomioon asianmukaisesti ja tasapuolisesti. Hyvät perustelut takaavat oikeudenkäynnin laadun ja perusteluvelvollisuus voidaan nähdä oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden takaajana. Vastaavasti huonosti perusteltu päätös heikentää sen laatua ja näin ollen myös asianosaisten oikeusturvaa. (Mäenpää

2005, 542–544.) Siten perusteluvelvollisuus sinänsä vaatii tuomiovallan lainkäyttöä.

Hallintolainkäyttölain 53 § edellyttää tosiasiaperustelut sekä oikeudelliset perusteet. Tosiasiaperusteilla tarkoitetaan asioita, joita oikeusprosessin aikana on näytetty toteen ja mitkä ei. Tällaisia perusteita ovat prosessin aikana tehtyjä selvityksiä, kuten kirjalliset lausunnot. Oikeudelliset perusteet ovat oikeuslähteiden soveltamista. Jos päätöksen ratkaisussa on käytetty kirjoittamattomia oikeusperiaatteita, näihin on viitattava perusteluissa. Mikäli ratkaisua tehdessä on sovellettu EU-tuomioistuimen, ihmisoikeustuomioistuimen tai korkeamman hallinto-oikeuden päätöstä, tulee tämä ottaa huomioon perusteluissa. Myös lainvalmisteluasiakirjojen käyttö tulee esittää perusteluissa. (Laakso ym. 2006, 502–503.)

Päätöksessä tulee mainita seuraavat seikat:

- valitusviranomaisen nimi ja päätöksen antopäivä (1),
- valittajan nimi ja valituksenalainen päätös (2),
- selostus asian aiemmasta käsittelystä tarpeen mukaan (3),
- asianosaisen vaatimusten ja perusteluiden kuvaus tarpeellisessa määrin (4),
- tarpeelliset selitykset annetuista selvityksistä (5),
- perustelut ja ratkaisu (6) sekä
- päätöksen tehneiden henkilöiden nimet ja selvitys mikäli asiassa on äänestetty tai esittelijä on ilmoittanut eriävän mielipiteen sekä ilmoitus milloin eriävät mielipiteet on oltava päätöksen liitteinä (7). (54 §.)

Päätöksen ulkoasua tai rakennetta ei määritellä sen enempää. Päätöksessä tulee edellä olevan lisäksi ilmoittaa, mihin asiaryhmään valitus kuuluu. Asiaryhmiä ovat esimerkiksi kunnallis- ja veroasiat. Mikäli asia ei ole valitusasia, päätöksessä pitää ilmetä, mistä lainkäyttöasiasta on kysymys. (HE 217/1995, 82–83.) Päätöksessä voidaan ilmoittaa asian käsitellyt jaosto, mutta laki ei sitä vaadi. Päätökseen voidaan lisäksi merkitä tunnistetietoja (diaarinumero), joita asian käsittely ja arkistointi edellyttää. Lainsäädäntö ei tätä kuitenkaan edellytä. (Hallberg ym. 1997, 343–344.) Joissain tapauksissa päätöksessä voidaan mainita

muut asianosaiset, mutta toisaalta voidaan olettaa, että muut asianosaiset ilmensivät asian selvityksessä. Valittajan ammattia ja kotipaikkaa ei ole välttämättä ilmoittaa päätöksessä. (HE 217/1995, 82.) Hallberg toteaa, että joissain asiaryhmissä kotikunnan mainitseminen on kuitenkin tarpeellista. Esimerkiksi kunta-asioissa, jotta pystytään toteamaan kunnan jäsenen valitusoikeuden. (Hallberg ym. 1997, 344.) HLL 54 §:n toisessa momentissa mainitaan, että selostukset voidaan korvata liittämällä päätökseen jäljennös kokonaisuudessaan tai tarpeellisin osin alemman viranomaisen päätöksestä tai muusta asiakirjasta (54.2 §). Kohdat 3–5 ovat päätöksen kertoelmaosa. Kertoelman laatiminen ja sen pituus on asiakohtaista. Se voi olla hyvinkin lyhyt ja valituksen hylättäessä puuttua kokonaan. Selostusten korvaaminen voi olla tarpeellista, jos esitetyt vaatimukset ja perusteet on esitetty epäselvästi, eikä valittajalta ole pyydetty asiassa täydennystä perustelemattomuuden vuoksi. (Hallberg ym. 1997, 344–345.)

3 Kuulemismenettely

3.1 Perustuslain näkökulma

Perustuslaissa säädetään ihmisten perusoikeuksista. Perustuslaissa todetaan, että asia on saatava käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä ja asianmukaisesti tuomioistuimessa. Jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman ratkaisuelimen käsiteltäväksi. (PL 21.1 §.) Asian käsittelyn julkisuudesta, kuulemisoikeudesta, perustellun päätöksen saamisesta sekä päätöksen muutoksenhausta, oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvästä hallinnosta säädetään lailla (PL 21.2 §). Hallituksen esityksessä (HE 309/1993) todetaan ensimmäisen momentin säännöksiin pohjautuvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 6 artiklaan ja kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklaan (HE 309/1993). Ihmisoikeussopimuksessa todetaan, että jokaisella on oikeus julkiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, kun on pää-

tetty hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan (6 artikla). PL 21 §:n loppuosan mukainen päätös täytyy saada tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tähän kuuluu tuomioistuimen riippumattomuus toimeenpanovaltaan nähden sekä suhteessa muihin oikeusjutun osapuoliin. Tämä ei kuitenkaan soveltuisi kaikkiin asioihin, esimerkiksi tuomioistuimen toimivalta määräytyy erityislainsäädännön perusteella. (HE 309/1993.)

Toisin sanoen oikeusturva tehostuu, kun käsitellään henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavaa päätöstä. Säännös liittyy perustuslain 80.1 §:ään, jossa säädetään, että ihmisten oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla. PL 124 §:ssä määrätään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Siirto ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvää hallintoa. Joten ihmisten oikeudet ja hyvän hallinnon perusteet pohjautuvat lakiin ja niitä valvotaan hallintolainkäyttölain kautta. Hallintolainkäyttölaki ulottaa tuomioistuin suojan sellaisiin hallintopäätöksiin, joilla on välitön vaikutus ihmisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin. (Saraviita 2011, 282–283.)

Perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeudenmukainen oikeudenkäynti sisältää oikeuden saada viivytyksettömän ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. Pykälässä ei mainita oikeussuojatakeita, koska ne kuuluvat jo sinänsä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon. Näitä oikeussuojatakeita ovat mahdollisuus suulliseen oikeudenkäyntiin, oikeus oikeusapuun ja oikeus valita itse oikeusavustajansa. (HE 309/1993.) Hyvän hallinnon periaatteeseen katsotaan kuuluvan asianmukainen käsittely, käsittelyn julkisuus, kuulemisoikeus, päätöksen perusteleminen sekä oikeus oikeusturvaan. Siihen voidaan myös katsoa kuuluvaksi palveluperiaate, puolueettomuus ja objektiivisuus. Perustuslain 21.2 § takaa oikeuden muutoksenhaun. Hallintolainkäyttölaki, oikeudenkäymiskaari sekä muut säännökset muutoksenhausta muussa lainsäädännössä toteuttavat tämän käytännössä. (Saraviita 2011, 285–286.)

3.2 Kuuleminen hallintolainkäyttölaissa

Kuulemismenettelystä hallintotuomioistuimessa säädetään HLL 34 §:ssä. Siinä todetaan, että ennen asian ratkaisemista asianosaiselle on varattava tilaisuus selityksen antamiseen muiden tekemistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Jos koko valitus tai siinä oleva vaatimus hylätään heti tai jätetään tutkimatta, ei kuuleminen ole tarpeellista valituksen tai vaatimuksen johdosta. Kuulemista ei myös tarvita, jos kuuleminen on muusta syystä tarpeetonta. (34.2 §.) Jos valitus tai siinä oleva vaatimus hylätään suoraan, ei kuulemista tarvita. Vaatimuksen perusteettomuus olisi ilmentävä valituskirjelmästä ja siihen liittyvistä asiakirjoista. Valittajan kuuleminen olisi tarpeetonta, koska asian hylkääminen perustuisi valittajan toimittamiin asiakirjoihin. Tällöin vastapuolen kuuleminen olisi myös tarpeetonta. (HE 217/1995, 61.) Esimerkiksi jos valitus hylätään siksi, että hakija ei täytä sosiaalietuuden edellytyksiä. Tällöin asianosaisen oikeusturva ei vaarannu. (Laakso ym. 2006, 172–173.)

Jos kaikki valituksessa esitetyt vaatimukset jätetään tutkimatta, ei vastapuolta tarvitse kuulla. Valittajankin kuuleminen on tässä tapauksessa tarpeetonta. Jos tutkimatta jättäminen on epäselvää tai tulkinnanvaraista, asianosaista tulee kuulla kysymyksestä. Oli kyse sitten viranomaisen toteama asia tai vastapuolen esittämä seikka. (HE 217/1995, 61.) Esimerkiksi ympäristöasioissa voi olla tulkinnanvaraista, asuuko valittaja tarpeeksi lähellä haittaa tuottavaa laitosta siten, että hänellä olisi valitusoikeus. Tällöin täytyy pyytää itse valittajalta selvitystä hänen valitusoikeudestaan. Tutkimatta jättäminen ei saa tulla yllätyksenä. (Hallberg ym. 1997, 258.)

Mikäli kuuleminen on tietyssä asiassa ilmeisen tarpeetonta, ei kuulemista tarvita. Tätä yleislauseketta voidaan käyttää, jos hylkäämiselle on muusta kuin säännöksistä ilmenevä syy. Yleislausekkeen soveltaminen edellyttää yleensä, ettei asiaa ratkaista asianosaista vastaan. Esimerkiksi, kun asianosaista on kuultu jo prosessin alkuvaiheessa ja viranomaisen lausunnosta ilmenee uutta selvitystä, on asianosaisen kuuleminen tarpeetonta, koska asia ratkeaa asianosaisen hyväksi. Joissakin tapauksissa olisi kuitenkin tarpeellista antaa asianosaiselle tieto asian vireilläolosta, vaikka asiassa olisi perusteita olla kuulematta

asianosaista. Prosessin alkuvaiheessa kuulematta jättämistä tulee harkita painavammin kuin prosessin loppuvaiheessa tapahtuvaa kuulematta jättämistä, milloin kyse on vastaselityksen tarpeellisuudesta. (HE 217/1995, 61.) Hallinlainkäyttölaissa ei sen tarkemmin säädetä ketä pitää kuulla, kuulemisen sisältöä tai kuulemisprosessia itsessään. Kuuleminen on kuitenkin keskeinen asia hallinto-prosessissa. (Mäenpää 2005, 383.) Ratkaisussa KHO 2011:48 korkein hallinto-oikeus katsoi, että asianosaisia olisi pitänyt kuulla, koska asiassa ei ollut ilmennyt, ettei heitä olisi pidettävä asianosaisina. Näin ollen ympäristölautakunnan päätöstä ei olisi pitänyt kumota ilman, että asianosaisille olisi varattu mahdollisuutta tulla kuulluksi. Asianosaisten kuulemisesta päättää valitusviranomainen, ellei ole muuten säädetty. Se voi olla esimerkiksi sen viranomaisen velvollisuus, jolle valituskirjelmä on toimitettava valitusviranomaisen sijasta (Tarukannel & Jukarainen 1999, 217.)

Asianosaista on kuultava muiden asianosaisten vaatimuksista. Tämä tarkoittaa sitä, että valituksen vireillepanijan vastapuolta on kuultava vireillepanijan vaatimuksista. Tällaiseksi vaatimukseksi voidaan nähdä, kenen kuultavan tahdonilmaisuuksia tahansa. Joten valittajaa on kuultava muun osapuolen kannanotosta tai viranomaisen antamasta lausunnosta, paitsi jos asianosaisen kuuleminen on edellä mainittujen seikkojen mukaisesti tarpeetonta. Pykälässä mainitulla ”vaatimuksella” tarkoitetaan lähinnä käsittelyn ratkaisuun suunnattua kannanottoa. Asianosaista on myös kuultava muusta selvityksestä. Tähän kuuluu muiden asianosaisten esittämät selvitykset ja niiden perusteet sekä viranomaisilta hankitut lausunnot. Oikeudenkäyntiaineistoon voi kuulua asiakirjojen lisäksi muita esineitä. (Hallberg ym. 1997, 254–255.)

Kuulemismenettelyä voidaan ajatella oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osana, joka takaa oikeudenkäynnin laadun. Kuuleminen mahdollistaa asianosaiselle tilaisuuden lausua omat vaatimukset ja selvitykset viranomaisen lausunnosta ja muiden mahdollisten tahojen selvityksistä. Se takaa prosessin vastavuoroisuutta ja lisää asianosaisen osallistumista prosessiin vahvistaen oikeusturvaa. Kuuleminen lisää oikeusturvaa takaamalla asian riittävän selvittämisen. Prosessin vastavuoroisuus lisää asianosaisten tietoa oikeudenkäyntiaineistosta sekä mahdollistaa oman kantansa ja vaatimusten esittämisen asiassa. Viranomaista

on kuultava tasa-arvoisesti, vaikka sitä ei kuullakaan asianosaisen roolissa. Kuuleminen on valitusviranomaisen yksi tärkeimmistä selvityskeinoista. Kuulemalla asianosaista se saa käyttöönsä tietoa, jota ei välttämättä muualta olisi saatu tietoon. Valitusviranomainen voi tarvittaessa pyytää asianosaiselta lisäselvitystä. Hallintoasioissa suurin osa aineistosta on kirjallisia asiakirjoja. Aineistoa voi olla niin ikään sähköisiä asiakirjoja, kuten cd-levyt ja videot. Oikeudenkäyntiaineistona voi olla myös esine. (Mäenpää 2005, 382–385, 387.)

Kuuleminen kohdistuu 34.1 §:n mukaisesti muiden tekemiin vaatimuksiin ja sellaisiin selvityksiin, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Muilla tarkoitetaan oikeusprosessin muita osapuolia, esimerkiksi päätöksen tehnyt viranomainen tai valittaja. Vaatimus voi olla esimerkiksi, että vaaditaan valituksen hylkäämistä perusteettomana tai päätöksen kumoamista menettelyvirheestä johtuen. Muita selvityksiä ovat esimerkiksi asiantuntijan lausunto tai muulta viranomaiselta pyydetty lausunto asiaan. Kuulemisen perusteena ovat kaikki selvityksenalainen aineisto. Se, että jokin asiakirja on, esimerkiksi mainittu selvityksessä riittää tähän. Tuomioistuimella ei ole velvollisuutta hankkia kaikkea informaatiota. Selvityksen käyttäminen päätöksenteossa kuitenkin edellyttää, että asianosaista on kuultu siitä. (Mäenpää 2005, 386–389.) Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan KHO 2010:1581, että lainkäyttöviranomainen ei saa antaa asianosaisen kannalta negatiivista päätöstä ilman, että asianosaista on kuultu kaikista ratkaisuun mahdollisesti vaikuttaneista selvityksistä. Asian käsittelyssä on täten tapahtunut kuulemisvirhe.

Jotta selvityksestä täytyy kuulla asianosaista, sen täytyy olla asian ratkaisun kannalta tarpeellinen. Etukäteen voi olla kuitenkin vaikeaa tai epävarmaa arvioida, onko jokin selvitys ratkaisun kannalta tarpeellinen vai ei. Joten säädöksessä lähdetään siitä, että tuomioistuin arvioi, mikä selvitys on tarpeellinen ja mikä ei ole. On perusteltua, että tuomioistuin varaa asianosaiselle mahdollisuuden tutustua kaikkiin oikeudenkäyntiaineistoon kuuluviin asiakirjoihin. Tämä tarkoittaa sitä, että asianosaisen tulee itse arvioida, onko hänen tarpeellista nähdä tietty asiakirja. (Mäenpää 2005, 389–390.)

3.3 Kirjallinen kuulemismenettely yleisesti

Hallituksen esityksessä (HE/217/1995) todetaan, ettei lakiin ehdoteta yksityiskohtaista toimintatapaa tavanomaisesta kuulemisesta asian alkuvaiheessa. Esityksessä todetaan tavanomaisen tavan olevan, että valituksen vireilletultua pyydetään lausunto valituksenalaisen päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Lisäksi pyydetään muilta asianosaisilta selitykset asiaan. Tämän jälkeen hankitaan valittajalta vastaselitys viranomaisen lausuntoon ja muiden mahdollisten asianosaisten selityksiin. Asian edetessä voi olla tarpeellista pyytää lisäselvitystä. (HE 217/1995, 60.) Kuuleminen edellyttää, että asianosaiselle varataan tilaisuus sen antamiseen. Tällöin yleensä kuulemisen kohteena oleva aineisto annetaan asianosaiselle tiedoksi kirjeitse vastinepyynnön ohessa ja hänelle varataan tarvittava aika siihen tutustumiseen. HLL ei kuitenkaan määrää millä tavoin oikeudenkäyntiaineisto on annettava tiedoksi asianosaiselle. Hänelle voidaan varata tilaisuus tulla tutustumaan aineistoon tuomioistuimessa. Tarvittaessa asiakirjat voidaan toimittaa muun viranomaisen haltuun, missä asianosainen voi niihin tutustua. Niin ikään on mahdollista toimittaa asiakirjat asianosaiselle sähköisesti. (Mäenpää 2005, 393.) Harjoittelussa saadun käytännön kokemuksen perusteella normaali järjestys kirjallisessa menettelyssä oli aluksi pyytää päätöksen tehneeltä viranomaiselta lausunto asiaan. Sen jälkeen pyydettiin vastine muilta mahdollisilta asianosaisilta ja tahoilta valituksen ja viranomaisen lausunnon johdosta. Lopuksi pyydettiin vielä valittajalta vastine asiaan viranomaisen lausunnon sekä mahdollisten vastineiden pohjalta (ks. liitteet) .

3.4 Suullinen käsittely

Suullinen käsittely täydentää kirjallisesta peruskäsittelyä (Laakso ym. 2006, 494). Euroopan ihmisoikeussopimus takaa oikeuden julkiseen käsittelyyn. Julkinen käsittely kuuluu myös ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan on oikeus saada asiansa käsiteltyksi suullisessa käsittelyssä. Tämä ei kuitenkaan edellytä käsittelyn olevan julkinen yleisölle. Tämä takaa suullisen käsittelyn mahdollisuuden hallinto-oikeuksissakin. Niin ikään aiemmin viitattu perustuslain 21.2 § takaa käsittelyn julkisuuden. (Mäenpää

2005, 412.) HLL:n mukaan asiassa toimitetaan suullinen käsittely tarvittaessa. Siinä kuullaan tapauskohtaisesti asianosaisia, asiassa päätöksen tehnyttä viranomaista, mahdollisia asiantuntijoita ja todistajia. Suullisessa käsittelyssä voidaan myös ottaa vastaan selvitystä. Tarvittaessa suullista käsittelyä voidaan rajoittaa siten, että siinä käsitellään vain tiettyä osaa asiasta tai selvitetään asianosaisten käsityksiä tai otetaan vastaan suullista todistelua tahi muuta vastaavaa. (HLL 37 §.)

Suullinen käsittely tulee järjestää silloin, kun tuomioistuin arvioi siitä olevan hyötyä asian selvittämisen kannalta tai se nopeuttaa asian ratkaisemista. Hallintolainkäyttömenettelyn katsotaan olevan pääasiallisesti kirjallista, mutta suullista käsittelyä puoltavat käsittelyn nopeutuminen, yksinkertaistuminen sekä että yksityinen henkilö voi hoitaa asiaansa itse. Suullinen käsittely, jossa saa esittää kysymyksiä välittömästi, voidaan ajatella joustavaksi tavaksi selvittää asiaa. Suullinen käsittely voi olla tarpeen asianosaisen vaatimusten selventämiseksi, asiantuntijoiden ja todistajien sekä asiassa päätöksen tehneen viranomaisen kuulemiseksi. Suullisen käsittelyn ollessa oletuksena kirjallista selvitystä täydentävä menettely, sitä voidaan tarvittaessa rajoittaa koskemaan vain osaa asiasta tai tietyn selvityksen vastaanottamista. Esimerkiksi siten, että käsittelyssä otetaan vastaan pelkästään suullista todistelua. (HE 217/1995, 64–65.) Tuomioistuin voi järjestää suullisen käsittelyn viran puolesta. Suullinen käsittely tulee toimittaa, kun se on hyödyllistä ja parantaa prosessin laatua. Mikäli jonkun asianosaisen osallistuminen suulliseen käsittelyyn nähdään ilmeisen tarpeettomana, voidaan hänet jättää kutsumatta. (Laakso ym. 2006, 495–496.)

Hallintolainkäyttölain mukaan asianosaisen pyynnöstä on järjestettävä suullinen käsittely. Asianosaisen on ilmoitettava syyt suullisen käsittelyn järjestämiseen sekä mitä selvityksiä hän esittäisi. Asianosaisen pyynnöstä toimitettava suullinen käsittely ei ole tarpeen, jos sen ei katsota olevan tarpeellinen tai jos valitus hylätään heti tai jätetään tutkimatta. (HLL 38 §.) Asiassa nähdään tärkeänä, että asianosainen saa mahdollisuuden arvioida omasta näkökulmastaan suullisen käsittelyn tarpeellisuutta sekä ilmaista oma halukkuutensa siihen. Asianosainen saattaa kokea pystyvänsä esittämään käsityksensä paremmin suullisesti kuin kirjallisesti, sekä ymmärtämään helpommin asian käsittelyn suullisesti. Kirjalli-

sen käsittelyn ollessa päämenettelykeino ja suullisen käsittelyn vain täydentävä menettely, voidaan asianosaisen halukkuudelle osoittaa painoarvoa suullisen käsittelyn järjestämistä ratkaistaessa. (HE 217/1995, 65.)

Euroopan ihmisoikeussopimuksen kuudennen artiklan mukainen oikeus suulliseen käsittelyyn rajoittuu vain yksityiseen henkilöön. Julkisen asianosaisen vaatimus ei täytä sellaista intressiä, joka vaatisi suullisen käsittelyn toimittamista pelkän vaatimuksen johdosta. Suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, mikäli se on tarpeetonta asian laadun tai muun seikan vuoksi. Jos asianosaisen vaatimus hyväksytään, niin suulliselle käsittelylle ei olisi tarvetta hänen intressien takia. Jos asianosaisen vaatimuksista hyväksyttäisiin vain osa, tulee tällöin arvioida millaisiin vaateisiin suullisen käsittelyn pyyntö perustuu. Asianosaisen vaatimuksen hyväksyminen ei kuitenkaan estä asiassa vastapuolena olevan suullisen käsittelyn pyynnön hyväksymistä. Asianosaisen tulee ilmoittaa syyt, miksi suullinen käsittely olisi tarpeellinen, ja mitä hän siinä esittäisi. Tällä haetaan sitä, että asianosainen pohtisi, onko hänellä aihetta suulliseen käsittelyyn. Asianosaisen esille tuomat seikat huomioon ottaen hallintotuomioistuin voisi ratkaista suullisen käsittelyn tarpeellisuuden. (HE 217/1995, 65–67.)

Suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, mikäli on hyvin todennäköistä, ettei siitä olisi asian kannalta mitään hyötyä. Asiassa on kuitenkin ongelmallista se, että yleensä etukäteen ei pystytä luotettavasti arvioimaan, millaista selvitystä käsittelyssä saataisiin. Tällaisessa tapauksessa voidaan järjestää suullinen valmistelu, jossa selvitetään millaisia seikkoja itse käsittelyssä tultaisiin esittämään. Tarvittaessa on mahdollista pyytää täsmennystä asiaan täydennysmenettelyn kautta. Hallintotuomioistuin voi hylätä asianosaisen pyynnön suullisen käsittelyn järjestämisestä, jos asia on asianosaisen kannalta vähäpätöinen ja käsittelyssä oleva asia ei ole laadultaan sellainen, että se uhkasi asianosaisen oikeusturvaa. Tässäkin asiassa tuomioistuimen tulee olla tarkkaavainen, koska asian vähäpätöisyyden arvioiminen asianosaisen kannalta on vaikeaa. (Taru-kannel & Jukarainen 1999, 236–237.)

Esimerkiksi lastensuojelu- ja mielenterveysasiat ovat asianosaisten elämän ja oikeusturvan kannalta merkittäviä asioita, joten suullisen käsittely on näissä

asiaryhmissä perusteltua. Niin ikään, jos asiassa teknisiä seikkoja, jotka voivat olla asiaan perehtymättömälle vaikeita ymmärtää, on asian tasapuolisuuden vuoksi suullisen käsittelyn järjestämiselle edellytykset. Jos kirjallinen aineisto on puutteellista tai epäselvää, että asiaa ei voida ratkaista pelkästään kirjallisen aineiston perusteella, suullinen käsittely on tarpeellinen. Joissain asioissa on pelkän kirjallisen aineiston perusteella vaikea tehdä päätös. Tällaisen asian arvioimisen kannalta voi olla myös kriittistä, että molemmat osapuolet saavat kommentoida tätä vaikeasti arvioitavaa selvitystä tasapuolisuuden vuoksi. Jos asialla on suuri julkinen intressi, suullinen käsittely on tarpeellinen riippumatta asianosaisen pyynnöstä. (Mäenpää 2005, 420–424.) Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan KHO 2012:1060 suullisen käsittelyn toimittamisen olleen tarpeellinen harkittaessa oleskeluluvan edellytyksiä, koska avioliiton tarkoitus oli olennaista oleskeluluvan myöntämistä harkittaessa.

Hallintotuomioistuin kutsuu suulliseen käsittelyyn osallistuvat asianosaiset, päätöksen tehneen viranomaisen edustajan sekä muut sen mielestä tarpeelliset henkilöt. HLL 37.2 §:n mukaan tarpeettomat asianosaiset voidaan jättää kutsumatta. (43 §.) Julkisyhteisön edustajan tulee pystyä käyttämään puhevaltaa. Mikäli tietyillä asianosaisilla ei ole oikeudellista intressiä osallistua käsittelyyn, ei heitä tarvitse kutsua. Tämä edellyttää, ettei käsittelyssä käsitellä sellaisia asioita, joilla olisi kutsumatta jääneiden kannalta merkitystä. Tämä keino katsotaan olevan hyvin tarpeellinen asioissa, joissa on lukuisia asianosaisia. Tuomioistuimen tulee kutsua käsittelyyn myös asiassa päätöksen tehneen viranomaisen edustaja. Tarvittaessa käsittelyyn tulee kutsua muita tarpeellisia henkilöitä, esimerkiksi todistajan. (HE 217/1995, 73–74.)

Jos asiassa julkista puhevaltaa käyttää muu kuin päätöksen tehnyt viranomainen, tällöin tulee kutsua molempien viranomaisten edustajat. Jos asiassa on päätöksen tehnyt useampi viranomainen, tulee käsittelyyn kutsua vähintään HLL 36 §:n antaman harkintavallan myötä sen viranomainen edustaja, joka lähimpänä hoitaa asiaa. (Hallberg ym. 1997, 303.) Jos kyse on lautakunnan päätöksestä tehdystä kunnallisvalituksesta, useiden hallinto-oikeuksien käytännön mukaan suulliseen käsittelyyn kutsutaan edustaja lautakunnasta päätöksen tehneen viranomaisen edustajana sekä kunnanhallituksen edustaja, paitsi jos

lautakunnan edustaja on kunnan edustaja kunnan johtosäännön perusteella (Tarukannel & Jukarainen 1999, 269).

Hallintolainkäyttölain 43.2 §:n mukaan asianosaisen poissaolo ei estä asian käsittelyä ja ratkaisua. Tästä on ilmoitettava asianosaiselle hänelle lähetettävässä kutsussa, että hän ymmärtää, mitä seurauksia omalla passiivisuudella on asian käsittelylle. Säännös perustuu siihen, että suullinen käsittely on vain täydentävä menettely. Jos asianosainen kutsutaan käsittelyyn henkilökohtaisesti, voi olla tarpeen varmistaa hänen osallistuminen uhkasakolla. Tämä on tarpeellista tapauksissa, joissa asianosaisen henkilökohtainen osallistuminen on tärkeää. Sakon uhkaa voidaan myös harkita, jos asia on kiireellinen ja jos on aihetta epäillä, ettei asianosainen muuten ilmestyisi paikalle. Asianosainen saa saapua käsittelyyn joko henkilökohtaisesti tai asiamiehen välityksellä. (HE 217/1995, 73–74.) Mikäli suullinen käsittely edellyttää henkilökohtaista osallistumista, on siitä mainittava kutsussa. Kutsussa on myös mainittava, että laillisesta esteestä saapua suulliseen käsittelyyn on ilmoitettava välittömästi HLL 78 § mukaisesti. (Hallberg ym. 1997, 304.) Suulliseen käsittelyyn kutsumisesta huolehtii hallintotuomioistuimien HLL 43.3 § mukaisesti. Kutsumisprosessista toimitaan hallintolain mukaisesti.

Hallintolain 54.2 §:ssä säädetään, että viranomaisen on huolehdittava kutsun tiedoksiannosta. Hallituksen esityksen eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002) todetaan, että kutsuna pidetään kutsua katselmukseen tai todistajan kuulemiseen tahi tilaisuuteen, jossa asianosainen voi selvittää asiaansa suullisesti. Pykälän mukaisen tiedoksiannon kohteena voi olla asianosainen, tämän edustaja tai joku muu asian vaikutusalaan kuuluva henkilö, esimerkiksi todistaja. Kutsu on annettava tiedoksi joko alkupe räisenä tai jäljennöksenä. (HE 72/2002, s.109.) Hallintolain 55–58 §:ssä säädetään, miten eri ryhmille tulee kutsu antaa tiedoksi. Yksityiselle asianosaiselle tiedoksianto annetaan hänelle itselleen tai hänen asiamiehelleen. Yhteisölle tai yhtiölle tiedoksianto on toimitettava sen antamaan osoitteeseen tai jos kyseessä on todisteellinen tiedoksianto, sellaiselle henkilölle, jolla on oikeus ottaa vastaan tiedoksiantoja. Kuolinpesälle osoitettu tiedoksianto osoitetaan pesänhoitajalle. Viranomaiselle annettava tiedoksianto toimitetaan sille viranomaiselle, joka

käyttää kyseessä olevassa asiassa puhevaltaa. Vastaavasti kunnalle osoitetut tiedoksiannot toimitetaan sille kunnalliselle elimelle, joka käyttää kyseisessä asiassa kunnan puhevaltaa. (Niemi ym. 396–401.)

Tuomioistuin vastaa HLL 43.3 §:n myötä asian eri puolien, todistajan ja asiantuntijan kutsumisesta suulliseen käsittelyyn. Jos asianosainen nimeää todistajan, lopullinen päätösvalta hänen kuulemisestaan tuomioistuimella. Käsittelyn valmistelun kannalta on tarpeellista, että tuomioistuin tietää keitä käsittelyssä kuullaan. On kuitenkin mahdollista, että asiassa kuullaan muutoin paikalla olevaa. Eli tietyssä tapauksessa asianosainen voi pyytää itsekin todistajan paikalle. Tällöin toimitaan, kuten oikeudenkäymiskaaren 17.26 § säädetään. (Hallberg ym. 1997, 305.) Suullisessa käsittelyssä voidaan esittää suullista selvittelyä, argumentointia, todistelua ja keskustelua. Käsittelyssä ovat mukana asianosaiset, päätöksen tehneen viranomaisen edustaja sekä mahdolliset todistajat ja asiantuntijat. Kuuleminen ei välttämättä ole pelkästään suullisesti annettua selvitystä, vaan käsittelyssä voidaan esittää myös kirjallista selvitystä. Käsittelyssä voidaan kommentoida esitettyjä selvityksiä. Suullinen käsittely on luonteeltaan välitöntä käsittelyä. (Mäenpää 2005, 415.) Samassa asiassa voi olla monta eri suullista käsittelyä. Tuomioistuimen on tehtävä käsittelystä pöytäkirja, jossa mainitaan käsittelyyn osallistuneet henkilöt ja käsitelty asia sekä esitetyt vaatimukset että tehdyt päätökset. (Mäenpää 2005, 430.)

Jos asianosainen jättää tulematta henkilökohtaisesti kutsuttuna suulliseen käsittelyyn huolimatta sakon uhasta, on valitusviranomaisen tuomittava uhkasakko maksettavaksi sekä asetettava uusi korkeampi sakon uhka, jos se näkee edelleen läsnäolon välttämättömänä. Jos asia käsitellään poissaolosta huolimatta, ei sakkoa tuomita. (HLL 44.1 §.) Jos asiassa on selvää, ettei asianosainen saavu käsittelyyn korkeammasta sakon uhkasta huolimatta, on asia ratkaistava ilman hänen läsnäoloa. Mikäli asian käsittelyä jatketaan varaamatta asianosaiselle tilaisuutta osallistua käsittelyyn, uhkasakkoa ei saa tuomita. (HE 217/1995, 74.) HLL 44.2 §:ssä säädetään asianosaisen laillisesta esteestä. Asianosaisen on välittömästi ilmoitettava laillisesta esteestä tuomioistuimelle. Käsittely tulee perua tai alkanutta käsittelyä lykätä, mikäli asianosaisella katsotaan olevan laillinen este. Jos muun aineiston pohjalta ilmenee, ettei suullinen käsittely olekaan

enää tarpeellinen, ei käsittelyä tarvitsisi lykätä laillisen esteen vuoksi. Tällöin on varattava uusi tilaisuus, johon asianosainen voi saapua. Tässä tilanteessa ei myöskään saa tuomita mahdollista uhkasakkoa voimaan. Jos myöhemmin kuitenkin ilmenee, ettei asianosaisella ollutkaan laillista estettä, voi tuomioistuin tällöin tuomita uhkasakon maksettavaksi. (HE 217/1995, 75.)

3.5 Todistajat

Hallintolainkäyttölain 39.1 §:n mukaan suullisessa käsittelyssä todistajana voidaan kuulla henkilöä, jonka on nimennyt joko asianosainen, päätöksen tehnyt viranomainen tai jonka hallintotuomioistuin näkee tarpeellisena asian käsittelyn kannalta. 39.2 §:ssä säädetään, että jos selvityksellä on asian ratkaisemisen kannalta suuri painoarvo, todistajaa voidaan kuulla totuusvakuutuksella. Todistajan kuulemisessa on muuten soveltuvin osin voimassa mitä oikeudenkäymiskaassa säädetään 17.18–39 § ja asianosaisen kuulemisesta totuusvakuutuksen nojalla 17.62–65 §. Oikeudenkäymiskaassa käytetään sanamuotoa ”kuulemistelu”, mutta hallintoprosessissa on pidetty parempana käyttää sanamuotoa ”kuuleminen”. Todistajia voi ehdottaa asianosainen, päätöksen tehnyt viranomainen tai hallintotuomioistuin. Hallintotuomioistuin ratkaisee lopulta kuullaanko todistajaa vai ei. (HE 217/1995, 67.) Todistajan on saavuttava oikeuteen kutsussa ilmoitettuun aikaan, paitsi jos hänellä este, joka estää häntä tulemasta. Esteestä on aina ilmoitettava oikeudelle tai sille, joka on hänet kutsunut todistajaksi. (Oikeusministeriö 2008.)

Oikeudenkäymiskaassa (17.11 § 1 k) on kielletty käyttämästä todisteena yksityisluonteista asiakirjaa, joka on laadittu oikeudenkäyntiä varten, ellei erikseen ole säädetty. Hallintolainkäytön puolella on otettu löyhempi käytäntö yksityisluonteista asiakirjaa kohtaan. Suullisen todistuksen katsotaan olevan kirjallista lausumaa luotettavampaa, koska suullisen todistelun ohessa todistajalle voidaan tehdä kysymyksiä. Tästä johtuen myös hallintolainkäytössä on suulliselle todistukselle annettava enemmän painoarvoa kuin kirjalliselle yksityisluonnolliselle todistajankertomukselle. Vetoaminen kirjalliseen todistajankertomukseen antaa yleensä perusteen suulliselle käsittelylle. Tietyillä perusteilla tästä voi-

daan kuitenkin poiketa. Jos suullisen käsittelyn järjestäminen on hyvin hankalaa huolimatta, että kuuleminen voitaisiin järjestää virka-aputeitse. Jos kirjallisesta todistuksesta voidaan päätellä, ettei todistelulla ole merkitystä asian ratkaisun kannalta tai jos sama todiste voidaan saada yksinkertaisemmin tai edullisemmin muuta kautta. Asiassa tulee ottaa huomioon myös vastapuolen mahdollinen halukkuus kuulustella todistajaa ja mikä merkitys sillä olisi asian käsittelylle. (HE 217/1995, 67–68.)

Oikeudenkäymiskaaren 17.26 § 1 k mukaan asianosainen voi oma-aloitteisesti huolehtia, että hänen ehdottamat todistajat ovat käsittelyssä läsnä. Läsnä olevalla todistajalla on velvollisuus todistaa, mutta paikalle saapumattomaan todistajaan ei voida käyttää pakkokeinoja. OK:n 17.61 § 2 k:ssa säädetään soveltaen asianosaisten kuulemisesta totuusvakuutuksen nojalla. Asianosaisen totuusvakuutuksen nojalla tapahtuvaa kuulustelua tulee käyttää vain, kun saatavalla selvityksellä on asian ratkaisemisen kannalta erityistä merkitystä. Totuusvakuutusta on tarkoitettu käytettäväksi, kun sillä voidaan parantaa varmuutta, että asianosainen puhuu totta. (Lappalainen ym. 2003, 533.)

Asianosainen ei saa toimia todistajana (OK 17.18 § 1 k). Todistajaa ei saa kuulla asiassa, jossa tuomio tulisi voimaan hänelle kuin se olisi annettu oikeudenkäynnissä, jossa hän olisi ollut asianosaisena. (HE 217/1995, 68.) Asianosaiseksi katsotaan henkilö, joka ajaa vaatimuksiaan kantajan tai vastaajan roolissa. Todistajana asiassa ei saa kuulla henkilöä, johon tuomion oikeusvoima vaikuttaa. (Lappalainen ym. 2003, 501–502.) Toisaalta periaatteessa jokaista, joka tietää asiasta jotain, voidaan kuulla todistajana. Asiassa voidaan kuulla todistajana henkilöä, joka on ollut asianosaisena, mutta ei ole sitä enää. (Tarukannel & Jukarainen 1999, 242–243.) OK 17.19 § kieltää tuomarin nimeämistä todistajaksi. Hallintolainkäytössä kiellon katsotaan ulottuvan kaikkiin lainkäyttöviranomaisen jäseniin. Mikäli jäsen alkaa todistajaksi, hänen on luovuttava jäsenen tehtävästä. Esittelijän ollessa todistajana, hänen on vetäydyttävä asian esittelijän roolista. Todistamisesta voi kieltäytyä lähiomainen. Jos lähiomainen kuitenkin todistaa, hänen on pysyttävä totuudessa ja hänen pitää vannoa vala tai antaa vakuus.. (HE 217/1995, 68.) Virassa olevalla presidentillä ei ole velvollisuut-

ta todistaa. Ulkomaisten diplomaattien ei myöskään tarvitse todistaa. (Lappalainen ym. 2003, 506.)

Oikeudenkäymiskaassa säädetään todistajan vaitiolovelvollisuudesta:

1. Virkamies tai julkista tehtävää hoitava ei saa todistaa siitä, mikä hänen toimensaan on salassa pidettävää. Virkasalaisuutta koskeva vaitiolovelvollisuus jatkuu virkasuhteen loppumisen jälkeenkin.
2. Suomen turvallisuus, oikeudet ja edut on pidettävä salassa.
3. Apteekkarin, kättilön ja lääkärin tai heidän apulaisensa on pidettävä salassa, mitä ovat saaneet tietää asemansa vuoksi, ellei vaitiolovelvollisuuden alainen henkilö todistamiseen suostu.
4. Asiamies tai oikeudenkäyntiavustaja ei saa todistaa, mitä päämies on hänelle asian käsittelemistä varten uskonut, ellei päämies suostu todistamiseen. Asiamies on päämiehen valtuuttama henkilö toimimaan hänen puolestaan oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäyntiavustaja toimii päämiehen rinnalla.
5. Papin vaitiolovelvollisuudesta säädetään kirkkolaisissa ja ortodoksisesta kirkkokunnasta annetussa laissa. (Lappalainen ym. 2003, 508–513.)

Oikeudenkäymiskaaren 17.24 §:ssä säädetään todistajan kieltäytymisvelvollisuudesta. Jos todistaminen johtaa todistajan syytteen vaaraan, ei seikasta tarvitse kertoa. Toimittaja ja julkaisija voivat vedota lähdesuojaan ja kieltäytyä kertomasta seikasta. (Mäenpää 2003, 435.) Jos todistaja kieltäytyy vaitiolovelvollisuuteen vedoten selvittämästä tietystä seikasta, niin hänen tulee selvittää OK 17.25 §:n mukainen syy kieltäytymiselle. Jotta salassa pidettävä seikka ei paljastuisi, on todistajan usein vain ilmoitettava vaitiolovelvollisuudesta. (Lappalainen ym. 2003, 517.)

Todistajan läsnäolosta säädetään OK 17.26 §:ssä. Tuomioistuimen tulee todistajaa kutsuttaessa, harkita täyttääkö todistaja yleiset ja erityiset kelpoisuusehdot. Kutsumisvaiheessa ei ole aina mahdollista tietää esteestä, joka voi paljastua vasta suullisessa käsittelyssä. Jos henkilö huomataan esteelliseksi, ei häneen voida kohdistaa pakkokeinoja. Tuomioistuimen on mahdollista OK 17.27

§:n mukaan määrätä todistaja, ellei se aiheuta huomattavaa haittaa, suorittamaan valmistelutoimia ennen todistamista. Todistajanvalasta ja todistajanvakuutuksesta säädetään OK 17.29 §. Todistajanvakuus ja -vala liittyvät menettelyyn, jolla tähdennetään todistajan totuudessapysymisvelvollisuutta. Todistajan on annettava joko todistajanvakuus tai –vala, paitsi jos hänellä on oikeus kieltäytyä todistamisesta tai hän ei täytä todistajan kelpoisuusehtoja. Jos todistaja kieltäytyy ilman laillista syytä todistamasta, voi tuomioistuin OK 17.37 §:n mukaisesti uhkasakon uhalla tai mikäli todistaja ei siitä ymmärrä, vankeudella pakottaa todistamaan. Jos asianosainen luopuu todistajasta, voi hallintotuomioistuin tai toinen osapuoli nimetä hänet todistajakseen. (Tarukannel & Jukarainen 1999, 367–370.)

Vala vannotaan seuraavan kaavan mukaan (31.12.1986/1049): Minä N. N. lupaan ja vannon kaikkivaltiaan ja kaikkitietävän Jumalan kautta, että minä todistan ja kerron kaiken totuuden tässä asiassa siitä mitään salaamatta tai siihen mitään lisäämättä taikka sitä muuttamatta. (29.1 §.)

Vakuus annetaan seuraavan kaavan mukaan (31.12.1986/1049): Minä N. N. lupaan ja vakuutan kunnian ja omantuntoni kautta, että minä todistan ja kerron kaiken totuuden tässä asiassa siitä mitään salaamatta tai siihen mitään lisäämättä taikka sitä muuttamatta. (29.2 §.)

Oikeudenkäymiskaaren 17.33–34 §:ssä säädetään todistusmenettelystä. Todistajan pääkuulemisen hoitaa asianosainen, ellei tuomioistuin toisin määrää. Tuomioistuin voi katsoa tarpeelliseksi, että se hoitaa kuulemisen, jos esimerkiksi asianosaisella ei ole asianajajaa, eikä asianosainen luultavasti kykenisi hoitamaan kuulustelua itse. Jos todistajan on nimennyt tuomioistuin tai molemmat asianosaiset, tuomioistuin aloittaa kuulemisen, ellei se toisin harkitse. Todistajan tulee kertoa selvityksensä yhtäjaksoisesti ja tarvittaessa hänelle esitettyjen kysymysten avulla. Yhtäjaksoisen selvityksen on ajateltu olevan luotettavammaksi todistajankeinoksi kuin kysymyksistä ja vastauksista koostuva lausunto. Johdattelevia kysymyksiä ei saa esittää. Tällaisia ovat esimerkiksi kysymykset, jotka perustuvat seikkaan, jota ei ole todistuksessa tullut vielä ilmi. (Lappalainen ym. 2003, 519–521.)

Kuulemisessa ei myöskään saa esittää sopimattomia tai sinne kuulumattomia kysymyksiä. Pääkuulemisen jälkeen toimitetaan vastakuuleminen, jossa todistajan nimenneen asianosaisen vastapuoli saa esittää kysymyksiä todistajalle. Mikäli asianosainen ei ole paikalla tai tuomioistuin ei katso hänen pystyvän hoitamaan kuulemista, tuomioistuin voi hoitaa kuulemisen. Asianosaisella ei ole velvollisuutta suorittaa vastakuulemista. Vastakuuleminen koostuu kysymyksistä ja vastauksista, eikä siinä edellytetä yhtäjaksoisuutta. Vastakuuleminen ei saa kohdistua pääkuulemisen ulkopuolisiin asioihin. Vastakuulemisen jälkeen asianosainen ja tuomioistuin voivat esittää vielä kysymyksiä todistajalle uudelleenkuulemisessa. Tällä selvitetään, onko todistajalla vielä syytä vaihtaa tai tarkentaa esittämiään selvityksiä. Jos todistaja on alle 15-vuotias tai henkisesti toiminnaltaan häiriintynyt tällöin toimitaan OK 17.21 mukaisesti. Todistaminen järjestetään pääsääntöisesti asianosaisen ollessa läsnä. Todistajaa voidaan kuulla ilman asianosaisen tai muun henkilön läsnäoloa, mikäli tuomioistuin katsoo tämän tarpeelliseksi todistajan terveyden ja hengen suojaamiseksi tai että todistaja jättäisi kertomatta, mitä asiasta tietää tai että henkilö häiritsee kuulemista tai koettaa johtaa häntä harhaan. (Lappalainen ym. 2003, 521–523.)

3.5 Katselmus

Hallintolainkäyttölain mukaan asiassa voidaan toimittaa myös katselmus asian selvittämiseksi. Katselmuksesta sovelletaan soveltuvasti sen mukaan, mitä laissa on säädetty suullisesta käsittelystä. (41 §.) Hallituksen esityksessä (HE 217/1995) todetaan, ettei lakia säädettäessä ole katsottu tarpeelliseksi säätää erikseen suullisesta käsittelystä ja katselmuksesta. Katselmus on tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuva havainnointi tietyistä esineistä tai paikasta. Tämän pykälän säännös ei päde tuomioistuimeen toimitettuun esineeseen. Katselmus on verrattavissa suullisen käsittelyn erityismuotona. Katselmuksen toimittamisesta päättää suullisen käsittelyn tavoin tuomioistuin. (HE 217/1993, 72.) Katselmuksessa voidaan kuulla asianosaisia ja todistajia suullisen käsittelyn tavoin sekä ottaa vastaan muuta selvitystä. Tarpeen mukaan katselmus voidaan kuitenkin rajoittaa koskevaan vain pelkkää havainnointia. Tästä olisi kuitenkin il-

moitettava asianosaisille lähetettävässä katselmuskutsussa. (Tarukannel & Jukkarainen 1999, 264–265.)

Katselmuksen järjestämistä voi pyytää asianosainen tai tuomioistuin voi järjestää sen viranpuolesta (Niemivuo ym. 2010, 308). Asianosaiselle on varattava mahdollisuus osallistua katselmukseen, vaikka hänen läsnäolonsa ei olisi välttämätöntä. Katselmukseen voi olla myös tarpeellista kutsua muu viranomaisen asiantuntemuksen takia. (Mäenpää 2011, 244–245.) Asianosaiselle on varattava tilaisuus esittää oma kantansa katselmuksessa nousseista asioista. Jos katselmuksen toimittamisessa nousee esille uusia seikkoja, jotka on annettava tiedoksi muille kuin läsnä oleville asianosaiselle voi erillinen kuuleminen olla tarpeellinen. Katselmus on toimitettava tavalla, josta ei synny kohtuutonta haittaa kohteelle tai sen omistajalle. (Niemivuo ym. 2010, 310–311.) Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) on todettu, että katselmus on toimitettava tarpeen mukaan rakennuksen ympäristön selvittämiseksi.

4 Loppuyhteenveto

Työ oli pääpiirteittäin hallinto-oikeuden ja siellä toimitettavan kuulemismenettelyn kartoittamista. Hallinto-oikeudessa tapahtuva toiminta perustuu keskeisesti hallintolainkäyttölakiin, mutta tietyissä toimitissa on sovellettava myös muita lakeja, kuten kuntalakeja. Kuulemista selvittäessä ilmeni, että lainsäädäntö antaa kirjallisen kuuleminen toimittamiseen hyvinkin vapaat kädet, niin tuomioistuimen kuin asianosaistenkin kannalta. Se ei edellytä tarkkaa kirjallista muotoa tai tapaa.

Hallinto-oikeuksien asianosaisille mahdollistama muutoksenhaku on tärkeä osa hallinnollista menettelyä. Perustuslain 21 § takaa jokaisen oikeuden saada perusteltu päätös sekä oikeuden hakea muutosta päätökseen. Päätösten perustelemispakko ja valittamisoikeus velvoittaa viranomaiset käsittelemään asiat kunnolla ja perustelemaan tehdyt päätökset asiallisesti. Kunnolla tehdyt päätökset lisäävät luottamusta viranomaisiin sekä vähentävät tehtyjä valituksia.

Asianosaisten kuuleminen on taas asianosaisen oikeusturvan kannalta merkittävä asia. Se mahdollistaa asianosaisen esittämään oman kantansa. Asianosainen voi luottaa paremmin viranomaisen toimintaan, kun hän tietää, että viranomaisen tietää myös hänen näkemyksensä asiaan ratkaistessaan asiaa. Se tarjoaa myös tuomioistuimelle syvyyttä valituksen ratkaisemiseen antamalla sille asianosaisen näkemyksen asiaan. Joissain tapauksissa tietyn ratkaisevan selvityksen saaminen muulta kuin asianosaiselta voi olla mahdotonta. Kuulemisen lainlyönnillä voi olla siis ratkaiseva merkitys asian ratkaisun kannalta. Hallinto-oikeudessa suoritettava kuuleminen on pääosin kirjallista. Tämä johtuu siitä, että yleensä hallintoasiat voidaan ratkaista pelkän kirjallisen materiaalin perusteella.

Kuitenkin tietyissä asiaryhmissä, kuten lastensuojeluasioissa on usein tarpeellista järjestää suullinen käsittely, jotta asiassa tarvittava saadaan riittävä selvitys ratkaisun tekemiseen. Varsinkin asioissa, joissa kaiken tarvittavan selvityksen saaminen pelkän kirjallisen materiaalin perusteella ei välttämättä olisi varmaa, on hyvä käyttää hyväkseen suullista kuulemistä. Asianosaiselle selvityksen esittäminen voi myös olla helpompaa suullisesti vapaasti esittäen kuin kirjallisesti paperille kirjoittaen. Vaikka asianosainen saa esittää halukkuutensa suullisen käsittelyn järjestämiseen, tuomioistuin päättää järjestetäänkö se.

Työ on mielestäni luotettava, koska työn lähteet ovat pääsääntöisesti lakeja, lakien esitöitä ja oikeuskirjallisuutta. Lähteitä on myös käytetty melko laajasti, eikä työssä ole nojaututtu ainoastaan yhteen lähteeseen. Työssä on käytetty myös apuna korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapauksia. Lait ovat vahvasti velvoittavia lähteitä, joten näihin voi mielestäni luottaa.

Opinnäytetyön aiheeseen olin jo tutustunut harjoittelun aikana käytännön kannalta, joten sinänsä asiaan oli melko helppo päästä sisään. Kunnolla vauhtiin pääseminen edellytti kuitenkin jonkin verran aiheeseen liittyvän kirjallisuuden. Mielestäni onnistuin työssä rajaamaan työn käsittelemään niitä kokonaisuuksia, joita työssä oli tarkoitus käsitellä. Työn teksti on myös mielestäni asiallista ja etenee johdonmukaista.

Työtä olisi mahdollista jatkaa vertailemalla hallinto-oikeuksissa tapahtuvaa kuulemistä yleisten tuomioistuinten puolella tapahtuvaan kuulemiseen. Yleisellä puolella tapahtuva kuuleminen on hallintopuolta useimmin lähinnä suullista kuulemistä. Vastaavasti voisi olla mielenkiintoista katsastaa tällä hetkellä suunnitteilla olevaa hallinto-oikeusorganisaation aiheuttamaa muutosta, jonka myötä hallinto oikeuksien määrä vähenisi. Tai sen aiheuttamia muutoksia esimerkiksi asioiden käsittelyaikoihin.

Lähteet

- Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 18–19/1990.
- Hallberg P., Ignatius P. & Kanninen H. 1997. Hallintolainkäyttölaki. Jyväskylä. Gummerus.
- Hallintolainkäyttölaki 586/1996.
- Hallintolaki 434/2003.
- Hallinto-oikeuslaki 430/1999.
- Hallituksen esitys hallintolaista ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi HE 217/1995.
- Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi HE 192/1994.
- Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993.
- Hannus A. & Hallberg P. 2000. Kuntalaki. Porvoo. WSOY
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjalainen T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki. Talentum.
- KHO 2001:1413.
- KHO 2010:77.
- KHO 2010:1581.
- KHO 2011:48.
- KHO 2012:1060.
- Kuntalaki 365/1995.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.
- Mäenpää O. 2011. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Porvoo. Edita.
- Mäenpää O. 2005. Hallintoprosessioikeus. Porvoo. WSOY.
- Mäenpää O. 2008. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki. Yliopistopaino.
- Laakso S., Suviranta O. & Tarukannel V. 2006. Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä. Gummerus.
- Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 1265/2006.
- Lappalainen A., Frände D., Koulu R., Niemi-Kiesiläinen J., Rautio J., Sihto J. & Virolainen J. 2003. Prosessioikeus. WSOY.
- Niemivuo M., Keravuori-Rusanen M. & Kuusikko K. 2010. Hallintolaki. Juva. Bookwell.
- Oikeudenkäymiskaari 4/1734.
- Oikeuslaitos. 2012. Tuomioistuimet.
<http://oikeus.fi/4319.htm/>. 25.8.2012.
- Oikeusministeriö. 2004. Oikeudenkäynti hallinto-oikeudessa -lehtinen.
- Oikeusministeriö. 2008. Todistajana oikeudenkäynnissä -lehtinen.
- Saraviita I. 2006. Hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki hallinto-oikeudellisten oikeustapausten ratkaisemisessa. Rovaniemi. Lapin yliopistopaino.
- Saraviita I. 2011. Perustuslaki. Helsinki. Talentum.
- Suomen perustuslaki (731/1999).
- Tarukannel V. & Jukarainen H. 1999. Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Saarijärvi. Gummerus.

KUOPION HALLINTO-OIKEUS
Puijonkatu 29 A, 2. krs, PL 1744, 70101 KUOPIO
Puhelin 029 56 42500
Faksi 029 56 42501
Sähköposti kuopio.hao@oikeus.fi

LÄHETE

26.10.2012

Päätöksen tehnyttä viranomaista kehoitetaan oheisen valituksen johdosta:

1. antamaan lausuntonsa asiassa
2. liittämään asiakirjoihin kaikki valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat.

Lausuntoon pyydetään myös laatimaan luettelo sen liitteenä olevista asiakirjoista, jotta asianosainen saa myöhemmän vastinepyynnön yhteydessä tietoonsa hallinto-oikeudessa olevan oikeudenkäyntiaineiston.

toimistos sihteeri

Puhelujen hintatiedot:
029 56 –alkuisiin numeroihin soittaessa puheluista peritään vain soittajan oman operaattorin sopimuksen mukainen paikallisverkko- tai matkapuhelinmaksu.

LIITTEET

asiakirjat

KUOPION HALLINTO-OIKEUS

Puijonkatu 29 A, 2. krs, PL 1744, 70101 KUOPIO

Puhelin 029 56 42500

Faksi 029 56 42501

Sähköposti kuopio.hao@oikeus.fi

LÄHETE

26.10.2012

Vastaanottajalle varataan tilaisuus vastineen antamiseen XXXXX valituksenne johdosta antamaan lausuntoon.

Vastine on annettava hallinto-oikeudelle XXX päivän kuluessa tämän lähetteen vastaanottamisesta. Vastineen antamatta jättäminen ei estä asian ratkaisemista.

Halutessanne Teillä on mahdollisuus tutustua oikeudenkäynti-asianne asiakirjoihin Kuopion hallinto-oikeuden kansliassa. Teille voidaan myös lähettää kopioita asiakirjoista, mikäli Te sitä pyydätte.

Mikäli haluatte tutustua asiakirjoihin, pyydämme Teitä ilmoittamaan asiasta puhelimitse ennen saapumistanne.

toimistos sihteeri

Puhelujen hintatiedot:

029 56 –alkuisiin numeroihin soittaessa puheluista peritään vain soittajan oman operaattorin sopimuksen mukainen paikallisverkko- tai matkapuhelinmaksu.

LIITTEET

jäljennös lausunnosta
vastaanottotodistus