

Maria Tiihonen

SUULLISET KÄSITTELYT YLEISISSÄ HALLINTOTUOMIOISTUIMISSA –  
SUULLISESTA KUULUSTELUSTA KOHTI MODERNIA SUULLISTA  
KÄSITTELYÄ

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Maisteritutkielma  
Hallinto-oikeus  
Kevät 2014

## Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Suulliset käsittelyt yleisissä hallintotuomioistuimissa – suullisesta kuulustelusta kohti modernia suullista käsittelyä

Tekijä: Maria Tiihonen

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Hallinto-oikeus

Työn laji: Tutkielma X Laudaturtyö \_\_ Lisensiaattityö \_\_ Kirjallinen työ \_\_

Sivumäärä: XVI + 101

Vuosi: 2014

Tiivistelmä:

Menettely hallintotuomioistuimessa on pääsääntöisesti kirjallista. Kirjallista menettelyä täydentämään hallintotuomioistuin voi nykyisin kuitenkin toimittaa myös suullisen käsittelyn. Ensimmäistä kertaa suulliset käsittelyt ilmaantuivat lainsäädäntötoimin osaksi hallintolainkäyttömenettelyä 1900-luvun puolivälin jälkeen, jolloin laissa lääninoikeudesta (52/1955) säädettiin suullisen kuulustelun toimittamisesta lääninoikeudessa. Uudesta sääntelystä ja sen kehittämisestä huolimatta suulliset käsittelyt pysyivät hallintoprosessissa pitkään harvinaisina, vaikka erinäisiä toimenpiteitä suullisten käsittelyjen toimittamisen lisäämiseksi tehtiinkin. Vasta 1990-luvulla Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 18–19/1990) liittymisen ja hallintolainkäyttölain (586/1996) säätämisen johdosta suullisen käsittelyn voidaan katsoa saavuttaneen nykyisen asemansa osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä hallintotuomioistuimissa.

Tutkielma kuuluu hallintoprosessioikeuden alaan, ja sen toteutus on oikeusdogmaattinen. Lisäksi tutkielmassa on käytetty oikeushistoriallista ja oikeusvertailevaa lähestymistapaa. Oikeusvertailu kohdistuu pääasiassa Ruotsin ja Saksan hallintolainkäyttöjärjestelmiin. Tutkielmassa tarkastellaan erityisesti suullista käsittelyä, mutta täydentävästi myös katselmusta, koskevan lainsäädännön ja sen tulkinnan kehittymistä aina ensimmäisestä suullista kuulustelua lääninoikeudessa koskeneesta säännöksestä nykyiseen oikeustilaan saakka. Lisäksi tutkielmassa selvitetään niitä tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet näiden lainsäädäntömuutosten taustalla ja sitä, kuinka nämä lainsäädäntömuutokset ovat vaikuttaneet suullisten käsittelyjen ja katselmusten asemaan käytännössä. Tämän lainsäädännön kehityspiirteitä kuvaavan

näkökulman kautta tutkielmassa pyritään lopulta vastaamaan kysymykseen siitä, miltä suullisten käsittelyjen tulevaisuus osana hallintoprosessia mahdollisesti tulee näyttämään, ja miltä sen tulisi näyttää.

Tutkielmassa toteutetun tarkastelun perusteella voidaan todeta, että nykyinen suullisia käsittelyjä koskeva sääntely on varsin hyvällä tasolla. Suullinen käsittely on saavuttanut vakaan aseman osana suomalaista hallintoprosessia täyttäen samalla pääpiirteissään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset. Tästä huolimatta eräät asiat vaativat kuitenkin myös tulevaisuudessa huomiota ja kehittämistä. Ensinnäkin suullisia käsittelyjä koskeva lainsäädäntö vaatii vielä kehittämistä muun muassa hallinto-oikeuksien välisten menettely- ja tulkintaerojen kaventamiseksi sekä hallinto-oikeusverkoston supistamisen läheisyysperiaatteen toteuttamiselle aiheuttamien haasteiden vuoksi. Näihin asioihin on pyritty osittain jo vaikuttamaan ehdotuksessa laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, jonka jatkovalmistelu on parhaillaan vireillä oikeusministeriössä. Lainsäädännön kehittämisen lisäksi erityistä huomiota on kiinnitettävä myös hallintotuomioistuinten sisäisiin näkemyksiin, sillä myös hallintotuomioistuinten sisäisissä asenteissa ja tottumuksissa sekä suullisten käsittelyjen käyttömahdollisuuksien ymmärtämisessä ja kohdentamisessa on ilmennyt vielä kehitettävää.

Avainsanat: Euroopan ihmisoikeussopimus, hallinto-oikeus, hallintoprosessi, katselmus, oikeudenmukainen oikeudenkäynti, suullinen käsittely

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön	<u>X</u>
Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi	<u>X</u>
Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi	—

(vain Lappia koskevat)

# SISÄLLYS

SISÄLLYS.....	I
LÄHTEET.....	III
OIKEUSTAPAUKSET.....	XIII
LYHENTEET.....	XVI
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat.....	1
1.2 Tutkimusongelma, -metodi ja lähteet.....	3
1.3 Tutkimustehtävän rajaukset ja täsmentäminen.....	4
2 SUULLISEN KÄSITTELYN KEHITYSPIIRTEITÄ HALLINTOLAINKÄYTÖS- SÄ.....	5
2.1 Kirjallisen käsittelyn vakiintuminen menettelyn pääsäännöksi.....	5
2.2 Suullisen käsittelyn ja katselmuksen siirtyminen osaksi lainsäädäntöä.....	7
2.2.1 Suullinen kuulustelu laissa lääninoikeudesta (52/1955).....	9
2.2.2 Suullinen käsittely ja katselmuksella lääninoikeuslaissa (1021/1974).....	12
2.2.3 Suullinen käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa.....	16
2.3 Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen.....	20
2.4 Hallintolainkäyttölain (586/1996) valmistelu.....	23
3 SUULLINEN KÄSITTELY EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSESSA.....	25
3.1 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artikla.....	25
3.2 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan tulkinnasta.....	28
3.3 Perustuslain 21 § suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen.....	33
4 VERTAILEVIA NÄKÖKOHTIA SUULLISEEN KÄSITTELYYN.....	35
4.1 Eurooppalaisten hallintolainkäyttöjärjestelmien monimuotoisuudesta.....	35
4.2 Suullinen käsittely Ruotsin yleisissä hallintotuomioistuimissa.....	37
4.2.1 Hallintolainkäyttöjärjestelmän kehityspiirteitä.....	37
4.2.2 Hallintoprosessin pääsääntönä kirjallinen menettely.....	40
4.3 Suullinen käsittely Saksan yleisissä hallintotuomioistuimissa.....	44
4.3.1 Hallintolainkäyttöjärjestelmän historiallisesta kehityksestä.....	44
4.3.2 Suullisuusperiaate hallintoprosessin keskeisenä elementtinä.....	47

5 SUULLINEN KÄSITTELY YLEISISSÄ HALLINTOTUOMIOISTUIMISSA.....	56
5.1 Suullisen käsittelyn toimittaminen hallintoprosessissa.....	56
5.2 Katselmuksen toimittaminen hallintoprosessissa.....	64
5.3 Suullisten käsittelyjen ja katselmusten suuntana kasvu ja yleistyminen?....	68
5.3.1 Kasvusuuntauksesta kohti aseman vakiintumista.....	68
5.3.2 Katsaus menettelyyn vakuutus oikeudessa.....	71
5.3.3 Tulevan kehityksen arviointia.....	73
5.4 Suullinen käsittely ja katselmus eri asiaryhmissä.....	77
5.5 Hallintoprosessin sopeutumisesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukseen.....	82
5.6 Hallinto-oikeusverkoston muutosten vaikutus suullisten käsittelyjen ja katselmusten toimittamiseen.....	86
6 SUULLISEN KÄSITTELYN TULEVAISUUDEN NÄKYMIÄ.....	90
6.1 Hallintolainkäyttötoimikunnan valmisteluprosessista ja sääntelyehdotuksesta laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.....	90
6.2 Suullinen käsittely ja katselmus sääntelyehdotuksessa.....	92
6.3 Johtopäätökset.....	97

# LÄHTEET

## **Kirjallisuus**

*Aalto, Esa (2003):*

Om muntlig förhandling vid högsta förvaltningsdomstolen, teoksessa Festskrift till Edward Andersson 1933 31/12 2003. Vammala 2003, s. 1–11.

*Aer, Janne (2003):*

Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä, teoksessa Hemmo, Mika: Oikeustiede – Jurisprudentia: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2003. Jyväskylä 2003, s. 5–62.

*Aer, Janne (2009):*

Tuomioistuimen selvittämismäärä ja suullinen käsittely hallintoprosessissa. Defensor Legis N:o 5/2009, s. 761–774.

*Anttila, Matti (2007):*

Suullisen käsittelyn toimittaminen veroasiassa. Verotus 4/2007, s. 417–426.

*Bader, Johann – Funke-Kaiser, Michael – Stuhlfauth, Thomas – von Albedyll, Jörg (2011):*

Verwaltungsgerichtsordnung. 5. neu bearbeitete Auflage. München 2011.

*Brax, Tuija (2007):*

Ehdotetut tuomioistuinuudistushankkeet – Mikä muuttuu suomalaisessa yhteiskunnassa? Oikeus 2007, s. 468–474.

*Bull, Thomas (2005):*

Medborgare, makt och muntlighet, teoksessa Bylander, Eric – Lindblom, Per Henrik: Muntlighet vid domstol i Norden. Uppsala 2005, s. 181–219.

*Bylander, Eric (2005):*

Muntlighet vid domstol i Sverige, teoksessa Bylander, Eric – Lindblom, Per Henrik: Muntlighet vid domstol i Norden. Uppsala 2005, s. 131–180.

*Bylander, Eric (2006):*

Muntlighetsprincipen – En rättsvetenskaplig studie av processuella handläggningsformer i svensk rätt. Västerås 2006.

*Danelius, Hans (1998):*

Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheter. Stockholm 1998.

*Dolderer, Michael (1999):*

Das schriftliche Verfahren im Verwaltungsprozess. Deutsches Verwaltungsblatt 1999, s. 1019–1025.

*Ervo, Laura (2005):*

Kommunikation i en rättvis rättegång – Särskilt om muntlighetsprincipens betydelse i Finland, teoksessa Bylander, Eric – Lindblom, Per Henrik: Muntlighet vid domstol i Norden. Uppsala 2005, s. 221–266.

*Fehling, Michael – Kastner, Berthold – Störmer, Rainer (2013):*

Verwaltungsrecht, VwVfG – VwGO – Nebengesetze. 3. Auflage. Baden-Baden 2013.

*Halila, Leena (2000a):*

Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Vammala 2000.

*Halila, Leena (2000b):*

Hallintoprosessi itsenäisenä prosessilajina. Lakimies 6/2000, s. 955–959.

*Halila, Leena (2003):*

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansallisen hallintoprosessin kehittäminen. Lakimies 2003, s. 1300–1305.

*Hallberg, Pekka (1990):*

Hallintolainkäytön linjanvetoa – Korkeimman hallinto-oikeuden merkittäviä ratkaisuja. Jyväskylä 1990.

*Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki (1997):*

Hallintolainkäyttölaki. Helsinki 1997.

*Hallberg, Pekka (2001):*

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti 2000-luvulla. Jyväskylä 2001.

*Hallber, Pekka (2008):*

Korkein hallinto-oikeus oikeusvaltiota rakentamassa, teoksessa Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Keuruu 2008, s.18–35.

*Hufen, Friedhelm (2011):*

Verwaltungsprozessrecht. 8. überarbeitete und aktualisierte Auflage. München 2011.

*Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki (1993):*

Hallintolainkäytön menettelysäännösten uudistamisesta, teoksessa Korkein hallinto-oikeus 1918–1993. Jyväskylä 1993, s. 86–98.

*Ignatius, Pirkko (2008):*

Lastensuojelu- ja toimeentulotukiasiat, teoksessa Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Keuruu 2008, s.204–219.

*Jyränki, Antero (1991):*

Euroopan ihmisoikeussopimus ja Suomi – Luonnos kokonaisvaltaiseksi tarkasteluksi, teoksessa Kartio, Leena – Wikström, Kauko – Saarnilehto, Ari – Nuutila, Ari-Matti: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta. Turku 1991, s. 153–176.

*Kanninen, Heikki (1990):*

Itsenäisen lääninoikeuden toimivalta. Lakimies 1990, s. 182–202.

*Kulla, Heikki (1980):*

Hallintolainkäyttö ja hallinto. Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan määräytymisen oikeushistoriallisesta taustasta. Vammala 1980.

*Kurvinen, Pekka (1972):*

Hallintoprosessin kehittämisestä. Lakimies 1972, s. 289–308.



*Kuuskoski, Reino (1955):*

Mietteitä lääninoikeuksien toiminnan alkaessa. *Lakimies* 1955, s. 531–544.

*Lüke, Gerhard (1980):*

Hallintolainkäyttö Saksan liittotasavallassa. *Lakimies* 1980, s. 908–928.

*Mattila, Jukka (2008):*

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa, teoksessa *Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta*. *Keuruu* 2008, s. 278–293.

*Merikoski, V. (1952):*

Oikeudenkäymiskaaren merkityksestä hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä. *Lakimies* 1952, s. 492–500.

*Merikoski, V. (1968):*

Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. 2. uusittu painos. *Vammala* 1968.

*Meyer-Ladewig, Jens (2011):*

EMRK – Europäische Menschenrechtskonvention. 3. Auflage. *Baden-Baden* 2011.

*Myrsky, Matti (2008):*

Suullinen käsittely veroprosessissa (KHO 2007: 67–68). *Lakimies* 1/2008, s. 107–118.

*Mäenpää, Olli (2007):*

Hallintoprosessioikeus. 2. uudistettu painos. *Juva* 2007.

*Mäenpää, Olli (2010):*

Moderni hallintoprosessi, teoksessa *Anttila, Erno – Koillinen, Mikael: Hallinto ja hallintolainkäyttö – Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010*. *Porvoo* 2010, s. 213–231.

*Niemivuo, Matti (2012):*

Hallintolainkäyttö valinkauhassa, teoksessa *Helenelund, Jan-Erik – Luoto, Ilpo – Mäntylä, Niina – Siikavirta, Kristian: Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi*. *Vaasa* 2012, s. 137–163.

*Nuorvala, Aarne (1967):*

Hallintolainkäytön näkymiä. *Lakimies* 1967, s. 560–571.

*Nuorvala, Aarne (1971):*

Lääninoikeuksien kehittämisestä oikeusturvan lisäämiseksi hallinnon alalla. *Lakimies* 1971, s. 191–202.

*Pellonpää, Matti (1989):*

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 21/1988. Helsinki 1989.

*Pellonpää, Matti (2009):*

Euroopan ihmisoikeussopimuksen hallintomenettelylle ja lainkäytölle asettamat vaatimukset ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, teoksessa Hollo, Erkki J.: Kansallinen oikeus ja liittovaltioistuva Eurooppa. Jyväskylä 2009, s. 219–237.

*Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti (2012):*

Euroopan ihmisoikeussopimus. 5. uudistettu painos. Liettua 2012.

*Posser, Herbert – Wolff, Heinrich Amadeus (2014):*

VwGO. 2. Auflage. München 2014.

*Quaas, Michael – Zuck, Rüdiger (2011):*

Prozesse in Verwaltungssachen. 2. Auflage. Baden-Baden 2011.

*Redeker, Konrad (2002):*

Mündliche Verhandlung – Sinn und Wirklichkeit. *Neue Juristische Wochenschrift* 2002, s. 192–193.

*Redeker, Konrad – von Oertzen, Hans-Joachim (2010):*

Verwaltungsgerichtsordnung. 15. überarbeitete Auflage. Stuttgart 2010.

*Renvall, Hannu (2004):*

Hallinto-oikeus oikeusturvan kentällä, teoksessa Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele: Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Jyväskylä 2004, s. 324–338.

*Rihto, Ahti (2004):*

Kilpailuasiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa, teoksessa Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele: Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Jyväskylä 2004, s. 339–348.

*Saraviita, Ilkka (2005):*

Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Jyväskylä 2005.

*Saukko, Petri (2013):*

Suullinen käsittely hallintolainkäyttöasiassa – ilmeisen tarpeeton, tarpeeton vai sittenkin tarpeellinen, teoksessa Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tolvanen, Matti: Iura novit curia – Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta. Porvoo 2013, s. 169–190.

*Schenke, Wolf-Rüdiger (2012):*

Verwaltungsprozessrecht. 13. neu bearbeitete Auflage. München 2012.

*Siitari-Vanne, Eija (2000):*

Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeusturvan kehittämisestä. Lakimies 7-8/2000, s. 1212–1236.

*Siitari-Vanne, Eija (2005):*

Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Jyväskylä 2005.

*Ståhlberg, K.J. (1928):*

Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. uudistettu painos. Helsinki 1928.

*Suviranta, Antti (1992):*

Itsenäisen Suomen tuomioistuinlaitos. Lakimies 1992, s. 1255–1268.

*Tarukannel, Veijo – Jukarainen, Heikki (2000):*

Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Saarijärvi 2000.

*Tarukannel, Veijo (2000):*

Pohdiskelua hallintolainkäyttölakiin perustuvien katselmusten merkityksestä hallintotuomioistuimissa, teoksessa Vihervuori, Pekka – Kuusiniemi, Kari – Salila, Jari: Juhlajulkaisu Erkki J. Hollo 1940 – 28/11 – 2000. Jyväskylä 2000, s. 307–336.

*Vilkkonen, Eero (1971):*

Ruotsin hallintolainkäyttö valinkauhassa. Lakimies 1971, s. 485–504.

*Vilkkonen, Eero (1976):*

Hallintolainkäyttö I. Vammala 1976.

*Wennergren, Bertil (2005):*

Förvaltningsprocesslagen m m – En kommentar. 5. upplagan. Stockholm 2005.

*White, Robin C.A. – Ovey, Clare (2010):*

Jacobs, White & Ovey: The European Convention on Human Rights. 5th edition. Oxford 2010.

*Würtenberger, Thomas (2011):*

Verwaltungsprozessrecht. 3. neu bearbeitete Auflage. München 2011.

*Wysk, Peter (2011):*

Verwaltungsgerichtsordnung. München 2011.

## **Virallislähteet**

*HE 40/1949 vp* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi muutoksenhausta hallintoasioissa.

*HE 41/1954 vp* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lääninoikeudesta.

*HE 25/1972 vp* Hallituksen esitys Eduskunnalle lääninoikeuksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

*HE 124/1978 vp* Hallituksen esitys Eduskunnalle Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muuttamisesta.

*HE 65/1988 vp* Hallituksen esitys Eduskunnalle lääninoikeuksien muodostamisesta alueellisiksi hallintotuomioistuimiksi koskevaksi lainsäädännöksi.

*HE 309/1993 vp* Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

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

*HE 114/1998 vp* Hallituksen esitys Eduskunnalle hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

*HE 201/2006 vp* Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä.

*KHO:n julkaisusarja 1/1972* Kehittyvä hallintolainkäyttö – Näkökohtia hallintolainkäytön järjestelmästä, nykytilasta, kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisusarja. Helsinki 1972.

*KM 1973:114* Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö. Helsinki 1973.

*KM 1981:64* Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö. Helsinki 1982.

*KM 1985:48* Hallintolainkäyttökomitean mietintö. Helsinki 1985.

*KM 1992:3* Perusoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1992.

*KM 2003:3* Tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Helsinki 2003.

*LaVM 5/1996 vp* Lakivaliokunnan mietintö. Helsinki 1996.

*LAVO 2/1994* Hallintolainkäyttölaki. Oikeusministeriön ehdotus. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu. Helsinki 1994.

*Lvk 1936:5* Mietintö alemman asteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Lainvalmistelukunnan julkaisuja. Helsinki 1936.

*Lvk 1938:1* Ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle alemman asteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Lainvalmistelukunnan julkaisuja. Helsinki 1938.

*Lvk 1939:3* Tarkistettu ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle alemman asteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Lainvalmistelukunnan julkaisuja. Helsinki 1939.

*OMLS 2008:18* Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet – Raportti hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnan kyselystä. Helsinki 2008.

*OMLS 2009:17* Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet – Raportti kyselystä asiamiehille ja avustajille. Helsinki 2009.

*OMML 24/2010* Vakuutusosoikeuden toiminnan kehittäminen. Lausuntotiivistelmä. Helsinki 2010.

*OMML 4/2011* Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Helsinki 2011.

*OMML 17/2011* Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen. Helsinki 2011.

*OMTR 2009:10* Vakuutusosoikeuden toiminnan kehittäminen. Helsinki 2009.

*OMTR 2009:19* Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö. Helsinki 2010.

*SopS 7–8/1976* Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus.

*SopS 32–33/1980* Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus.

*SopS 18–19/1990* Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus).

*Tarkastuskertomus 169/2008* Hallinto-oikeudet. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus. Helsinki 2008.

### **Ruotsin virallislähteet**

*Prop. 1971:30* Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.

*Prop. 1982/83:134* Regeringens proposition med förslag till åtgärder för att åstadkomma snabbare avgöranden i skattebrottmål.

*Prop. 2009/10:80* Regeringens proposition: En reformerad grundlag.

*SOU 1946:69* Förvaltningsförfarandet. Förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. Stockholm 1946.

*SOU 1955:19* Administrativt rättsskydd. Principbetänkande avgivet av besvärssakkunniga. Stockholm 1955.

*SOU 1964:27* Lag om förvaltningsförfarandet. Besvärssakkunnigas slutbetänkande. Stockholm 1964.

*SOU 1966:70* Förvaltningsrättskipning. Betänkande av förvaltningsdomstolskommittén. Stockholm 1966.

### **Muut**

*Hallinto-oikeuksien toimintakertomus*, vuodet 2004–2012.

*Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus*, vuodet 2000–2012.

*Rovaniemen hallinto-oikeuden vuosikertomus 2012*.

*Domstolsstatistik 2003*, ladattavissa osoitteessa <<http://www.domstol.se/Ladda-ner--bestall/Statistik/>>, 25.2.2014.

*Domstolsstatistik 2012*, ladattavissa osoitteessa <<http://www.domstol.se/Ladda-ner--bestall/Statistik/>>, 25.2.2014.

*Oikeusministeriön www-sivusto*, <<http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/laki-hankkeet/hallintomenettelyjahallintolainkaytto/oikeudenkayntihallintoasioissa.html>>, 25.1.2014.

*Ruotsin tuomioistuinlaitoksen www-sivusto*, <<http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Snabbguide-over-Sveriges-Domstolar/>>, 11.12.2013.

*Saksan ylimmän verotuomioistuimen (Bundesfinanzhof) www-sivusto*, <<http://www.bundesfinanzhof.de/gericht/verfahren/ablauf?textfragment=47>>, 26.3.2014.

## OIKEUSTAPAUKSET

### **Bundesverwaltungsgericht**

*BVerwG, 27.8.2003 – 6 B 32.03*

*BVerwG, 15.9.2008 – 1 C 12.08*

### **Eduskunnan oikeusasiamies**

*Eoak 2708/2004*

*Eoak 2295/2010*

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

*Axen v. Saksa (8.12.1983)*

*Bakker v. Itävalta (10.4.2003)*

*Delcourt v. Belgia (17.1.1970)*

*Döry v. Ruotsi (12.11.2002)*

*Ekbatani v. Ruotsi (26.5.1988)*

*Elo v. Suomi (26.9.2006)*

*Fredin v. Ruotsi (no.2) (23.2.1994)*

*Göç v. Turkki (11.7.2002)*

*H. v. Belgia (30.11.1987)*

*Hannu Lehtinen v. Suomi (22.7.2008)*

*Helmers v. Ruotsi (29.10.1991)*

*Hoppe v. Saksa (5.12.2002)*

*Jussila v. Suomi (23.11.2006)*

*Kallio v. Suomi (22.7.2008)*

*Kaura v. Suomi (23.6.2009)*

*Kolb et. al. v. Itävalta (17.4.2003)*

*L. v. Suomi (27.4.2000)*

*Lundevall v. Ruotsi (12.11.2002)*

*Miller v. Ruotsi (8.2.2005)*

*Moser v. Itävalta (21.9.2006)*

*Pirinen v. Suomi (16.5.2006)*



*Poulain de Saint Père v. Ranska* (28.11.2006)  
*Ringeisen v. Itävalta* (16.7.1971)  
*Salomonsson v. Ruotsi* (12.11.2002)  
*Schuler-Zraggen v. Sveitsi* (24.6.1993)  
*Sigurþór Arnarsson v. Islanti* (15.7.2003)  
*Strömblad v. Ruotsi* (11.2.2003)  
*Vilho Eskelinen v. Suomi* (19.4.2007)

### **Hallinto-oikeudet ja lääninoikeudet**

*Hämeen LO 24.8.1999 T 99/0498/3*  
*Kuopion HaO 23.12.2011 T 11/0467/3*  
*Kuopion HaO 27.3.2013 T 13/0239/7*

### **Korkein hallinto-oikeus**

*KHO 1960 II 238*  
*KHO 1963 A II 419*  
*KHO 1965 A II 247*  
*KHO 1968 B II 587*  
*KHO 1969 A II 120*  
*KHO 1977 A II 26*  
*KHO 1981 A II 36*  
*KHO 1984 A II 43*  
*KHO 27.6.1997 T 1642*  
*KHO 1999:49*  
*KHO 11.12.2001 T 3101*  
*KHO 2002: 69*  
*KHO 2003:97*  
*KHO 2004:13*  
*KHO 2004:24*  
*KHO 2004:26*  
*KHO 9.2.2005 T 270*  
*KHO 26.5.2005 T 1396*  
*KHO 7.6.2005 T 1366*

*KHO 10.2.2006 T 242*

*KHO 2007:67*

*KHO 2007:68*

*KHO 2009:39*

*KHO 25.9.2009 T 2339*

*KHO 2011:117*

*KHO 30.4.2012 T 1060*

*KHO 2013:23*

*KHO 2013:36*

### **Regeringsrätten**

*RÅ 1993 not. 666*

*RÅ 1996 ref. 80*

*RÅ 1999 not. 235*

*RÅ 2001 not. 149*

*RÅ 2002 not. 200*

*RÅ 2002 not. 201*

### **Verwaltungsgerichtshof**

*VGH Baden-Württemberg, 19.1.2006 – A 5 S 51/06*

## LYHENTEET

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EIS	Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
FGO	Finanzgerichtsordnung
FPL	Förvaltningsprocesslagen
HaO	Hallinto-oikeus
HLL	Hallintolainkäyttölaki
HM	Hallitusmuoto
HProsJulkL	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KHOL	Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta
KM	Komitean mietintö
KP-sopimus	Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
LAVO	Lainvalmisteluosaston julkaisu
LO	Lääninoikeus
LOL	Lääninoikeuslaki
Lvk	Lainvalmistelukunnan julkaisu
OK	Oikeudenkäymiskaari
OMLS	Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä
OMML	Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja
OMTR	Oikeusministeriön työryhmämietintöjä
OVG	Oberverwaltungsgericht
PL	Suomen perustuslaki
Prop.	Proposition
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SOU	Statens offentliga utredningar
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
ZPO	Zivilprozessordnung

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Oikeusturva on jokaiselle kuuluva perusoikeus, jota suojataan niin kansallisesti perustuslain (731/1999) tasolla kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksessa (SopS 18–19/1990, EIS) sekä Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 7–8/1976, KP-sopimus). Jotta jokaiselle kuuluva oikeusturva voisi asianmukaisesti toteutua, on henkilöllä oltava mahdollisuus valittaa hallintoviranomaisen tekemästä päätöksestä asiassa toimivaltaiseen, riippumattomaan ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Hallintolainkäyttömenettelyssä eli hallintoprosessissa onkin kysymys hallintoviranomaisen päätöksestä tehdyn valituksen käsittelystä ja selvittämisestä hallintotuomioistuimessa.<sup>1</sup>

Perustuslain 98 §:n mukaan yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Näiden lisäksi hallintotuomioistuimiin kuuluviksi luetaan markkinaoikeus ja vakuutuslaitosten oikeus, joissa molemmissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996). Hallintotuomioistuimissa oikeudenkäynnin kohteena on monipuolisesti erilaisia asioita, jotka koskevat usein esimerkiksi veroja, maankäyttöä, rakentamista, ympäristöä, lastensuojelua, oikeutta sairaanhoitoon tai sosiaalihuoltoon, ulkomaalaisen oleskelua tai työtä, elinkeinonharjoittamista tai virkasuhdetta. Koska hallintotuomioistuimissa käsiteltävät asiat koskevat usein ihmisten arkipäiväisiä toimintoja sekä tarpeita, voidaan sanoa olevan hyvinkin todennäköistä, että kansalainen turvautuu elämänsä aikana oikeusturvaa etsiessään ennemmin hallintotuomioistuimiin kuin yleisiin tuomioistuimiin.<sup>2</sup> Tämän vuoksi on erittäin tärkeää huolehtia kansalaisten oikeusturvan sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta moitteettomasti yleisten tuomioistuinten lisäksi myös hallintotuomioistuimissa. Tosiasiallisen oikeusturvan toteutumisen lisäksi tärkeää on huolehtia myös kansalaisen menettelyssä kokeman oikeudenmukaisuuden toteutumisesta.

Siitä huolimatta, että kansalainen todennäköisimmin oikeusturvaa etsiessään turvautuu menettelyyn hallintotuomioistuimessa, ei kansalaisilla tästä huolimatta vaikuta olevan

<sup>1</sup> Halila 2000b, s. 955.

<sup>2</sup> Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2012, Pekka Vihervuoren esipuhe, s. 3.

kovinkaan selkeää ymmärtämystä hallintolainkäyttöjärjestelmän toiminnasta.<sup>3</sup> Yhtenä selittävänä tekijänä tälle ymmärtämyksen puutteelle voidaan pitää hallintolainkäyttömenettelyn kirjallista luonnetta, joka juontaa juurensa jo kaukaa hallintolainkäytön alkua ajoilta saakka. Kirjallista menettelyä täydentäviä suullisia käsittelyjä hallintotuomioistuimissa on historian saatossa pidetty varsin vähän. Tässä on kuitenkin tapahtunut viime vuosikymmenien aikana merkittävä muutos, sillä suullisten käsittelyjen määrän lisäämiseen on eri yhteyksissä pyritty kiinnittämään erityistä huomiota, ja myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat velvoittaneet samaan suuntaan.

Suullisten käsittelyjen kehitystaival hallintotuomioistuimissa ei ole kovin pitkä. Ensimmäistä kertaa suulliset käsittelyt ilmaantuivat lainsäädäntötoimin osaksi hallintolainkäyttömenettelyä vasta 1900-luvun puolivälin jälkeen, jolloin laissa lääninoikeudesta (52/1955) säädettiin suullisen kuulustelun toimittamisesta lääninoikeudessa. Uudesta sääntelystä ja sen kehittämisestä huolimatta suulliset käsittelyt pysyivät hallintotuomioistuimissa pitkään harvinaisina, vaikka erinäisiä toimenpiteitä suullisten käsittelyjen toimittamisen lisäämiseksi tehtiinkin. Vasta 1990-luvulla Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen ja hallintolainkäyttölain (586/1996) säätämisen johdosta suullinen käsittely on saavuttanut nykyisen asemansa osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä hallintotuomioistuimissa.

Siitä huolimatta, että suullisten käsittelyjen asema hallintoprosessissa on viimeisen parin vuosikymmenen kuluessa merkittäväällä tavalla vahvistunut, ei keskustelu suullisten käsittelyjen merkityksestä, tarpeellisuudesta ja sääntelytavoista ole suinkaan päättynyt. Näkemyksiä suullisten käsittelyjen tulevaisuudesta on useita. Tämän tutkielman tarkoituksena on osallistua tähän suullisia käsittelyjä koskevaan keskusteluun tarkastelemalla muun muassa suullisten käsittelyjen kehityskaarta Suomen yleisissä hallintotuomioistuimissa aina itsenäistymisen alkua ajoilta nykyiseen oikeustilaan saakka. Tarkastelemalla tätä kehityskaarta sekä ottamalla huomioon eräitä ulkomaisiin oikeusjärjestelmiin kohdistuvia vertailevia näkökulmia on mahdollista perusteellisemmin ymmärtää, miltä suullisten käsittelyjen tulevaisuus osana hallintoprosessia tulee mahdollisesti näyttämään, ja miltä sen tulisi näyttää.

---

<sup>3</sup> OMLS 2008:18, s. 16.

## 1.2 Tutkimusongelma, -metodi ja lähteet

Tutkielma kuuluu hallintoprosessioikeuden alaan. Siinä tarkastellaan erityisesti suullista käsittelyä, mutta täydentävästi myös katselmusta, koskevan lainsäädännön ja sen tulkinnan kehittymistä aina ensimmäisestä suullista kuulustelua lääninoikeudessa koskeneesta säännöksestä nykyiseen oikeustilaan saakka. Lisäksi pyritään selvittämään niitä tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet näiden lainsäädäntömuutosten taustalla ja sitä, kuinka nämä lainsäädäntömuutokset ovat vaikuttaneet suullisten käsittelyjen ja katselmusten asemaan käytännössä. Tämän lainsäädännön kehityspiirteitä kuvaavan näkökulman kautta tutkielmassa pyritään lopulta vastaamaan kysymykseen siitä, miltä suullisten käsittelyjen tulevaisuus osana hallintoprosessia tulee näyttämään: millaiseen suuntaan kehityksen tulisi jatkossa kulkea, minkälaisiin asioihin suullisen käsittelyn ja katselmuksen kehittämisessä tulisi keskittyä, millaisia haasteita suullisen käsittelyn tulevaisuuteen liittyy ja kuinka näihin haasteisiin on mahdollista vastata?

Tutkielmassa käytettävä metodi on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Tutkielman tarkoituksena on siis systematisoida ja tulkita voimassa olevaa oikeutta. Lisäksi tutkielmassa on käytetty oikeushistoriallista ja oikeusvertailevaa lähestymistapaa. Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmän lisäksi tutkielmassa tullaan tarkastelemaan Ruotsin ja Saksan hallintolainkäyttöjärjestelmiä sekä suullista käsittelyä näiden maiden yleisissä hallintotuomioistuimissa. Vertailevien näkökohtien mukaan ottaminen on perusteltua muun muassa sen vuoksi, että eri maiden hallintolainkäyttöjärjestelmien tarkastelun kautta on mahdollista saada mielenkiintoista vertailuaineistoa, jota voidaan käyttää avuksi esimerkiksi hallintolainkäytön kehittämistoimenpiteiden suunnittelussa sekä omassa valtiossa omaksutun järjestelmän vahvuuksien ja heikkouksien kartoittamisessa. Aivan täysipainoiseen vertailuun tämän tutkielman puitteissa ei ole kuitenkaan mahdollista ryhtyä, sillä se vaatisi luonnollisesti laajempaa selvitystä muun muassa näiden maiden yhteiskuntajärjestyksestä sekä valtiollisesta elämästä.

Tutkielmassa on käytetty lähteinä sekä kansallista että kansainvälistä aineistoa. Tutkielman ajallisesta ulottuvuudesta johtuen kansallista aineistoa on kerätty varsin laajalta ajanjaksolta, minkä vuoksi mukana on luonnollisesti myös sellaista aineistoa, jota ei välttämättä käytettäisi ainoastaan voimassa olevaan oikeustilaan kohdistuvassa oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Kansainvälistä aineistoa mukaan tuo ensinnäkin tutkielman aiheen liityntä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tämän lisäksi

kansainvälistä aineistoa mukaan tuovat ruotsalainen ja saksalainen oikeuskirjallisuus, virallislähteet ja oikeuskäytäntö. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä on otettu huomioon ne ratkaisut, jotka oleellisesti tuovat lisäarvoa tutkimusongelman käsittelyyn.

### **1.3 Tutkimustehtävän rajaukset ja täsmentäminen**

Tutkielmassa tarkastellaan hallintolainkäyttömenettelyä ja suullisia käsittelyjä erityisesti yleisissä hallintotuomioistuimissa eli korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeuksissa (aikaisemmin läänioikeuksissa). Tutkielman ulkopuolelle jäävät omina laajempina erityiskysymyksinään markkinaoikeus sekä vakuutusoikeus. Mikäli tutkimuskohde laajennettaisiin koskemaan myös näitä erityistuomioistuimia, tulisi se laajenemaan suhteettoman suureksi kokonaisuudeksi tutkielman tarkoitukseen nähden. Koska suullisiin käsittelyihin vakuutusoikeudessa liittyy kuitenkin paljon mielenkiintoisia kysymyksiä ja ongelmia, tullaan tutkielmassa sivuamaan suullisten käsittelyjen järjestämistä vakuutusoikeudessa sellaisissa yhteyksissä, joissa se antaa tutkimusaiheen käsittelylle tarvittavaa lisäarvoa. Erityisesti tämä tarkoittaa huomion kiinnittämistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön koskien sen vakuutusoikeudelle antamia tuomioita.

Suullisten käsittelyjen lisäksi tutkielmassa tullaan käsittelemään katselmusten toimittamista yleisissä hallintotuomioistuimissa. Katselmusten ottaminen osaksi tutkimuskohdetta on perusteltua, sillä katselmukset, jotka on nähty myös suullisen käsittelyn erityisenä muotona<sup>4</sup>, edistävät omalta osaltaan muun muassa hallintoprosessin välittömyyttä sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Katselmusten toimittamisessa on näin ollen kyse osittain suullisten käsittelyjen kanssa samaan ongelmakenttään sijoittuvasta kysymyksestä, joka olisi haasteellista sivuuttaa tässä tutkielmassa. Katselmusten toimittamista ei ole kuitenkaan tarkoitus käsitellä tämän tutkielman yhteydessä kauttaaltaan vaan lähinnä suullisia käsittelyjä täydentävästä näkökulmasta.

Rakenteeltaan tutkielma on pyritty toteuttamaan sekä systemaattisesti että ajallisesti loogisesti. Tutkielman historiallisessa jaksossa tarkastellaan erityisesti oikeustilaa ennen nykyisen hallintolainkäyttölain voimaan tuleamista. Tämä merkitsee muun muassa sen

---

<sup>4</sup> HE 217/1995 vp, s. 72.

kehityksen avaamista, jonka seurauksena kirjallinen menettely vakiintui hallintolainkäyttömenettelyssä noudatettavaksi pääsäännöksi. Lisäksi jaksossa tarkastellaan suullista käsittelyä ja katselmusta koskevan lainsäädännön kehitysvaiheita. Euroopan ihmisoikeussopimusta koskevassa pääluvussa on puolestaan kysymys Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 (1) artiklan ja siihen liittyvän Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön suulliselle käsittelylle asettamien vaatimusten kartoittamisesta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen käsittelyn jälkeen tutkielmassa paneudutaan eurooppalaisiin hallintolainkäyttöjärjestelmiin sekä suullisuusperiaatteen merkitykseen näissä järjestelmissä. Vertailu keskittyy erityisesti Ruotsin ja Saksan hallintolainkäyttöjärjestelmiin ja suullisiin käsittelyihin näiden maiden yleisissä hallintotuomioistuimissa. Oikeusvertailevan osion jälkeen tarkastelu keskittyy nykyisen hallintolainkäyttölain säännöksiin suullisesta käsittelystä ja katselmuksesta. Myöhemmin samassa jaksossa tarkastellaan muun muassa sitä, minkälaisessa asemassa suulliset käsittelyt ja katselmukset nykyisin yleisissä hallintotuomioistuimissa ovat, ja mitkä seikat ovat vaikuttaneet ja mahdollisesti tulevat vaikuttamaan tähän asemaan. Tutkielman lopuksi kartoitetaan suullisen käsittelyn tulevaisuuden näkymiä keskittyen erityisesti niihin suullista käsittelyä ja katselmusta koskeviin muutoksiin ja tarkennuksiin, joiden on ehdotettu sisältyvän uuteen sääntelyehdotukseen laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

## 2 SUULLISEN KÄSITTELYN KEHITYSPIIRTEITÄ HALLINTOLAINKÄYTÖSSÄ

### 2.1 Kirjallisen käsittelyn vakiintuminen menettelyn pääsäännöksi

Yleisestä lainkäytöstä erillisen hallintolainkäytön alkupisteenä Suomessa voidaan pitää 1600-lukua, jolloin hallinto erotettiin yleisestä lainkäytöstä. Hallinnon erottaminen yleisestä lainkäytöstä toteutettiin vuoden 1634 hallitusmuodon kautta.<sup>5</sup> Sekä Ruotsin että Venäjän vallan aikana oikeusturvasta hallintoasioissa vastasivat tuomioistuinten sijaan kuitenkin hallintoviranomaiset, sillä tuomioistuimille ei ollut annettu toimivaltaa arvioida hallintoviranomaisten päätösten laillisuutta. Oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 10 luvun 26 §:n mukaan nämä asiat tuli käsitellä hallinnon sisällä.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Ståhlberg 1928, s. 16–17.

<sup>6</sup> Mäenpää 2007, s. 45–46 ja Halila 2000a, s. 17.



Vuonna 1918 perustettiin juuri itsenäistyneeseen Suomeen erityinen riippumaton tuomioistuin, korkein hallinto-oikeus, jolle siirrettiin aiemmin senaatin talousosastolle kuulunut ylin tuomiovalta hallinto-oikeudellisissa lainkäyttöasioissa. Korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöoikeudellinen asema vahvistettiin vuoden 1919 hallitusmuodossa (94/1919).<sup>7</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden perustamisesta huolimatta alemman asteinen hallintolainkäyttö säilyi kuitenkin edelleen hallintoviranomaisilla.<sup>8</sup> Alemman asteinen hallintolainkäyttö siirtyi hallintoviranomaisilta erillisen tuomioistuinorganisaation tehtäväksi vasta vuoden 1989 lääninoikeusuudistuksessa, jossa lääninoikeuksista muodostettiin yleisiä ja alueellisia hallintotuomioistuimia.

1900-luvun alkupuolella hallintolainkäytössä noudatettavaa menettelyä ei ollut vielä järjestetty yleisillä säännöksillä, vaan sääntely pohjautui lukuisiin erityissäännöksiin koskien joko erityistä viranomaista tai määrätynlaisia asioita. Yhtenäisten säännösten puuttumisesta huolimatta hallintolainkäyttöä varten oli käytännössä kuitenkin muodostunut erityinen oikeudenkäyntimenettely, jota hallintolainkäyttöasioissa tuli myös noudattaa. Perustuksen tälle menettelylle loivat laillinen oikeudenkäyntijärjestys, menettely varsinaisissa hallintoasioissa, enemmän tai vähemmän hajanaiset erityissäännökset sekä käsiteltävien asioiden luonne.<sup>9</sup>

Hallintolainkäytön tausta on yleisessä lainkäyttömenettelyssä, joten on luonnollista, että oikeudenkäymiskaarella on ollut suuri merkitys hallintolainkäyttöä koskevan menettelyn sääntelytaustana. Muun muassa lakiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta (74/1918) sisältyi menettelyä koskeva yleissäännös laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamisesta asian käsittelyssä (KHOL 14 §), joka yhdessä lain 15 §:n kanssa, johon sisältyi virallisperiaatteen kirjaus, toimi pitkään ainoana ja yleisenä määrittelynä hallintolainkäyttömenettelyn perusteille.<sup>10</sup> Merikosken mukaan laillinen oikeudenkäyntijärjestys ei kuitenkaan tarkoittanut oikeudenkäymiskaaren säännösten välitöntä soveltamista hallintolainkäytössä, vaan oikeudenkäymiskaaresta ilmenevien yleisten oikeudellisten periaatteiden soveltamista.<sup>11</sup>

Hallintolainkäyttömenettelyn itsenäistyessä yleisestä lainkäytöstä sen sisäiset toimintamuodot rakentuivat pitkälti yleisen lainkäyttömenettelyn esikuvien mukaisiksi.

<sup>7</sup> Hallberg 2008, s. 19.

<sup>8</sup> Ståhlberg 1928, s. 37–38. Ks. hallintolainkäytön eriytymisestä erillisen tuomioistuinorganisaation tehtäväksi tarkemmin teos Kulla 1980.

<sup>9</sup> HE 41/1954 vp, s. 1.

<sup>10</sup> Mäenpää 2010, s. 217.

<sup>11</sup> Merikoski 1952, s. 492.

Menettelymuotoja omaksuttiin erityisesti samalla hierarkiatasolla toimivista hovioikeuksista. Näin ollen ratkaisutoiminta hallintolainkäyttömenettelyssä muodostui esikuviansa mukaisesti pääosin kirjalliseksi ja yleensäkin sellaiseksi kuin valitusviranomaisena toimivassa lainkäyttöelimestä. Korkeimman hallinto-oikeuden perustaminenkaan ei varsinaisesti muuttanut menettelyn sisältöä. Pikemminkin vaatimus laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamisesta näytti vahvistavan vanhaa traditiota.<sup>12</sup>

Hallintolainkäytössä korostunut virallisperiaate, jonka mukaan hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöviranomainen vastaa asian tulemisesta selvitettyksi, sekä vapaan todistusharkinnan periaate ovat vaikuttaneet siihen, että hallintolainkäytöstä on muodostunut merkittävästi joustavampi menettely kuin siviili- tai rikosprosessista. Nämä periaatteet asettivat tuomioistuimelle aktiivisen roolin oikeaan (lainmukaiseen) lopputulokseen pääsemiseksi. Se, että tuomioistuimen tehtäväksi asetettiin lähinnä vaatimus oikeaan lopputulokseen pääsemisestä, ei luonut erityistä tarvetta muuttaa menettelyn kirjallista perusmuotoa, joka koettiin riittäväksi oikeaan lopputulokseen pääsemisen kannalta. Se, että todistaminen jouduttiin puutteellisen sääntelyn vuoksi hallintolainkäyttöasioissa toimittamaan yleisissä tuomioistuimissa, vähensi lisäksi suullisen todistelun käyttöä, minkä vuoksi myös todistelu muodostui pääasiassa kirjalliseksi. Menettelyn kirjallista luonnetta ei välttämättä vielä 1900-luvun alkupuolella koettu erityiseksi ongelmaksi senkään vuoksi, että kirjallisen menettelyn juuret olivat peräisin jo kaukaa historiasta, ja näin ollen menettely oli jo hyvin vakiintunut.<sup>13</sup>

## **2.2 Suullisen käsittelyn ja katselmuksen siirtyminen osaksi lainsäädäntöä**

1950-luvun alkupuolella saatettiin loppuun jo lähes kaksi vuosikymmentä kestänyt uudistustyö hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Vuonna 1950 tuli voimaan laki muutoksenhausta hallintoasioissa (154/1950), jossa säädettiin yleiset säännökset hallintovalituksesta ja valittamisessa noudatettavasta menettelystä sekä laajennettiin valitusoikeutta niin, että se oli periaatteessa yleinen eikä sitä voitu rajoittaa kuin erityissäännöksin. Oikeusturvan kannalta valitusoikeuden säätäminen tällä tavalla yleiseksi oli merkittävä uudistus.<sup>14</sup> Vuonna 1955 puolestaan tuli voimaan laki

---

<sup>12</sup> Halila 2000a, s. 18 ja 30.

<sup>13</sup> Halila 2000a, s. 49–52.

<sup>14</sup> Hallberg 2008, s. 20.

läninoikeudesta (52/1955), jolla uudistettiin alemman asteista hallintolainkäyttöä säätämällä lääninhallituksen alaisiksi perustettavista lääninoikeuksista. Lakiin lääninoikeudesta otettiin tällöin ensimmäistä kertaa mukaan myös säännös suullisesta kuulustelusta lääninoikeudessa (LOL 12 §).

Alemman asteista hallintolainkäyttöä oli pyritty ensimmäistä kertaa uudistamaan jo 1930-luvulla siinä valliinneiden puutosten poistamiseksi ja epäkohtien korjaamiseksi. Asiasta oli perusteellisen valmistelun pohjalta laadittu jopa ehdotukset uudeksi lainsäädännöksi.<sup>15</sup> Sodan ja niistä seuranneet poikkeukselliset olot aiheuttivat kuitenkin sen, että uudistuksista jouduttiin vielä tällöin toistaiseksi luopumaan, ja asia jätettiin odottamaan myöhempää ajankohtaa varten. 1950-luvulla hallintolainkäytön uudistaminen tulikin jälleen ajankohtaiseksi, minkä johdosta säädettiin edellä mainittu laki muutoksenhausta hallintoasioissa sekä laki lääninoikeudesta. Uudet säädökset vastasivat pääpiirteiltään aiemmin laadittuja ehdotuksia.<sup>16</sup>

1950-luvun alussa Suomeen siirtyi lisäksi uudenlaisia oikeusturvavirtauksia. Sodan jälkeinen keskustelu nosti uudella tavalla esiin oikeusturvakysymyksiä, minkä seurauksena Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous antoi vuonna 1948 ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen, ja Euroopan neuvosto hyväksyi kaksi vuotta myöhemmin oman ihmisoikeussopimuksensa. Pohjoismaissa Ruotsin, Tanskan ja Norjan liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, joka tuli näissä valtioissa voimaan vuonna 1953, myötävaikuttivat pohjoismaisella tasolla ihmisoikeusasioista keskusteluun. Pohjoismaisessa oikeusturvakeskustelussa ei kuitenkaan tässä vaiheessa ollut vielä samanlaista intensiteettiä kuin Manner-Euroopassa. Kansalliselta tasolta katsottuna yksilön oikeusturva-ajattelun esille nousua vauhditti tarve hakea vastapainoa kasvavan hallinnon vaatimuksille.<sup>17</sup>

Sekä lääninoikeuksien muodostamisen että lain muutoksenhausta hallintoasioissa säätämisen pyrkimyksenä oli lisätä oikeusturvaa hallintolainkäytön alalla. Lisäksi lakien säätämisen tarkoituksena oli yhtenäistää hajanaista lainsäädäntöä, jotta hallintolainkäytön alalla saataisiin aikaan vastaavanlaiset yleiset säännökset kuin yleisen

---

<sup>15</sup> Lainvalmistelukunnan mietinnön N:o 5/1936 pohjalta laadittiin ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle alemman asteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä (Lainvalmistelukunnan julkaisu N:o 1/1938). Asiasta laadittiin vielä tarkistettu ehdotus hallituksen esitykseksi korkeimman hallinto-oikeuden annettua asiasta lausuntonsa (Lainvalmistelukunnan lausunto N:o 3/1939).

<sup>16</sup> HE 41/1954 vp, s. 2–4.

<sup>17</sup> Halila 2000a, s. 53–56.

lainkäytön puolella.<sup>18</sup> Hallintolainkäytön uudistukset jäivät kuitenkin vielä 1950-luvulla yksityiskohdissaan ja tavoitteissaan puolitiehen. Lakiin muutoksenhausta hallintoasioissa ei sisällynyt säännöksiä varsinaisesta oikeudenkäyntimenettelystä, sillä se koski lähinnä valituksen vireille tuloa. Lääninoikeudet puolestaan toimivat lääninhallituksen alaisina, joten niille ei ollut annettu samanlaista riippumattoman tuomioistuimen asemaa kuin korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Vaikka lakiin lääninoikeudesta sisältyi jossain määrin myös hallintolainkäyttömenettelyä koskevaa sääntelyä, menettelystä säätäminen jäi silti uudistuksessa vielä melko vähäiseksi, ja menettelyn perustaksi määrättiin edelleen laillinen oikeudenkäyntijärjestys (LOL 8 §).<sup>19</sup>

### *2.2.1 Suullinen kuulustelu laissa lääninoikeudesta (52/1955)*

Vuoden 1955 lailla lääninoikeudesta uudistettiin alemman asteista hallintolainkäyttöä, jota keskusvirastot, lääninhallitukset sekä eräät muut samanasteiset viranomaiset toimittivat. Uudistus toteutettiin tässä vaiheessa kuitenkin vain lääninhallitusten osalta, sillä niihin oli keskitetty suurin ja tärkein osa alemman asteisesta hallintolainkäytöstä.<sup>20</sup> Lääninhallituksissa hallinto-oikeudellisten valitusasioiden käsittely kuului uudistuksen jälkeen lääninoikeuksille. Lääninoikeuksien asema ei kuitenkaan tässä vaiheessa vielä vastannut riippumattoman tuomioistuimen asemaa, sillä lääninoikeudet toimivat lääninhallituksen osastoina. Tämän lisäksi lääninoikeuksien jäsenet eivät myöskään olleet tuomarin asemassa tai nauttineet tuomarin erottamattomuutta. Lainkäyttötehtävien lisäksi lääninoikeuksien tehtäväksi oli annettu myös eräitä hallintoasioita. Vaikka lääninoikeuksien asema ei vielä tässä vaiheessa edellä mainituin tavoin vastannutkaan riippumattoman tuomioistuimen asemaa, on kuitenkin muun muassa Merikoski todennut lääninoikeuksien perustamisen olleen erittäin arvokas saavutus Suomen hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä.<sup>21</sup>

Uutta oikeusturvapainotusta lakiin lääninoikeudesta toi mahdollisuus suullisten kuulustelujen toimittamiseen lääninoikeudessa. Suullisen kuulustelun toimittamisesta säädettiin lain 12 §:ssä:

#### LOL 12 §

Lääninoikeus voi, milloin katsoo sen asian selvittämistä varten tarpeelliseksi, toimittaa asianosaisen suullisen kuulustelun, jossa häntä voidaan kuulla myös totuusvakuutuksen

<sup>18</sup> Kuuskoski 1955, s. 531 ja HE 40/1949, s. 1–2.

<sup>19</sup> Halila 2000a, s. 73.

<sup>20</sup> HE 41/1954 vp, s. 2–4.

<sup>21</sup> Merikoski 1968, s. 304.

nojalla. Niin ikään lääninoikeus voi kuulustella valallisesti todistajia ja asiantuntijoita tai pyytää kuulustelun toimittamista toisen lääninhallituksen lääninoikeudessa samoin kuin määrätä kuulustelun toimitettavaksi siinä yleisessä alioikeudessa, jossa se soveliaimmin käy päinsä.

Lääninhallituksen toimesta todistajina ja asiantuntijoina kuulluille henkilöille maksetaan palkkiot valtion varoista. Asian päättyessä antaa lääninoikeus lausunnon siitä, onko asianosaisten tai jonkun heistä korvattava palkkiot valtiolle.

Uuden suullista kuulustelua koskevan säännöksen tarkoituksena oli helpottaa asianosaisten, todistajien ja asiantuntijoiden kuulemista lääninoikeuksissa. Sen avulla saavutettiin myös tärkeä periaatteellinen muutos verrattuna aiempaan tilanteeseen, sillä uuden säännöksen nojalla kuuleminen voitiin nyt toimittaa yleisten tuomioistuinten sijaan myös hallintolainkäyttöjärjestelmän omassa piirissä eli lääninoikeuksissa. Ennen lakia lääninoikeudesta suullisia kuulusteluja oli järjestetty vain harvakseltaan, mutta oikeusturva-ajattelun muuttuessa yksilön itsenäistä asemaa painottavampaan suuntaan suullisille kuulusteluille uskottiin tulevan suurempi käyttöala myös hallinnollisten riita-asioiden ratkaisussa.<sup>22</sup>

Vaikka uusi säännös suullisen kuulustelun toimittamisesta mahdollisti aiempaa paremmin suullisten kuulustelujen hyödyntämisen hallintolainkäyttömenettelyssä, oli siitä huolimatta uuden lain voimaan tullessa vallalla pelko myös siitä, että lainkohta jäisi hyvästä tarkoituksestaan huolimatta vaille tosiasiallista merkitystä. Kuuskoski kirjoitti uuden lain tullessa voimaan siitä, että uudistus tulisi menettämään osaltaan merkityksensä, jos todistajain ja asianosaisten suullista kuulemista lääninoikeuksissa on pidetty vain välttämättömänä pahana, jota ei lääninoikeuksia koskevissa säännöksissä ole voitu sivuuttaa, ja käytäntö tulee omaksumaan tämän kannan.<sup>23</sup> Myöhemmin kävikin selväksi, että suullisten kuulustelujen toimittaminen lääninoikeuksissa jäi kyseisen lainkohdan nojalla varsin vähäiseksi, mitä muun muassa Merikoski piti epäkohtana.<sup>24</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä alkoi 1960-luvulla esiintyä asianosaisen kuulemiseen liittyviä ratkaisuja, joista tiedottaminen johtui luultavasti osin oikeustieteen vaikutuksesta sekä osin tarpeesta ohjata lääninoikeuksien toimintaa.<sup>25</sup> Eräissä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa perusteena asian palauttamiselle lääninoikeuteen on mainittu myös todistajien kuulustelun tarve, vaikka suullisten kuulustelujen osuus lääninoikeuksissa olikin uudesta sääntelystä huolimatta jäänyt vielä pieneksi. Kyseisten tapausten kohdalla ei kuitenkaan voitane puhua korkeimman

<sup>22</sup> Halila 2000a, s. 74–75.

<sup>23</sup> Kuuskoski 1955, s. 540.

<sup>24</sup> Merikoski 1968, s. 386–387.

<sup>25</sup> Halila 2000a, s. 77. Ks. esimerkiksi *KHO 1960 II 238*, *KHO 1963 A II 419* ja *KHO 1965 A II 247*.

hallinto-oikeuden erityisestä pyrkimyksestä laajentaa merkittäväällä tavalla suullisten kuulustelujen käyttöalaa. Näiden ratkaisujen myötä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä ei myöskään näyttänyt muotoutuneen tarkentavia periaatteita siitä, milloin suullinen käsittely olisi tullut toimittaa.<sup>26</sup>

*KHO 1968 B II 587:* X:n veroviraston asianomainen toimistopäällikkö totesi ennakontarkastajan toimittaman tarkastuksen perusteella, että liikkeenharjoittaja A oli vuonna 1966 suorittanut palveluksessaan olleelle kampaaja B:lle enemmän kuin mitä hän oli merkinnyt B:n verokirjaan. Toimistopäällikkö määräsi A:n suorittamaan pidättämättä jätettyä ennakkoa, työnantajan sosiaaliturvamaksua ja veronlisäystä. A valitti lääninoikeuteen sillä perusteella, että maksuunpano perustui toteennäyttämättömään ilmoitukseen, ja että hän ei ollut maksanut enempää kuin verokirjaan oli merkitty. Lääninoikeus katsoi kuitenkin, että A oli jättänyt ennakonpidätykset toimittamatta ja sosiaaliturvamaksut suorittamatta. Koska lääninoikeuden ei olisi asian selvittämättömään tilaan nähden ja siinä esitettyjen ristiriitaisten lausumien vuoksi pitänyt ratkaista asiaa kuulematta totuusvakuutuksen nojalla A:ta, B:tä ja kampaamo-oppilas C:tä, sekä hankkimatta muuta mahdollisesti saatavilla olevaa selvitystä, asia palautettiin lääninoikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.<sup>27</sup>

Suullisen kuulustelun toimittamista koskevan säännöksen ongelmaksi muodostui lopulta se, että säännös jätti vielä avoimeksi tiettyjä käytännön kysymyksiä, jotka koskivat muun muassa suullisia kuulusteluja koskevaa menettelyä sekä kuulustelun järjestämiseen tarvittavia resursseja. Sääntelyn epäkohtana voitiin pitää sitä, että suullisia kuulusteluja koskeva menettely oli käytännössä edelleen oikeudenkäymiskaaren tarkempien menettelysäännösten varassa.<sup>28</sup> Suullisten kuulustelujen järjestämiseen ei myöskään ollut varattu riittävästi resursseja, sillä suullisten kuulustelujen toimittaminen luonnollisesti vaati käsittelyyn enemmän voimavaroja kuin asian käsittely kirjallisesti oli aiemmin vaatinut.

Kurvinen arvioi juuri ennen vuoden 1974 lääninoikeuslain voimaan tuleamista, että hallintotuomioistuinten käytössä olevat tilat sekä työvoima eivät sallineet suullisia käsittelyjä kovinkaan suuressa mittakaavassa ilman, että käsittelemättä olevien asioiden ruuhka olisi paisunut ylivoimaiseksi. Hänen mukaansa kustannussyistä myös valittajat saattoivat suhtautua kielteisesti suullisten käsittelyjen suureen lisäämiseen. Kuitenkin sekä lääninoikeuksissa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa kuultujen mielipiteiden

<sup>26</sup> Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 266.

<sup>27</sup> Ks. myös *KHO 1969 A II 120*, jossa oli kysymys kolmikerroksisen teollisuusrakennuksen korottamisesta. Maistraatti oli myöntänyt korotukselle haetun rakennusluvan. Asunto Oy A valitti ilmoittaen omistavansa kaksi kolmasosaa edellä tarkoitettusta tontista ja lausui, ettei yhtiö ollut antanut lupaa rakennussuunnitelman toteuttamiseen. Lisäksi yhtiö huomautti, että niitä osakkeenomistajia, joita asia koski, ei ollut kuultu asiassa. Koska yhtiö oli pyytänyt saada kuulustella valallisesti todistajina nimettyjä henkilöitä sen selvittämiseksi oliko sovittu, ettei rakennusta enää koroteta, eikä sanottua oikeudenkäyntietua voitu yhtiöltä kohtuudella evätä, korkein hallinto-oikeus kumosi lääninoikeuden päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi.

<sup>28</sup> Halila 2000a, s. 75.

mukaan lopputulos olisi voinut useassa asiassa olla toinen, jos tuomioistuimella olisi ollut todellinen mahdollisuus tutkia ja selvittää epäselviä kysymyksiä suullisesti.<sup>29</sup> Näin ollen resurssien hankkimista suullisten käsittelyjen toimittamiseen voitiin pitää tärkeänä kehittämiskohteena tulevaisuutta ajatellen.

Suullisia kuulusteluja lääninoikeuksissa ei järjestetty, eikä luultavasti muun muassa resurssipulan vuoksi olisi pystyttykään järjestämään, vuoden 1955 lääninoikeuslain perusteella merkittäviä määriä, vaikka tiettyjä selkeitä pyrkimyksiä suullisten kuulustelujen lisäämiseen olikin havaittavissa niin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista kuin oikeustieteen kirjoituksistakin päätellen. Ei siten voitane sanoa, että säännös suullisen kuulustelun toimittamisesta lääninoikeudessa olisi ainakaan vielä tässä vaiheessa toiminut varsinaisena yksityisen henkilön oikeusturvan toteuttajana, mutta sen merkitystä keskustelun avaajana ei kuitenkaan tulisi unohtaa.

### *2.2.2 Suullinen käsittely ja katselmus lääninoikeuslaissa (1021/1974)*

1950-luvulla suomalainen ihmisoikeusajattelu alkoi vähitellen muuttua, kun ihmisoikeudet sulautuivat osaksi pohjoismaista keskustelua. 1970-luvulle tultaessa ihmisoikeusvaikutusta omaksuttiin jo suoraviivaisemmin, kun muun muassa Yhdistyneiden Kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976)<sup>30</sup> ratifioiminen tuli ajankohtaiseksi. Kansalaisten oikeusturva-ajattelun kasvuun vaikutti myös vuosina 1970–1974 toiminut valtiosääntökomitea, jonka tehtäväksi oli asetettu muun muassa kansalaisten oikeusturvan lisääminen. Vähitellen hallintolainkäyttömenettelyynkin alkoi kulkeutua uudentyyppistä yksilöpainotteisempaa ajattelua, vaikka uusien virtausten ei voitukaan nähdä vielä mullistavan kansallista hallintolainkäyttöä.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Kurvinen 1972, s. 298–299.

<sup>30</sup> Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset sisältyvät KP-sopimuksen 14 (1) artiklaan, jonka mukaan ”kaikki henkilöt ovat yhdenvertaisia tuomioistuinten edessä. Päätettäessä rikossyytteestä henkilöä vastaan tai hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan 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 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 etu muuta vaatii tai milloin oikeudenkäynti koskee avioliittoasiaa tai lasten holhousta”.

<sup>31</sup> Halila 2000a, s. 82–85.

Vuonna 1974 tuli voimaan uusi lääninoikeuslaki (1021/1974), joka kumosi entisen lähes kaksi vuosikymmentä voimassa olleen lain lääninoikeudesta. Lääninoikeuslain tavoitteeksi oli asetettu sellaisten lainsäädäntötoimenpiteiden jatkaminen, joiden avulla edistettäisiin oikeusvarmuutta, nopeutta ja tehokkuutta alemman asteisessa hallintolainkäytössä. Tarkoituksena oli erityisesti selventää lääninoikeuksien asemaa, kehittää oikeudenkäyntimenettelyä lääninoikeuksissa sekä tehostaa lääninoikeuksien toimintaa.<sup>32</sup> Uuden lääninoikeuslain organisatorinen kehitystyö jäi kuitenkin vielä vuonna 1974 keskeneräiseksi, sillä lääninoikeudet toimivat, kuten myös edellisen lain aikana, edelleenkin hallinnollisesti osana lääninhallituksia. Näin ollen lääninoikeuslain uudistustyön voidaan sanoa pelkistyneen lähinnä suullista käsittelyä koskevien säännösten ja menettelyn uudistamiseen.

Lääninoikeuslain uudistamisen päätavoitteeksi muodostui siis suullisten käsittelyjen lisääminen lääninoikeuksissa, sillä kuten aiemmin on jo todettu, vuoden 1955 lain mukaisia suullisia kuulusteluja oli tähän mennessä toimitettu vain verrattain harvoissa tapauksissa. Osaltaan uudistustyötä puolsi myös se, että suullista kuulustelua koskevien säännösten epätäydellisyys oli aiheuttanut oikeusturvan moitteettomuuteen kohdistunutta epäilyä.<sup>33</sup> Uudistuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ollut horjuttaa kirjallisen käsittelyn asemaa hallintoprosessin päämenettelymuotona. Useimpia lääninoikeuksissa käsiteltäviä asioita pidettiin edelleen sen laatusina, että niiden käsittelyä suullisesti ei olisi voitu esimerkiksi prosessiekonomisista syistä pitää tarkoituksenmukaisena. Toisaalta eräissä asiaryhmissä, kuten hallinto-oikeudellisissa vapaudenriistoasioissa (LOL 14 § 2 momentti), suullinen käsittely oli tarkoitettu välttämättömäksi.<sup>34</sup>

Lääninoikeuslaissa suullisen käsittelyn toimittamisesta säädettiin 16 §:ssä:

LOL 16 §

Lääninoikeus voi asian selvittämistä varten toimittaa suullisen käsittelyn. Suullisessa käsittelyssä voidaan asianosaista kuulla myös totuusvakuutuksen nojalla sekä todistajia ja asiantuntijoita kuulustella valallisesti.

Asianosaiset on kirjallisesti kutsuttava suulliseen käsittelyyn. Asianosainen voidaan kutsua siihen uhalla, että hänen poissaolonsa ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista.

Milloin 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu asianosainen on lääninoikeuden asettamassa määräajassa ilmoittanut haluavansa tulla suullisesti kuulluksi, suullinen käsittely on toimitettava. Jos tällaisen ilmoituksen tehneelle asianosaiselle ei voida antaa

<sup>32</sup> HE 25/1972 vp, s. 1.

<sup>33</sup> HE 25/1972 vp, s. 4.

<sup>34</sup> HE 25/1972 vp, s. 9.



kutsua suulliseen käsittelyyn tiedoksi erityistiedonantona, asia voidaan kuitenkin ratkaista käsittelyä toimittamatta.

Lääninoikeuslain 16 §:ssä suullisesta kuulustelusta ryhdyttiin käyttämään nimitystä suullinen käsittely. Uudella nimityksellä pyrittiin osoittamaan suullisen käsittelyn olevan käyttömahdollisuuksiltaan laaja-alaisempi kuin suullinen kuulustelu, joka tosiasiallisesti oli merkinnyt lähinnä mahdollisuutta kirjallisen selvityksen vastaanottamiseen muutoksenhakumääräajan jälkeenkin, ja että sitä voitiin käyttää suullista kuulustelua vapaammin asianosaisten välisessä keskustelussa ja asian selvittämisessä.<sup>35</sup> Suullista käsittelyä ei tässäkään vaiheessa kuitenkaan mielletty yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi vaan nimenomaisesti asian selvityskeinoksi.<sup>36</sup>

Oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus jatkoi edelleen lääninoikeuksien toiminnan ohjaamista antamalla jälleen muutamia ratkaisuja, joissa se palautti asian takaisin lääninoikeuteen lääninoikeuslain 16 §:n nojalla suullisen käsittelyn toimittamista varten. Näillä ratkaisuilla ei kuitenkaan edelleenkaan näyttänyt olevan erityistä tarkoitusta vaikuttaa suullisten käsittelyjen käyttöalaa tai määrään.

*KHO 1981 A II 36:* Asiassa oli kysymys kunnan viranhaltija A:n irtisanomisesta viran lakkauttamisen vuoksi. A vetosi valituksessaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen kirjalliseen kertomukseen, johon hän oli myös lääninoikeudessa nojautunut. Lisäksi hän totesi, että kertomuksen laatija oli valmis todistamaan kertomuksensa oikeaksi. Koska A oli asiaa lääninoikeudessa käsiteltäessä esittänyt sellaisen yksityisen henkilön antaman valahtoisen kirjallisen todistuksen, johon oli ollut kiinnitettävä huomiota asian selvittämiseksi, lääninoikeudessa olisi ollut tarpeen toimittaa suullinen käsittely ja kuulustella siinä todistajana edellä mainittua kirjallisen todistuksen antajaa ja tarpeen mukaan muitakin todistajia.<sup>37</sup>

Vaikka suullista käsittelyä koskevaa sääntelyä uudistettiin uudessa lääninoikeuslaissa melko voimakkaasti, jäi uuden sääntelyn merkitys todellisuudessa vähäiseksi. Vilkkonen on pitänyt ainakin osittaisena selityksenä suullisten käsittelyjen vähäisyydelle lääninoikeuksissa ratkaistujen asioiden suurta määrää. Tällaisessa tilanteessa suullisen käsittelyn järjestäminen olisi hidastanut asioiden käsittelyä

<sup>35</sup> Kurvinen 1972, s. 297–299.

<sup>36</sup> Halila 2000a, s. 95.

<sup>37</sup> Ks. myös ratkaisu *KHO 1977 A II 26*, jossa keskusvaalilautakunta vahvisti kunnan K kunnallisvaalien tuloksen ja julisti muun muassa valtuutetuksi henkilön A. Kunnan K kunnallisneuvos B valitti päätöksestä lääninoikeudelle ja lausui, että A:n kotipaikaksi oli merkitty kunta K, vaikka hän oli jo useamman vuoden asunut toisen kunnan alueella. Asian selvittämättömään tilaan nähden ja ottaen huomioon, että A:n korkeimmassa hallinto-oikeudessa asumisolosuhteistaan esittämä todistus ja asiaa lääninoikeudessa käsiteltäessä esitetty selvitys olivat keskenään ristiriidassa, korkein hallinto-oikeus kumosi lääninoikeuden päätöksen ja palautti asian lääninoikeudelle, jonka tuli ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi sekä kuuluaan todistajia valallisesti antaa asiassa uusi ratkaisu.

suhteettoman paljon suullisesta käsittelystä saatuun hyötyyn verrattuna.<sup>38</sup> Huolimatta oikeustieteessä vallinneen keskustelun runsaudesta sekä lain alkuperäisestä tavoitteesta lisätä suullisten käsittelyjen määrää, hallintolainkäyttömenettely säilytti siis edelleen vahvan kirjallisen perustansa.<sup>39</sup> Aina 1980-luvun lopulle saakka suullisten käsittelyjen järjestäminen lääninoikeuksissa pysyi erittäin harvinaisena, eikä 1990-luvulle tultaessakaan suullisten käsittelyjen määrä vuosittain liikkunut yhteensä kuin muutamissa kymmenissä.<sup>40</sup>

Suullista käsittelyä koskevaa säännöstä täydentämään ja tuomioistuimen selvityskeinoja lisäämään otettiin vuonna 1974 lääninoikeuslakiin ensimmäistä kertaa myös säännös katselmuksen toimittamisesta. Hallituksen esityksessä katselmus määriteltiin selvityskeinoksi, jossa lääninoikeuden jäsenet menevät asian selvittämiseksi paikan päälle tutkimaan kiinteistöä tai sellaista esinettä, jota ei voi hankaluudetta tuoda oikeuteen. Tällaisia tilanteita voi tulla esille esimerkiksi käsiteltäessä rakennus- tai veroasioita.<sup>41</sup> Katselmuksen toimittamisesta säädettiin lääninoikeuslain 18 §:ssä:

LOL 18 §

Lääninoikeus voi asian selvittämiseksi toimittaa katselmuksen tai määrätä yhden tai kaksi jäsentään sen toimittamaan. Lääninoikeus voi kutsua katselmukseen lisäksi yhden tai useamman asiantuntijan.

Asianosaisille on varattava tilaisuus olla läsnä katselmuksessa, jossa heillä on oikeus esittää suullista ja kirjallista selvitystä.

Vuoden 1955 lakiin lääninoikeudesta ei vielä sisältynyt katselmusta koskevaa säännöstä. Kyseisen lain 8 §:n 1 momentin nojalla voitiin kuitenkin ainakin osittain soveltaa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännöksiä katselmuksesta. Koska oikeudenkäymiskaaren säännökset oli kuitenkin tarkoitettu koskemaan lähinnä riita- ja rikosasioita, eivät ne sellaisinaan soveltuneet ongelmitta hallintolainkäyttömenettelyyn. Näin ollen katsottiin, että uuteen lääninoikeuslakiin oli aiheellista ottaa omat erityiset säännökset katselmuksen toimittamisesta lääninoikeudessa.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Vilkkonen 1976, s. 39.

<sup>39</sup> Halila 2000a, s. 100. Suullisen käsittelyn merkityksestä 1970-luvun alun oikeuskirjallisuudessa on kirjoittanut muun muassa Aarne Nuorvala, jonka mukaan suullisen käsittelyn lisäämistä olisi tullut edistää niin, että se tietyissä asiaryhmissä, esimerkiksi vapaudenriistoasioissa, olisi muodostunut pääsääntöiseksi ja tullut muutoinkin yleisemmäksi. Hänen mukaansa oli tärkeää ”kiinnittää vakavaa huomiota” suullisuuden ja välittömyyden lisäämiseen niin lääninoikeuslakia uudistettaessa kuin jo ennen sitä. Nuorvala 1971, s. 197–198 sekä Nuorvala 1967, s. 563. Myös KHO piti lääninoikeuslain alustavasta ehdotuksessa 19.4.1971 antamassaan lausunnossa säännöksiä suullisesta käsittelystä erittäin tärkeinä.

<sup>40</sup> HE 217/1995 vp, s. 23.

<sup>41</sup> HE 25/1972 vp, s. 11.

<sup>42</sup> HE 25/1972 vp, s. 11.

Lääninoikeuslain 18 §:n mukaan lääninoikeus voi toimittaa katselmuksen joko päätösvaltaisessa kokoonpanossa tai määrätä yhden tai kaksi jäsentään sen toimittamaan. Katselmuksen toimittaminen oli säännöksen mukaan mahdollista siis myös päätösvaltaista kokoonpanoa pienemmässä kokoonpanossa, mitä perusteltiin muun muassa sillä, että kiinteistön tai esineen sijaitessa kaukana lääninhallituksen sijaintipaikasta kaikkien kolmen lääninoikeuden jäsenen saattoi olla vaikeaa tai epätarkoituksenmukaista matkustaa katselmuspaikalle.<sup>43</sup> Nykyinen katselmusta koskeva sääntely eroaa lääninoikeuslain 18 §:n sääntelystä siten, että nykyisen hallintolainkäyttölain mukainen katselmus voidaan toimittaa ainoastaan päätösvaltaisessa kokoonpanossa. Lakivaliokunta on katsonut, että koska katselmus liittyy aina todisteluun ja näytönhankkimiseen, olisi vastoin oikeudenkäynnin välittömyysperiaatetta suorittaa katselmus päätösvaltaista kokoonpanoa pienemmässä kokoonpanossa. Välittömyysperiaatteen mukaan näyttökysymyksen ratkaisemiseksi tarvittavat todisteet tulee esittää oikeudenkäynnissä niille tuomioistuimen jäsenille, jotka asian ratkaisevat.<sup>44</sup>

Vuoden 1974 uudistuksen jälkeen lääninoikeuslakia uudistettiin seuraavan kerran merkittäväällä tavalla vuonna 1989, kun lääninoikeuksista muodostettiin yleisiä ja alueellisia hallintotuomioistuimia. Kussakin läänissä oli oma lääninoikeutensa, ja kunkin lääninoikeuden toimivalta käsitti läänin alueen.<sup>45</sup> Lääninoikeuksien asema ja toiminta saatettiin uudistuksessa viimeinkin sellaiselle tolalle, että lääninoikeus pystyi täyttämään riippumattomalle tuomioistuimelle asetetut vaatimukset. Uudistus oli tarpeen, sillä lääninoikeuksien asema osana hallintoviranomaista sekä lääninoikeuksien tosiasiallinen tehtävä hallintolainkäytössä muodostivat selvän periaatteellisen ristiriidan.<sup>46</sup> Uudistuksessa ei keskitytty menettelyä koskevan lainsäädännön uudistamiseen, joten suullista käsittelyä ja katselmusta koskeva sääntely säilyi muutoksessa ennallaan.

### *2.2.3 Suullinen käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa*

Korkeinta hallinto-oikeutta perustettaessa yleissäännökset oikeudenkäyntimenettelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa sisällytettiin osaksi lakia korkeimmasta hallinto-oikeudesta (74/1918). Kuten aiemmin on jo todettu, menettely korkeimmassa hallinto-

<sup>43</sup> HE 25/1972 vp, s. 11.

<sup>44</sup> LaVM 5/1996 vp, s. 5.

<sup>45</sup> Ks. Itsenäisen lääninoikeuden toimivallasta Kanninen 1990, s. 182–202.

<sup>46</sup> HE 65/1988 vp, s. 1–2.

oikeudessa on sen perustamisesta saakka ollut pääasiassa kirjallista. Alkuperäiseen lakiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei sisältynyt säännöksiä suullisen kuulustelun tai katselmuksen toimittamisesta, mitä korkein hallinto-oikeus itse alkoi pitää merkittävänä puutteena lain sisällössä sen jälkeen, kun lakiin lääninoikeudesta oli otettu säännökset suullisen kuulustelun toimittamisesta lääninoikeudessa.

1960-luvun alussa korkein hallinto-oikeus teki tasavallan presidentille esityksen siitä, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa noudatettavan oikeudenkäyntimenettelyn uudistamiseksi tulisi ryhtyä tarvittaviin lainsäädäntötoimenpiteisiin.<sup>47</sup> Tässä esityksessä korkein hallinto-oikeus korosti välittömyyden ja suullisuuden merkitystä oikeudenkäynnissä, ja samalla esitettiin tarpeellisten perussäännösten ottamista suullisesta kuulustelusta osaksi lakia korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Myöhemmin korkein hallinto-oikeus totesi menettelysäännösten uudistamiseen olevan tarvetta erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden osalta, sillä lääninoikeuslakiin oli jo sisällytetty oikeudenkäyntimenettelyä ja suullista kuulustelua lääninoikeudessa koskevia säännöksiä.<sup>48</sup>

1960-luvun alusta lähtien korkeimmalla hallinto-oikeudella oli siis selkeä pyrkimys kehittää suullista kuulustelua koskevaa sääntelyä korkeimman hallinto-oikeuden osalta. Vaikka kirjallinen menettely voitiin useimmissa korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemissä asioissa katsoa edelleen tarkoituksenmukaiseksi, niin toisinaan korkeimman hallinto-oikeuden piirissä ratkaisun tekeminen oli kuitenkin koettu vaikeaksi, kun käytettävissä ollut kirjallinen selvitys oli joltain osin ollut puutteellista. Korkeimman hallinto-oikeuden tavoitteena oli, että myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa voitaisiin toimittaa suullinen kuulustelu asian laadusta riippumatta aina tarvittaessa.<sup>49</sup> Suullista kuulustelua koskevien säännösten lisäämistä lakiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta pidettiin tarpeellisena myös oikeusvarmuuden turvaamisen vuoksi.<sup>50</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden pyrkimys saada suullista kuulustelua koskevat säännökset lakiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta jäi aluksi kuitenkin vielä suurelta osin toteutumatta, sillä suullisen kuulustelun toimittamisesta korkeimmassa hallinto-

---

<sup>47</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden esitys 10.2.1960.

<sup>48</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisusarja 1/1972, s. 89.

<sup>49</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisusarja 1/1972, s. 30–31 ja 90.

<sup>50</sup> HE 124/1978 vp, s. 1.

oikeudessa säädettiin 1960-luvulla lähinnä useissa erityissäännöksissä.<sup>51</sup> Korkeimmalla hallinto-oikeudella oli näin ollen mahdollisuus toimittaa suullinen kuulustelu tai katselmus erityissäännösten perusteella tai soveltamalla oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuudesta suorittaa katselmus oli olemassa vain niukat säännökset. Katselmuksia korkein hallinto-oikeus suoritti lähinnä vesi-, rakennus- ja liikevaihtoveroasioissa.<sup>52</sup>

Suullista kuulustelua korkeimmassa hallinto-oikeudessa koskevien erityissäännösten suurin ongelma oli se, että ne olivat usein puutteellisia ja keskenään erilaisia. Näin ollen erityissäännöksiin turvautuminen teki suullisten kuulustelujen toimittamisesta epäyhtenäistä ja osin jopa tulkinnanvaraista. Myös oikeudenkäymiskaaren soveltamista hallintolainkäyttöasioihin voitiin pitää tulkinnanvaraisena ja hankalana, sillä oikeudenkäymiskaaren säännökset on laadittu erityisesti riita- ja rikosasian oikeudenkäyntiä varten.<sup>53</sup> Erityissäännösten perusteella suullisia kuulusteluja pidettiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa vain harvoin, enimmillään muutama vuodessa. Katselmuksia toimitettiin 3-4 kertaa vuodessa eli hieman useammin kuin suullisia kuulusteluja.<sup>54</sup> Suullisten kuulustelujen vähäistä määrää korkeimmassa hallinto-oikeudessa selittää säännösten puutteellisuuden lisäksi myös se, että korkein hallinto-oikeus on alusta asti joutunut taistelemaan kasvavaa asiaruuhkaa vastaan.<sup>55</sup> Lisäksi lähtökohtana haluttiin pitää sitä, että asioiden käsittely olisi perusteellista jo alemmassa asteessa.<sup>56</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden toiveisiin vastattiin ja edellä mainittuihin erityissääntelyn tuottamiin ongelmiin tartuttiin lain säätämisen keinoin lopulta vuonna 1979, kun korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin (12/1979) otettiin viimein yleissäännökset suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa (15-16c §). Yleinen periaate tarpeellisen selvityksen hankkimisesta sekä suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittamisesta sisältyi lain 15 §:ään:

---

<sup>51</sup> Suullisesta kuulustelusta annettuja erityissäännöksiä sisältyi muun muassa rakennuslakiin (370/1958), verotuslakiin (482/1958), liikevaihtoverolakiin (532/1963), vesilakiin (264/1961), kaivoslakiin (503/65) ja patentti- ja rekisterihallituksesta annettuun lakiin (749/1965).

<sup>52</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisusarja 1/1972, s. 30.

<sup>53</sup> HE 124/1978 vp, s. 1.

<sup>54</sup> HE 124/1978 vp, s. 2.

<sup>55</sup> Suviranta 1992, s. 1257.

<sup>56</sup> HE 124/1978 vp, s. 1.

#### KHOL 15 §

Korkein hallinto-oikeus voi hankkia asian selvittämiseksi lausunnon tai selityksen sekä toimittaa suullisen käsittelyn ja katselmuksen. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla asianosaisia, todistajia ja asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä.

Korkein hallinto-oikeus voi päättää, että suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittavat tuomioistuimen yksi tai useampi jäsen ja esittelijä.

Kyseisellä muutoksella korkeimman hallinto-oikeuden prosessi saatettiin aikaisempaa yhteismitallisemmaksi lääninoikeusmenettelyn kanssa.<sup>57</sup> Muutoksen tarkoituksena oli yhtenäistää ja selkeyttää säännöksiä suullisesta käsittelystä ja katselmuksesta ottamalla yleiset säännökset lakiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta sekä kumoamalla muissa laeissa olevat erityissäännökset. Uudistuksen tavoitteena oli lisäksi oikeusvarmuuden lisääminen, sillä nyt korkeimmalla hallinto-oikeudella oli mahdollisuus toimittaa suullinen käsittely ja katselmus nimenomaisten ja yhtenäisten säännösten pohjalta.<sup>58</sup> Toisin kuin lääninoikeuksissa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa uudistuksen tavoitteena ei ollut suullisten käsittelyjen määrän kasvattaminen. Pikemminkin uudistuksesta oli luettavissa toive yhtenäisistä säännöksistä, jotka antoivat lähinnä mahdollisuuden suullisen käsittelyn toimittamiseen aina tarvittaessa.<sup>59</sup>

Säännökset suullisen käsittelyn toimittamisesta olivat laissa korkeimmasta hallinto-oikeudesta voimassa aina nykyisen hallintolainkäyttölain (586/1996) voimaan tulemiseen saakka. Hallintolainkäyttölakiin otetut säännökset suullisesta käsittelystä ja katselmuksesta koskevat nykyisin menettelyä sekä alemmissa hallintotuomioistuimissa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Alkuperäisen korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain korvaava uusi laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006) tuli voimaan vuonna 2006. Uuden lain tarkoituksena oli ajantasaistaa korkeinta hallinto-oikeutta koskevaa sääntelyä, sillä aikaisempi laki oli useiden muutosten myötä muuttunut rakenteeltaan epäselväksi ja sisälsi osin vanhentuneita säännöksiä.<sup>60</sup>

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa sekä lääninoikeuksissa menettelyn perustaksi määritelty laillinen oikeudenkäyntijärjestys säilyi useista sekä lääninoikeuksia että korkeinta hallinto-oikeutta koskevista menettelyn osittaisuudistuksista huolimatta menettelyn perustana aina hallintolainkäyttölain säätämiseen saakka. Menettelyn osittaisuudistuksia olivat luonteeltaan muun muassa suullista käsittelyä ja katselmusta

<sup>57</sup> Halila 2000a, s. 96.

<sup>58</sup> HE 124/1978 vp, s. 1.

<sup>59</sup> Mahdollisuuttaan järjestää suullinen käsittely korkein hallinto-oikeus käytti muun muassa tapauksessa *KHO 1984 A II 43*, jossa korkein hallinto-oikeus toimitti suullisen käsittelyn asian ratkaisuuun vaikuttavien tosiseikkojen selvittämiseksi.

<sup>60</sup> HE 201/2006 vp, s. 1–2.

koskeneet lainsäädäntömuutokset. Vaikka laillisesta oikeudenkäyntijärjestyksestä menettelyn perustana ei missään vaiheessa ollutkaan tarkoitus luopua, useiden osittaisuudistusten johdosta säädetty erityissääntely johti kuitenkin vähitellen laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen käyttöalan pienentymiseen hallintolainkäyttömenettelyn perustana.<sup>61</sup>

### 2.3 Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen

1980- ja 1990-luvun vaihteessa Suomessa kuljettiin kohti oikeuskulttuurin murrosta kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin suhtautumisessa. 1980-luvun lopulla ryhdyttiin kohdistamaan kasvavaa kritiikkiä muun muassa sitä kohtaan, että KP-sopimuksen soveltaminen tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa oli jäänyt varsin vähälle. Samalla kun Suomen Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen lähestyi, tukea kansallisten tuomioistuinten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumiseen kytkemiselle antoi muun muassa perusoikeusajattelun kasvaminen kansallisella tasolla. Ihmisoikeuksien sekä perusoikeuksien merkityksen kasvun myötä suomalaiset tuomioistuimet eivät voineet enää lopulta sivuuttaa klassisiksi vapausoikeuksiksi luokiteltuja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä toiminnassaan.<sup>62</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990) saatettiin Suomessa voimaan vuonna 1990 blankettilaililla ja -asetuksella. Ihmisoikeussopimus on Suomen oikeusjärjestyksessä voimassa samalla tasolla kuin tavallinen eduskuntalaki. Sopimuksen kirjoitustapa on kuitenkin huomattavasti yleisempi kuin perinteisten lakien, minkä vuoksi sopimuksen tarkemman sisällön täsmentäminen on jäänyt tuomioistuinkoneiston valtaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön merkitys tunnustettiin Suomessa kuitenkin jo sopimukseen liittyttäessä, mistä johtuen lainmuutosten ja varaumien tarvetta pystyttiin tuolloin arvioimaan sopimustekstin lisäksi myös oikeuskäytännössä syntyneiden tulkintojen valossa.<sup>63</sup>

Vaikka sopimusvaltioiden velvoite turvata Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuksien kunnioittaminen on periaatteessa ehdoton, sopimusvaltioiden välisten velvoitteiden aineellisessa laajuudessa voi kuitenkin olla eroja. Nämä erot voivat johtua ensinnäkin siitä, että sopimusta täydentävät lisäpöytäkirjat edellyttävät sopimusvaltioilta

---

<sup>61</sup> Halila 2000a, s. 96.

<sup>62</sup> Halila 2000a, s. 103–104.

<sup>63</sup> Pellonpää 2009, s. 219.

erillistä ratifiointia ja toisekseen siitä, että sopimusvaltioille on varattu mahdollisuus säännellä velvoitteidensa laajuutta tekemällä sopimukseen varaumia.<sup>64</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen nykyisessä 57 artiklassa on säännelty varaumien sallittavuudesta kyseisen sopimuksen osalta:

1. Valtiot voivat allekirjoittaessaan tämän yleissopimuksen tai tallettaessaan ratifioimiskirjansa tehdä varauman yleissopimuksen jonkin tietyn määräyksen suhteen sikäli kuin jokin sen alueella voimassa oleva laki ei vastaa tätä määräystä. Tämän artiklan nojalla ei hyväksytä yleisluontoisia varaumia.
2. Tämän artiklan nojalla tehtyyn varaukseen on liitettävä lyhyt selvitys kyseisistä laista.

Suomen Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen kynnyksellä Pellonpää laati oikeusministeriölle laajan selvityksen, jossa tarkasteltiin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusta Suomen näkökulmasta. Tekemässään selvityksessä Pellonpää totesi muun muassa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale näyttää edellyttävän suullista käsittelyä kattamissaan asioissa, joihin myös osan hallintolainkäyttömenettelyssä käsiteltävistä asioista katsottiin kuuluvan.<sup>65</sup> Hänen mukaansa vaatimusta suullisesta käsittelystä voitiin pitää ainakin 6 (1) artiklan edellyttämänä selkeänä pääsääntönä.<sup>66</sup>

1990-luvulle tultaessa suulliset käsittelyt olivat Suomessa edelleen harvinaisia niin korkeimmassa hallinto-oikeudessa kuin alemman hallintolainkäytönkin piirissä. Tämä tilanne oli ongelmallinen, sillä kuten myös Pellonpään tekemästä selvityksestä kävi ilmi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä korostui ajatus suullisesta käsittelystä osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Aiemmat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut olivat osoittaneet sen, että Suomen suullista käsittelyä koskeva lainsäädäntö ei selvästikään täyttänyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan vaatimuksia.<sup>67</sup> Tästä johtuen Suomi päätyi ihmisoikeussopimusta ratifioidessaan tekemään sopimukseen suullisia käsittelyjä koskevan varauman, joka koski muun muassa käsittelyä hovioikeuksissa ja

<sup>64</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 39. Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32–33/1980) 2 (1) artiklan d-kohdan mukaan ”varauma tarkoittaa miten tahansa muotoiltua tai nimitettyä yksipuolista selvitystä, jonka valtio antaa allekirjoittaessaan, ratifioidessaan, tai hyväksyessään valtiosopimuksen tai siihen liittyessään ja jonka tarkoituksena on valtiosopimuksen tiettyjen määräysten oikeudellisten vaikutusten poistaminen tai muuttaminen sovellettaessa niitä tähän valtioon...”.

<sup>65</sup> Ensimmäinen hallintolainkäyttöä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu oli *Ringeisen v. Itävalta* (16.7.1971), jonka jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on asteittain laajentanut sopimusta koskemaan myös useita muita hallintolainkäyttömenettelyssä käsiteltäviä asioita.

<sup>66</sup> Pellonpää 1989, s. 120–121.

<sup>67</sup> Pellonpää 2009, s. 224.



korkeimmassa oikeudessa sekä hallintolainkäytön piirissä käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa, läänioikeudessa, vesioikeudessa ja vesiylioikeudessa sekä vakuutusoikeudessa ja tarkastuslautakunnassa.<sup>68</sup>

Moniulotteisemman kuvan varauman taustalla vaikuttaneista ajatuksista antaa huomio siitä, että vaikka Suomen liittyessä Euroopan ihmisoikeussopimukseen oli olemassa jo vahvoja viitteitä siitä, että Suomen suullista käsittelyä koskevat säännökset eivät täysin täyttäneet 6 (1) artiklan asettamia vaatimuksia, niin siitä huolimatta suullista käsittelyä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on oikeastaan pääosiltaan muodostunut vasta sen jälkeen, kun Suomi oli jo liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen.<sup>69</sup> Tässä suhteessa varauman tekemisellä ei ilmeisesti siis ollut tarkoitus varautua ainoastaan jo nähtävissä olleisiin vaatimuksiin, vaan todennäköisesti samalla ennakoitiin myös ihmisoikeustuomioistuimen mahdollisia tulevia linjauksia.<sup>70</sup>

Suomen 6 (1) artiklaan tekemä varauma rajasi Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden alaa. Varaumaa ei kuitenkaan ollut tarkoitettu pysyväksi, kuten sen sanamuodosta (”Suomi ei voi toistaiseksi taata oikeutta suulliseen käsittelyyn...”) on luettavissa. Varauman alaa supistettiin 1990-luvulla toteutetuilla prosessi uudistuksilla, jotka tehostivat suullisten käsittelyjen osuutta eri tuomioistuimissa. Yleisten tuomioistuinten osalta tärkeä prosessi uudistus oli vuonna 1998 voimaan tullut hovioikeusuudistus (165/1998). Hallintolainkäyttömenettelyn puolella tällainen uudistus toteutettiin vuonna 1996 voimaan tulleella hallintolainkäyttölailalla (586/1996), jonka yhtenä tavoitteena oli tehdä mahdolliseksi varauman poistaminen hallintotuomioistuinten osalta. Nykyisin varauman merkitys on käytännössä lähes kadonnut, sillä se koskee vain ennen varauman peruuttamisen mahdolliseksi tehneitä lainmuutoksia vireille tulleita prosesseja.<sup>71</sup>

Varauman poistamisen jälkeen Euroopan ihmisoikeussopimuksesta on tullut kokonaisuudessaan osa Suomessa voimassa olevaa oikeutta. Sopimuksen noudattamista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka myös ratkaisujensa kautta tulkitsee sopimusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tehtävät ja toimivaltuudet liittyvät

<sup>68</sup> HE 217/1995 vp, s. 14.

<sup>69</sup> Esimerkiksi ensimmäinen suullista käsittelyä hallintolainkäytössä koskeva asia ratkaistiin vasta vuonna 1994. Ks. *Fredin v. Ruotsi* (no.2) (23.2.1994), jossa Ruotsin korkein hallinto-oikeus (*regeringsrätten*) oli jättänyt suullisen kuulemisen toimittamatta käsitellessään maanainestenttölupaa koskevaa muutoksenhakuasiaa. Näin toimiessaan se oli menetellyt EIS 6 (1) artiklan vastaisesti.

<sup>70</sup> Aer 2003, s. 39.

<sup>71</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 42–44 ja HE 217/1995 vp, s. 26–27.

ennen muuta ihmisoikeussopimusta koskeviin valitusasioihin. Oikeudenkäyntimenettely ihmisoikeustuomioistuimessa voi käynnistyä joko valtiovalituksen (33 artikla) tai yksilövalituksen (34 artikla) kautta.<sup>72</sup>

## 2.4 Hallintolainkäyttölain (586/1996) valmistelu

Nykyisin voimassa oleva hallintolainkäyttölaki (HLL) tuli voimaan joulukuun alussa vuonna 1996. Hallintolainkäyttölain säätäminen oli merkittävä lakiuudistus, sillä hallintolainkäyttölailta koottiin yhden yleislain alle keskeiset hallintolainkäyttöä koskevat menettelysäännökset. Laki sisältää keskeiset säännökset valituksesta ja eräistä muista hallinto-oikeudellisista oikeusturvakeinoista sekä asian käsittelystä hallintotuomioistuimessa.<sup>73</sup> Hallintolainkäyttölailta kumottiin kaksi aiemmin hyvin merkittäväksi muodostunutta lakia: laki muutoksenhaussa hallintoasioissa (154/1950) sekä laki ylimääräisestä muutoksenhaussa (200/1966).<sup>74</sup>

Hallintolainkäyttölain valmistelu muodostui monivaiheiseksi ja huolelliseksi prosessiksi. Valmistelu alkoi jo 1970-luvulla hallintolainkäyttötoimikunnan (KM 1973:114) ja hallinnon oikeusturvakomitean mietinnöillä (KM 1981:64).<sup>75</sup> Tässä vaiheessa valmistelu ei kuitenkaan vielä johtanut lainsäädäntötoimenpiteisiin. 1980-luvun alkupuolella pyrittiin jälleen uudestaan hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistukseen, mutta myöskään tämän valmistelun johdosta valmistunut mietintö (KM 1985:48) ei johtanut välittömiin lainsäädäntötoimiin.<sup>76</sup> Hallintolainkäyttölain perusvalmistelu aloitettiin virallisesti oikeusministeriössä vuonna 1986. Lain valmistelun pohjana oli hallinnon oikeusturvakomitean mietinnössä (KM 1981:64) esitetyt suuntaviivat.<sup>77</sup> Pitkän valmisteluprosessin jälkeen tasavallan presidentin esittelystä 2.2.1996 päätettiin antaa eduskunnalle hallituksen esitys laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 217/1995 vp).

Oikeusministeriön ehdotuksessa arvioitiin, että hallintolainkäyttölain säätämistä edeltänyt tilanne oli kokonaisuudistukselle erittäin otollinen, sillä hallintolainkäyttömenettelystä sääntely oli puutteellista, hajanaista ja sisällöllisesti epäyhtenäistä. Asian käsittelystä hallintotuomioistuimessa ei ollut olemassa kunnollisia

<sup>72</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 149.

<sup>73</sup> HE 217/1995 vp, s. 1.

<sup>74</sup> Niemivuo 2012, s. 154.

<sup>75</sup> Mäenpää 2010, s. 219. Ks. KM 1973:114 ja KM 1981:64.

<sup>76</sup> Niemivuo 2012, s. 165. Ks. KM 1985:48.

<sup>77</sup> Niemivuo 2012, s. 166.

yleissäännöksiä, sillä soveltamisalaltaan yleiset hallintolainkäyttöä koskevat säädökset koskivat lähinnä oikeuskeinojen käyttöedellytyksiä sekä vireillepanoa. Lisäksi hallintolainkäyttömenettelyä monimutkaisti hallintolainkäyttöviranomaisten suuri määrä.<sup>78</sup> Ehdotetun lain tavoitteeksi nousikin yksityisten asianosaisten oikeussuojan vahvistaminen hallintoasioita koskevassa muutoksenhaussa, hallintolainkäyttöä koskevien menettelysäännösten kokoaminen yhteen lakiin, menettelyn yhtenäistäminen eri viranomaisissa sekä hallintolainkäytön suullisuuden lisääminen.<sup>79</sup> Suullisuuden lisäämisen kohdalla kiinnitettiin huomiota erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamiin vaatimuksiin, sillä Suomi oli tehnyt suullista käsittelyä koskien sopimuksen 6 (1) artiklaan varauman, jota ei kuitenkaan ollut tarkoitettu pysyväksi.<sup>80</sup>

Lain keskeisimpiin uudistuksiin kuului se, että ehdotetun lain mukaan valitus tultaisiin tekemään aina tuomioistuimeen, jollei toisin säädettäisi. Keskeinen uudistus oli myös suullista käsittelyä koskevien säännösten uudelleen muotoileminen, ja tämän myötä pyrkimys suullisten käsittelyjen määrän lisäämiseen hallintolainkäytössä, vaikka hallintolainkäyttömenettelyn perusmuotona oli edelleen tarkoituksena säilyttää kirjallinen menettely. Tämän uudistuksen johdosta Suomi pystyi kuitenkin poistamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklaan sisältyneen hallintolainkäyttöä koskeneen varauman. Lisäksi lakiin ehdotettiin otettavaksi muun muassa säännökset oikeudenkäyntikuluista.<sup>81</sup>

Uudelleen muotoillut säännökset suullisen käsittelyn (HLL 37 ja 38 §) ja katselmuksen toimittamisesta (HLL 41 §) sijoitettiin hallintolainkäyttölain 7 lukuun, joka koskee asian käsittelyä ja selvittämistä. Säännökset koskevat nykyisin suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittamista kaikissa hallintotuomioistuimissa ja oikeusasteissa. Ennen hallintolainkäyttölain säätämistä suullisen käsittelyn toimittamisesta oli säädetty erikseen lääninoikeuslaissa (16 §), laissa korkeimmasta hallinto-oikeudesta (15 §) sekä liikevaihtovero-oikeudesta annetussa laissa (10 §). Suullisen käsittelyn toimittamisesta oli kaikissa näissä tapauksissa säädetty siten, että sen toimittaminen oli tuomioistuimen harkinnassa (”voi toimittaa”).<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> LAVO 2/1994, s. 70.

<sup>79</sup> Niemivuo 2012, s. 149.

<sup>80</sup> HE 217/1995 vp, s. 26.

<sup>81</sup> HE 217/1995 vp, 24–27.

<sup>82</sup> Ignatius – Kanninen 1993, s. 93.

Hallintolainkäyttölain suullista käsittelyä koskevat säännökset tarkoitettiin alusta lähtien aikaisempaa sääntelyä velvoittavammiksi, jotta ihmisoikeussopimukseen sisältyneen varauman poistaminen olisi mahdollista. Hallintolainkäyttölain 37 §:n mukaan ”asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely” ja 38 §:n mukaan ”hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos asianosainen pyytää sitä”. Säännösten mukaan suullinen käsittely tulee siis toimittaa aina, kun hallintotuomioistuin katsoo sen aiheelliseksi tai asianosainen sitä pyytää. Asianosaiselle ei kuitenkaan ole annettu säännöksessä täysin ehdotonta oikeutta suulliseen käsittelyyn, sillä 38 §:n 1 momentin mukaan 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. Suullista käsittelyä ja katselmusta koskevia säännöksiä käsitellään tarkemmin tutkielman viidennessä luvussa.

### 3 SUULLINEN KÄSITTELY EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSESSA

#### 3.1 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artikla

Henkilöllä on hänen ”oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan” päätettäessä oikeus Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset täyttävään oikeudenkäyntiin. Hallintolainkäytön kannalta erityinen merkitys on 6 artiklan 1 kappaleella, jonka mukaan:

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 tai 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.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> European Convention on Human Rights, Article 6:”1. In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgement shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice...” Euroopan ihmisoikeussopimuksen virallisia versioita ovat englannin- ja ranskankieliset sopimustekstit.

Toisin kuin sopimuksen virallisissa versioissa käytetyistä ilmauksista *civil rights and obligations* ja *droits et obligations de caractère civil* voisi ymmärtää, sopimuksen 6 artiklan 1 kappale ei koske ainoastaan yksityisoikeudellisia riita-asioita. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tulkitsee ihmisoikeussopimusta autonomisesti, mikä tarkoittaa sitä, että tulkinnassa ratkaisevaksi ei muodostu käsitteen kansallinen sisältö vaan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinta käsitteen sisällöstä.<sup>84</sup> Vuonna 1971 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi ensimmäisen hallintolainkäyttöä koskevan tuomionsa, jolla se – ehkä jopa hieman odottamattomastikin – laajensi sopimuksen soveltamisalaa koskemaan myös osaa hallintoasioista.<sup>85</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön dynaamisuus ja kehittyminen ovat mahdollistaneet sopimuksen soveltamisen laajenemisen myöhemmin yhä useampiin hallintoasioihin.<sup>86</sup>

Sopimusmääräyksen soveltamiskäytännössä ei ole tehty jyrkkää rajaa yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välille. Sopimuskohtaa sovelletaan nykyisin useissa menettelyissä, jotka ovat kansallisessa katsannossa muodoltaan ja kohteeltaan julkisoikeudellisia, mutta joiden lopputuloksella on välitöntä merkitystä yksityisoikeudellisen oikeuden tai velvollisuuden määrittämiseen tai sisältöön.<sup>87</sup> Vaikka 6 (1) artiklan soveltamisalan laajentumista hallintoasioihin voidaan pitää myös tervetulleena kehityksenä, on ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen perusteella kuitenkin lähes mahdotonta muodostaa johdonmukaista periaatetta artiklan soveltamisalasta. Tällaisen periaatteen puuttuminen voi vaikeuttaa sopimuspuolten velvollisuuksien määrittämistä sekä johtaa siihen, että kansalaiset eivät ole enää tietoisia heille kuuluvista oikeuksista. Ilman johdonmukaista periaatetta myös sopimusmääräyksen soveltamisessa ilmaantuvia epäjohdonmukaisuuksia voi olla lähes mahdotonta välttää.<sup>88</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan mukaan jokaisella tulee olla oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin. 6 (1) artiklan soveltamisalaan kuuluvissa asioissa on katsottu, että julkisen oikeudenkäynnin vaatimus – *public hearing/droit à ce que sa cause soit entendue publiquement* – sisältää vaatimuksen asian

---

<sup>84</sup> Bull 2005, s. 184.

<sup>85</sup> Ks. *Ringeisen v. Itävalta* (16.7.1971).

<sup>86</sup> Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 13.

<sup>87</sup> Keskeisiä asiaryhmiä, joihin 6 (1) artiklaa sovelletaan, ovat muun muassa yksityisoikeudellisen omistusoikeuden hankkimiseen, ylläpitämiseen ja käyttöön vaikuttavat hallintoasiat, ammatin, elinkeinon tai muun taloudellisen toiminnan harjoittamiseen vaikuttavat asiat, lasten pakkohuostaanottoa koskevat asiat sekä sosiaalivakuutusasiat. Esimerkiksi veroasioiden ei ole katsottu kuuluvan sopimuksen soveltamisalaan, mutta toisaalta veronkorotus, joka on rinnastettavissa rikosasiaan, kuuluu artiklan soveltamisalaan. Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 13–14.

<sup>88</sup> White – Ovey 2010, s. 253.

suullisesta käsittelystä tuomioistuimessa ainakin yhdessä oikeusasteessa.<sup>89</sup> Ihmisoikeuksien tavoitteena on oikeudenkäynnin avoimuus ja julkinen luotettavuus (”Justice must not only be done; it must also be seen to be done”<sup>90</sup>). Tämä painotus lisää suullisen käsittelyn vaatimuksen taustalla sen merkitystä prosessuaalisena ihmisoikeutena.<sup>91</sup>

Suullisen käsittelyn vaatimus on katsottu ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä pääsäännöksi. Tästä huolimatta oikeus suulliseen käsittelyyn ei ole kuitenkaan ehdoton tai poikkeukseton. Erityiset syyt koskien asian sisältöä tai luonnetta voivat johtaa siihen, että asia käsitellään kirjallisessa menettelyssä ilman suullista menettelyvaihetta.<sup>92</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä onkin viime vuosina ryhdytty entistä selvemmin hallintolainkäyttöasioissa argumentoimaan myös kirjallisen menettelyn sallittavuuden puolesta. Tämä koskee erityisesti niitä asiaryhmiä, joissa muutoksenhakumäärät ovat suuria ja joissa oikeudenkäynnin kohteena on tekninen tai lääketieteellinen selvitys.<sup>93</sup> Vaikka hallintolainkäyttöasioissa muutoksenhakumäärät kansallisesti ovatkin usein suuria, ei tietyn laatuisten asioiden suuri määrä valitustuomioistuimessa saa kuitenkaan muodostua esteeksi suullisen käsittelyn järjestämiselle, jos muut seikat puhuvat käsittelyn järjestämisen puolesta.<sup>94</sup> Ihmisoikeustuomioistuin ei ole suostunut joustamaan suullisen käsittelyn pääsäännöstä myöskään sen tosiasian edessä, että suullisen käsittelyn toteuttaminen hallintoprosessissa ei aina ole helppoa asioiden monen tyyppisestä luonteesta johtuen.<sup>95</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan mukaan lisäksi tuomioistuimen päätös tulee antaa julkisesti (*judgement shall be pronounced publicly/le jugement sera rendu publiquement*). Ilmaus on mahdollista lukea niin, että tuomioistuimen tulisi julistaa päätöksensä ääneen tilaisuudessa, jossa yleisö voi olla läsnä. Käytännössä tätä ilmausta ei kuitenkaan ole tulkittu näin kirjaimellisesti, vaan hyväksyttäväksi on katsottu, että päätös on saatavilla tuomioistuimesta.<sup>96</sup>

<sup>89</sup> Danelius 1998, s. 165. Ks. *Fredin v. Ruotsi* (no.2) (23.2.1994), jossa Ruotsin korkein hallinto-oikeus (*regeringsrätten*) ainoana tuomioistuinasteena ei valittajan pyynnöstä huolimatta järjestänyt suullista käsittelyä, minkä vuoksi asiassa oli toimittu ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan vastaisesti.

<sup>90</sup> Ks. *Delcourt v. Belgia* (17.1.1970) § 31.

<sup>91</sup> Halila 2000a, s. 240–241.

<sup>92</sup> Ks. *Moser v. Itävalta* (21.9.2006) § 91: ”According to the Court's case-law, the right to a public hearing under Article 6 entails an entitlement to an 'oral hearing' unless there are exceptional circumstances that justify dispensing with such a hearing.”

<sup>93</sup> Siitari-Vanne 2005, s. 24.

<sup>94</sup> Ks. *Miller v. Ruotsi* (8.2.2005) § 29.

<sup>95</sup> Halila 2000a, s. 241.

<sup>96</sup> Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 18. Ks. myös Bylander 2006, s. 57–58.

### 3.2 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan tulkinnasta

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamien ratkaisujen myötä ihmisoikeussopimuksesta on vuosikymmenien kuluessa täsmentynyt konventio, jonka sisältö on muotoutunut varsin toisenlaiseksi kuin alun perin ajateltiin. Vähitellen on käynyt selväksi, että sopimusosapuolten lainsäädännön yhdenmukaisuutta vaaditaan ihmisoikeussopimuksen perusteella sellaisissakin asioissa, joita ei alun perin pohjoismaisella tasolla edes luettu ihmisoikeuskysymyksiksi.<sup>97</sup> Esimerkiksi suullisen käsittelyn toimittamista koskevat keskeiset ihmisoikeustuomioistuimen kantaratkaisut ovat koskeneet erityisesti Ruotsia<sup>98</sup>, joka liittyi ensimmäisten valtioiden joukossa Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1952 ilmeisen tietämättömänä siitä, millaiseen sopimukseen se lopulta joutuisi mukautumaan.

Suurimmassa osassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tulevista valituksista vedotaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan.<sup>99</sup> Yksi ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan alaisista keskeisistä valitusasioiden ryhmistä on vuosien saatossa ollut valitukset suullisen käsittelyn toimittamisesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin onkin kehittänyt ja tarkentanut suullisen käsittelyn toimittamiseen kohdistuvia kriteereitä oikeuskäytännössään etenkin 1990-luvun puolivälin jälkeisenä aikana. Uudemmissa ratkaisuisaan ihmisoikeustuomioistuin ei yleisesti ottaen ole pyrkinyt poikkeamaan jo aikaisemmin määrittelemistään linjauksista, mutta se on pyrkinyt tarkentamaan niitä entisestään.<sup>100</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö koskien suullisen käsittelyn toimittamista on kehittynyt ja eriytynyt mielenkiintoisella tavalla. Alkuperäisenä ihmisoikeustuomioistuimen painotuksena oli asianosaiselle miltei prosessuaalisena perusoikeutena ja välttämättömänä kuuluva oikeus saada asiansa käsiteltyksi suullisesti. Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että käsittelyn julkisuus edellyttää välttämättä suullista käsittelyä.<sup>101</sup> Edelleenkin asianosaisen prosessuaalisen oikeuden ensisijaisuutta korostetaan lähtökohtana, mutta ihmisoikeustuomioistuimen uudemmassa oikeuskäytännössä on tuotu esiin myös useita tarkentavia näkökohtia, joiden perusteella

<sup>97</sup> Jyränki 1991, s. 158.

<sup>98</sup> Halila 2003, s. 1303–1304.

<sup>99</sup> White – Ovey 2010, s. 242.

<sup>100</sup> Halila 2003, s. 1303–1304.

<sup>101</sup> Mäenpää 2007, s. 426. Ks. esimerkiksi *Lundevall v. Ruotsi* (12.11.2002) § 34: ”The Court first finds that the entitlement to a ‘public hearing’ in Article 6 § 1 necessarily implies a right to an ‘oral hearing’. However, the obligation under Article 6 § 1 to hold a public hearing is not an absolute one.”

voidaan tehokkaammin arvioida suullisen käsittelyn todellista tarvetta. Suullisen käsittelyn toimittamista arvioitaessa asian kokonaisarvioinnilla onkin erittäin tärkeä merkitys, sillä lähtökohtana ei luonnollisestikaan voi olla täysin tarpeettomien suullisten käsittelyjen toimittaminen.<sup>102</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on muun muassa katsonut, että henkilö voi pätevästi luopua oikeudestaan suulliseen käsittelyyn. Tämän luopumisen tulee kuitenkin tapahtua kiistattomasti, eikä se saa koskaan olla vastoin julkista etua. Suullisesta käsittelystä luopumiseksi voidaan katsoa tietyissä tilanteissa myös se, että henkilö ei pyydä suullista käsittelyä.<sup>103</sup> Koska suullisesta käsittelystä luopuminen voi tapahtua myös niin, että henkilö ei esitä siitä erillistä pyyntöä, on yksilölle asetettu osavastuu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisessa. Suullinen käsittely ei muodosta pakollista prosessin osaa, eikä sitä ole välttämätöntä edes tarjota asianosaiselle. Riittävää on, että järjestelmä mahdollistaa suullisen käsittelyn toimittamisen. Tällä tarkoitetaan niin oikeutta pyynnön tekemiseen kuin tosiasiallista mahdollisuutta sen läpimenemiseen.<sup>104</sup>

Asianosaisen kanta suullisen käsittelyn toimittamisesta ei kuitenkaan jokaisessa tilanteessa voi muodostua ratkaisevaksi. Ensinnäkin suullinen käsittely on mahdollista toimittaa luopumisesta huolimatta, jos esimerkiksi asian tarkempi selvittäminen, prosessin tasapuolisuus ja vastavuoroisuus tai julkisuuden toteuttaminen puoltaa suullisen käsittelyn toimittamista. Toisaalta suullinen käsittely voidaan asianosaisen pyynnöstä huolimatta jättää myös toimittamatta, jos asia ja sen ratkaisuun vaikuttava selvitys ovat luonteeltaan sellaisia, että asian suullinen käsittely ei ole välttämätöntä.<sup>105</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on myös katsonut, että suullisen käsittelyn järjestämistä voi puoltaa asian laatu tai asian erityinen merkitys asianosaiselle. Esimerkiksi henkilön työntekoon, perhesuhteisiin tai asumiseen olennaisesti vaikuttava asia voi olla niin merkityksellinen, että suullinen käsittely tulisi tästä syystä järjestää. Yleensä lastensuojelu-, mielenterveys- ja maastakarkotusasioilla on niin olennainen

---

<sup>102</sup> Mäenpää 2007, s. 427. Kokonaisarvioinnin elementeiksi Mäenpää on nostanut seuraavat seikat: asianosaisen kanta, asian merkitys asianosaiselle, asian tekninen luonne, oikeudellisen selvityksen keskeisyys, selvitystarve, oikeusastejärjestys ja prosessiekonomia.

<sup>103</sup> Ks. *Schuler-Zgraggen v. Sveitsi* (24.6.1993) § 59 sekä *Döry v. Ruotsi* (12.11.2002) § 37: ”A hearing may be dispensed with if a party unequivocally waives his or her right thereto and there are no questions of public interest making a hearing necessary. A waiver can be done explicitly or tacitly, in the latter case for example by refraining from submitting or maintaining a request for a hearing.”

<sup>104</sup> Halila 2000a, s. 244. Ks. *H. v. Belgia* (30.11.1987), jossa Belgian järjestelmä ei tarjonnut mahdollisuutta suulliseen käsittelyyn, ja näin ollen se oli ihmisoikeussopimuksen vastainen.

<sup>105</sup> Mäenpää 2007, s. 426.



merkitys asianosaisen henkilön ja aseman kannalta, että suullista käsittelyä näissä asioissa voidaan pitää jo tästä syystä perusteltuna. Toisaalta, jos asianosaisen vaatimukset tulevat hyväksytyiksi, asialla ei voi olla sellaista erityisen suurta merkitystä asianosaiselle, että suullisen käsittelyn järjestäminen olisi tarpeen.<sup>106</sup>

Kirjallinen menettely on usein ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu hyväksyttäväksi sellaisissa asioissa, joissa asian ratkaiseminen perustuu kirjalliseen lääketieteelliseen selvitykseen tai muuhun hyvin tekniseen selvitykseen.<sup>107</sup> Tällä poikkeuksella on erityistä merkitystä etenkin vakuutus oikeudessa, sillä sen käsittelemissä asioissa selvitys perustuu usein juuri kirjallisiin lääkärinlausuntoihin. Näissä tilanteissa on usein tarkoituksenmukaisempaa, että selvitys otetaan vastaan kirjallisessa muodossa eikä lausunnon antaneita tarvitse enää henkilökohtaisesti kuulla. Kuitenkin jos kysymys on näytön arvioinnista tai sellaisista asioista, jotka eivät tuomioistuimelle annetusta selvityksestä ilmene, tulee suullinen käsittely järjestää asian selvittämiseksi.<sup>108</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen *Bakker*-tuomiossa suullisen käsittelyn järjestämistä puolsi se, että kyseessä ei ollut erityisen tekninen asia, mikä puolestaan olisi voinut puoltaa kirjallista menettelyä.<sup>109</sup>

Suullinen käsittely voi olla perusteltua toimittaa silloin, kun oikeudenkäynnissä on mahdollista esittää tosiasiaselvitystä, jonka esittäminen kirjallisesti tai arviointi pelkästään kirjallisessa muodossa olisi vaikeaa tai jopa mahdotonta. Tällaista selvitystä on erityisesti sellainen selvitys, jonka tavanomainen esitysmuoto on suullinen.<sup>110</sup> Asian selvittämiseksi voi olla myös tarpeen antaa asianosaisille mahdollisuus vastavuoroisesti kommentoida asiassa annettua selvitystä, muuta oikeudenkäyntiaineistoa tai asiaan

---

<sup>106</sup> Mäenpää 2007, s. 430–431. Ks. *L. v. Suomi* (27.4.2000) § 132:”In this respect the Court notes that at no stage of the previous proceedings had there been an oral hearing. In view of this, the nature of the issues and of what was at stake for the applicants, the Court is not satisfied that there were exceptional circumstances which, in the light of the case-law referred to by the Government, would have justified dispensing with a hearing.”

<sup>107</sup> Ks. *Salomonsson v. Ruotsi* (12.11.2002) § 38:”The Court further recognises that disputes concerning benefits under social-security schemes are generally rather technical and their outcome usually depends on the written opinions given by medical doctors. Many such disputes may accordingly be better dealt with in writing than in oral argument.”

<sup>108</sup> Ks. *Elo v. Suomi* (26.9.2006), jonka mukaan suullista käsittelyä lausunnot antaneiden lääkäreiden kuulemista varten ei ollut tarvetta järjestää. Toisin ratkaisussa *Kaura v. Suomi* (23.6.2009), jonka mukaan suullinen käsittely olisi tullut järjestää, sillä asianosaisen ja työnantajan lausumien uskottavuutta ei voitu arvioida kirjallisessa menettelyssä.

<sup>109</sup> Ks. *Bakker v. Itävalta* (10.4.2003) § 30:”He had in his complaints to the Administrative Court requested an oral hearing and there is nothing to show that the subject matter of the dispute was such a nature, for instance a highly technical issue, that it was better dealt with in written proceedings.”

<sup>110</sup> Ks. *Lundevall v. Ruotsi* (12.11.2002), jossa ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että suullinen käsittely olisi tullut järjestää, koska asian ratkaisu liittyi asianosaisen puhevamman arviointiin tuomioistuimessa.

liittyviä oikeudellisia näkökohtia.<sup>111</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä erityiseksi syyksi järjestää suullinen käsittely on katsottu myös tilanne, jossa kirjallinen aineisto on ristiriitaista, puutteellista tai sillä tavoin epäselvää, että asiaa ei sen perusteella voi ratkaista.<sup>112</sup> Jos asiaan sisältyy kuitenkin vain sellaisia oikeus- tai tosiasiakysymyksiä, jotka on mahdollista ratkaista ainoastaan kirjallisten asiakirjojen pohjalta, ei suullista käsittelyä ole tarkoituksenmukaista järjestää.

Suullisen käsittelyn toimittamisen tarvetta vähentää se, että asiassa tulee käsiteltäväksi ainoastaan oikeuskysymysten arviointi. Tämä voi johtua joko siitä, että valitus itsessään koskee ainoastaan oikeuskysymystä tai siitä, että tosiasiakysymyksen arviointi jää tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle.<sup>113</sup> Jos prosessi koskee ainoastaan oikeuskysymyksen arviointia, suullinen käsittely pystynee vain harvoin tuomaan sellaista merkityksellistä lisäselvitystä oikeus- tai tosiasiakysymyksiin, joka ei selviäisi kirjallisessa menettelyssä. Tyypiesimerkkinä ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on suullisen käsittelyn toimittaminen ylemmässä tuomioistuinasteessa. Useissa oikeusjärjestyksissä ylimmän tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle jää tosiasiakysymysten arviointi, ja näin ollen tuomioistuimen toimivalta koskee ainoastaan oikeuskysymyksiä, jotka on mahdollista käsitellä kirjallisessa menettelyssä ilman suullista käsittelyvaihetta.<sup>114</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että ylemmissä oikeudenkäyntiasteissa suullisen käsittelyn vaatimuksesta on mahdollista poiketa myös sillä edellytyksellä, että suullinen käsittely on toimitettu ensimmäisessä muutoksenhakuvaiheessa

---

<sup>111</sup> Mäenpää 2007, s. 433.

<sup>112</sup> Ks. *Salomonsson v. Ruotsi* (12.11.2002) § 39: ”However, the physicians giving their opinion in the case were not in agreement; as regards the applicant’s consumption of fluids, two of them considered that his handicap necessitated an increased consumption whereas the other two contended that there was no such need. In requesting an oral hearing, the applicant stated that he wished to be heard about, inter alia, the costs of his consumption of fluids. In these circumstances, it appears that an oral hearing could have provided information of relevance to the determination of the case.”

<sup>113</sup> Ks. *Sigurþór Arnarsson v. Islanti* (15.7.2003) § 30: ”According to the Court’s case-law, leave-to-appeal proceedings and proceedings involving questions of law, as opposed to questions of fact, may comply with the requirements of Article 6 § 1, although the appellant was not given an opportunity of being heard in person by the appeal or cassation court. Moreover, even if the court of appeal has full jurisdiction to examine both points of law and of fact, Article 6 § 1 does not always require a right to a public hearing or, if a hearing takes place, a right to be present in person.” Ks. myös *Strömblad v. Ruotsi* (11.2.2003), jossa EIT kiinnitti huomiota siihen, että valituksen kohteena olevan korvauksen määrän vahvistamisessa käytettävä menetelmä oli selvästi määritelty sovellettavan lain säännöksissä ja määrä oli perustunut välittömästi näiden säännösten soveltamiseen. Muuten valitus koski pelkästään oikeudellisia seikkoja, joista oli ollut sopivampaa lausua kirjallisesti.

<sup>114</sup> Bull 2005, s. 189 ja Danelius 1998, s. 167. Ks. *Axen v. Saksa* (8.12.1983), jossa suullinen käsittely oli toimitettu kahdessa alemmassa oikeusasteessa, ja korkeimman oikeuden (*Bundesgerichtshof*) toimivalta oli rajoitettu koskemaan vain oikeuskysymyksiä. Oikeutta suulliseen käsittelyyn ei ollut.

asianmukaisesti.<sup>115</sup> Päävastuu suullisen käsittelyn järjestämisessä on siis ensimmäisenä oikeudenkäyntiasteena toimivalla hallintotuomioistuimella. Jos suullista käsittelyä ei toimiteta ensimmäisessä oikeudenkäyntiasteessa, voi tämä korjaantua vielä ylemmässä asteessa, jos tässä vaiheessa toimitetaan asianmukainen suullinen käsittely, ja tuomioistuimella on riittävän laaja toimivalta asian tutkimiseen.<sup>116</sup> Vaikka suullista käsittelyä ei olisikaan toimitettu ensimmäisessä muutoksenhakuvaiheessa, sen toimittaminen ei kuitenkaan välttämättä ole enää perusteltua ylemmässä oikeusasteessa.<sup>117</sup> *Hoppe*-tuomion mukaan tähän arviointiin vaikuttaa myös käsittelyn joutuisuus sekä tehokkuus. Lisäedellytyksenä kuitenkin on, että suullinen käsittely ei saa tuoda merkittävää lisäselvitystä ensimmäisessä asteessa esitettyyn selvitykseen.<sup>118</sup> Jos asia käsitellään vain yhdessä oikeusasteessa, on oikeus suulliseen käsittelyyn vahva pääsääntö. Kun oikeudenkäynnissä on kyse selvityksen uskottavuudesta tai todisteiden arvioinnista, jolla on erityistä merkitystä asian ratkaisun kannalta, suullinen käsittely on yleensä tarpeen, jotta oikeudenmukainen oikeudenkäynti ylemmässä oikeudenkäyntiasteessa voi toteutua.<sup>119</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt oikeuskäytännössään huomiota myös tehokkuuteen, taloudellisuuteen sekä asian käsittelyssä vaadittavaan erityiseen huolellisuuteen tekijöinä, jotka saattavat toimia perusteina kirjalliselle menettelymuodolle.<sup>120</sup> Vaikka näitä perusteita voidaan käyttää arvioitaessa suullisen käsittelyn tarvetta, eivät nämä näkökohdat kuitenkaan yksinomaisesti tai keskeisesti voi määrittää yksilön oikeutta suulliseen käsittelyyn varsinkaan silloin, kun asianosainen on pyytänyt suullisen käsittelyn toimittamista. Tuomioistuimen on tarkkaan punnittava suullisen käsittelyn tarvetta ja otettava huomioon myös muut asiaan vaikuttavat näkökohdat.<sup>121</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on otettu huomioon myös

---

<sup>115</sup> Ks. *Ekbatani v. Ruotsi* (26.5.1988) §§ 27–28 ja *Helmers v. Ruotsi* (29.10.1991) § 36: ”The absence of a hearing before a second or third instance may be justified by the special features of the proceedings at issue, provided a hearing has been held at the first instance.”

<sup>116</sup> Ks. *Kolb et. al. v. Itävalta* (17.4.2003) § 60: ”The Court reiterates that, in a case like the present one, it is sufficient for compliance with Article 6 § 1 if the lack of a public hearing before a lower instance is remedied in the course of subsequent control to be carried out by a ‘judicial body that has full jurisdiction’.”

<sup>117</sup> Mäenpää 2007, s. 436. Ks. *Salomonsson v. Ruotsi* (12.11.2002) § 37 ja *Lundevall v. Ruotsi* (12.11.2002) § 37: ”It acknowledges that, in the interests of the proper administration of justice, it is normally more expedient that a hearing is held already at first instance rather than only before the appellate court. Depending on the circumstances of the case, it might therefore be acceptable to reject a request for a hearing upon appeal, although no such hearing has been held at first instance.”

<sup>118</sup> Ks. *Hoppe v. Saksa* (5.12.2002) § 63–64.

<sup>119</sup> Bull 2005, s. 184. Ks. *Ekbatani v. Ruotsi* (26.5.1988) § 32.

<sup>120</sup> Ks. *Döry v. Ruotsi* (12.11.2002) § 41: ”Moreover, it is understandable that in this sphere the national authorities should have regard to the demands of efficiency and economy.”

<sup>121</sup> Mäenpää 2007, s. 437.

oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn.<sup>122</sup> Tämäkään vaatimus ei kuitenkaan voi automaattisesti syrjäyttää oikeutta suulliseen käsittelyyn.<sup>123</sup>

Suullisen käsittelyn toimittamista koskevassa oikeuskäytännössä ei selvästikään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimesta ole pyritty yksilön aseman turvaamiseen hinnalla millä hyvänsä, vaan tilanteen mukaan on pyritty järkevän kokonaissuojan toteutumiseen. Kansallisille tuomioistuimille ei ole asiassa jätetty kovinkaan laajaa harkintavaltaa, ja sitä tulee käyttää yksilönsuojan ehdoilla. Harkinnanvara on vaikuttavia seikkoja on hallintolainkäyttöjärjestelmän yleinen luonne ja asianomaisen tuomioistuimen rooli tässä järjestelmässä. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota tapauksen erityispiirteisiin, asian laatuun, asiassa vedottuihin seikkoihin sekä siihen, millaista oikeusturvaa yksilö on saanut asian eri käsittely vaiheissa.<sup>124</sup>

Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pyrkinyt luomaan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan soveltamiselle selkeät raamit, on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön sirpaleisuutta ja tulkintalinjojen vähittäistä paljastumista myös aiheellisesti arvosteltu oikeuskirjallisuudessa. Muun muassa Siitari-Vanne on väitöskirjassaan esittänyt, että hallintolainkäytön menettelysäännösten kehittämisessä ei tulisi jäädä odottamaan ”Euroopan äänen” selkiytymistä ja vasta tämän jälkeen ryhtyä korjaamaan menettelysäännöksiä toteutuneen oikeuskehityksen mukaisiksi. Etenkään kehittämisideoita ei hänen mukaansa tulisi jäädä odottamaan vain Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmää koskevista ratkaisuista.<sup>125</sup> Tähän Siitari-Vanteen esittämään näkemykseen on helppo yhtyä.

### **3.3 Perustuslain 21 § suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen**

Oikeusturva on nykyisin kaikille kuuluva keskeinen perusoikeus, joka turvataan niin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa kuin perustuslaissa. Vuoden 1919 hallitusmuodon perusoikeusjärjestelmä ei kuitenkaan nykyisen perusoikeusjärjestelmän tavoin tuntenut vielä oikeusturvatakeita, vaikka silloisen hallitusmuodon II luvun otsikko kuuluikin ”Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva”.

<sup>122</sup> Ks. *Poulain de Saint Père v. Ranska* (28.11.2006) § 32: ”D’autres considérations, dont le droit à un jugement dans un délai raisonnable et la nécessité en découlant d’un traitement rapide des affaires inscrites au rôle, peuvent entrer en ligne de compte pour déterminer si des débats publics correspondent à un besoin.”

<sup>123</sup> Ks. *Göç v. Turkki* (11.7.2002) § 51.

<sup>124</sup> Halila 2000a, s. 242.

<sup>125</sup> Siitari-Vanne 2005, s. 27.

Hallitusmuodon 13 § sisälsi lähinnä säännöksen siitä, että kansalaista ei saa tuomita muussa oikeudessa kuin siinä, jonka alainen hän lain mukaan on. Hallitusmuodon 13 §:ää täydensi vielä hallitusmuodon 60 §, jossa kiellettiin satunnaisten tuomioistuinten asettaminen, sekä eräät muut yksittäiset hallitusmuodon oikeusturvaan liittyvät säännökset. Vuoden 1919 hallitusmuodon aikaan oikeusturva toteutettiin lähinnä tavallisilla laeilla.<sup>126</sup>

Oikeusturvasta sääntely muuttui 1990-luvun taitteessa, kun Suomi liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen, joka sisältää yksityiskohtaiset säännökset oikeusturvatakeista. Jo ennen ihmisoikeussopimukseen liittymistä Suomessa oli pitkään maan sisäisesti tavoiteltu oikeudenkäynnin keskeisten osa-alueiden saattamista perusoikeuspuolelle, mutta todellinen muutos tilanteessa tapahtui vasta vuonna 1989, kun valtioneuvosto asetti perusoikeuskomitean hallitusmuodon II luvun kokonaisuudistusta varten.<sup>127</sup>

Hallitusmuodon (969/1995) uudistettuun perusoikeuslukuun sisällytettiin oma säännös hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeista (HM 16 §). Tällä oikeusturvasäännöksellä on ehkä kaikista perusoikeuksista läheisin yhteys kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, sillä sen lähimmät esikuvat ovat YK:n KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen määräykset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.<sup>128</sup> Hallitusmuodon 16 §:ää vastaava säännös on otettu nykyisen perustuslain (731/1999) 21 §:ään:

PL 21 §

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä 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.

Perusoikeusuudistusta valmisteltaessa kiinnitettiin huomiota siihen, että perustuslaistamme puuttuivat yksilön näkökulmasta kirjoitetut säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hallinnon periaatteista, mikä oli yksi selvimmistä eroista Suomen perusoikeusluettelon sekä kansainvälisen

<sup>126</sup> Saraviita 2005, s. 477.

<sup>127</sup> Halila 2000a, s. 130–131.

<sup>128</sup> Aer 2003, s. 21 ja Hallberg 2001, s. 29.

perustuslakikäytännön ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten välillä.<sup>129</sup> Oikeussuojatakeiden joukossa vaille erillistä mainintaa jätettiin kuitenkin muun muassa oikeus suulliseen käsittelyyn. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan oikeuden suulliseen käsittelyyn katsotaan kuitenkin tästä huolimatta sisältyvän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteen piiriin. Sen konkreettinen järjestely ja rajoitukset on tarkoitettu jätettäväksi lailla tarkemmin säädeltäväksi.<sup>130</sup>

Perustuslain 21 §:n tulkinta määräytyy pitkälle Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tulkintojen mukaan. Näin ollen tulkittaessa perustuslain 21 §:ää tulee samalla pitää silmällä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskehitystä.<sup>131</sup> Tämä ei sinällään ole erikoista, sillä oikeusturvasäännöksen valmistelun ajoittuminen ihmisoikeussopimuksen allekirjoittamisen hetkiin kytki valmistelun tuoreeltaan ihmisoikeussopimukseen. Tärkeä ero Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan sekä perustuslain 21 §:n välillä on kuitenkin se, että perusoikeussäännöksen suoja ulottuu kaikkiin hallintoprosessissa käsiteltäviin asioihin. Perusoikeussäännöksessä ei siis ole tehty ihmisoikeussopimuksen tapaan rajoitusta siviilioikeudellisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Näin ollen esimerkiksi virkamies- tai veroasiaa koskevassa hallintoprosessissa voi perustuslain 21 §:n perusteella olla oikeus suulliseen käsittelyyn, vaikka ihmisoikeussopimusta ei vastaaviin tapauksiin välttämättä soveltamisalan rajoituksesta johtuen voida soveltaa.<sup>132</sup> Suomessa edellä kuvatuin tavoin vahvaksi muodostettu perusoikeusjärjestelmä vähentää luonnollisesti ihmisoikeuksien merkitystä kansallisessa järjestelmässä.

## 4 VERTAILEVIA NÄKÖKOHTIA SUULLISEEN KÄSITTELYYN

### 4.1 Eurooppalaisten hallintolainkäyttäjärjestelmien monimuotoisuudesta

Hallintolainkäyttäjärjestelmien historiallinen kehitys Euroopan valtioissa on ollut monimuotoista, mistä johtuen eurooppalaisten hallintolainkäyttäjärjestelmien perusrakenteet ovat useissa valtioissa muodostuneet toisistaan poikkeaviksi. Myös varsin samankaltaisilta vaikuttavien järjestelmien välillä voi olla useita muunnelmia. Hallintolainkäyttäjärjestelmiä voidaan vertailla ja ryhmitellä järjestelmiin kuuluvien peruspiirteiden kautta. Näitä peruspiirteitä vertailemalla on mahdollista selvittää

<sup>129</sup> KM 1992:3, s. 206.

<sup>130</sup> KM 1992:3, s. 212 ja HE 309/1993 vp, s. 74.

<sup>131</sup> Saraviita 2005, s. 478.

<sup>132</sup> Mäenpää 2007, s. 421.

pääpiirteittäin myös niitä hallintolainkäyttöjärjestelmien ominaisuuksia, jotka usein keskeisesti vaikuttavat siihen, käsitelläänkö hallintoasioita koskevat valitukset ja kanteet tuomioistuimessa suullisessa vai kirjallisessa menettelyssä.

Hallintolainkäyttöjärjestelmiä voidaan ryhmitellä muun muassa seuraavilla perusteilla: tuomioistuinjärjestelmä, oikeusjärjestelmä, viranomaisen asema prosessissa ja prosessin muoto.<sup>133</sup> Useissa Euroopan valtioissa hallintolainkäyttö on annettu erillisten hallintotuomioistuinten hoidettavaksi (esim. Ranska, Saksa ja Ruotsi). Toisaalta hallintoasioita koskevat valitukset ja kanteet on voitu uskoa myös yleisille tuomioistuimille, jolloin erillistä hallintotuomioistuinjärjestelmää ei ole luotu. Tämä on tyypillistä erityisesti *common law* -järjestelmään kuuluville valtioille (esim. Iso-Britannia), sillä anglosaksisessa *common law* -järjestelmässä ja mannereurooppalaisessa *civil law* -järjestelmässä hallintolainkäytön järjestämiselle on asetettu hyvin poikkeavat lähtökohdat.<sup>134</sup> Erillistä hallintotuomioistuinjärjestelmää ei ole luotu myöskään esimerkiksi Tanskassa ja Norjassa. Viranomaisen asema hallintoprosessissa vaihtelee pääsääntöisesti sen mukaan, kuinka paljon hallintoprosessi muistuttaa siviiliprosessia. Yleensä niissä valtioissa, joissa hallintoprosessi samaistetaan siviiliprosessiin, edellytetään asianosaisilta suurempaa aktiivisuutta (esim. Tanska ja Iso-Britannia).<sup>135</sup>

*Common law* -järjestelmään kuuluvissa valtioissa sekä muissa valtioissa, joissa ei ole erillisiä hallintotuomioistuimia, hallintoprosessi on usein muotoutunut hyvin samankaltaiseksi siviiliprosessin kanssa. Toisaalta myös Saksassa, jossa on erillinen hallintotuomioistuinjärjestelmä, hallintoprosessi muistuttaa merkittävässä määrin siviiliprosessia. Hallintoprosessin muistuttaessa siviiliasian käsittelyä on todennäköistä, että prosessin pääsääntöinen menettelymuoto on suullinen. Useissa valtioissa (esim. Saksassa ja Iso-Britanniassa) tuomioistuinkäsittelyä edeltämään on kuitenkin kehitetty hallinnon sisällä tapahtuva itseoikaisu, oikaisuvaatimusmenettely tai jokin muu vastaava vaihe<sup>136</sup>, joka voi keventää tuomioistuimille tulevien ja suulliseen käsittelyyn päätyvien asioiden määrää. Erillisen hallintotuomioistuinjärjestelmän omaksuneissa valtioissa (esim. Ranska, Suomi ja Ruotsi) hallintoprosessin pääsääntöinen menettelymuoto on yleensä kirjallinen. Harvoissa valtioissa pääsäännöksi muodostunut menettelymuoto on kuitenkin ehdoton, sillä yleensä kirjallista ja suullista käsittelyä voidaan hyödyntää

<sup>133</sup> OMTR 2009:19, s. 48–49.

<sup>134</sup> OMML 4/2011, s. 39.

<sup>135</sup> OMML 4/2011, s. 39–40.

<sup>136</sup> OMML 4/2011, s. 30.

pääsääntöä täydentäen. Esimerkiksi Ranskassa hallintoprosessi on pääasiassa kirjallista, mutta myös kirjallista menettelyä täydentävä suullinen käsittely on mahdollinen.<sup>137</sup>

Hallintolainkäyttöjärjestelmässä omaksutut perusrakenteet voivat siis antaa viitteitä hallintoprosessissa omaksutusta menettelymuodosta. Euroopassa omaksuttujen menettelymuotojen toimivuudesta ei kuitenkaan ole tehty tarkempaa vertailua ja tutkimusta. Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava, että sellaisissa valtioissa, joissa hallintolainkäyttö on annettu yleisten tuomioistuinten hoidettavaksi, tuomioistuinten toiminta painottunee yleensä varsin merkittävällä tavalla rikos- ja siviiliasioihin muiden asioiden kustannuksella. Tällaisessa tilanteessa muiden kuin rikos- ja siviiliasioiden oikeussuoja voi jäädä turhan vähäiseksi, minkä vuoksi näissä valtioissa on pyritty etsimään uudenlaisia ratkaisuja oikeussuojan tehostamiseksi. Ratkaisuja haettaessa erityistä kiinnostusta on osoitettu muun muassa Suomen järjestelmää kohtaan.<sup>138</sup>

## **4.2 Suullinen käsittely Ruotsin yleisissä hallintotuomioistuimissa**

### *4.2.1 Hallintolainkäyttöjärjestelmän kehityspiirteitä*

Suomalainen hallintolainkäyttöjärjestelmä muistuttaa merkittävällä tavalla ruotsalaista hallintolainkäyttöjärjestelmää. Yhteneväisyyttä selittää muun muassa se, että molemmissa valtioissa tuomioistuinjärjestelmä perustuu toisistaan erillisille hallintotuomioistuimille ja yleisille tuomioistuimille. Tämän lisäksi Suomi on omaa hallintolainkäyttöjärjestelmäänsä kehittäessään seurannut tiiviisti ruotsalaisen hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittymistä ja muun muassa tätä kautta saanut vaikutteita Ruotsista.<sup>139</sup> Ruotsin lisäksi suomalainen hallintolainkäyttömenettely on saanut vaikutteita myös muun muassa Saksasta ja Ranskasta.<sup>140</sup> Siitä huolimatta, että järjestelmät muistuttavat huomattavasti toisiaan, on niiden välillä myös eroavaisuuksia. Järjestelmien eroavaisuuksia, ja samalla myös samankaltaisuuksia, voidaan selittää muun muassa historiallisella kehityksellä, ihmisoikeusajattelun vaikutuksilla sekä muista valtioista saaduilla vaikutteilla.

<sup>137</sup> OMTR 2009:19, s. 45.

<sup>138</sup> Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2012, Pekka Vihervuoren esipuhe, s. 3.

<sup>139</sup> Ks. esimerkiksi Vilkkonen 1971, jossa Vilkkonen käsitteli ruotsalaisen hallintolainkäytön uudistamista 1970-luvulla.

<sup>140</sup> OMML 4/2011, s. 30.



Kuten Suomessa, myös Ruotsissa hallintolainkäytöstä ennen hallintotuomioistuinten perustamista vastasivat suurelta osin hallintoviranomaiset. Kehitys on molemmissa valtioissa kulkenut varsin hitaasti hallintotuomioistuinten muodostamisen suuntaan.<sup>141</sup> Asteittaisen hallintotuomioistuinten muodostamisen johdosta Ruotsissa heräsi 1970-luvulle tultaessa tarve koota hallintolainkäyttöä koskevat menettelysäännökset yhteen lakiin, sillä aikaisemmat hallintolainkäyttöä koskeneet säännökset olivat lähinnä satunnaisia ja osittain käytännön kautta kehittyneitä. Lisäksi hallintolainkäyttömenettely perustui osittain oikeudenkäymiskaaren (*rättegångsbalken (1942:740)*) soveltamiseen.<sup>142</sup> *Förvaltningsdomstolskommittén* mukaan myös hallintotuomioistuinten kasvanut vastuu sekä hallintotuomioistuimia kohtaan kasvaneet vaatimukset osoittivat tarvetta hallintolainkäyttömenettelyn uudistamiseen.<sup>143</sup>

Vuonna 1972 Ruotsissa tulikin voimaan hallintoprosessilaki (*förvaltningsprocesslagen (1971:291)*), jossa säädettiin ensimmäistä kertaa yhtenäisesti hallintoprosessissa noudatettavasta menettelystä. Hallintoprosessilaki koski menettelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa (*regeringsrätten*), joka oli aloittanut Ruotsissa toimintansa vuonna 1909, ja kamarioikeuksissa (*kammarrätter*). Ennen hallintoprosessilain säätämistä ainoastaan menettelystä kamarioikeudessa oli ollut olemassa joitakin säännöksiä, joissa menettelymuodot perustuivat valitusprosessiin hovioikeudessa.<sup>144</sup> Läänioikeudet (*länsrätter*) perustettiin Ruotsissa vasta hallintoprosessilain säätämisen jälkeen vuonna 1979, joten menettelystä läänioikeuksissa on aina säännelty hallintoprosessilaissa.<sup>145</sup> Läänioikeuksien perustamisen myötä Ruotsin hallintolainkäyttöjärjestelmä muuttui kolmiportaiseksi, kun keskiasteen hallintotuomioistuimina toimivat kamarioikeudet ja ylimpänä hallintotuomioistuimena korkein hallinto-oikeus.

Hallintoprosessilain valmistelu oli alkanut Ruotsissa jo 1960-luvulla asiantuntijavalmistelulla, jossa syntyi kaksi mietintöä. Ensimmäisessä mietinnössä vuodelta 1964 (SOU 1964:27) ehdotettiin, että sekä hallintolainkäytöstä että hallintomenettelystä säädettäisiin yhtenäisesti. Vuoden 1966 mietinnössä (SOU 1966:70) *förvaltningsdomstolskommittén* päätyi lopulta kuitenkin sille kannalle, että hallintolainkäyttömenettelystä tulisi säännellä itsenäisessä laissa hallintomenettelyn kanssa yhtenäisen sääntelyn sijaan.<sup>146</sup> Itsenäisen hallintoprosessilain valmistelu ei

<sup>141</sup> Vilkkonen 1971, s. 485.

<sup>142</sup> Bull 2005, s. 193.

<sup>143</sup> Prop. 1971:30 B, s. 14.

<sup>144</sup> Bylander 2006, s. 126.

<sup>145</sup> Bylander 2005, s. 134–135.

<sup>146</sup> Halila 2000a, s. 92.

kuitenkaan ollut helppoa, sillä sen laatimista vaikeutti muun muassa hallintotoiminnan monimuotoisuuden huomioon ottaminen ja se, että hallintoprosessilaille ei ollut löydettävissä soveltuvaa esikuvaa.<sup>147</sup> Lisäksi hallintoprosessilain säännöksiltä vaadittiin erityistä joustavuutta johtuen hallintotuomioistuinten kaksoisroolista sekä tuomioistuimina että hallintoviranomaisina.<sup>148</sup> Myöhemmin *förvaltningsdomstolskommittén* ehdotukset johtivat kuitenkin lainsäädäntötoimiin, ja vuonna 1971 säädettiin Ruotsin hallintoprosessilaki (*förvaltningsprocesslagen, FPL*), johon otettiin merkittävimmät säännökset menettelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja kamarioikeuksissa.<sup>149</sup> Hallintoprosessilakiin sisältyi näin ollen säännökset muun muassa asianosaisen ja viranomaisen kuulemisesta, kustannusten korvaamisesta, todistuskeinoista, valitusajasta sekä muutoksenhakuluvan ehdoista.<sup>150</sup>

1970-luvun alussa säädetty hallintoprosessilaki sääntelee hallintoprosessia Ruotsissa myös nykyisin, tosin lain alkuperäinen muoto on vuosikymmenten saatossa luonnollisesti kokenut suuria muutoksia.<sup>151</sup> Hallintoprosessilaki sääntelee lainkäyttöä yleisissä hallintotuomioistuimissa, jotka vuoden 2010 hallintoprosessilain uudistuksesta (2010:1400) lähtien ovat korkein hallinto-oikeus (*Högsta förvaltningsdomstolen*), kamarioikeudet (*kammarrätt*) sekä hallinto-oikeudet (*förvaltningsdomstol*). Vaikka nämä tuomioistuimet vastaavatkin pääpiirteiltään suomalaisia yleisiä hallintotuomioistuimia, poikkeaa niiden toimiala kuitenkin eräiltä olennaisilta osiltaan Suomen yleisten hallintotuomioistuinten toimialasta. Ensinnäkin toimiala poikkeaa sen vuoksi, että Ruotsin yleisissä hallintotuomioistuimissa käsitellään myös sosiaaliavustusta- ja vakuutusta koskevat asiat.<sup>152</sup> Toiseksi Ruotsissa on viime vuosien aikana perustettu tiettyjä asiaryhmiä koskien erityistuomioistuimia, kuten maa- ja ympäristötuomioistuimet (*mark- och miljödomstol*) sekä maahanmuuttotuomioistuimet (*migrationsdomstol*), minkä vuoksi yleisten hallintotuomioistuinten toimiala on näissä asioissa rajoitettu.<sup>153</sup>

<sup>147</sup> Vilkkonen 1971, s. 502.

<sup>148</sup> Prop. 1971:30 B, s. 290.

<sup>149</sup> Prop. 1971:30 A, s. 2.

<sup>150</sup> Vilkkonen 1971, s. 504.

<sup>151</sup> Yksi merkittävimmistä muutoksista ruotsalaisessa hallintoprosessissa on ollut virallisperiaatteen noudattamisesta luopuminen, joka toteutettiin Ruotsissa vuonna 1996 hallintoprosessilain muutoksella (1995:1692). Nykyinen hallintoprosessi perustuu näin ollen kaksiasianosaissuhteelle (FPL 7a §), vaikka asian viimekätinen selvittäminen onkin jätetty tuomioistuimen vastuulle (FPL 8 §). Ks. Halila 2000a, s. 276–278.

<sup>152</sup> OMMML 4/2011, s. 31.

<sup>153</sup> Ruotsin tuomioistuinlaitoksen www-sivusto, <<http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Snabbguide-over-Sveriges-Domstolar/>>, 11.12.2013.

Oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä sääntely on Ruotsin ja Suomen välillä poikennut viimeisen parin vuosikymmenen aikana melko voimakkaasti toisistaan, sillä Ruotsin perustuslaista (*regeringsform (1974:152)*) puuttui hyvin pitkään perustuslain tasoinen säännös oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Vuoden 2011 alussa Ruotsissa tuli kuitenkin voimaan perustuslain muutos (2010:1408), jossa perustuslain 2 luvun 11.2 §:ään kirjattiin oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa.<sup>154</sup> Uudelle perustuslain säännökselle on tarkoitus antaa itsenäinen merkitys suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan 6 artiklaan.<sup>155</sup> Kuten Suomen perustuslain 21 §:ää, myöskään Ruotsin uutta perusoikeussäännöstä ei ole rajoitettu koskemaan ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklassa tarkoitettuja asioita, vaan säännös koskee kaikkia tuomioistuinasioita.<sup>156</sup>

#### 4.2.2 Hallintoprosessin pääsääntönä kirjallinen menettely

Kuten aiemmin on jo todettu, hallintolainkäytöstä ennen hallintotuomioistuinten perustamista vastasivat Ruotsissa suurelta osin hallintoviranomaiset. Tästä syystä hallintolainkäytön menettelymuodot muotoutuivat Ruotsissa hyvin samankaltaisiksi hallintoviranomaisten menettelyn kanssa, mistä johtuen hallintolainkäyttömenettely kehittyi pääasiassa kirjalliseksi.<sup>157</sup> Kirjallisen menettelyn pääsääntöisyydestä huolimatta hallintoprosessilakia valmisteltaessa keskeiseksi osaksi hallintolainkäyttömenettelyn uudistamista nousi myös suullisten käsittelyjen merkityksen arviointi osana hallintoprosessia.

Hallinto-oikeudellisen oikeusturvan kehittämistarpeesta oli Ruotsissa keskusteltu jo 1940-luvulta lähtien, minkä johdosta vuonna 1955 valmistui mietintö *Administrativ rättsskydd* (SOU 1955:19), joka oli jatkoa vuoden 1946 mietinnölle *Förvaltningsförfarandet* (SOU 1946:69). Näissä mietinnöissä nostettiin esiin muun muassa yksilön prosessuaalisten oikeuksien arviointi, kuten yksilön osallistuminen asian selvittämiseen esittämällä kannanottoja, selvityksiä ja vaatimuksia. Samassa yhteydessä nousi esiin myös vaatimus suullisten käsittelyjen tarpeen arvioimisesta.<sup>158</sup> Edellä mainittujen mietintöjen pohjalta ei tässä vaiheessa kuitenkaan ryhdytty suullista

<sup>154</sup> Regeringsform 2 kap. 11 § 2 st.”En rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Förhandling vid domstol ska vara offentlig.”

<sup>155</sup> Prop. 2009/10:80, s. 160.

<sup>156</sup> Prop. 2009/10:80, s. 162.

<sup>157</sup> Bull 2005, s. 193.

<sup>158</sup> Halila 2000a, s. 56–59. SOU 1955:19, s. 89 ja SOU 1946:69 s. 94 ss.

käsittelyä koskeviin uudistustoimenpiteisiin, mistä johtuen hallintoprosessilakia valmisteltaessa asiaan kiinnitettiin varsin suurta huomiota.<sup>159</sup> Ruotsin hallintoprosessilain esitöistä onkin luettavissa, että suullisen käsittelyn toimittamisesta arvioitiin tulevan varsin tavallinen osa hallintoprosessia etenkin silloin, kun asianosaisen sitä vaatii.<sup>160</sup>

Menettelymuodon valinnasta ja suullisen käsittelyn toimittamisesta yleisissä hallintotuomioistuimissa säädettiin Ruotsin hallintoprosessilain 9 §:ssä, joka nykyisin osin muutetussa muodossaan kuulu seuraavalla tavalla:

FPL 9§

Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

I kammarrätt och förvaltningsrätt skall muntlig förhandling hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen ej är obehövlig och ej heller särskilda skäl talar mot det.

Muita suulliseen käsittelyyn liittyviä säännöksiä hallintoprosessilaissa ovat hallintoprosessilain 14–17 §:t, joissa säädetään muun muassa suulliseen käsittelyyn kutumisesta, ääniyhteyden tai kuva- ja ääniyhteyden käyttämisestä, kulujen korvaamisesta, käsittelyn julkisuudesta sekä suullisen käsittelyn taltioinnista. Hallintoprosessilain 25 §:ssä säädetään lisäksi todistajan ja asiantuntijan kuulemisesta sekä ääniyhteyden tai ääni- ja kuvayhteyden käyttämisestä todistajan tai asiantuntijan kuulemisessa.

Ruotsin hallintoprosessilain 9.1 §:n mukaan menettely on kirjallista. Tämä säännös ilmaisee ruotsalaisessa hallintoprosessissa kautta historian vallinneen selkeän pääsäännön, jonka mukaan menettely hallintotuomioistuimissa normaalitilanteessa on kirjallista.<sup>161</sup> Pääsääntöä täydentämään on kuitenkin otettu 9.2 ja 9.3 §:n säännökset, jotka koskevat suullisen käsittelyn toimittamisen edellytyksiä. Hallintoprosessilakia valmisteltaessa näitä suullista käsittelyä koskevia säännöksiä ei katsottu voitavan sivuuttaa, sillä suullisen käsittelyn uskottiin olevan tärkeä erityisesti asian selvittämisen kannalta kirjallista menettelyä täydentävänä vaiheena. Kirjallisen menettelyn päämenettelymuotona säilyttämisen puolesta katsottiin kuitenkin puhuvan erityisesti vaatimus nopeasta, halvasta sekä helposta hallintoprosessista.<sup>162</sup>

<sup>159</sup> Halila 2000a, s. 93.

<sup>160</sup> Bull 2005, s. 195 ja prop. 1971:30 B, s. 531–537.

<sup>161</sup> Prop. 1971:30 B, s. 531.

<sup>162</sup> Prop. 1971:30 B, s. 535.

Hallintoprosessilain 9.2 §:n mukaan suullinen käsittely voidaan toimittaa tiettyä kysymystä koskien silloin, kun sen voidaan katsoa olevan eduksi asian selvittämisessä tai edistävän asian nopeaa ratkaisemista. Säännöksen jälkimmäinen osa asian nopeasta ratkaisemisesta lisättiin säännökseen vuonna 1983, kun Ruotsissa pyrittiin kehittämään nopeammaksi sellaisten veroasioiden käsittelyä, joihin liittyi rikosepäily.<sup>163</sup> Lisäys otettiin säännökseen lähinnä selvennykseksi hallintotuomioistuimissa jo vallitsevasta käytännöstä, ja se oli vain yksi monista toimenpiteistä, joilla nopeammat käsittelyajat verorikosasioissa (*skattebrottmål*) pyrittiin saavuttamaan.<sup>164</sup>

Hallintoprosessilain valmisteluaineistossa on nostettu esiin erityisesti kolme tilannetta, joissa suullisen käsittelyn toimittamisen voidaan katsoa olevan eduksi asian selvittämisessä. Ensinnäkin suullisessa käsittelyssä on mahdollista kuulla todistajia, asiantuntijoita tai asianosaisia henkilökohtaisesti. Toiseksi kuuleminen voi olla tarpeen myös sellaisessa tilanteessa, jossa asianosainen kokee vaikeaksi asiansa esittämisen kirjallisesti. Kolmanneksi suullinen käsittely voi olla tarpeen toimittaa osapuolten näkemysten selvittämiseksi. Viimeiseksi mainitussa tilanteessa suullisen käsittelyn katsotaan olevan ”valmistelevan luontoinen”.<sup>165</sup> Valmistelevassa suullisessa käsittelyssä käsittely rajoitetaan koskemaan vain osaa asiasta hallintoprosessilain 9.2 §:n mukaisesti. Siinä voidaan selvittää esimerkiksi asianosaisten vaatimuksia ja niiden perusteita. Suullinen käsittely voidaan rajoittaa koskemaan lähes mitä tahansa kysymystä, mutta toisaalta se voi koskea asiaa myös kokonaisuudessaan.<sup>166</sup> Yleensä suullinen käsittely kuitenkin täydentää kirjallista menettelyä, ja asia ratkaistaan sekä kirjallisesti että suullisesti esitetyn aineiston pohjalta (FPL 30 §).

Ruotsin hallintoprosessilain 9.3 §:ssä säädetään siitä, mikä vaikutus yksityisen asianosaisen pyynnöllä on kahdessa alemmassa instanssissa menettelymuodon valintaan.<sup>167</sup> Säännöksen mukaan kamarioikeudessa ja hallinto-oikeudessa tulee toimittaa suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen sitä pyytää, ja tällainen käsittely ei ole tarpeeton tai sitä vastaan ei ole erityisiä syitä. Suullisen käsittelyn tarpeettomuutta arvioitaessa on erityisesti korostettu suhteellisuuden merkitystä suullisen käsittelyn toimittamisen etujen sekä suulliseen käsittelyyn vaadittavien lisäresurssien ja panostuksen välillä.<sup>168</sup> Suullisen käsittelyn toimittaminen voidaan

<sup>163</sup> Ks. prop. 1982/83:134.

<sup>164</sup> Bylander 2006, s. 139 ja prop. 1982/83:134, s. 32–35.

<sup>165</sup> Prop. 1971:30 B, s. 535 ja Bylander 2005, s. 163.

<sup>166</sup> Bylander 2006, s. 131.

<sup>167</sup> Bylander 2005, s. 162.

<sup>168</sup> Bylander 2006, s. 144.

nähdä tarpeettomaksi esimerkiksi silloin, kun asiassa on saatu riittävä selvitys niistä olosuhteista, joilla on merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.<sup>169</sup> Toisaalta suullinen käsittely tulisi toimittaa esimerkiksi silloin, kun asiassa on esitetty keskenään ristiriitaisia kirjallisia selvityksiä ja lausuntoja.<sup>170</sup>

Useimmissa tilanteissa suullisen käsittelyn toimittamisen puolesta puhuu nimenomaisesti yksityisen asianosaisen pyyntö. Ruotsin korkein hallinto-oikeus on useissa julkaistuissa ratkaisuissaan päätenyt sille kannalle, että suullinen käsittely olisi tullut toimittaa asianosaisen pyynnön johdosta alemmassa tuomioistuimessa. Suullisen käsittelyn toimittamista koskevat ratkaisut on lähes poikkeuksetta perusteltu hallintoprosessilain 9.3 §:ää soveltaen. Hallintoprosessilain 9.2 §:ää sovelletaankin ainoastaan silloin, kun yksityinen asianosainen ei ole pyytänyt suullisen käsittelyn toimittamista, mikä tilanteena nousee ilmeisen harvoin esille.<sup>171</sup> 1990-luvun lopulta lähtien korkein hallinto-oikeus on perusteluissaan ryhtynyt yhä useammin viittamaan myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä sen soveltamiskäytäntöön.<sup>172</sup>

Suullisen käsittelyn tarpeen katsotaan Ruotsissa vaihtelevan eri oikeusasteissa sekä asioissa.<sup>173</sup> Hallintoprosessilain 9.3 §:ää ei ole säädetty koskemaan prosessia korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Suullisella käsittelyllä ei ole katsottu olevan korkeimmassa hallinto-oikeudessa samanlaista merkitystä kuin alemmissa asteissa johtuen erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden asemasta prejudikaattituomioistuimena, jolloin korkein hallinto-oikeus vain harvoin ottaa kantaa todistelukysymyksiin.<sup>174</sup> Vaikka suullisten käsittelyjen tarpeen on katsottu olevan korkeimmassa hallinto-oikeudessa pienempi kuin alemmissa hallintotuomioistuimissa, on oikeustieteessä esitetty kannanottoja myös sen puolesta, että korkeimman hallinto-

<sup>169</sup> Ks. *RA 1996 ref. 80*, jossa kamarioikeus oli perustellut suullisen käsittelyn toimittamatta jättämisen toteamalla, että suullisen käsittelyn toimittaminen ei olisi voinut antaa kamarioikeudelle parempaa perustaa asian ratkaisemiselle. Näin ollen katsottiin, että suullisen käsittelyn toimittaminen oli tarpeetonta hallintoprosessilain 9.3 §:n mukaisesti.

<sup>170</sup> Ks. *RA 1993 not. 666*, joka koski veroasiaa, jossa keskenään ristiriitainen kirjallinen aineisto ei antanut riittävän selvää kuvaa vallinneista olosuhteista, minkä vuoksi suullisen käsittelyn toimittamista ei katsottu tarpeettomaksi. Ks. myös ratkaisut *RA 2001 not. 149*, *RA 2002 not. 200* ja *RA 2002 not. 201*. Bull 2005, s. 205.

<sup>171</sup> Ks. *RA 1993 not. 666* ja *RA 2002 not. 201*, joissa hallintoprosessilain 9.2 § mainittiin, mutta lähinnä vain kuvailtaessa hallintoprosessin suullisuutta yleisesti. Koska myös näissä molemmissa asioissa oli pyydetty suullisen käsittelyn toimittamista, sovellettiin tapauksiin hallintoprosessilain 9.3 §:ää. Bylander 2006, s. 150.

<sup>172</sup> Bylander 2006, s. 152–153. Ks. *RA 1999 not. 235*, jossa oli kyse aseenhallussapitoluvan peruuttamisesta. Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus (*regeringsrätten*) katsoi, että asia oli luonteeltaan sellainen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla voi tulla sovellettavaksi.

<sup>173</sup> Prop. 1971:30 B, s. 531.

<sup>174</sup> Bylander 2006, s. 137. Valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on Ruotsissa valituslupa alaista (FPL 35 §). Myös tietyissä asioissa kamarioikeuteen valittamiseen tarvitaan valituslupa (FPL 34a §).

oikeuden tulisi aiempaa useammin hyödyntää mahdollisuus suullisen käsittelyn toimittamiseen myös itse.<sup>175</sup>

Lukumäärällisesti Ruotsin hallinto-oikeuksissa (aiemmin lääninoikeuksissa) ratkaistaan vuosittain keskimäärin reilut 120 000 asiaa.<sup>176</sup> Näistä asioista noin 14–17 % ratkaistaan vuosittain suullisen käsittelyn toimittamisen jälkeen.<sup>177</sup> Wennergrenin näkemyksen mukaan hallintoprosessilain säännöksistä on nähtävissä positiivinen sekä avoin asenne prosessin suullisuutta kohtaan, mikä kannustaa hallintotuomioistuimia suullisten käsittelyjen toimittamiseen.<sup>178</sup> Bylanderin mielestä asia ei kuitenkaan ole aivan näin, vaan hän näkee hallintoprosessin lähtökohtana pikemminkin mahdollisimman vähäisen suullisten käsittelyjen toimittamisen hallintoprosessissa.<sup>179</sup> Bull puolestaan ei ole täysin tyytyväinen hallintoprosessilain soveltamiseen käytännössä. Hänen mukaansa suullisen käsittelyn toimittamisen arvioiminen tehdään edelleen liian usein selvittämistarpeen arvioimisen kautta. Hallintoprosessilain esitöissä on kuitenkin nostettu arvioimisperusteeksi myös muun muassa suullisen käsittelyn edut yksityisen asianosaisen ymmärtämisen kannalta sekä asian suuri merkitys asianosaiselle. Näin ollen Bull katsoo, että vielä ei ole onnistuttu saavuttamaan kaikkia hallintoprosessilain taustalla vaikuttaneita tavoitteita.<sup>180</sup>

### **4.3 Suullinen käsittely Saksan yleisissä hallintotuomioistuimissa**

#### *4.3.1 Hallintolainkäyttöjärjestelmän historiallisesta kehityksestä*

Saksan liittotasavallan tuomioistuinjärjestelmä rakentuu erillisten hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten varaan. Liittovaltion rakenteesta johtuen tuomiovaltaa käyttävät liittovaltion tuomioistuimet sekä osavaltioiden tuomioistuimet. Suurin osa oikeudenhoidosta Saksassa tapahtuu osavaltiotasolla. Siitä huolimatta, että suomalainen hallintolainkäyttömenettely on saanut vaikutteita Saksasta, poikkeaa saksalainen hallintolainkäyttöjärjestelmä kuitenkin tietyiltä perusrakenteiltaan suomalaisesta järjestelmästä, mikä tekee siitä kiinnostavan vertailukohteen. Saksan

<sup>175</sup> Bull 2005, s. 216–217.

<sup>176</sup> Domstolsstatistik 2012, s. 22.

<sup>177</sup> Vuonna 1999 14 % asioista ratkaistiin suullisen käsittelyn toimittamisen jälkeen. Vuonna 2003 luku oli noussut jo 17,3 %, mutta vuonna 2012 se on jälleen pudonnut alle 14 % (tarkalleen 13,6 %). Domstolsstatistik 2003, s. 17 ja domstolsstatistik 2012, s. 24.

<sup>178</sup> Wennergren 2005, s. 158.

<sup>179</sup> Bylander 2005, s. 168–169.

<sup>180</sup> Bull 2005, s. 215.

hallintolainkäyttöjärjestelmän peruspiirteisiin kuuluvat muun muassa hallintoprosessin siviiliprosessinomaisuus, kaksiasianosaissuhde sekä prosessissa lähtökohtaisesti noudatettava suullisuusperiaate.

Saksan alueellisen kehittymisen vuoksi hallintolainkäytön historia on Saksassa muodostunut varsin monimuotoiseksi.<sup>181</sup> Hallinnosta ja yleisestä lainkäytöstä erillinen hallintolainkäyttö kehittyi Saksassa 1800-luvulla, jonka ensimmäisellä puoliskolla oikeusturvasta hallintoasioissa huolehtivat lähinnä viranomaiset itse.<sup>182</sup> 1800-luvun puolivälin lähestyessä Saksassa nousi esiin vaatimus hallinnon ja hallintolainkäytön erottamisesta toisistaan, sekä hallintolainkäytön uskomisesta riippumattoman tuomioistuinelaitoksen hoidettavaksi.<sup>183</sup> Samaan aikaan Saksassa vallitsi oikeuslaitosvaltiollinen (*justizstaatlich*) kanta, jonka mukaan hallintoviranomaisten toteuttama hallinto-oikeudenhoito tulisi lakkauttaa, ja siirtää yleisten tuomioistuinten hoidettavaksi. Tämä kanta nousi vuonna 1849 voitolle, kun Frankfurtin valtakunnanperustuslain (*Paulskirchenverfassung*) 182 §:ään otettiin säännös, jonka mukaan ”hallinto-oikeudenhoito lakkaa; kaikista oikeudenloukkauksista päättävät tuomioistuimet”. Oikeuslaitosvaltiollisesta kannasta huolimatta 5. lokakuuta vuonna 1863 Badenin suurherttuakunnassa perustettiin ensimmäinen riippumaton hallintotuomioistuin, jonka tehtäväksi määrättiin tiettyjen julkisoikeudellisten riitaisuuksien ratkaiseminen.<sup>184</sup> Vuonna 1875 myös Preussi, josta oli tullut vuonna 1871 perustetun valtakunnan suurin osavaltio, omaksui hallintolainkäyttöjärjestelmän perustamalla Preussin hallintoylioikeuden (*Oberverwaltungsgericht*), mikä johti lopulta hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittämiseen myös muissa osavaltioissa.<sup>185</sup>

Weimarin valtakunnan aikana vuonna 1919 säädetyssä perustuslain 107 § sisälsi velvoitteen, jonka mukaan ”valtakunnassa ja osavaltioissa täytyy olla lain mukaisesti toimivia hallintotuomioistuimia kansalaisten suojaksi hallintoviranomaisten määräyksiä ja päätöksiä vastaan”.<sup>186</sup> Säännöksen johdosta aiheutuneesta keskustelusta huolimatta säännös ei kuitenkaan johtanut suurempiin muutoksiin hallintolainkäyttöjärjestelmässä, vaikka kolmiasteisen ja riippumattoman hallintotuomioistuinjärjestelmän perustamista vaadittiinkin.<sup>187</sup> Kansallissosialismin aikana hallintolainkäyttöjärjestelmä puolestaan

<sup>181</sup> Hufen 2011, s. 23.

<sup>182</sup> Würtenberger 2011, s. 19.

<sup>183</sup> Hufen 2011, s. 25.

<sup>184</sup> Würtenberger 2011, s. 19–20.

<sup>185</sup> Lüke 1980, s. 911.

<sup>186</sup> Verfassung des Deutschen Reiches, 11.8.1919.

<sup>187</sup> Würtenberger 2011, s. 22.



pysyi muodollisesti käynnissä Saksassa, mutta tosiasiallisesti sitä ei käytetty kansalaisten oikeusturvan toteuttamiseksi, vaan hallinnon omien intressien mukaisesti.<sup>188</sup>

Toisen maailmansodan jälkeen hallintolainkäyttöjärjestelmää ryhdyttiin kehittämään osavaltio- ja miehitysvyöhyketasolla kohti nykyistä muotoaan. Vuonna 1949 voimaan tulleen perustuslain (*das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23.5.1949*) johdosta hallintolainkäyttö luovutettiin riippumattomien hallintotuomioistuinten ja riippumattomien tuomareiden hoidettavaksi. Tämän lisäksi perustuslain 19 artiklan 4 kohdassa turvattiin jokaisen, jonka oikeuksia julkinen valta on loukannut, oikeus vedota tuomioistuimeen.<sup>189</sup> Vuonna 1952 perustettiin Saksaan liittovaltiotasolle korkein hallinto-oikeus (*Bundesverwaltungsgericht*). Hallintotuomioistuinjärjestelmän sekä hallintoprosessin yhtenäistäminen koko liittovaltion alueella saavutettiin vuonna 1960 voimaan tulleella hallintoprosessilailla (*Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO, 21.1.1960*), joka sisältää myös nykyisin voimassa olevat hallintoprosessia koskevat yksityiskohtaiset säännökset.<sup>190</sup>

Saksan hallintotuomioistuinjärjestelmä on nykyisin kolmiportainen. Järjestelmään kuuluvat yleiset hallintotuomioistuimet (*Verwaltungsgericht, Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof* ja *Bundesverwaltungsgericht*) sekä erityistuomioistuimet. Erityistuomioistuinta ovat työtuomioistuimet (*Arbeitsgericht, Landesarbeitsgericht* ja *Bundesarbeitsgericht*), verotuomioistuimet (*Finanzgericht* ja *Bundesfinanzhof*) sekä sosiaalityötuomioistuimet (*Sozialgericht, Landessozialgericht* ja *Bundessozialgericht*).<sup>191</sup> Saksan hallintoprosessilain 2 §:n mukaan yleisistä hallintotuomioistuinta hallinto-oikeudet (*Verwaltungsgericht*) ja hallintoylioikeudet (*Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof*) toimivat osavaltiotasolla. Hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä asteena kaikissa hallinto-oikeudellisissa riita-asioissa, joissa tuomioistuintie on avoinna (VwGO 45 §). Hallintoylioikeudet voivat toimia joko valitusinstanssina tai tietyissä asioissa myös ensimmäisenä instanssina (VwGO 46–48 §).<sup>192</sup> Molemmilla tuomioistuimilla on mahdollisuus tutkia asia sekä tosiasia- että oikeuskysymysten osalta. Korkein hallinto-oikeus (*Bundesverwaltungsgericht*) toimii liittovaltiotasolla ja

<sup>188</sup> Hufen 2011, s. 30.

<sup>189</sup> Hufen 2011, s. 31–32.

<sup>190</sup> Würtemberger 2011, s. 25.

<sup>191</sup> Viidennen tuomioistuinlohkon Saksassa muodostaa yleiset tuomioistuimet (*Amtsgericht, Landgericht, Oberlandesgericht* ja *Bundesgerichtshof*). Lisäksi Saksassa toimii perustuslakituomioistuin (*Bundesverfassungsgericht*).

<sup>192</sup> Schenke 2012, s. 6.

voi tutkia valituksen ainoastaan oikeuskysymysten osalta.<sup>193</sup> Yleisten hallintotuomioistuinten toimiala on Saksassa selvästi suppeampi kuin Suomessa, mikä johtuu erityisesti tuomioistuinlaitoksen hajoamisesta useampaan lohkoon sekä usealle tasolle.<sup>194</sup>

#### 4.3.2 Suullisuusperiaate hallintoprosessin keskeisenä elementtinä

Saksalainen hallintoprosessi muistuttaa merkittäväällä tavalla siviiliprosessia, minkä johdosta myös asianosaisilta vaaditaan hallintoprosessissa tiettyä aktiivisuutta. Hallintoprosessi perustuu kaksiasianosaissuhteelle, ja siinä sovelletaan eräänlaista määräämis- ja virallisperiaatteiden välimuotoa. Hallintoprosessilain 86 §:ssä tuomioistuimelle on asetettu viranpuolesta velvollisuus asian selvittämiseen. Toisaalta myös asianosaiset voivat, ja ovat jopa velvollisia, osallistumaan asian selvittämiseen. Tuomioistuimelle asetetusta selvittämisvelvollisuudesta huolimatta tuomioistuimen tulee kuitenkin toteuttaa velvollisuutensa tiettyjen määräämisperiaatteen asettamien rajojen sisällä, eikä se saa ylittää asianosaisten vaatimuksia, jotka määräävät oikeussuojan luonteen ja laajuuden.<sup>195</sup> Mainittujen periaatteiden lisäksi hallintoprosessissa noudatetaan suullisuus-, välittömyys- ja julkisuusperiaatetta.<sup>196</sup>

Hallintoprosessi yleisissä tuomioistuimissa alkaa Saksassa kanneteitse (moitekanne, velvoittamiskanne, vahvistuskanne ja suorituskanne).<sup>197</sup> Ennen moite- tai velvoittamiskanteen vireillepanoa on käytävä läpi hallinnon sisäinen oikaisuvaatimusmenettely (*Widerspruchverfahren*, VwGO 68 §), jossa tutkitaan hallintotoimen laillisuus ja tarvittaessa tarkoituksenmukaisuus.<sup>198</sup> Hallintoprosessilain 67 I §:n mukaan asianosainen voi itse ajaa asiaansa hallinto-oikeudessa. Kahdessa ylemmässä instanssissa hallintoprosessilain 67 IV §:n mukaisesti vallitsee kuitenkin asianajajakapako. Asian käsittely hallintotuomioistuimessa on pääsääntöisesti suullista ja julkista. Suullisuusperiaate on ilmaistu hallintoprosessilain 101 §:ssä:

VwGO 101 §

(1) Das Gericht entscheidet, soweit nichts anderes bestimmt ist, auf Grund mündlicher Verhandlung.

<sup>193</sup> Würtensberger 2011, s. 324.

<sup>194</sup> Hallberg 2008, s. 23.

<sup>195</sup> Ks. VwGO 88 §.

<sup>196</sup> Schenke 2012, s. 7–8.

<sup>197</sup> Schenke 2012, s. 248.

<sup>198</sup> Posser – Wolff 2014, s. 418.

(2) Mit Einverständnis der Beteiligten kann das Gericht ohne mündliche Verhandlung entscheiden.

(3) Entscheidungen des Gerichts, die nicht Urteile sind, können ohne mündliche Verhandlung ergehen, soweit nichts anderes bestimmt ist.

Suullisella käsittelyllä on Saksassa olennainen merkitys kaikissa prosessilajeissa<sup>199</sup>, ja se on myös yksi hallintoprosessin keskeisistä elementeistä<sup>200</sup>. Hallintoprosessilain 101 I §:ssä on ilmaistu suullisuusperiaatteen pääsääntö, jonka mukaan tuomioistuin ratkaisee asian suullisen käsittelyn perusteella, mikäli toisin ei ole säädetty. Suullisuusperiaate koskee kaikkia kannemuotoja ja oikeusasteita.<sup>201</sup> Myös kirjallisella menettelyllä on hallintoprosessissa osansa, sillä pääsäännöstä on säädetty hallintoprosessilaissa useita myöhemmin tarkemmin käsiteltäviä poikkeuksia. Toisin kuin Suomessa ja Ruotsissa, Saksassa asia ratkaistaan puhtaasti joko kirjallisessa tai suullisessa menettelyssä. Jos asia ratkaistaan kirjallisessa menettelyssä, ei asian minkään asteiseen suulliseen käsittelyyn ole mahdollisuutta, mikä tarkoittaa, että tuomioistuin tekee tällöin ratkaisun täysin kirjallisen aineiston perusteella.<sup>202</sup>

Suullisuusperiaatetta ei turvata Saksan perustuslaissa perusoikeutena. Perustuslain 103 I artikla oikeudesta tulla kuulluksi (*rechtliches Gehör* -vaatimus) ei sisällä oikeutta saada asia suullisesti käsiteltäväksi. Myöskään perustuslain 19 IV artiklasta, jonka mukaan jokainen, jonka oikeuksia julkinen valta on loukannut, voi vedota tuomioistuimeen, ei voida johtaa oikeutta suulliseen käsittelyyn. Näin ollen oikeus suulliseen käsittelyyn on ainoastaan tavallisen lain tasoinen oikeusperiaate, minkä vuoksi hallintoprosessilaissa säädetty poikkeukset suullisen käsittelyn toimittamisesta ovat perustuslain mukaisia.<sup>203</sup> Kuten aiemmin tässä työssä on käsitelty, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklasta johdettavissa oleva vaatimus suullisen käsittelyn toimittamisesta ei myöskään ole ehdoton. Saksan hallintoprosessilaissa suullisuusperiaatteesta säädettyjen poikkeuksien on katsottu olevan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen<sup>204</sup> 6 (1) artiklan vaatimusten mukaisia.<sup>205</sup>

Käytännössä merkittävin suullisuusperiaatteesta säädetty poikkeus on ilmaistu hallintoprosessilain 101 II §:ssä, jonka mukaan tuomioistuin voi ratkaista asian ilman suullisen käsittelyn toimittamista asianosaisten ollessa siitä yksimielisiä. Suullisen

<sup>199</sup> Redeker 2002, s. 192.

<sup>200</sup> Bader – Funke-Kaiser – Stuhlfauth – von Albedyll 2011, s. 739.

<sup>201</sup> Fehling – Kastner – Störmer 2013, s. 2257.

<sup>202</sup> Wysk 2011, s. 417.

<sup>203</sup> Posser – Wolff 2014, s. 751.

<sup>204</sup> Saksan liittotasavalta ratifioi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vuonna 1952.

<sup>205</sup> Meyer-Ladewig 2011, s. 164.

käsittelyn toimittamisesta voidaan siis luopua, jos kaikki hallintoprosessilain 63 §:ssä määritellyt asianosaiset antavat siihen suostumuksensa. Suullisesta käsittelystä luopuminen on prosessitoimi, johon ei kohdistu varsinaista muotovaatimusta. Sen tulee kuitenkin olla täsmällinen, selvä, yksiselitteinen ja rajoittamaton, minkä vuoksi se pääsääntöisesti tehdään kirjallisesti.<sup>206</sup> Prosessitoimena luopuminen on oikeusvarmuuden säilyttämisen turvaamiseksi peruuttamaton.<sup>207</sup> Kaikkien asianosaisten on tullut ilmoittaa suullisesta käsittelystä luopumisesta tuomion antamiseen mennessä, sillä ns. jälkikäteinen luopuminen ei ole sallittu.<sup>208</sup> Jälkikäteinen luopuminen on kuitenkin mahdollinen jo pidetyn suullisen käsittelyn jälkeen, jos se tekee muutoin tarpeelliseksi katsotun ylimääräisen suullisen käsittelyn tarpeettomaksi.<sup>209</sup> Ilmoitettu suullisesta käsittelystä luopuminen ei koske koko hallintoprosessia tai oikeusastetta, vaan se koskee ainoastaan seuraavaa tuomioistuimen ratkaisua, joka voi lopullisen tuomion sijaan olla esimerkiksi välituomio tai osatuomio. Jos asiassa annetaan väli- tai osatuomio, on asianosaisten annettava jälleen uusi luopumisilmoitus, jotta asian käsittelyä voidaan jatkaa kirjallisesti.<sup>210</sup> Vaikka asianosaiset olisivat yksimielisesti päättäneet luopua suullisesta käsittelystä, ei tuomioistuin ole asianosaisten päätökseen kuitenkaan sidottu, sillä tuomioistuin voi tästä huolimatta toimittaa tarpeen vaatiessa suullisen käsittelyn.<sup>211</sup>

Hallintoprosessilain 101 III §:ssä on säädetty toisesta poikkeuksesta, jonka mukaan sellaiset tuomioistuimen ratkaisut, jotka eivät ole varsinaisia tuomioita (*Urteile*), voidaan tehdä ilman suullisen käsittelyn toimittamista, mikäli toisin ei ole säädetty. Ensisijaisesti kyseinen säännös koskee tuomioistuimen päätöksiä (*Beschlüsse*) (VwGO 122 §), joita ovat esimerkiksi oikeusapua sekä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevat päätökset.<sup>212</sup> Vaikka tuomioistuimella ei ole velvollisuutta päätöstä tehdessään toimittaa suullista käsittelyä, voi se silti harkintansa mukaan päättää toimittaa suullisen käsittelyn myös tällaisessa asiassa. Vapaaehtoisen suullisen käsittelyn toimittamisesta tuomioistuin ratkaisee päätöksellä.<sup>213</sup>

---

<sup>206</sup> Wysk 2011, s. 417.

<sup>207</sup> Quaas – Zuck 2011, s. 403.

<sup>208</sup> Redeker – von Oertzen 2010, s. 669.

<sup>209</sup> Dolderer 1999, s. 1021.

<sup>210</sup> Redeker – von Oertzen 2010, s. 668.

<sup>211</sup> Posser – Wolff 2014, s. 754.

<sup>212</sup> Redeker – von Oertzen 2010, s. 669.

<sup>213</sup> Wysk 2011, s. 419.

Kolmannesta poikkeuksesta suullisen käsittelyn toimittamiseen on säädetty hallintoprosessilain 84 §:ssä, jonka mukaan tuomioistuin voi tiettyjen edellytysten täytyessä ratkaista asian ilman suullisen käsittelyn toimittamista tuomioistuinmääräyksellä (*Gerichtsbescheid*).<sup>214</sup> Tuomioistuinmääräystä koskevan säännöksen ensiaskeleet sijoittuvat 1970-luvun lopulle, jolloin pyrkimyksenä oli useampien muutosten kautta keventää hallintotuomioistuinten työtaakkaa sekä nopeuttaa asioiden käsittelyä.<sup>215</sup> Vuosikymmenien kuluessa säännös tuomioistuinmääräyksestä on kuitenkin kokenut muutoksia niin sisällöllisesti kuin merkitykseltään.<sup>216</sup> Aiemmin hallintoprosessilain 84 §:ssä tarkoitettu tuomioistuinmääräys oli rajoitettu koskemaan ainoastaan menettelyä hallinto-oikeuksissa, mutta nykyisin säännös on laajennettu koskemaan kaikkia hallintotuomioistuinasteita silloin, kun ne toimivat asiassa ensimmäisenä instanssina.<sup>217</sup> Jotta hallintotuomioistuin voi hallintoprosessilain 84 I §:n mukaan ratkaista asian varsinaisen tuomion sijaan tuomioistuinmääräyksellä, asia ei saa olla oikeudellisesti tai tosiseikkojen osalta erityisen vaikea, ja asian tulee olla sisällöllisesti selvitetty. Tämän lisäksi asianosaisia tulee kuulla etukäteen. Tuomioistuinmääräykseen sovelletaan tuomiota koskevia säännöksiä, ja sen vaikutukset ovat samat kuin tuomion (VwGO 84 I, III §).

Siitä huolimatta, että asia voidaan ratkaista hallintoprosessilain 84 I §:n mukaan tuomioistuinmääräyksellä ilman suullista käsittelyä, on asianosaisilla kuitenkin hallintoprosessilain 84 II §:n mukaisesti toimiessaan yhden kuukauden kuluessa tuomioistuinmääräyksen antamisesta mahdollisuus saada suullinen käsittely toimitetuksi.<sup>218</sup> Hallintoprosessilain 84 II §:n 1 kohdan mukaan asianosainen voi hakea muutosta hallinto-oikeuden päätöksestä (*Berufung*) tai 3 kohdan mukaan hallintoylioikeuden päätöksestä (*Revision*). Muutoksenhaun lisäksi asianosainen voi vaatia myös suullisen käsittelyn toimittamista. Jos hallintoprosessilain mukaan tuomioistuinmääräykseen ei ole sallittua hakea muutosta, asianosaiset voivat hallintoprosessilain 84 II §:n 2 tai 4 kohdan perusteella vaatia muutoksenhaun sallimista tai vaihtoehtoisesti suullisen käsittelyn toimittamista. Jos yksi tai useampi asianosainen

---

<sup>214</sup> § 84 I VwGO: ”Das Gericht kann ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid entscheiden, wenn die Sache keine besondere Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist. Die Beteiligten sind vorher zu hören. Die Vorschriften über Urteile gelten entsprechend.”

<sup>215</sup> Lüke 1980, s. 927.

<sup>216</sup> Fehling – Kastner – Störmer 2013, s. 2118.

<sup>217</sup> Redeker – von Oertzen 2010, s. 556.

<sup>218</sup> Quaas – Zuck 2011, s. 402.

vaatii yhden tai molempien edellä mainittujen keinojen käyttämistä, tulee suullinen käsittely toimittaa, mikäli asianosaiset eivät ole hallintoprosessilain 101 II §:n mukaisesti luopuneet oikeudestaan suullisen käsittelyn toimittamiseen.<sup>219</sup> Hallintoprosessilain 84 II §:n 5 kohta koskee asioita, joissa muutoksenhaku ei ole mahdollista sen vuoksi, että korkein hallinto-oikeus toimii asiassa ensimmäisenä instanssina. Tällaisessa tilanteessa asianosainen voi vaatia ainoastaan suullisen käsittelyn toimittamista.<sup>220</sup>

Hallintoprosessilain 84 §:ssä säännelty tuomioistunmääräys on poikkeuksena menettänyt huomattavalla tavalla merkitystään sen jälkeen, kun asianosaisille annettiin vuoden 1997 alussa voimaan tulleen hallintoprosessilain muutoksen myötä mahdollisuus vaatia suullisen käsittelyn toimittamista<sup>221</sup>, sillä suullista käsittelyä vaatimalla yleensä huonommassa asemassa olevalla asianosaisella on käytännössä mahdollisuus pakottaa tuomioistuin toimittamaan suullinen käsittely.<sup>222</sup> Kun otetaan huomioon säännöksen alkuperäinen tarkoitus tuomioistuinten työtaakan keventäjänä ja prosessin nopeuttajana sekä säännökseltä toivotut taloudelliset vaikutukset, tekee mahdollisuus vaatia suullisen käsittelyn toimittamista nämä tarkoitukset usein joko tyhjäksi, tai jopa hankalimmassa tapauksessa kääntyy niitä vastaan. Tästä syystä hallintoprosessilain 101 II §:n poikkeus, jonka mukaan asianosaiset voivat luopua suullisen käsittelyn toimittamisesta, on muodostunut käytännössä yhä tärkeämmäksi.<sup>223</sup>

Suullisuusperiaatteesta poikkeaminen on tietyissä tilanteissa mahdollista myös muutoksenhakumenettelyssä. Hallintoprosessilain 125 II §:n mukaan silloin, kun valitus (*Berufung*) hallintoylioikeuteen ei ole sallittu, tulee valitus hylätä. Tuomioistuin voi tällöin ratkaista valituksen tekemällä päätöksen (*Beschluss*). Päätökseen soveltuu hallintoprosessilain 101 III §:n poikkeus, jonka mukaan sellaiset tuomioistuimen ratkaisut, jotka eivät ole varsinaisia tuomioita (*Urteile*), voidaan tehdä ilman suullisen käsittelyn toimittamista. Tuomioistuin voi ratkaista valituksen tekemällä päätöksen myös silloin, kun se pitää valitusta yksimielisesti perusteltuna tai perusteettomana eikä se pidä suullisen käsittelyn toimittamista tarpeellisena (VwGO 130 a §). Myös valitusta (*Revision*) korkeimpaan hallinto-oikeuteen (*Bundesverwaltungsgericht*) koskee

---

<sup>219</sup> Wysk 2011, s. 336.

<sup>220</sup> Wysk 2011, s. 337.

<sup>221</sup> Dolderer 1999, s. 1019.

<sup>222</sup> Quaas – Zuck 2011, s. 402.

<sup>223</sup> Dolderer 1999, s. 1019.

samankaltainen sääntely, joka tosin rajoittuu ainoastaan tilanteeseen, jossa valitus tullaan hylkäämään sen vuoksi, että se ei ole sallittu (VwGO 144 I §).<sup>224</sup>

Siinä tapauksessa, että hallintotuomioistuin ratkaisee asian kirjallisessa menettelyssä ilman soveltuvaa poikkeussäännöstä, loukkaa tuomioistuin asianosaisten oikeutta tulla kuulluksi (*rechtliches Gehör* -vaatimus).<sup>225</sup> Perustuslain 103 I § ei itsenäisesti tulkittuna sisällä oikeutta suulliseen käsittelyyn, mutta tuomioistuimen toimiessa hallintoprosessilain 101 §:n suullisuusperiaatteen vastaisesti, perustaa *rechtliches Gehör* -vaatimus asianosaisille oikeuden suulliseen käsittelyyn.<sup>226</sup> Siinä tapauksessa, että hallintotuomioistuin ratkaisee asian ilman suullisen käsittelyn toimittamista esimerkiksi ilman asianosaisten yksimielisyyttä tai ratkaisematta asiaa tuomioistuinmääräyksellä (*Gerichtsbescheid*)<sup>227</sup>, on asian käsittelyssä tapahtunut olennainen menettelyvirhe, jonka vuoksi asiaan voi hakea muutosta.<sup>228</sup> Tuomioistuinten tehtäväksi on annettu sen takaaminen, että *rechtliches Gehör* -vaatimusta ei loukata jättämällä suullinen käsittely toimittamatta ilman soveltuvaa poikkeusperustetta.<sup>229</sup> Tällä tavoin Saksassa on pyritty varmistamaan se, että suullinen käsittely säilyy menettelyn pääsääntönä, ja poikkeukset tästä pääsäännöstä pysyvät poikkeuksina.<sup>230</sup>

Muita suulliseen käsittelyyn liittyviä säännöksiä Saksan hallintoprosessilaissa ovat muun muassa hallintoprosessilain 102 §, jossa säädetään asianosaisten kutumisesta suulliseen käsittelyyn, sekä hallintoprosessilain 103 §, jossa säädetään pääpiirteisesti suullisen käsittelyn etenemisestä. Hallintoprosessilain 55 §:ssä puolestaan viitataan tuomioistuinten perustamislain (*Gerichtsverfassungsgesetz*) 169 §:ään, jossa on säädetty tarkemmin tuomioistuinkäsittelyn julkisuudesta. Vuonna 2013 hallintoprosessilakiin

<sup>224</sup> Quaas – Zuck 2011, s. 402.

<sup>225</sup> Posser – Wolff 2014, s. 750.

<sup>226</sup> Dolderer 1999, s. 1024. Ks. *BVerwG, 15.9.2008 – I C 12.08*, jossa hallintoylioikeus oli ratkaissut asian kirjallisessa menettelyssä ilman kaikkien asianosaisten yksimielisyyttä. Kyse oli tapauksesta, jossa ulkomaalainen asianosainen oli antanut suostumuksen asian kirjalliseen käsittelyyn, vaikka hän ei ollut tosiasiansa ollut ymmärtänyt suostumuksen sisältöä ja merkitystä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että hallintoylioikeus oli toiminut vastoin hallintoprosessilain 101 §:ää ratkaistessaan asian kirjallisesti ja näin ollen loukannut samalla asianosaisten oikeutta tulla kuulluksi. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallintoylioikeuden tuomion ja siirsi asian uudelleen käsiteltäväksi.

<sup>227</sup> Ks. *VGH Baden-Württemberg, 19.1.2006 – A 5 S 51/06*, jossa hallinto-oikeus oli ratkaissut asian tuomiolla (*Urteil*) ilman suullisen käsittelyn toimittamista sillä perusteella, että se katsoi kaikkien asianosaisten antaneen tähän hallintoprosessilain 101 II §:n mukaisen suostumuksen. Yksi asianosaisista oli antanut tuomioistuimelle kirjallisen suostumuksen, jossa hän suostui asian käsittelyyn ilman suullisen käsittelyn toimittamista, jos tuomioistuin ratkaisee asian tuomioistuinmääräyksellä (*durch Gerichtsbescheid*). Koska asianosaisen suostumus ei ollut riittävän täsmällinen, ei hallinto-oikeus olisi saanut ratkaista asiaa ilman suullista käsittelyä.

<sup>228</sup> Redeker – von Oertzen 2010, s. 667.

<sup>229</sup> Ks. *BVerwG, 27.8.2003 – 6 B 32.03*.

<sup>230</sup> Wysk 2011, s. 419.

lisättiin uusi säännös videokonferenssitekniikan hyödyntämisestä hallintoprosessissa (VwGO 102a §). Aiempi sääntely perustui siviiliprosessilain (*Zivilprozessordnung, ZPO*) vastaavan säännöksen (ZPO 128a §) soveltamiseen. Siviiliprosessilain soveltaminen oli mahdollista sen vuoksi, että hallintoprosessilain 173 §:ssä on säädetty siviiliprosessilain sekä tuomioistuinten perustamislain täydentävästä soveltamisesta hallintoprosessissa.<sup>231</sup> Hallintoprosessilain 173 §:n mukaan siviiliprosessilain sekä tuomioistuinten perustamislain (*Gerichtsverfassungsgesetz*) säännökset tulevat sovellettaviksi hallintoprosessissa, jos hallintoprosessilaki ei sisällä säännöksiä kyseisestä menettelystä, eivätkä prosessilajien perustavanlaatuiset erot estä säännösten soveltamista.

Videokonferenssitekniikan käyttämistä koskevassa 102a I §:ssä on säädetty asianosaisen, valtuutetun ja avustajan osallistumisesta suulliseen käsittelyyn video- ja ääniyhteyden kautta. Asiantuntijan, todistajan sekä asianosaisen kuulemisesta video- ja ääniyhteyden kautta on puolestaan säädetty 102a II §:ssä. Videoneuvottelutekniikan hyväksikäyttöön hallintoprosessissa suhtaudutaan Saksassa pitkälti positiivisesti. Ensinnäkin sen odotetaan helpottavan erityisesti asianajajien, mutta myös muiden osallisten, osallistumista prosessiin, kun matkustamisvelvollisuudet vähenevät. Toisekseen tekniikan odotetaan helpottavan hallintotuomioistuinten ajankäyttöä ja aikojen varaamista suullisia käsittelyjä varten. Etuna pidetään myös sitä, että useissa osavaltioissa on oikeuslaitoksen piirissä käytössä jo suuri määrä tarvittavaa laitteistoa.<sup>232</sup> Videoyhteyden haittapuoleksi on toisaalta nähty se, että henkilökohtainen vaikutelma esimerkiksi asianosaista kuullessa voi jäädä rajoitetummaksi käytettäessä videoyhteyttä. Myös todistajan uskottavuutta on usein helpompi arvioida silloin, kun todistaja on henkilökohtaisesti läsnä tuomioistuimessa.<sup>233</sup>

Kuten Saksan yleisissä hallintotuomioistuimissa, myös Saksan erityishallintotuomioistuimissa eli verotuomioistuimissa ja sosiaalituomioistuimissa noudatetaan pääsääntöisesti suullisuusperiaatetta. Menettelystä näissä erityistuomioistuimissa ei kuitenkaan säädetä hallintoprosessilaissa vaan omissa menettelysääöksissään, jotka ovat verotuomioistuijia koskeva *Finanzgerichtsordnung* (FGO, 6.10.1965) ja sosiaalituomioistuijia koskeva *Sozialgerichtsgesetz* (SGG, 3.9.1953). Sosiaalituomioistuijia koskevassa laissa menettelyn suullisuudesta on

---

<sup>231</sup> Posser – Wolff 2014, s. 765.

<sup>232</sup> Posser – Wolff 2014, s. 764.

<sup>233</sup> Posser – Wolff 2014, s. 765.



säädetty lähes identtisesti yleisiä hallintotuomioistuimia koskevan hallintoprosessilain kanssa. Tuomioistuin ratkaisee asian siis pääsääntöisesti suullisen käsittelyn perusteella, mikäli toisin ei ole säädetty (SGG 124 I §). Tuomioistuin voi ratkaista asian myös kirjallisesti, jos asianosaiset ovat antaneet siihen yksimielisen suostumuksensa (SGG 124 II §) tai kyse on asian ratkaisemisesta päätöksellä (*Beschluss*) (SGG 124 III §). Tuomioistuin voi ratkaista asian kirjallisesti myös tuomioistuinmääräyksellä (*Gerichtsbescheid*) (SGG 105 §), jonka edellytykset on määritelty sosiaalituomioistuinten osalta samalla tavoin kuin yleisten hallintotuomioistuinten osalta.

Myös verotuomioistuinten osalta menettelyn suullisuudesta on säädetty varsin samalla tavalla kuin hallintoprosessilaissa, minkä vuoksi menettely on lähtökohtaisesti suullista myös verotuomioistuimissa (FGO 90 I §). Tuomioistuin voi ratkaista asian kirjallisesti, jos asianosaiset ovat antaneet siihen yksimielisen suostumuksensa (FGO 90 II §) tai jos asia ratkaistaan päätöksellä (FGO 90 I §). Tuomioistuin voi ratkaista asian kirjallisesti myös tuomioistuinmääräyksellä (FGO 90 a §). Tuomioistuinmääräystä koskeva säännös verotuomioistuimissa ei kuitenkaan täysin vastaa hallintoprosessilain vastaavaa säännöstä, sillä verotuomioistuimia koskevan lain 90 a I §:n mukaan asia voidaan sopivissa tapauksissa ratkaista tuomioistuinmääräyksellä.<sup>234</sup> Kyseinen säännös tuomioistuinmääräyksestä ei sanamuodoltaan ole siis yhtä tiukka kuin yleisiä hallintotuomioistuimia ja sosiaalituomioistuimia koskevat säännökset, minkä vuoksi se keventää menettelyn suullisuusvaatimusta verotuomioistuinten osalta. Merkittäväksi säännös on noussut erityisesti ylimmässä verotuomioistuimessa (*Bundesfinanzhof*), jossa asiat suurella osalla tapauksia ratkaistaan kirjallisesti tuomioistuinmääräyksellä.<sup>235</sup> On kuitenkin muistettava, että myös verotuomioistuimissa asianosaisilla on mahdollisuus kuukauden sisällä tuomioistuinmääräyksen antamisesta hakea asiaan muutosta tai vaatia suullisen käsittelyn toimittamista (FGO 90 a II §).

Kuten edellä on esitetty, Saksassa hallintoprosessin päämenettelymuodoksi on muodostunut suullinen menettely, joka vain poikkeuksellisesti voidaan sivuuttaa käsittelemällä asia kirjallisesti. Saksan hallintoprosessilaki lähtee suullisuusperiaatteen soveltamisessa siitä, että suullinen ja keskusteleva menettely tuomioistuimen ja asianosaisten välillä parantaa oikeudellisesti ja tosiseikkojen osalta haastavissa asioissa

<sup>234</sup> § 90 a I FGO: "Das Gericht kann in geeigneten Fällen ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid entscheiden."

<sup>235</sup> Saksan ylimmän verotuomioistuimen (*Bundesfinanzhof*) www-sivusto, <<http://www.bundesfinanzhof.de/gericht/verfahren/ablauf?textfragment=47>>, 26.3.2014.

tuomioistuimen ratkaisun oikeellisuutta ja laatua.<sup>236</sup> Suullisen käsittelyn tarkoituksena onkin keskustella asianosaisten eriävistä näkemyksistä niin tosiasia- kuin oikeusseikkojenkin suhteen sekä ottaa vastaan todistelu niin, että asian ratkaiseminen on näiden perusteella mahdollista.<sup>237</sup> Etenkin asiassa, jossa on osallisena useita asianosaisia, suullinen käsittely on katsottu tarpeelliseksi, jotta asia saadaan käsiteltyä asianmukaisesti.<sup>238</sup> Lisäksi suullisen käsittelyn on katsottu edesauttavan hallintotuomioistuinten ratkaisujen oikeellisuutta, menettelyn läpinäkyvyyttä ja julkista kontrollia, jotka palvelevat myös yleistä luottamusta hallintotuomioistuinten puolueettomuuteen.<sup>239</sup> Kirjallisen käsittelyn ja hallintoprosessilakiin sisällytettyjen poikkeuksien puolesta puhuvat puolestaan menettelyn nopeus ja halpuus. Toisaalta Saksassa on pelätty, että kirjallinen prosessi saattaa helposti antaa yksityiselle asianosaiselle väärän kuvan siitä, että menettely hallintotuomioistuimessa on vain hallintomenettelyn jatkoa, eikä sillä ole tosiasiallista korjaavaa vaikutusta.<sup>240</sup>

Suullisuusperiaate on siis vakiintunut merkittäväksi osaksi saksalaista hallintoprosessia, ja sen voidaan sanoa toimivan periaatteessa hyvin. Suullinen menettelymuoto mahdollistaa muun muassa asianosaisten erilaisten tarpeiden huomioon ottamisen hallintoprosessissa sekä vahvistaa asianosaisten oikeutta tulla kuulluksi. Lisäksi se edistää prosessin välittömyyttä ja turvaa muun muassa yleistä luottamusta hallintotuomioistuinten toimintaan. Hallintoprosessilaissa säädetty mahdollisuus tiettyjen asioiden kirjalliseen käsittelyyn puolestaan mahdollistaa kaikkein yksinkertaisimpien ja selvimpien asioiden käsittelemisen yksinkertaisemmassa, nopeammassa ja edullisemmassa menettelyssä. Lisäksi tuomioistuinjärjestelmän jakaminen hallintotuomioistuimiin ja yleisiin tuomioistuimiin mahdollistaa hallintolainkäytön erityispiirteiden huomioon ottamisen hallintotuomioistuinten omassa ratkaisutoiminnassa. Toisaalta vuosikymmenten kuluessa myös Saksan hallintotuomioistuimet ovat yhä enenevässä määrin joutuneet taistelemaan kasvavaa työtaakkaa sekä pitkiä käsittelyaikoja vastaan, vaikka sekä hallinnossa että hallintolainkäytössä molemmissa on pyritty yhä enenevässä määrin asiakaslähtöiseen työskentelyyn ja asioiden nopeampaan käsittelyyn.<sup>241</sup> Lisäksi hallintoprosessin suullisuus ja siviiliprosessin omaisuus ovat johtaneet muun muassa siihen, että asianosaisella ei ole tosiasiallista mahdollisuutta toimia hallintoprosessissa ilman

<sup>236</sup> Wysk 2011, s. 419.

<sup>237</sup> Bader – Funke-Kaiser – Stuhlfauth – von Albedyll 2011, s. 739.

<sup>238</sup> Redeker 2002, s. 193.

<sup>239</sup> Dolderer 1999, s. 1091.

<sup>240</sup> Dolderer 1999, s. 1091.

<sup>241</sup> QuaaS – Zuck 2011, s. 107.

avustajaa. Ylemmissä hallintotuomioistuinaesteissa on otettu käyttöön jopa asianajajakapako. Avustajan tarve sekä suullinen tuomioistuinkäsittely puolestaan tarkoittavat yleensä myös kasvavia oikeudenkäyntikuluja.<sup>242</sup> Näin ollen kokoavasti voidaan todeta, että useiden etujen lisäksi suullisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyy usein myös merkittäviä haasteita.

## 5 SUULLINEN KÄSITTELY YLEISISSÄ HALLINTOTUOMIOISTUIMISSA

### 5.1 Suullisen käsittelyn toimittaminen hallintoprosessissa

Suullinen käsittely nähdään nykyisin hallintoprosessiin kuuluvana menettelyvaiheena, johon osallistuvat asianosaiset ja päätöksentehneen viranomaisen edustaja, ja jossa on mahdollista esittää asiaan kuuluvaa selvitystä, todistelua, argumentointia, keskustelua ja kommentointia suullisesti. Lisäksi suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla todistajia ja asiantuntijoita tai muita henkilöitä asian selvittämiseksi.<sup>243</sup> Suullisen käsittelyn toimittamisesta hallintoprosessissa on vuodesta 1996 lähtien säädetty hallintolainkäyttölain 37 ja 38 §:ssä:

#### HLL 37 §

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.

#### HLL 38 §

Hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee korkeinta hallinto-oikeutta sen käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Asianosaisten 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.

Muita suulliseen käsittelyyn liittyviä säännöksiä ovat hallintolainkäyttölain 43 §, jossa säädetään asianosaisten, päätöksentehneen viranomaisen edustajan sekä muiden

<sup>242</sup> Posser – Wolff 2014, s. 404.

<sup>243</sup> Mäenpää 2007, s. 421.

henkilöiden kutsumisesta suulliseen käsittelyyn ja 44 §, jossa säädetään toimenpiteistä asianosaisen poissaolon varalta. Lisäksi hallintolainkäyttölain 45 §:ssä säädetään pöytäkirjan pitämisestä, 39 ja 40 §:ssä todistajan ja asiantuntijan kuulemisesta sekä 46 ja 47 §:ssä äänittämisestä. Laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa säädetään suullisen käsittelyn julkisuudesta (HProsJulkL 4 luku). Yleisöllä on pääsääntöisesti oikeus olla läsnä suullisessa käsittelyssä (HProsJulkL 10.1 §), mutta suullisen käsittelyn julkisuutta voidaan myös rajoittaa säätämällä siitä laissa, mikä voi olla tarpeen esimerkiksi salassa pidettävän tiedon tai asiakirjan suojelemiseksi (HProsJulkL 11 §).

Suullisen käsittelyn kohteena on yleensä koko hallintotuomioistuimessa käsiteltävä asia, minkä vuoksi siinä on pääsääntöisesti mahdollista keskustella kaikista asiaan liittyvistä seikoista. Suullinen käsittely voidaan kuitenkin rajoittaa koskemaan myös vain osaa asiasta, mikä voi tapahtua joko tuomioistuimen (HLL 37.2 §) tai asianosaisen aloitteesta (HLL 38.3 §). Hallinto-oikeuksissa rajoitetaan suullisia käsittelyjä jonkin verran, mutta yleisempää kuitenkin on toimittaa suullinen käsittely ilman rajoituksia.<sup>244</sup> Rajoitetussa suullisessa käsittelyssä asian käsittely voidaan kohdistaa esimerkiksi siihen osaan asiasta, joka on epäselvä tai kiistanalainen tai johonkin tiettyyn teemaan. Suullinen käsittely voidaan toimittaa myös ainoastaan todistajien kuulemista varten.<sup>245</sup>

Käytännössä rajoitussäännöstä sovelletaan hallinto-oikeuksissa toisinaan myös siten, että suullinen käsittely muistuttaa valmisteluistuntoa.<sup>246</sup> Näissä suullisissa valmistelevisissä käsittelyissä voidaan selvittää esimerkiksi asianosaisten käsityksiä ja vaatimuksia sekä niiden perusteita. Lisäksi joissain tilanteissa voi olla tarpeen selvittää, mistä asianosaiset ovat erimieltä, ja mitä todisteita jatkossa tullaan esittämään. Koska tällaisista valmistelevisistä käsittelyistä ei hallintolainkäyttölaissa ole kuitenkaan erillisiä säännöksiä, on eri hallintotuomioistuimissa muodostunut niiden suhteen usein erilaisia menettelytapoja, mikä on toisinaan koettu melko suureksi ongelmaksi.<sup>247</sup> Suullisen käsittelyn täydentäessä kirjallista menettelyä toimii hallintotuomioistuimen ratkaisun pohjana sekä suullisessa että kirjallisessa menettelyssä esillä ollut oikeudenkäyntiaineisto.

---

<sup>244</sup> Saukko 2013, s. 180.

<sup>245</sup> Mäenpää 2007, s. 425.

<sup>246</sup> Siitari-Vanne 2000, s. 1230.

<sup>247</sup> Tarukannel – Jukarainen 2000, s. 230.

Suullisen käsittelyn toimittamista koskeva sääntely on hallintolainkäyttölaissa rakennettu kaksijakoiseksi.<sup>248</sup> Hallintolainkäyttölain 37.1 §:n mukaan suullinen käsittely toimitetaan tarvittaessa. Säännös ei aseta ehdotonta velvollisuutta suullisen käsittelyn toimittamiseen, mutta sen mukaan suullinen käsittely tulee toimittaa aina, kun se asian selvittämiseksi on tarpeen. Hallintolainkäyttölain 38.1 §:n pääsäännön mukaan puolestaan hallinto-oikeuden tulee toimittaa suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen sitä pyytää. Myös korkeimmalla hallinto-oikeudella on sama velvollisuus silloin, kun se käsittelee valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Suullisen käsittelyn toimittamisen edellytykset on hallintolainkäyttölain säännöksissä kokonaisuudessaan määritelty melko väljällä ja tulkinnanvaraisella tavalla. Hallintolainkäyttömenettelyn joustavuus ja väljyys on kuitenkin nähty tarpeellisiksi piirteiksi hallintoprosessissa käsiteltävien asioiden luonteen sekä asianosaisasetelmien erilaisuuden vuoksi. Näin ollen prosessin kulkua yksittäistapauksessa nousee määrittämään pikemminkin asian laatu ja oikeusturvan tarve kuin yksityiskohtaiset säännökset.<sup>249</sup>

Hallintolainkäyttölain 37 §:ssä suullisen käsittelyn toimittamista ei ole sidottu asianosaisen pyyntöön. Säännöstä soveltaessaan hallintotuomioistuimen tehtävänä on harkita, onko suullisen käsittelyn toimittamisesta hyötyä asian selvittämisen kannalta tai voidaanko asian ratkaisemista jouduttaa toimittamalla suullinen käsittely.<sup>250</sup> Suullisen käsittelyn toimittamista koskeva tuomioistuimen harkinta ei kuitenkaan ole täysin vapaata, sillä suullinen käsittely tulee toimittaa aina, kun se asian selvittämiseksi on tarpeen. Tästä velvollisuudesta huolimatta sääntelyn lähtökohtana hallintolainkäyttölaissa on edelleen ollut hallintoprosessin perusmuodon säilyttäminen kirjallisena. Kirjallisen menettelyn päämenettelymuotona säilyttämistä on perusteltu muun muassa menettelyn halpuudella, nopeudella, yksinkertaisuudella sekä sillä, että yksityinen voi henkilökohtaisesti hoitaa asiansa ilman avustajaa.<sup>251</sup>

Ennen hallintolainkäyttölain säätämistä voimassa olleisiin säännöksiin suullisesta käsittelystä ei sisältynyt hallintolainkäyttölain 38 §:ää vastaavaa säännöstä asianosaisen oikeudesta pyytää suullista käsittelyä. Hallintolainkäyttölain 38 §:n tarkoituksena olikin varmistaa, että suullista käsittelyä koskevat säännökset vastaisivat tästä eteenpäin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan vaatimuksia. Hallintolainkäyttölain 38

<sup>248</sup> Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 266.

<sup>249</sup> Aer 2009, s. 774.

<sup>250</sup> HE 217/1995 vp, s. 64. Ks. esimerkiksi *Kuopion HaO 27.3.2013 T 13/0239/7*, jossa hallinto-oikeus toimitti viranpuolesta psykiatrisen sairaalahoidon jatkamista koskevassa alustusasiassa suullisen käsittelyn, jossa kuultiin muun muassa X:n mielenterveyden tilaa arvioinutta lääkäriä.

<sup>251</sup> HE 217/1995 vp, s. 64.

§:ssä määritelty asianosaisen oikeus pyytää suullista käsittelyä vahvistaakin näin ollen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa määritellyn linjauksen siitä, että asianosaisella tulee olla kansallisen hallintolainkäyttöjärjestelmän piirissä sekä mahdollisuus pyytää suullisen käsittelyn toimittamista että tosiasiallinen mahdollisuus tällaisen pyynnön läpimenemiseen.<sup>252</sup> Hallintolainkäyttölain 38 §:ään perustuva asianosaisen oikeus vaatia suullista käsittelyä koskee lähtökohtaisesti kaikkia hallintotuomioistuimissa käsiteltäviä asioita, eikä säännöksen soveltamisalaa ole rajattu koskemaan ainoastaan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan kattamia asioita.<sup>253</sup>

Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin mukaan oikeus pyytää suullista käsittelyä on yksityisellä asianosaisella. Tällainen rajoitus on mahdollinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnan rajoissa, sillä julkisella asianosaisella ei katsota voivan olla vastaavaa intressiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen kuin yksityisellä asianosaisella. Julkisyhteisön edustajan pyyntöä arvioidaan hallintolainkäyttölain 37 §:n perusteella.<sup>254</sup> Hallintolainkäyttölain 38 §:n 2 momentin mukaan säännöksen 1 momenttia ei sovelleta myöskään silloin, kun suullista käsittelyä pyytäneen asianosaisasema perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen, sillä tällöin asia ei yleensä koske häntä henkilökohtaisesti. Tällaisessa tapauksessa ei siis ole kyse Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan mukaisesta henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista päättämisestä. Myöskään kansallisesti ei ole ajateltu, että asianosaiselle tulisi antaa tällaisissa tilanteissa oikeus vaatia suullista käsittelyä.<sup>255</sup>

Hallintolainkäyttölain 38 §:n 3 momentin mukaan asianosaisen on suullista käsittelyä pyytäessään ilmoitettava ne syyt, joiden vuoksi sen toimittaminen on tarpeen, ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä. Tällöin asianosaisella on mahdollisuus henkilökohtaisesti arvioida suullisen käsittelyn merkitystä omasta näkökulmastaan. Suullinen käsittely voi asianosaisen mielestä olla tarpeen esimerkiksi asian selvittämisen kannalta, asian henkilökohtaisen merkityksen tai prosessin paremman ymmärtämisen vuoksi. Hallintolainkäyttölain 38.3 §:n määräys voi vaikuttaa niin asianosaisen omaan arvioon suullisen käsittelyn tarpeellisuudesta kuin hallintotuomioistuimen päätökseen suullisen käsittelyn toimittamisesta tai sen toimittamatta jättämisestä.<sup>256</sup> Sitä ei kuitenkaan ole tarkoitettu ehdottomaksi

---

<sup>252</sup> Ks. luku 3.2 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan tulkinnasta, s. 28.

<sup>253</sup> Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 275.

<sup>254</sup> Tarukannel – Jukarainen 2000, s. 236.

<sup>255</sup> Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 274.

<sup>256</sup> HE 217 /1995 vp, s. 65.

muotomääräykseksi, sillä tuomioistuin voi ratkaista asian muidenkin tietojen perusteella tai pyytää asianosaista täydentämään pyyntöään perusteluilla.<sup>257</sup> Eräissä tilanteissa pyynnön perustelematta jättäminen voi kuitenkin johtaa jopa pyynnön hylkäämiseen.

Suullista käsittelyä koskevan pyynnön perustelemisen merkitystä korostaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu *KHO 25.9.2009 T 2339*: Hallinto-oikeus oli mielenterveyslain 17 §:n nojalla tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa sairaalahoidossa pitkään olleen henkilön hoidon jatkamista koskevassa asiassa pitänyt suullisen käsittelyn järjestämistä ilmeisen tarpeettomana muun muassa sillä perusteella, että hoidon jatkamisen edellytyksiä tuli arvioida potilaan päätöstä tehtäessä vallinneen terveydentilan perusteella. Valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle valittaja korosti, ettei hänen hallinto-oikeudelle tekemässään pyynnössä ollut ollut kysymys hänen terveydentilansa arvioinnista vaan henkilökohtaisesta vapaudesta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeudenmukainen oikeudenkäynti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen valossa tulkittuna olisi edellyttänyt suullisen käsittelyn järjestämistä. Koska valittaja ei kuitenkaan ollut perustellut hallinto-oikeudelle tekemänsä suullista käsittelyä koskevaa pyyntöä siten kuin valituksessa korkeimmalle hallinto-oikeudelle oli esitetty, hallinto-oikeus oli esittämillään perusteilla voinut jättää suullisen käsittelyn pitämättä.<sup>258</sup>

Hallintolainkäyttölain 38 §:ssä määritellystä pyyntöoikeudesta huolimatta yksityisellä asianosaisella ei kuitenkaan ole rajoittamatonta oikeutta suulliseen käsittelyyn, vaikka hän sitä pyytäisi. Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentissa on määritelty ne perusteet, joiden nojalla suullinen käsittely on mahdollista jättää asianosaisen pyynnöstä huolimatta toimittamatta. Vaikka hallintotuomioistuin katsoisi, että suullista käsittelyä ei asianosaisen pyynnön perusteella tarvitse toimittaa, voi se silti hallintolainkäyttölain 37 §:n perusteella päätyä toimittamaan suullisen käsittelyn viranpuolesta. Käytännössä on myös mahdollista, että Euroopan ihmisoikeussopimus velvoittaa suullisen käsittelyn toimittamiseen asianosaisen pyynnöstä riippumatta. Myös tällaisessa tilanteessa päätös suullisen käsittelyn toimittamisesta tehdään hallintolainkäyttölain 37 §:n perusteella.<sup>259</sup>

Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentissa määriteltyjen poikkeusperusteiden johdosta viimekätinen harkinta suullisen käsittelyn toimittamisesta jää hallintotuomioistuimelle. Suullisen käsittelyn toimittamista ei siis ole ollut tarkoitus jättää pelkästään yksityisen asianosaisen näkemyksen varaan, sillä tällöin suullisia käsittelyjä jouduttaisiin todennäköisesti toimittamaan myös ilmeisen tarpeettomissa tilanteissa, koska yksityinen

<sup>257</sup> Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 273–274.

<sup>258</sup> Ks. myös *KHO 2013:36*, jossa oli kyse kansainvälistä peiteltyä osinkoa koskevasta elinkeinotulon veroasiasta. Koska verovelvollinen ei ollut ilmoittanut, mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä, korkein hallinto-oikeus katsoi, että suullista käsittelyä ei ollut tarpeen toimittaa. Samoin turvapaikkaa ja oleskelulupaa koskevassa ulkomaalaisasiassa *KHO 2013:23*.

<sup>259</sup> HE 217/1995 vp, s. 65.

asianosainen ei välttämättä aina kykene arvioimaan muita vaatimuksen aiheuttamia seurauksia, kuten esimerkiksi prosessin pitkittymisestä aiheutuvia haittoja. Annettaessa tuomioistuimelle viimekätinen harkintavalta suullisen käsittelyn toimittamisesta varmistetaan prosessin kokonaisuuteen liittyvä harkinta, jossa myös yksilön oikeusturva voidaan asianmukaisesti huomioida. Hallintotuomioistuimille jätetty harkinnanvara on täten tarpeellinen prosessia tasapainottavista syistä.<sup>260</sup>

Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin mukaan suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta ensinnäkin, jos asianosaisen vaatimus jätetään tutkimatta. Tällöin pääasia ei tule lainkaan ratkaistavaksi, joten suullista käsittelyä ei ole tarpeen toimittaa. Toisekseen suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta myös silloin, kun asianosaisen vaatimus hylätään heti. Tämä lainsäädäntöratkaisu on linjassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, sillä ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan vaatimukset eivät tule noudatettaviksi, jos kysymyksessä ei ole todellinen ja aito riita.<sup>261</sup> Kolmanneksi suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos se asian laadun vuoksi tai muusta syystä on ilmeisen tarpeeton. Tähän kolmanteen poikkeusperusteeseen on oikeuskirjallisuudessa suhtauduttu varsin kriittisesti, sillä sen ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Miller*-tuomion (2005)<sup>262</sup> johdosta ole katsottu varmuudella täyttävän ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan vaatimuksia.<sup>263</sup> Tämän johdosta erityisesti hallintolainkäyttölain hallituksen esityksestä ilmeneviin perusteluihin koskien kolmatta poikkeusperustetta on nykyisin syytä suhtautua varauksellisesti, sillä myös monet muut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suullista käsittelyä koskevat ratkaisut ovat pääosin peräisin hallintolainkäyttölain säätämisen jälkeiseltä ajalta.<sup>264</sup>

Suullisen käsittelyn toimittamisen ja toimittamatta jättämisen edellytyksiä olisikin nykyisin todennäköisesti perustellumpaa selvittää asian kokonaisarvioinnin perusteella sekä vastaavilla kriteereillä, joilla Euroopan ihmisoikeustuomioistuin asiaa arvioi, kuin takertumalla tiukasti hallintolainkäyttölain säännösten yksittäisiin sanamuotoihin tai lain valmistelutöissä esitettyihin perusteisiin. Erityisesti näin tulisi toimia silloin, kun asianosainen on pyytänyt suullisen käsittelyn toimittamista. Eräiltä osin kotimaisessa oikeuskäytännössä suullisen käsittelyn toimittamista arvioitaessa onkin jo käytetty

---

<sup>260</sup> Halila 2000a, s. 307.

<sup>261</sup> HE 217/1995 vp, s. 66.

<sup>262</sup> Ks. *Miller v. Ruotsi* (8.2.2005).

<sup>263</sup> Ks. aiheesta tarkemmin luku 5.5 Hallintoprosessin sopeutumisesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksiin, s. 82–85.

<sup>264</sup> Aer 2009, s. 41.



vastaavia kriteereitä kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.<sup>265</sup> Sovellettaessa ihmisoikeusystävällistä tulkintatapaa<sup>266</sup> lainsäätäjän määrittelemät hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin suullisen käsittelyn toimittamatta jättämisen päätöksentekokriteerit tiukentuvat hieman. Käyttöalaa ihmisoikeusystävälliselle tulkinnalle voidaan katsoa jäävän kansallisen tulkinnan täydentäjänä erityisesti silloin, kun haetaan kolmannen poikkeusperusteen sisältöä.<sup>267</sup>

Asianosaisen pyyntöön perustuu ratkaisu *KHO 30.4.2012 T 1060*, jossa suullista käsittelyä ei katsottu ilmeisen tarpeettomaksi.

Oleskeluluvan hakija A oli poliisilaitoksen päätöksestä hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa vaatinut suullisen käsittelyn toimittamista ja ilmoittanut, minkä vuoksi sen toimittaminen oli tarpeen ja mitä selvitystä hän olisi esittänyt suullisessa käsittelyssä. Todistusaiheeksi hakija oli ilmoittanut muun ohella avioliittonsa luonteen. A oli vaatinut C:n ja D:n kuulemista todistajina puolisoiden avioitumistarkoituksesta, E:tä ja F:ää puolisoiden tulkkausavun tarpeesta ja G:tä puolisoiden yhteiselämästä.

Hallinto-oikeudessa oli ollut kysymys siitä, oliko oleskelulupa Suomen kansalaisen B:n kanssa solmitun avioliiton eli perhesiteen perusteella voitu jättää myöntämättä sen vuoksi, että oli perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen A:n tarkoituksena olleen maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Kun otettiin huomioon, että kysymys avioliiton luonteesta oli olennainen oleskeluluvan edellytyksiä koskevassa harkinnassa, sekä A:n esittämä yksilöity henkilötodistelu ja sen tarkoitus, hänen vaatimansa suullinen käsittely hallinto-oikeudessa ei ollut ollut ilmeisen tarpeeton sillä tavoin kuin hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentissa tarkoitetaan. Hallinto-oikeuden ei näin ollen olisi tullut hylätä A:n vaatimusta suullisen käsittelyn toimittamisesta.<sup>268</sup>

Korkein hallinto-oikeus voi toimittaa suullisen käsittelyn joko hallintolainkäyttölain 37 tai 38 §:n nojalla. Suurimpana erona hallinto-oikeuksiin on se, että korkeimman hallinto-oikeuden tulee toimittaa suullinen käsittely hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin perusteella asianosaisen pyynnöstä ainoastaan silloin, kun se ratkaisee valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä.<sup>269</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa valituksia

<sup>265</sup> Mäenpää 2007, s. 427.

<sup>266</sup> Siitari-Vanne on suhtautunut kriittisesti ihmisoikeusystävällisen tulkinnan täydentävään käyttämiseen hallintolainkäyttölain menettelysäännösten tulkinnassa. Siitari-Vanne 2005, s. 29.

<sup>267</sup> Halila 2000a, s. 311.

<sup>268</sup> Ks. myös ratkaisu *KHO 11.12.2001 T 3101*, jossa hallinto-oikeus oli hylännyt vaatimuksen suullisen käsittelyn toimittamisesta, koska siinä ei kirjallinen selvitys huomioon ottaen ollut saatavissa sellaista lisäselvitystä, jolla olisi voinut olla vaikutusta asian ratkaisuun. KHO totesi asian koskeneen Suomen kansalaisuuden mahdollista myöntämistä A:lle eli asianosaisen perustavaa laatua olevaa oikeusasemaa. Asiassa saattoi kirjallisen selvityksen lisäksi olla merkitystä henkilötodistelulla annettavalla näytöllä A:n syntymäajan ja henkilöllisyyden varmistamisesta. Suullinen käsittely hallinto-oikeudessa ei siis ollut ilmeisen tarpeetonta sillä tavoin kuin hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentissa tarkoitetaan.

Ratkaisussa *KHO 2004:13* suullisen käsittelyn toimittaminen hallinto-oikeudessa katsottiin ilmeisen tarpeettomaksi. Myöskään katselmuksen toimittaminen 41 §:n perusteella ei ollut tarpeen. Kysymyksessä olevan poikkeamista rakentamisesta koskevan asian ratkaisu perustui tietoihin sen ranta-asemakaavan sisällöstä, josta poiketen rakennushanke haluttiin toteuttaa, ja tietoihin rakennushankkeesta. Koska nämä tiedot oli saatavissa asiakirjoista, suullisen käsittelyn tai katselmuksen järjestäminen tosiseikkojen selvittämiseksi ei ollut tarpeen.

<sup>269</sup> Ks. suullisen käsittelyn toimittamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa Aalto 2003.

etenkin valtioneuvoston ja ministeriöiden sekä eräiden virastojen päätöksistä.<sup>270</sup> Korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei hallintolainkäyttölaissa ole asetettu yleistä velvollisuutta toimittaa suullinen käsittely asianosaisen vaatimuksesta kaikissa asioissa, sillä tällaisen velvollisuuden on katsottu olennaisesti vaikeuttavan korkeimman hallinto-oikeuden toimintaedellytyksiä.<sup>271</sup>

Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentti ei siis koske tilanteita, joissa korkein hallinto-oikeus toimii muutoksenhakuasteena hallinto-oikeuden päätöksestä. Kuten aikaisemmin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan tulkintakäytäntöä tarkasteltaessa on todettu, toisessa muutoksenhakuasteessa ei pääsääntöisesti ole vastaavaa oikeutta suulliseen käsittelyyn kuin ensimmäisessä asteessa. Jos korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kuitenkin kyse asian tosiasiapuolesta tai todistelusta, voi käsillä olla erityinen syy järjestää suullinen käsittely myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa, vaikka hallinto-oikeudessa olisi jo toimitettu suullinen käsittely. Tällöin päätös suullisen käsittelyn toimittamisesta tehdään kuitenkin hallintolainkäyttölain 37 §:n perusteella.<sup>272</sup> Harkittaessa suullisen käsittelyn järjestämistarvetta korkeimmassa hallinto-oikeudessa on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklasta seuraavat velvoitteet.<sup>273</sup>

Silloin, kun asianosainen on pyytänyt suullista käsittelyä hallinto-oikeudessa, ja hänen pyyntönsä on tullut hylätyksi, toimii pyynnön hylkääminen useimmiten yhtenä valituksen perusteista korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Pynnön tultua hylätyksi hallinto-oikeudessa asianosainen yleensä pyytää suullisen käsittelyn toimittamista nimenomaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkein hallinto-oikeus toimittaa kuitenkin vain harvoin itse suullisen käsittelyn, jos suullista käsittelyä ei ole toimitettu hallinto-oikeudessa, sillä suullinen käsittely on yleensä katsottu tarkoituksenmukaisemmaksi toimittaa alemmassa tuomioistuinasteessa. Jos korkein hallinto-oikeus siis katsoo suullisen käsittelyn toimittamisen aiheelliseksi, palauttaa se yleensä asian takaisin hallinto-oikeuteen suullisen käsittelyn toimittamista varten.<sup>274</sup>

<sup>270</sup> Velvollisuutta toimittaa suullinen käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa koskee ratkaisu *KHO 27.6.1997 T 1642*, jossa valtioneuvosto oli irtisanonut valtakunnansovittelijan virkasuhteen valtionvirkamieslain 25 §:n 2 momentin nojalla. Asianosaisen pyynnöstä asiassa toimitettiin suullinen käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

<sup>271</sup> HE 217/1995 vp, s. 66.

<sup>272</sup> Halila 2000a, s. 306. Ks. *KHO 2002:69*, jossa A pyysi suullisen käsittelyn toimittamista korkeimmassa hallinto-oikeudessa asian vaatiman kokonaisharkinnan vuoksi. Asiassa ei kuitenkaan ilmennyt sellaisia uusia asian ratkaisemiseen vaikuttavia seikkoja, joiden johdosta myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa olisi ollut tarpeen toimittaa suullinen käsittely.

<sup>273</sup> HE 217/1995 vp, s. 66.

<sup>274</sup> Aalto 2003, s. 4. Palauttamista koskee esimerkiksi tapaus *KHO 2011:117*, jossa asia koski hakijan

Korkeimman hallinto-oikeuden antamien ratkaisujen lisäksi suullisen käsittelyn toimittamisen tarvetta on arvioinut myös eduskunnan oikeusasiamies ratkaisussaan *eoak 2295/2010*, joka koski suullista käsittelyä hallinto-oikeudessa joukkoliikenteen tarkastusmaksua koskevassa valitusasiassa. Tapauksessa kantelija A pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisua joukkoliikenteen tarkastusmaksua koskevassa asiassa sekä Helsingin kaupungin liikelaitoksen päätöstä. Oikeusasiamies tarkasteli asiaa nimenomaan prosessuaalisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan asiassa kantelijan perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin olisi toteutunut paremmin, jos asiassa olisi järjestetty suullinen käsittely relevantin suullisen todistelun vastaanottamiseksi. Hän ei kuitenkaan katsonut hallinto-oikeuden ylittäneen asiassa harkintavaltaansa niin, että asiassa olisi ollut perusteita enempiin toimenpiteisiin.

## 5.2 Katselmuksen toimittaminen hallintoprosessissa

Katselmus asian selvittämiskeinona on kuulunut alemman asteisen hallintolainkäytön vahvoihin ja vakiintuneisiin käytänteisiin jo pitkään. Tuomioistuimiksi kehittyneillä lääninoikeuksilla oli hyvä tilaisuus hyödyntää kokemusta, joka lääninhallituksilla sekä niiden viranhaltijoilla hallintoviranomaisina oli suorasta yhteistoiminnasta kuntien ja kansalaisten kanssa. Tämä perinne oli helposti siirrettävissä oikeudellisempaan muotoon hallintotuomioistuimen toimittamana katselmuksena.<sup>275</sup> Ensimmäinen katselmusta hallintolainkäytön piirissä koskeva säännös oli vuoden 1974 lääninoikeuslain 18 §. Hallintolainkäyttölaissa katselmusta koskeva säännös kirjattiin lain 41 §:ään:

### HLL 41 §

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

---

oleskelulupahakemusta ja käännättämistä ja siis muun ohella hänen mahdollisuuttaan jatkaa yhteiselämää Suomessa asuvan suomalaisen aviopuolisonsa kanssa. Aviopuolisoiden mukaan maahanmuuttoviraston päätös on perustunut virheellisiin tietoihin heidän yhteiselämänsä liittyvistä seikoista. Kun otetaan huomioon, että kysymys avioliiton luonteesta on olennainen oleskeluluvan edellytyksiä koskevassa harkinnassa, valittajien vaatima suullinen käsittely hallinto-oikeudessa ei ole ollut ilmeisen tarpeeton sillä tavoin kuin hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentissa tarkoitetaan. Hallinto-oikeuden ei näin ollen olisi tullut hylätä vaatimusta suullisen käsittelyn toimittamisesta. Edellä mainituilla perusteilla hallinto-oikeuden päätös oli kumottava sekä asia palautettava hallinto-oikeudelle suullisen käsittelyn toimittamiseksi ja sen jälkeen uudelleen ratkaistavaksi. Ks. myös *KHO 1999:49*, jossa todettiin, että suullisen käsittelyn toimittaminen oli tarkoituksenmukaisempaa hallinto-oikeudessa.

<sup>275</sup> Renvall 2004, s. 173.

Hallintolainkäyttölain 41 § ei sisällä katselmuksen virallista määritelmää vastaavalla tavalla kuin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 56 §:n 1 momentin säännös katselmuksesta. Määritelmän ottamista säännökseen ei hallintolainkäyttölakia säädettäessä nähty tarpeelliseksi, sillä katselmus oli jo pitkään ollut hallintolainkäytössä vakiintunut asian selvittämiskeino.<sup>276</sup> Hallintolainkäyttömenettelyssä katselmuksella on vakiintuneesti tarkoitettu hallintotuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvaa havaintojen tekemistä paikasta, olosuhteesta tai esineestä. Katselmuksella pyritään saamaan sellaista tuomioistuimen jäsenten omiin havaintoihin perustuvaa selvitystä, jota ei riittävällä tavalla voi saada kirjallisten asiakirjojen perusteella. Katselmuksessa hallintotuomioistuin voi aistihavaintoja tekemällä tutustua esimerkiksi laitteen tai laitoksen toimintaan ja sen vaikutuksiin, rakennukseen taikka alueeseen.<sup>277</sup>

Katselmuksen toimittamisesta päättää hallintotuomioistuin. Asianosainen voi pyytää katselmuksen toimittamista, mutta hallintolainkäyttölain 41 § sitoo harkinnan toimittamistarpeeseen. Toisin sanoen harkinnan perusteena on katselmuksen hyödyllisyys ja tarpeellisuus asian selvittämisen kannalta. Jos asiassa on esimerkiksi kysymys lähinnä oikeudellisen kysymyksen ratkaisemisesta, katselmusta ei välttämättä ole tarpeen toimittaa, ellei asiaan samalla liity tosiasiaselvitystä ja havaintojen merkityksen arviointia.<sup>278</sup> Jos katselmus on toimitettu jo hallinto-oikeudessa, voi se vähentää katselmuksen tarvetta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Toisaalta on mahdollista kyseenalaistaa korkeimman hallinto-oikeuden edellytykset ratkaista asia aidosti oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä, jos myös korkeimman hallinto-oikeuden päätös perustuu olennaisesti katselmuksessa tehtyihin havaintoihin ja niiden merkityksen arviointiin, eikä se itse toimita katselmusta.<sup>279</sup> Harkintaan katselmuksen tarpeellisuudesta ei yksittäisessä tapauksessa saisi vaikuttaa se, että hallintolainkäyttömenettelyn lähtökohtana on kirjallinen menettely. Myöskään tuomioistuimen sisäinen näkemys ei saisi ratkaista harkintaa siitä, toimitetaanko asiassa katselmus tai suullinen käsittely. Kuten suullinen käsittely, myös katselmus on usein samalla tavoin merkityksellinen prosessin välittömyyden, menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden ja tuomioistuinten uskottavuuden kannalta.<sup>280</sup>

---

<sup>276</sup> HE 217/1995 vp, s. 72.

<sup>277</sup> Mäenpää 2007, s. 454 ja HE 217/1995 vp, s. 72.

<sup>278</sup> Mäenpää 2007, s. 455.

<sup>279</sup> Tarukannel 2000, s. 310. Ks. *KHO 2003:97*, jossa korkein hallinto-oikeus katselmuksen toimitettuaan kumosi myös katselmuksen toimittaneen hallinto-oikeuden päätöksen.

<sup>280</sup> Tarukannel 2000, s. 309–313.

Hallintolainkäyttölain 41 §:n mukaan katselmuksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään suullisesta käsittelystä. Koska katselmus on tarkoitettu suullisen käsittelyn erityiseksi muodoksi, siinä voidaan noudattaa suullisen käsittelyn menettelykeinoja, minkä vuoksi ainakin hallintolainkäyttölain 43–47 §:t tulevat katselmuksessa soveltuvin osin noudatettaviksi.<sup>281</sup> Katselmuksen toimittamistarvetta koskeva harkinta on kuitenkin tarkoitettu tapahtuvaksi hallintolainkäyttölain 41 §:n mukaisesti. Siitä, miten suullisen käsittelyn toimittamista koskevien säännösten (HLL 37 ja 38 §) on tarkoitettu vaikuttavan katselmuksen toimittamistarvetta koskevassa harkinnassa, ei ole tarkkaa näkemystä. Suullista käsittelyä koskevien säännösten merkitys selvinnee parhaiten tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Joissakin tilanteissa voi kuitenkin olla tärkeää, että suullista käsittelyä koskeville säännöksille annetaan arvoa katselmuksen toimittamista koskevassa harkinnassa, sillä ainakin yksityisen asianosaisen kannalta voi olla hyvinkin merkittävää, että esimerkiksi hallintolainkäyttölain 38 § otetaan harkinnassa huomioon, jos hän pyytää hallintotuomioistuinta toimittamaan asiassa katselmuksen.<sup>282</sup>

Katselmustilaisuuteen kutsutaan asianosaiset, päätöksentehneen viranomaisen edustaja sekä muut henkilöt, joiden läsnäoloa hallintotuomioistuin pitää tarpeellisena. Toisinaan katselmukseen voi olla tarpeellista kutsua myös esimerkiksi kyseistä toimintaa valvova viranomainen tai viranomainen, jonka asiantuntemusta asian ratkaisemiseksi tarvitaan.<sup>283</sup> Katselmuksessa on mahdollista keskustella asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen kanssa kiistanalaisista kysymyksistä, ja molemmilla osapuolilla on myös mahdollisuus kommentoida katselmuksessa tehtyjä havaintoja tilanteessa, jossa selvitys on kaikkien osapuolten havainnoitavissa.<sup>284</sup>

Hallintotuomioistuimen tulee toimittaa katselmus päätösvaltaisessa kokoonpanossa, sillä katselmuksen toimittamisen päätösvaltaista kokoonpanoa pienemmässä kokoonpanossa on katsottu olevan vastoin oikeudenkäynnin välittömyysperiaatetta.<sup>285</sup>

<sup>281</sup> HE 217/1995 vp, s. 72.

<sup>282</sup> Tarukannel 2000, s. 308. Toisaalta tulee ottaa huomioon, että jos hallintoprosessissa on esitetty riittävä kirjallinen selvitys, katselmuksen toimittamiseen ei ole välttämättä tarvetta. Ks. *KHO 2004:26* ja *KHO 2004:24*, joissa molemmissa katsottiin, että katselmukseen ei ollut tarvetta, kun otettiin huomioon asiakirjoista saatava selvitys ja asian ratkaisuperusteet.

<sup>283</sup> Mäenpää 2007, s. 456.

<sup>284</sup> Tarukannel 2000, s. 308.

<sup>285</sup> LaVM 5/1996 vp, s. 5. Ks. *KHO 10.2.2006 T 242*, jossa valituksenalaisessa vesitalousasiassa pääasian ratkaisuun 22.10.2004 osallistuneista neljästä hallinto-oikeustuomarista yksi ei katselmukspöytäkirjan mukaan ollut osallistunut hallinto-oikeuden asiassa 27.5.2004 toimittamaan katselmukseen. Hallinto-oikeuden päätöstä ei kuitenkaan kumottu ja asiaa palautettu hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi, kun otettiin huomioon kysymyksessä oleva asia ja sen käsittelystä saatu selvitys kokonaisuutena. Asiassa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että uudesta katselmuksesta saattaisi

Edellä mainitun johdosta hallintolainkäyttölain voimaantulon yhteydessä kumottiin lääninoikeuslain 18.1 §, joka salli katselmuksen toimittamisen lääninoikeudessa myös normaalia suppeammassa kokoonpanossa. Erikoista tilanteessa oli kuitenkin se, että samaan aikaan korkeimman hallinto-oikeuden osalta jätettiin voimaan korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 15.2 §, jonka mukaan korkein hallinto-oikeus voi päättää, että suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittavat tuomioistuimen yksi tai useampi jäsen ja esittelijä.<sup>286</sup> Tästä säännöksestä huolimatta korkein hallinto-oikeus käytännössä kuitenkin toimitti katselmuksen yleensä normaalissa kokoonpanossa.<sup>287</sup> Vuonna 2006 säädettyyn uuteen lakiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta vastaavaa säännöstä katselmuksen ja suullisen käsittelyn kokoonpanosta ei enää sisälly.

Laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa säädetään suullisen käsittelyn julkisuudesta. Katselmukseen sovelletaan samoja julkisuutta koskevia säännöksiä kuin suulliseen käsittelyyn. Yleisöllä on siis pääsääntöisesti oikeus olla läsnä katselmuksessa (HProsJulkL 10.1 §).<sup>288</sup> Katselmuksen julkisuutta voidaan kuitenkin rajoittaa esimerkiksi salassa pidettävän tiedon tai asiakirjan suojelemiseksi (HProsJulkL 11 §). Myös yleisön läsnäoloa katselmuksessa voidaan rajoittaa, jos se on tarpeen tungoksen välttämiseksi tai katselmuksen kohteesta johtuvien syiden vuoksi (HProsJulkL 13.1 §). Katselmusta toimitettaessa on lisäksi otettava huomioon perustuslaissa yksilön suojaksi määritellyt perusoikeudet. Tuomioistuimen tulee siis kiinnittää erityistä huomiota siihen, että yksityisen oikeuksia tai etuja, kuten kotirauhaa, ei tarpeettomasti loukata. Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, ettei liike- tai ammattisalaisuus katselmuksen yhteydessä tule tarpeettomasti ilmi.<sup>289</sup>

Katselmuksen lisäksi osaksi hallintoprosessia on kehitetty myös toinen katselmusta muistuttava selvityskeino, tarkastus, jonka kohteena ovat vähäisemmät ja suoranaista arviointia edellyttämättömät asiat.<sup>290</sup> Tarkastus toimitetaan yleensä viranpuolesta<sup>291</sup>, ja

---

vuodenaikojen vaihtelun tai muun syyn perusteella syntyä asian käsittelyyn huomattava viive. Lisäksi uuden jäsenen nimeäminen kokoonpanoon laillisen esteen omanneen hallinto-oikeustuomarin tilalle oli ollut välttämätöntä asian käsittelemiseksi.

<sup>286</sup> Tarukannel – Jukarainen 2000, s. 266.

<sup>287</sup> Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 295.

<sup>288</sup> Ks. *Kuopion HaO 23.12.2011 T 11/0467/3*, jossa valittajat olivat pyytäneet, että katselmus toimitettaisiin yleisön läsnä olematta. Kysymyksessä oli katselmus, jossa hallinto-oikeuden oli tarkoitus havaintoja tekemällä tutustua kaavamuutosalueeseen. Valituksen vaatimukset ja valitusperusteet oli jo esitetty julkisissa valitusasiakirjoissa. Katselmusta ei järjestetty asianosaisten kuulemiseksi. Kysymyksessä oleva valitusasia oli julkinen eikä yleisön läsnäoloa ollut tarpeen rajoittaa katselmuksipaikan tai katselmuksen kohteesta johtuvien syiden vuoksi. Tämän johdosta pyyntö yleisön läsnäolon rajoittamisesta katselmuksessa hylättiin.

<sup>289</sup> Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 295–296.

<sup>290</sup> Mäenpää 2007, s. 457.

<sup>291</sup> OMTR 2009:19, s. 78.

se voidaan toimittaa muussakin kuin tuomioistuimen päätösvaltaisessa kokoonpanossa, sillä tarkastuksen voi sitä koskevien säännösten mukaan toimittaa hallinto-oikeuden puheenjohtaja, jäsen tai esittelijä. Tarkastuksen suorittamiseen on annettu oikeus Vaasan hallinto-oikeudelle, jolle on 2000-luvun alusta keskitetty ympäristöasioiden muutoksenhaku, vesioikeudellisissa (vesilaki 11:4.2) ja ympäristönsuojeluun (ympäristönsuojelulaki 99.1 §) liittyvissä asioissa.<sup>292</sup> Muilla hallintotuomioistuimilla tai Vaasan hallinto-oikeudella edellä mainittuja ympäristöoikeudellisia asioita lukuun ottamatta ei ole mahdollisuutta tarkastuksen suorittamiseen.

### 5.3 Suullisten käsittelyjen ja katselmusten suuntana kasvu ja yleistyminen?

#### 5.3.1 Kasvusuuntauksesta kohti aseman vakiintumista

**Taulukko 1.** Suulliset käsittelyt ja katselmuksot yleisissä hallintotuomioistuimissa ja vakuutus oikeudessa 2000–2012<sup>293</sup>

	Korkein hallinto-oikeus			Hallinto-oikeudet			Vakuutus oikeus	
	Suullinen käsittely	Katselmuksot	Ratkaisut asiat	Suullinen käsittely	Katselmuksot	Ratkaisut asiat	Suullinen käsittely	Ratkaisut asiat
<b>2000</b>	-	-	3612	309	66	18282	33	10125
<b>2001</b>	-	-	4574	358	109	18552	36	10089
<b>2002</b>	3	4	3778	373	74	19842	25	11122
<b>2003</b>	1	1	3879	377	55	21236	19	10259
<b>2004</b>	2	2	3848	384	80	21101	33	10234
<b>2005</b>	2	4	4009	515	119	22480	15	10580
<b>2006</b>	6	9	4006	477	99	22720	6	10177
<b>2007</b>	2	4	3797	535	80	23103	1	10423
<b>2008</b>	2	1	3734	566	62	22478	4	9814
<b>2009</b>	3	6	3965	492	88	21598	6	7391
<b>2010</b>	5	6	4202	534	81	22853	2	7503
<b>2011</b>	9	4	4225	553	95	21948	2	7210
<b>2012</b>	11	5	3928	550	67	20584	0	6620

Suullisten käsittelyjen kehityksen suuntana erityisesti hallinto-oikeuksissa on viimeisen parin vuosikymmenen aikana ollut kasvu sekä yleistyminen. Vaikka vielä 1990-luvun alussa suullisia käsittelyjä toimitettiin lääninoikeuksissa varsin harvoin, mikä tarkoitti vuositasolla noin muutamaa kymmentä suullista käsittelyä, niin vuosikymmenen

<sup>292</sup> Vaasan hallinto-oikeus suoritti tarkastuksia 87 kpl vuonna 2007, 53 kpl vuonna 2008, 30 kpl vuonna 2009, 14 kpl vuonna 2010 ja 6 kpl vuonna 2011. Hallinto-oikeuksien toimintakertomus, vuodet 2007–2011.

<sup>293</sup> Taulukon tiedot on kerätty hallintotuomioistuinten toimintakertomusten (vuodet 2004–2012) sekä korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomusten (vuodet 2000–2012) perusteella.

edetessä suullisten käsittelyjen määrä alkoi kuitenkin hiljalleen kasvaa. Hallintolainkäyttölain voimaan tulon jälkeen suullisten käsittelyjen määrä hallinto-oikeuksissa on vuositasolla kasvanut vajaasta 300 käsittelystä reiluun 500 käsittelyyn vuodessa.<sup>294</sup> Missään vaiheessa suullisten käsittelyjen määrässä ei kuitenkaan ole päästy lähellekään hallintolainkäyttölain valmisteluvaiheessa arvioitua 1 600-2 000 käsittelyä vuodessa.<sup>295</sup> Vastaavaa kasvuvaikutusta hallintolainkäyttölain voimaan tulolla ei ole ollut katselmusten toimittamiseen, sillä katselmusten määrä on hallinto-oikeuksissa vuositasolla pysynyt melko tasaisesti 50–100 kappaleessa.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa suullisia käsittelyjä ja katselmuksia on kautta historian toimitettu suhteellisen vähän. Tilastojen valossa näyttää kuitenkin siltä, että korkein hallinto-oikeus on viime vuosina pyrkinyt hieman entistä useammin toimittamaan suullisen käsittelyn tai katselmuksen myös itse. Suullisten käsittelyjen toimittamisen tarvetta korkeimmassa hallinto-oikeudessa vähentää erityisesti se, että suullinen käsittely on usein toimitettu jo alemmassa oikeusasteessa, eikä uuden suullisen käsittelyn toimittamista korkeimmassa hallinto-oikeudessa katsota enää tarpeelliseksi. Tästä huolimatta korkeimmalla hallinto-oikeudella tulee kuitenkin olla valmius toimittaa suullinen käsittely myös itse, jos tarve näin vaatii.<sup>296</sup> Tietynlaisissa asioissa suullisen käsittelyn toimittaminen voi nimittäin myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa helpottaa prosessin hallittavuutta ja jopa nopeuttaa menettelyä. Suullisen käsittelyn toimittamisesta voitaisiin hyötyä esimerkiksi käsiteltäessä asiaa, jossa on useita muutosta hakevia osapuolia, ja näillä kaikilla on toisiinsa kohdistuvia vaatimuksia. Tällaisessa tilanteessa kirjallinen kuulemis- ja vastinemenettely korkeimmassa hallinto-oikeudessa voi muodostua erittäin monimutkaiseksi ja aikaa vieväksi.<sup>297</sup>

Hallintolainkäyttölain voimaan tulon jälkeen suulliset käsittelyt sekä katselmuksset ovat keskittyneet siis pääsääntöisesti hallinto-oikeuksiin. Tämän johdosta korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien lainkäyttömenettelyt ovat eriytyneet toisistaan menettelyn säilyessä kirjallisena korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja menettelyn kulkeutuessa kohti suullis-kirjallista menettelyä hallinto-oikeuksissa. Eriytymistä ei ole kuitenkaan tapahtunut ainoastaan edellä mainitussa suhteessa, sillä myös eri hallinto-

<sup>294</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden vuoden 2009 vuosikertomuksen mukaan vuonna 1997 suullisia käsittelyjä järjestettiin hallinto-oikeuksissa 272 kpl ja vuonna 1998 258 kpl. Vuonna 1998 katselmuksia järjestettiin 107 kpl.

<sup>295</sup> HE 217/1995 vp, s. 28.

<sup>296</sup> KM 2003:3, s. 239.

<sup>297</sup> Rihti 2004, s. 345–346.



oikeuksien ja tuomarikokoonpanojen välillä on katsottu syntyneen epäyhtenäisiä käytäntöjä suullisten käsittelyjen ja katselmusten toimittamisessa.<sup>298</sup> Eroihin menettelytavoissa ja säännösten tulkinnassa on vaikuttanut erityisesti hallintolainkäyttölain luonne joustavana säädöksenä sekä tarkempien suullista käsittelyä ja katselmusta koskevien menettelysäännösten puuttuminen hallintolainkäyttölaista.<sup>299</sup> Suuria eroja hallinto-oikeuksien välillä on muun muassa siinä, kuinka usein suullinen käsittely toimitetaan asianosaisen pyynnöstä tai viranpuolesta.<sup>300</sup>

Suullisten käsittelyjen yleistyminen ei ole johtanut hallinto-oikeuksissa kuitenkaan siihen, että suullinen käsittely toimitettaisiin aina, kun asianosainen sitä pyytää.<sup>301</sup> Ajatukseen siitä, että suullinen käsittely järjestettäisiin aina asianosaisen sitä pyytäessä, on suhtauduttu hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnan piirissä erityisen kielteisesti.<sup>302</sup> Tämä suhtautuminen on ymmärrettävä, sillä asianosaisella itsellään ei aina ole kykyä arvioida suullisen käsittelyn todellista tarvetta. Renvall on kuitenkin myös todennut, että hallinto-oikeudet toimivat usein suullisen käsittelyn toimittamisesta päättäessään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin riskirajoilla, kun suullisen käsittelyn toimittaminen suuressa osassa asioita evätään asianosaisen pyynnöstä huolimatta. Hän perustelee kantaansa muun muassa sillä, että useissa asiaryhmissä osapuolten intressit ovat hallintolainkäytössä yhtä vakavat, toisinaan jopa vakavammat, kuin yleisessä lainkäytössä, jossa suullinen ja välitön käsittely on aina mahdollinen.<sup>303</sup>

Suullisten käsittelyjen määrä hallinto-oikeuksissa on tasoittunut 2000-luvun puolella noin 500–550 käsittelyyn vuodessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa vajaaseen kymmeneen käsittelyyn vuodessa. Pitkähkön kasvukehityksen jälkeen tilanne yleisissä hallintotuomioistuimissa on siis näin ollen vähitellen vakiintunut, minkä johdosta sekä suullinen käsittely että katselmus ovat yhdessä saavuttaneet vakaan aseman osana hallintolainkäyttömenettelyä. Vakaan aseman saavuttamisesta huolimatta keskustelu

---

<sup>298</sup> OMTR 2009:19, s. 51–52.

<sup>299</sup> OMLL 4/2011, s. 50. Saukon näkemyksen mukaan hallintotuomioistuinten välisen ja sisäisen tulkintavaihtelun esiintymisessä ei Suomessa kuitenkaan ole kyse merkittävästä ongelmasta. Pikemminkin hänen mukaansa tulkintavaihtelut voivat olla terveellinen ja paikoin jopa hyödyllinen osa riippumattomista tuomareista ja tuomioistuimista koostuvaa järjestelmää. Saukko 2013, s. 175.

<sup>300</sup> Vuonna 2008 Helsingin hallinto-oikeutta pyydettiin toimittamaan suullinen käsittely 469 asiassa, mutta suullinen käsittely toimitettiin lopulta 178 asiassa (38 %). Puolestaan Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa suullista käsittelyä pyydettiin 85 asiassa ja se toimitettiin 95 asiassa (112 %). Toimitettuihin suullisiin käsittelyihin on laskettu mukaan viranpuolesta toimitetut suulliset käsittelyt. Ks. tarkemmin OMTR 2009:19, s. 78.

<sup>301</sup> Esimerkiksi vuonna 2008 asianosainen pyysi suullista käsittelyä 990 asiassa, mutta hallinto-oikeudet toimittivat suullisen käsittelyn vain 566 asiassa (57 %). Ks. tarkemmin OMTR 2009:19, s. 77.

<sup>302</sup> OMLS 2008:18, s. 84.

<sup>303</sup> Renvall 2004, s. 331.

suullisten käsittelyjen ja katselmusten tulevasta kasvun suunnasta ei kuitenkaan ole päättynyt. Keskustelua aiheesta on käyty niin puolesta kuin vastaan. Erään varsin kriittisen näkemyksen mukaan suullinen käsittely ja katselmus on koettu lähinnä prosessia pitkittäväksi sekä hankaloittavaksi vaiheeksi, joka on välttämätön ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimusten täyttämiseksi, minkä vuoksi suullisten käsittelyjen ja katselmusten määrää ei tulisi ainakaan lisätä nykyisestä. Vastakkaisen näkemyksen mukaan puolestaan suullisia käsittelyjä ja katselmuksia pidetään edelleenkin turhan harvoin, ja niiden määrää hallintotuomioistuimissa tulisi edelleen pyrkiä lisäämään.<sup>304</sup> Voimakkaista näkemyseroista huolimatta suuri osa hallinto-oikeuksien lainkäyttöhenkilökunnasta pitää suullista käsittelyä kuitenkin usein tehokkaana ja hyödyllisenä selvityskkeinona. Suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittamisen tarpeellisuudessa on lainkäyttöhenkilökunnan mukaan kuitenkin havaittavissa eroja muun muassa eri asiaryhmien kesken.<sup>305</sup>

### 5.3.2 Katsaus menettelyyn vakuutusoikeudessa

Merkittävänä poikkeuksena suullisten käsittelyjen kasvusuuntauksesta voidaan mainita erityishallintotuomioistuimena toimiva vakuutusoikeus, jossa suullisten käsittelyjen määrä on yleisistä hallintotuomioistuimista poiketen laskenut merkittävästi vuosituhaten alusta, jolloin suullisia käsittelyjä toimitettiin vakuutusoikeudessa vuosittain 30–40 kappaletta. Vuonna 2011 vakuutusoikeus toimitti enää 2 suullista käsittelyä, ja vuonna 2012 se ei puolestaan toimittanut ainuttakaan suullista käsittelyä. Vakuutusoikeus on nojannut suullisten käsittelyjen toimittamista koskevassa harkinnassaan erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja *Pirinen*-tapaukseen<sup>306</sup>, jonka perusteluissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että monet sosiaaliturvaa koskevat asiat voidaan käsitellä paremmin kirjallisessa kuin suullisessa menettelyssä, koska ne ovat yleensä varsin teknisiä, ja niiden lopputulos riippuu tavallisesti kirjallisista lääkärinlausunnoista.<sup>307</sup> Lisäksi Euroopan

<sup>304</sup> Muun muassa hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnalle tehdyn kyselyn tuloksista on havaittavissa, että lainkäyttöhenkilökunnan piirissä on useita eriäviä näkemyksiä suullisten käsittelyjen tarpeesta ja merkityksestä. OMLS 2008:18, s. 42–43.

Lisäksi esimerkiksi Tarukannel on suhtautunut kriittisesti siihen, että hallinto-oikeudet eivät toimita katselmuksia riittävästi viranpuolesta, vaikka kyse olisi epäselvästä tilanteesta tai lain tulkitsemisen riippumisesta esimerkiksi luonnosta ja ympäristöstä havaittavissa olevista arvostuksenvaraisista tekijöistä. Tarukannel 2000, s. 311.

<sup>305</sup> OMLS 2008:18, s. 42–43.

<sup>306</sup> Ks. *Pirinen v. Suomi* (16.5.2006).

<sup>307</sup> OMTR 2009:10, s. 44.

ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että sosiaaliturva-asioissa on otettava huomioon tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimukset.<sup>308</sup>

Vakuutusosoikeudessa suullista käsittelyä pyydetään arviolta noin 200 asiassa vuosittain. Usein suullista käsittelyä koskevissa pyynnöissä on kyse siitä, että asianosainen haluaa saada terveydentilansa tutkituksi suullisessa käsittelyssä. Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenen tehtäviin ei kuitenkaan kuulu suorittaa asianosaiselle lääkärintutkimusta, vaan hänen tehtävänä on arvioida vakuutusosoikeudelle esitettyä lääketieteellistä selvitystä.<sup>309</sup> Edellä mainittu ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö suullisen käsittelyn toimittamista pyydetäisi toisinaan myös perustellusta syystä, kuten esimerkiksi todistajankertomuksen tai muun selvityksen uskottavuuden arvioimiseksi. Tästä syystä suullista käsittelyä koskeviin pyyntöihin ei tulisikaan suhtautua vakuutusosoikeudessa välinpitämättömästi.

Pellonpää on vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmälle antamassaan lausunnossa todennut, että hallintolainkäyttölakia sovellettaessa tulisi pitää mielessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaiset vaatimukset. Lisäksi hän on huomauttanut, että suullista käsittelyä koskeviin pyyntöihin tulisi suhtautua vakuutusosoikeudessa vakavasti, eikä istunnoista luopumisesta saisi vakuutusosoikeudessa muodostua poikkeuksetonta automatiikkaa.<sup>310</sup> Myös Puumalainen on kiinnittänyt huomiota siihen, että suullista käsittelyä koskevien säännösten sanamuoto ja vakuutusosoikeudessa noudatettava käytäntö ovat tällä hetkellä varsin kaukana toisistaan.<sup>311</sup> Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio puolestaan kiinnitti jo vuonna 2006 antamassaan työkyvyttömyyseläkeasiaa koskevassa ratkaisussa *eoak 2708/2004* huomiota siihen, että vakuutusosoikeuden perustelut suullisen käsittelyn hylkäämiselle antoivat jo tuolloin aihetta arvosteluun.<sup>312</sup>

<sup>308</sup> Ks. *Döry v. Ruotsi* (12.11.2002) § 41.

<sup>309</sup> OMTR 2009:10, s. 44.

<sup>310</sup> OMML 24/2010, s. 18.

<sup>311</sup> OMML 24/2010, s. 43.

<sup>312</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksen mukaan (*eoak 2708/2004*) vakuutusosoikeudessa lähtökohtana ei voinut olla se, että suullisen käsittelyn järjestämiseen suhtaudutaan torjuvasti silloin, kun kyse on suullisesta käsittelystä lääketieteellisten seikkojen selvittämiseksi. Oikeusasiamies totesi, että vaikka lääketieteellisissä asioissa useammin on kyse sellaisten seikkojen arvioinnista, joiden riittävä selvittäminen voi tapahtua kirjallisten lääkärintlausuntojen perusteella, niin toisinaan asian selvittäminen ei kuitenkaan voi tapahtua riittävällä tavalla pelkkien kirjallisten lääkärintlausuntojen perusteella. Oikeusasiamies suhtautui kriittisesti myös siihen, että vakuutusosoikeudessa toisinaan on yksittäistapauksissa käytetty hylkäämisen perusteena myös suullisen käsittelyn aiheuttamia kustannuksia ja niiden käsittelyaikoja pidentävää vaikutusta. Lisäksi oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että vakuutusosoikeuden käyttämissä perusteluissa ei hänen mukaansa tuotu riittävästi esiin niitä syitä, joiden perusteella suullista käsittelyä pidettiin HLL 38 §:n mukaisesti ilmeisen tarpeettomana.

Kehityksen johtaminen siihen, että suullisia käsittelyjä ei toimiteta vakuutusoikeudessa enää käytännössä lainkaan, voidaan nähdä jossain määrin yllättäväksi. Suullisten käsittelyjen toimittamattomuudelle vakuutusoikeudessa ei nimittäin tällä hetkellä näytä olevan olemassa sellaisia kestäviä perusteita, joiden perusteella suullisen käsittelyn toimittamisesta voitaisiin lähes poikkeuksetta kieltäytyä. Selvää on lisäksi se, että myös vakuutusoikeudessa nousee toisinaan varmasti esiin tilanteita, joissa on kysymys esimerkiksi todistajankertomusten tai selvityksen uskottavuuden arvioinnista, minkä johdosta suullinen käsittely tulee niin hallintolainkäyttölain säännösten kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan perusteella toimittaa, vaikka kyse olisikin teknisestä ja lääketieteelliseen arviointiin perustuvasta asiasta.<sup>313</sup> Näin ollen on perusteltua aihetta epäillä, että tällä hetkellä oikeudenmukainen oikeudenkäynti ei menettelyn suullisuuden osalta välttämättä täysin toteudu vakuutusoikeudessa.

### *5.3.3 Tulevan kehityksen arviointia*

Jotta suullisen käsittelyn ja katselmuksen tarpeellisuudesta sekä tulevan kehityksen suunnasta voitaisiin muodostaa perusteltu käsitys, on tärkeää eritellä niitä perusteita, jotka puhuvat sekä menettelyn suullisuuden lisäämisen puolesta että sitä vastaan. Tämän lisäksi on oleellista nostaa esille myös eräitä muita seikkoja, jotka voivat vaikuttaa suullisten käsittelyjen ja katselmusten asemaan ja kehitykseen yleisissä hallintotuomioistuimissa. Seuraavassa tullaan tarkastelemaan edellä tarkoitettuja perusteita ja seikkoja ottamatta kuitenkaan tarkemmin kantaa kysymykseen siitä, tulisiko suullisia käsittelyjä ja katselmuksia hallintoprosessissa toimittaa nykyistä useammin vai harvemmin. Tätä kysymystä tullaan tarkastelemaan tarkemmin johtopäätöksiä käsiteltäessä.

Suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittamista hallintoprosessissa voidaan pitää tärkeänä ensinnäkin sen vuoksi, että asian käsitteleminen suullisesti mahdollistaa asian vastavuoroisen käsittelyn sekä asianosaisen aktiivisemmän osallistumisen asian selvittämiseen ja oikeudenkäyntiin. Toisekseen suullinen käsittely voi myös lisätä asianosaisen itsensä kokemusta menettelyn oikeudenmukaisuudesta, mikä on yksi oikeudenkäyntimenettelylle asetetuista laatuvaatimuksista.<sup>314</sup> Edellä mainittujen

<sup>313</sup> Ks. esimerkiksi *Kaura v. Suomi* (23.6.2009), jossa ihmisoikeustuomioistuin totesi, että vakuutusoikeudessa oli ollut olennaista, oliko työsopimuksen tekemättä jättäminen johtunut valittajan omasta käyttäytymisestä. Valittajan ja työnantajan lausumien uskottavuudesta ei ollut voitu päättää asianmukaisesti arvioimatta välittömästi heidän henkilökohtaisesti antamiaan kertomuksia. Kun niin ei ollut tehty, oli toimittu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan vastaisesti.

<sup>314</sup> KM 2003:3, s. 239.

perusteiden lisäksi suullinen käsittely palvelee yleisemminkin lainkäytön julkisuutta ja välittömyyttä sekä lisää kansalaisten ymmärtämystä tuomioistuinten toiminnasta.<sup>315</sup> Tätä kautta myös yleinen luottamus tuomioistuinten toimintaa kohtaan voi parantua. Toisinaan asianosainen voi myös kokea, että hänen on helpompaa tulla ymmärretyksi suullisessa kuin kirjallisessa menettelyssä. Suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittamisella on usein myös suuri merkitys tapauksen tosiasioiden perusteellisen selvittämisen kannalta, mikä voi lisätä oikeaan asiaratkaisuun päättymisen edellytyksiä. Muun muassa edellä mainitut tekijät tukevat siis sitä näkökantaa, jonka mukaan suullisia käsittelyjä sekä katselmuksia tulisi toimittaa nykyistä useammin hallinto-oikeuksissa. Samoista syistä suullisten käsittelyjen voidaan katsoa olevan tärkeitä myös vakuutus-oikeudessa sekä markkinaoikeudessa.<sup>316</sup>

Siitä huolimatta, että suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittamisella on monissa tilanteissa mahdollista saavuttaa prosessin kannalta merkittäviä hyötyjä, on samassa yhteydessä kuitenkin tarpeen tuoda esille myös niitä seikkoja, jotka puhuvat kirjallisen menettelyn puolesta. Asian kirjallinen käsittely on usein luontevampi valinta muun muassa silloin, kun prosessin kohteena on ensisijaisesti kirjallisina dokumentteina esitettävä selvitys. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi useat hallintolupa- ja kaava-asiat. Vaikeissa ja monimutkaisissa asioissa asiaan liittyvä tekninen selvitys tai argumentointi voi olla myös helpommin ymmärrettävissä kirjallisesti esitettynä.<sup>317</sup> Tämän lisäksi kirjallista menettelyä on pidetty joustavana sekä asianosaisen kannalta helppona menettelynä, jossa asianosaisella on yleensä mahdollisuus pärjätä itsenäisesti ilman avustajan käyttämistä. Toisinaan suullinen käsittely on voitu asianosaisen silmin nähdä myös menettelyä hankaloittavana vaiheena, minkä vuoksi kirjallisen menettelyn ollessa pääsääntönä, asianosaisen ei yleensä tarvitse asiaansa hallintotuomioistuimeen tuodessaan pelätä joutuvansa osallistumaan suulliseen oikeudenkäyntiin. Kirjallisen menettelyn toimivuuden edellytyksenä on kuitenkin se, että asianosaista ohjataan riittävällä tavalla asian käsittelyn edetessä hallintotuomioistuimessa.<sup>318</sup> Suullisten käsittelyjen ja katselmusten merkittävään lisäämiseen tulisi suhtautua jossain määrin varauksella myös siitä syystä, että suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittaminen asiassa, jossa sitä ei ole tosiasiallista tarvetta toimittaa, voi johtaa muun muassa asian käsittelyn viivästymiseen sekä kulujen kasvamiseen.

---

<sup>315</sup> Hallberg 1990, s. 5.

<sup>316</sup> KM 2003:3, s. 239.

<sup>317</sup> Mäenpää 2007, s. 424.

<sup>318</sup> Siitari-Vanne 2005, s. 29.

Oikeutuksena sekä puolustuksena suullisten käsittelyjen ja katselmusten vähäiselle määrälle on kautta historian pidetty myös hallintotuomioistuimien resurssiongelmia ja työruuhkia.<sup>319</sup> Resurssiongelmia ei kuitenkaan tulisi enää tulevaisuudessa pyrkiä käyttämään perusteena suullisten käsittelyjen ja katselmusten vähäisyydelle tai vähentämiselle, sillä suullinen käsittely ja katselmus tulisi tarpeen vaatiessa pystyä toimittamaan myös vähäisistä resursseista huolimatta. Tarukanteleen mukaan resurssipuolustus ei ole myöskään loppuun saakka pitävä, sillä kysymys on resurssien lisäksi usein myös asenteista, totumuksista, käytännön työtavoista sekä suhtautumisesta tuomioistuimen rooliin julkisoikeuden alueella.<sup>320</sup> Vaikka asenteet suullisia käsittelyjä kohtaan ovat vähitellen muuttuneet hallinto-oikeuksissa avoimmiksi ja vastaanottavemmiksi kuin aikaisemmin, erityisesti vanhempien tuomareiden parissa, jotka ovat vanhastaan tottuneet kirjalliseen menettelyyn, asenteet suullisia käsittelyjä kohtaan saattavat kuitenkin edelleen olla hyvinkin kriittisiä.<sup>321</sup> Myös hallintolainkäyttölain esitöissä on nostettu esille se, että suullisten käsittelyjen vähäiseen lukumäärään on luultavasti vaikuttanut osaltaan myös tottumattomuus suullisten käsittelyjen toimittamiseen.<sup>322</sup>

Suullisten käsittelyjen ja katselmusten kehityssuuntaan vaikuttaa merkittävästi siis myös edellä mainitut tuomioistuimen sisäiset näkemykset. Tuomioistuimen sisäisiin näkemyksiin sekä asenteisiin tuomioistuinten henkilökunnan parissa on kuitenkin mahdollista vaikuttaa panostamalla henkilökunnan koulutukseen. Koulutuksella voi olla mahdollisuus vaikuttaa siihen, että päätös suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittamisesta tehdään perusteilla, jotka eivät pohjaudu vanhoihin kuluneihin asenteisiin tai automaatioon vaan perusteltuun käsitykseen suullisen käsittelyn ja katselmuksen mahdollisista eduista sekä haitoista. Pyrkimystä suullisen käsittelyn toimittamista koskevan koulutuksen järjestämiseen on hallinto-oikeuksien toimintakertomusten perusteella ollut havaittavissa ainakin eräissä hallinto-oikeuksissa.<sup>323</sup>

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa suullisten käsittelyjen ja katselmusten toimittamiseen liittyy edellä mainittujen näkökulmien lisäksi myös omia piirteitä. Korkeimman hallinto-oikeuden kehitystä on kautta historian määritellyt korkeimman

<sup>319</sup> Kurvinen 1972, s. 298–299 ja HE 217/1995 vp, s. 23.

<sup>320</sup> Tarukannel 2000, s. 334.

<sup>321</sup> Ervo 2005, s. 261.

<sup>322</sup> HE 217/1995 vp, s. 23.

<sup>323</sup> Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudessa järjestettiin suullisen käsittelyn johtamisen kurssi vuonna 2009. Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2009, s. 38.

hallinto-oikeuden rooli sekä eräänlaisena käytännön ennakkopäätöstuomioistuimena että tavallisena käräjäpaikkana, jossa ratkaistaan runsaasti näyttöön perustuvia asioita.<sup>324</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden asema ylimpänä tuomioistuimena sekä toimiminen näiden kahden hyvin erilaisen roolin välissä on merkinnyt sitä, että suullisten käsittelyjen ja katselmusten toimittamiselle ei ole voinut syntyä samanlaista merkitystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa kuin alemmissa tuomioistuimissa.<sup>325</sup> Asiaruuhkan johdosta korkeimman hallinto-oikeuden on ollut hyvin vaikea sopeutua niihin tarpeisiin, joita edellä mainitut roolit sille aiheuttavat, sillä ennakkopäätöstuomioistuimena toimiminen vaatii tuomioilta erityisesti hyviä perusteluja, kun taas tavallisena muutoksenhakutuomioistuimena toimiminen vaatii näyttöön perustuvissa asioissa sitä, että prosessi vastaa näyttöongelman laatua.<sup>326</sup>

Jotta korkein hallinto-oikeus voisi tulevaisuudessa keskittyä vaativalla huolellisuudella sen käsiteltäväksi tuleviin asioihin, tulisi korkeimman hallinto-oikeuden asemaa pyrkiä selventämään. Asemaa tulisi kehittää erityisesti niin, että korkein hallinto-oikeus ei joutuisi enää keskittymään suuren asiaruuhkan purkamiseen, vaan että sen asema hallintotuomioistuinten joukossa olisi enemmänkin ennakkopäätöstyypinen. Tällöin korkein hallinto-oikeus voisi keskittyä toimittamaan myös suullisen käsittelyn ja katselmuksen aina, kun sellaiseen on tarvetta, eikä syntyisi sellaista vaikutelmaa, että on olemassa kahdenlaista hallintolainkäyttöä näyttöongelmia käsiteltäessä: konkreettisempaa hallinto-oikeudessa ja abstraktimpaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa.<sup>327</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden roolin selkiyttämisen kautta prosessi korkeimmassa hallinto-oikeudessa saataisiin jälleen lähentymään menettelyä hallinto-oikeuksissa.

---

<sup>324</sup> Tarukannel 2000, s. 335–336.

<sup>325</sup> KM 2003:3, s. 239.

<sup>326</sup> Tarukannel 2000, s. 335–336.

<sup>327</sup> Tarukannel 2000, s. 336.

## 5.4 Suullinen käsittely ja katselmus eri asiaryhmissä

**Taulukko 2.** Hallinto-oikeuksiin saapuneiden asioiden asiaryhmät 2011–2012<sup>328</sup>

Asiaryhmä	2011: saapunut 21 317 asiaa	2012: saapunut 20 441 asiaa
Sosiaali- ja terveydenhuolto	30%	29%
Ulkomaalaisasiat	16%	13%
Veroasiat	14%	18%
Taloudellinen toiminta, mukaan lukien liikenne ja viestintä	13%	15%
Valtio-oikeus ja yleishallinto	9%	9%
Rakentaminen	7%	7%
Ympäristö	5%	5%
Itsehallinto	5%	4%
Muut	alle 1%	alle 1%

Vuositasolla hallinto-oikeuksiin saapuu noin 20 000–24 000 asiaa. Suurimpia asiaryhmiä hallinto-oikeuksissa ovat sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat, veroasiat sekä ulkomaalaisasiat, joista tällä hetkellä suurin on sosiaali- ja terveydenhuoltoasioiden ryhmä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoasioista pääosa on mielenterveys-, lastensuojelu- ja toimeentulotukiasioita. Vielä 1990-luvun alussa ylivoimaisesti suurimman asiaryhmän muodostivat veroasiat. Veroasioiden osuus kaikista asioista on myöhemmin kuitenkin vähentynyt 1990-luvun alun 70 prosentista noin 15–20 prosenttiin.<sup>329</sup>

Kuten edellä olevasta taulukosta on huomattavissa, yleiset hallintotuomioistuimet käsittelevät laajasti monen tyyppisiä asioita. Tästä johtuen suullisen käsittelyn sekä katselmuksen tehokkuus selvittämiskeinona on usein asiaryhmäkohtaista, eikä kaikissa asiaryhmissä voida olettaa saavutettavan yhtäläistä hyötyä suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittamisesta. Suullisten käsittelyjen kehityksessä merkittävää on kuitenkin huomata se, että suullisia käsittelyjä järjestetään nykyisin yhä useammissa asiaryhmissä, kun ennen hallintolainkäyttölain voimaan tuloa suulliset käsittelyt olivat tavanomaisia lähinnä lastensuojeluasioissa.<sup>330</sup> Kehityksen suunnasta huolimatta lastensuojeluasiat on kuitenkin yhä edelleen yksi suurimmista suullisen käsittelyn asiaryhmistä.<sup>331</sup> Vuosina 2005–2008 suullisista käsittelyistä noin 80 prosenttia

<sup>328</sup> Taulukon tiedot ovat hallintotuomioistuinten toimintakertomuksista vuosilta 2011 ja 2012.

<sup>329</sup> OMTR 2009:19, s. 28.

<sup>330</sup> KM 2003:3, s. 235.

<sup>331</sup> Vuonna 2012 suulliset käsittelyt jakautuivat asiaryhmittäin seuraavasti: sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat 393 kpl, ulkomaalaisasiat 83 kpl, ympäristöasiat 35 kpl, veroasiat 19 kpl, itsehallintoasiat 8 kpl, valtio-oikeus ja yleishallintoasiat 5 kpl sekä taloudellinen toiminta ja liikeasiat 5 kpl. Saukko 2013, s. 171.



järjestettiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa asioissa, joista suurin osa oli lastensuojeluasioita.<sup>332</sup> Toiseksi suurimmaksi ryhmäksi suullisten käsittelyjen toimittamisessa nousee ulkomaalaisasiat, joissa suullisten käsittelyjen osuus on vaihdellut 10 prosentin molemmin puolin.<sup>333</sup>

Lastensuojeluasioissa suullisia käsittelyjä on käytännössä aina toimitettu enemmän kuin muissa hallinto-oikeuksien asiaryhmissä. Tämä johtuu muun muassa siitä, että huostaanottoasioissa toimitetaan lähes poikkeuksetta suullinen käsittely asianosaisen sitä pyytäessä. Suullisen käsittelyn toimittaminen lastensuojeluasioissa on ymmärrettävää, sillä lastensuojeluasioilla on asianosaisille usein henkilökohtaisesti hyvin suuri merkitys, ja lisäksi suullisen käsittelyn toimittaminen on asianosaisen kannalta myös ihmisoikeuskysymys. Tämän lisäksi suullisen käsittelyn toimittaminen on usein tarpeen myös asian selvittämisen kannalta. Tuomioistuimen toimesta asianosaisen halua suulliseen käsittelyyn tiedustellaan useimmissa asiaryhmissä vain harvoin. Lastensuojeluasioissa eräissä hallinto-oikeuksissa on kuitenkin syntynyt käytännöksi tarjota suullista käsittelyä asianosaisille<sup>334</sup>, mikä on omiaan vahvistamaan suullisen käsittelyn merkitystä osana lastensuojeluasioiden käsittelyä. Myös Ignatius on nähnyt asian niin, että lastensuojeluasioissa asianosaisen kuulemisen yhteydessä asianosaista tulisi informoida mahdollisuudesta pyytää suullista käsittelyä.<sup>335</sup>

Lastensuojelulain (417/2007) 84 §:ssä on vielä erikseen säädetty siitä, että huostaanottoa koskevan asian tultua vireille hallinto-oikeus voi asian kirjallisen valmistelun ohella järjestää hallintolainkäyttölain 37 §:n 2 momentissa säädetyn rajoitetun suullisen käsittelyn selvittääkseen asianosaisen vaatimukset ja niiden perusteet. Tällaisessa valmistelevassa suullisessa käsittelyssä ei kuitenkaan voida ottaa vastaan suullista todistelua eikä kuulla asiantuntijoita. Valmistelevan suullisen käsittelyn jälkeen asian käsittely jatkuu normaalisti kirjallisena, ellei asiassa päätetä järjestää suullista käsittelyä niin kuin hallintolainkäyttölain 37 ja 38 §:ssä säädetään. Asia ratkaistaan lopulta niin kirjallisen kuin suullisessa käsittelyssä saadun selvityksen pohjalta. Näin ollen, jos asiakirjoissa on vahva selvitys esimerkiksi lapsen huolenpitoa, terveyttä ja kehitystä vaarantavasta vanhempien alkoholinkäytöstä tai perheväkivallasta,

---

<sup>332</sup> Vuonna 2012 kaikista järjestetyistä suullisista käsittelyistä 68 % järjestettiin lastensuojeluasioissa. Hallinto-oikeuksien toimintakertomus 2012, s. 10.

<sup>333</sup> OMT 2009:19, s. 79.

<sup>334</sup> OMLS 2008:18, s. 45.

<sup>335</sup> Ignatius 2008, s. 210.

ja mainitut seikat kiistetään suullisessa käsittelyssä, asia on ratkaistava sekä asiankirjoista että suullisessa käsittelyssä saadun kokonaiselvityksen perusteella.<sup>336</sup>

Ulkomaalaisasiat on lastensuojeluasioiden jälkeen toiseksi suurin ryhmä suullisten käsittelyjen toimittamisessa. Suullista käsittelyä ei kuitenkaan toimiteta ulkomaalaisasioissa lähellekään yhtä usein kuin lastensuojeluasioissa. Kuten lastensuojelusasioissa, myös ulkomaalaisasioissa on usein kyse asianosaiselle henkilökohtaisesti hyvin merkittävästä asiasta, jossa myös ihmis- ja perusoikeuksilla on osansa. Esimerkiksi ulkomaalaislain (301/2004) mukainen käännyttäminen ja maasta karkottaminen voi merkitä tosiasiallisesti voimakasta puuttumista Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamaan perhe-elämän suojaan, etenkin jos henkilö on oleskellut Suomessa jo pitkään.<sup>337</sup> Maasta karkottamistilanteissa tulisikin huomioida, että ulkomaalaistaustaisella henkilöllä ei ole aina vastaavaa kykyä kielitaidollisesti tai muutoin ajaa asiaansa kuin Suomen kansalaisella. Näin ollen olisi suotavaa tietyissä tilanteissa antaa henkilölle mahdollisuus esittää näkemyksensä suullisessa käsittelyssä suullisesti, vaikka karkotuksen muut oikeudelliset edellytykset selvästi olisivatkin olemassa. Myös ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan säännökset saattavat edellyttää henkilökohtaista kuulemistä.<sup>338</sup> Ulkomaalaisasioissa suullisen käsittelyn toimittamisen tarvearviointia vaikeuttavaksi ongelmaksi on harmillisen usein kuitenkin muodostunut se, että asianosainen vaatii suullista käsittelyä toimitettavaksi automaattisesti ilman tarkempia perusteluja.<sup>339</sup> Tällaisissa tilanteissa hallinto-oikeuden voi olla lähes mahdotonta arvioida suullisen käsittelyn todellista tarvetta, ja on olemassa mahdollisuus, että tarpeellisiakin suullisia käsittelyjä hylätään, kun perustelut eivät ole riittävät.

Veroasioissa suullisten käsittelyjen toimittaminen on aina ollut suhteellisen harvinaista siitä tosiasista huolimatta, että veroasiat on yksi hallinto-oikeuksien suurimmista asiaryhmistä. Yhtenä syynä suullisten käsittelyjen vähäisyydelle veroasioissa on pidetty verotuspäätösten perustumista varsin laajaan asiakirja-aineistoon, jolloin suulliselle

---

<sup>336</sup> Ignatius 2008, s. 211.

<sup>337</sup> Ks. *KHO 2011:117*, jossa asia koski hakijan oleskelulupahakemusta ja käännyttämistä ja siis muun ohella hänen mahdollisuuttaan jatkaa yhteiselämää Suomessa asuvan suomalaisen aviopuolisonsa kanssa. Aviopuolisoiden mukaan maahanmuuttoviraston päätös on perustunut virheellisiin tietoihin heidän yhteiselämäänsä liittyvistä seikoista. Kun otetaan huomioon, että kysymys avioliiton luonteesta on olennainen oleskeluluvan edellytyksiä koskevassa harkinnassa, valittajien vaatima suullinen käsittely hallinto-oikeudessa ei ole ollut ilmeisen tarpeeton sillä tavoin kuin hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentissa tarkoitetaan.

<sup>338</sup> Renvall 2004, s. 331.

<sup>339</sup> OMLS 2008:18, s. 45.

käsittelylle ei ole koettu jäävän asiaa selventävää funktiota.<sup>340</sup> Vaikka hallintolainkäyttölain säätämisen johdosta suullisia käsittelyjä ryhdyttiin toimittamaan entistä useammissa asiaryhmissä, muodostivat veroasiat tässä suhteessa kuitenkin poikkeuksen, sillä hallintolainkäyttölain säätäminen ei oikeastaan näyttänyt johtavan suullisten käsittelyjen määrän kasvamiseen veroasioissa. Hallintolainkäyttölain johdosta asianosaiset alkoivat kuitenkin yhä useammin pyytää suullisen käsittelyn toimittamista myös veroasioissa samalla, kun hallinto-oikeudet lähes säännönmukaisesti hylkäsivät pyynnöt, vaikka asianosaisten pääasiavaatimukset olisivatkin samalla tulleet hylätyiksi.<sup>341</sup> 2000-luvun alkupuolella korkein hallinto-oikeus ryhtyi kuitenkin oikaisemaan tätä tiedostamaansa epäkohtaa ja päätyi useissa veroasioissa antamaan ratkaisun, jolla se palautti asian hallinto-oikeuteen suullisen käsittelyn toimittamista varten. Nämä ratkaisut pysyivät kuitenkin suhteellisen pimennossa, sillä ne eivät olleet vuosikirjaratkaisuja.<sup>342</sup>

Vuonna 2007 korkein hallinto-oikeus antoi kaksi merkittävää ratkaisua, jotka koskivat suullisen käsittelyn toimittamista veroprosessissa. Nämä ratkaisut saivat lopulta kaipaamaansa julkisuutta, sillä ne julkaistiin viimein myös vuosikirjassa.<sup>343</sup> Korkein hallinto-oikeus päätyi antamissaan ratkaisuissa vastakkaisille kannoille, sillä tapauksessa *KHO 2007:67* korkein hallinto-oikeus katsoi, että hallinto-oikeuden olisi tullut toimittaa suullinen käsittely ja tapauksessa *KHO 2007:68* korkein hallinto-oikeus katsoi, että suullista käsittelyä ei ollut tarpeen toimittaa. Ratkaisut olivat merkityksellisiä ensinnäkin siitä syystä, että korkein hallinto-oikeus antoi nyt ensimmäistä kertaa kaksi julkaistua ratkaisua suullisesta käsittelystä veroprosessissa. Toisekseen merkityksellistä oli myös se, että tapauksissa otettiin kantaa Euroopan

<sup>340</sup> Anttila 2007, s. 417.

<sup>341</sup> Anttila 2007, s. 417.

<sup>342</sup> Ks. esim. *KHO 7.6.2005 T 1366*, *KHO 9.2.2005 T 270* ja *KHO 26.5.2005 T 1396*. Useat tapauksista on perusteltu samalla tavalla. Ensinnäkin korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota siihen, että hallinto-oikeus on hylännyt suullista käsittelyä koskevan pyynnön lähinnä toteamalla, että ratkaisu voidaan tehdä asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella. Toisekseen asian ratkaiseminen on nojautunut keskeiseltä osalta tosiseikkoja koskevan näytön arviointiin, mistä johtuen suullisella todistelulla voi olla asian selvittämisessä merkitystä. Kolmanneksi asia ei ollut taloudellisesti vähäinen ja verovelvollisen maksettavaksi oli määrätty veronkorotus. Anttila 2007, s. 426.

<sup>343</sup> Ks. *KHO 2007: 67*, jossa korkein hallinto-oikeus katsoi, että asianosaisen pyytämä suullinen käsittely olisi tullut toimittaa, kun tarjotulla suullisella todistelulla saattoi olla merkitystä asian selvittämisen kannalta ja asiassa oli jäänyt varteenotettava epäily siitä, että asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin oli tullut loukatuksi. Lisäksi veronkorotuksen määrä oli huomattava, eikä sen merkitystä voitu pitää asianosaisen kannalta vähäisenä.

*KHO 2007:68*, jonka mukaan suullista käsittelyä ei ollut tarpeen toimittaa. Asiassa ei jäänyt jäljelle sellaisia asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiä uskottavuuskysymyksiä, jotka olisivat edellyttäneet suullista käsittelyä. Jäljelle ei jäänyt varteenotettavaa epäilyä siitä, että asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin olisi tullut loukatuksi. Asian ratkaisemisen kannalta ei tullut painottaa yksinomaan suoritettavaksi määrättyjen veronkorotusten sinänsä huomattavaa määrää. Ks. tapauksista tarkemmin Myrsky 2008.

ihmisoikeussopimuksen merkitykseen veronkorotusta koskevista asioista. Ratkaisuilla oli lisäksi merkittävää signaaliarvoa, sillä korkein hallinto-oikeus on näin muistuttanut hallinto-oikeuksia siitä, että tietyissä tilanteissa suullisella käsittelyllä voi olla merkitystä myös veroasioissa.<sup>344</sup>

Lastensuojelu- ja ulkomaalaisasiat ovat suullisen käsittelyn toimittamisen tyyppiesimerkkejä, kun taas veroasiat ovat puolestaan yksi suullisen käsittelyn ongelmallisimmista asiaryhmistä. Muun muassa näistä syistä johtuen kyseisiä asiaryhmiä on käsitelty edellä tarkemmin. Suullisen käsittelyn toimittamista ei kuitenkaan ole rajoitettu koskemaan vain tiettyjä asiaryhmiä, vaan suullinen käsittely tulee asiaryhmästä huolimatta toimittaa kaikissa asioissa, joissa se on tarpeen asian selvittämiseksi, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi, tosiasiaselvityksen arvioimiseksi, todistajien kuulemiseksi tai muista vastaavista syistä. Näin ollen suullisen käsittelyn toimittamisen tarpeen arviointi voi nousta esiin myös vähemmän yleisiä asioita käsiteltäessä. Lääninoikeus on esimerkiksi toimittanut suullisen käsittelyn ampuma-aseasiassa, ja eduskunnan oikeusasiamies on katsonut, että suullinen käsittely olisi tullut toimittaa joukkoliikenteen tarkastusmaksua koskevassa asiassa.<sup>345</sup>

Kuten suullisen käsittelyn, myöskään katselmuksen tarkempaa soveltamisalaa ei ole määritelty, minkä vuoksi myös katselmus voidaan toimittaa hyvin monen tyyppisiä asioita käsiteltäessä. Yhteinen piirre katselmuksen kohteille on kuitenkin yleensä se, että niitä ei voida tuoda tuomioistuimeen.<sup>346</sup> Käytännössä katselmus kohdistuu useimmiten tiettyihin asiaryhmiin, kuten rakentamista ja ympäristöä koskeviin asioihin<sup>347</sup>, joissa paikan päällä tehtävällä arvioinnilla on oleellinen merkitys päätöksen tekemisen kannalta. Kyseessä voi olla esimerkiksi rakennuksen rakentaminen, kaatopaikan perustaminen tai meluhaittojen arviointi.<sup>348</sup> Katselmuksen merkitys nousee usein esille erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa on selvitettävä ”kauneutta” tai ”ympäristöön soveltuvuutta”. Tällaista arviointia tehtäessä oikeusriidan fyysisen kohteen ja ympäristön näkeminen sekä kokeminen antavat tuomarille laajemman ja vakaamman

<sup>344</sup> Myrsky 2008, s. 117.

<sup>345</sup> Ks. *Hämeen LO 24.8.1999 T 99/0498/3 ja eoak 2295/2010*.

<sup>346</sup> OML 4/2011, s. 136.

<sup>347</sup> Katselmusten jakautuminen hallinto-oikeuksissa asiaryhmittäin vuonna 2012: ympäristöasioissa 38 kpl, rakennusasioissa 26 kpl, veroasioissa ja valtio-oikeus- ja yleishallintoasioissa 1 kpl. Saukko 2013, s. 171.

<sup>348</sup> Mäenpää 2007, s. 454. Ks. *KHO 2003:97*, joka koski rakennusluvan myöntämistä. Katselmuksessa tehtyjen havaintojen perusteella hakemuksen mukainen rakentaminen ei ollut sopivaa maisemalliselta kannalta ja vaikeutti erityisten kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä.

pohjan asian ratkaisemista varten kuin asiakirjat.<sup>349</sup> Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 133 §:n 2 momentin mukaan rakennuspaikalla on tarvittaessa toimitettava katselmus rakennuksen ympäristöön soveltuvuuden selvittämiseksi, rakentamisen vaikutusten arvioimiseksi ja naapurien kuulemiseksi. Katselmuksen kohteen ei kuitenkaan aina tarvitse liittyä vain rakentamis- tai ympäristöasioihin. Katselmuksen kohteena voi yhtä hyvin olla myös esimerkiksi tietojenkäsittelyjärjestelmä, jonka toiminnan arvioiminen kirjallisen materiaalin perusteella muodostuisi turhan haastavaksi.<sup>350</sup>

## **5.5 Hallintoprosessin sopeutumisesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksiin**

Suomalaisesta näkökulmasta Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen asetti suullisten käsittelyjen toimittamiselle aikaisempaa tiukemmat vaatimukset. Tämän johdosta Suomen täytyi kehittää hallintoprosessia koskevaa lainsäädäntöään niin, että suullisten käsittelyjen asemaa hallintotuomioistuimissa voitiin vahvistaa aiemmasta. Tosiasiassa alun perin pelätyt muutospaineet siitä, että Suomi joutuisi luopumaan hallintolainkäyttömenettelynsä erityispiirteistä ja kirjallisesta käsittelystä hallintoprosessin päämenettelymuotona, eivät kuitenkaan muodostuneet lopulta näin dramaattisiksi. Suomalainen hallintolainkäyttömenettely on edelleen pääpiirteissään kirjallista, vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä hallintolainkäyttölain säätämisen johdosta tietyissä asiaryhmissä, kuten lastensuojelu- ja veronkorotusasioissa, suullisia käsittelyjä pidetäänkin aikaisempaa enemmän.<sup>351</sup>

Hallintoprosessin ihmisoikeudellistuminen on tapahtunut erityisesti hallinto-oikeuksissa suullisten käsittelyjen määrän kasvun kautta. Hallintolainkäyttölain voimaan tulon sekä varauman purkamisen jälkeen suomalaisen hallintolainkäyttömenettelyn voidaankin sanoa saavuttaneen ainakin muodollisesti yleiseurooppalaisen minimitason.<sup>352</sup> Siitä

<sup>349</sup> Renvall 2004, s. 332. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n 1 momentin mukaan rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. Maa-aineslain 3 §:ssä puolestaan todetaan, että tässä laissa tarkoitettuja aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu esimerkiksi ”kauniin maisemakuvan turmeltumista”.

<sup>350</sup> OMMML 4/2011, s. 136. Ks. esimerkiksi *KHO 2009:39*, jossa korkein hallinto-oikeus toimitti katselmuksen ylioppilastutkintolautakunnan tiloissa, missä tehtiin havaintoja muun muassa ylioppilastutkintorekisterin tietosisällöstä, sen ylläpito-ohjelman toiminnasta sekä rekisteristä tuotettavissa olevista sähköisistä asiakirjoista.

<sup>351</sup> Pellonpää 2009, s. 234–235.

<sup>352</sup> Ks. suullisten käsittelyjen määrällisestä kehityksestä hallinto-oikeuksissa sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa taulukko 1, s. 68.

huolimatta, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artikla sisältää pääsääntöisen vaatimuksen asian suullisesta käsittelystä, vaikuttaa suomalainen hallintoprosessi kirjallisine menettelymuotoineen kuitenkin asettuneen ihmisoikeussopimuksen raameihin kohtuullisen hyvin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä onkin näyttänyt vakiintuneen eräänlainen ”ruotsalais-suomalainen kirjallisen menettelyn” sallivuutta koskeva tulkinta, joka normaalitilanteissa sopii hallintolainkäyttölain 37 ja 38 §:n tulkintoihin.<sup>353</sup>

Epävarmuutta hallintolainkäyttölain säännösten riittävydestä syntyi kuitenkin vuonna 2005, kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi Ruotsia koskeneen ratkaisun, joka antoi perustellun aiheen epäillä ristiriitaa niin Ruotsin kuin Suomenkin hallintoprosessilakien suullista käsittelyä koskevien säännösten ja ihmisoikeussopimuksen välillä. Kyseisessä *Miller*-tapauksessa oli kysymys suullisen käsittelyn tarpeellisuudesta hallintovalitusasiassa, jossa selvitettiin valittajan vammaisuusastetta 13 vuotta myöhemmin.<sup>354</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin suhtautui ratkaisussaan kriittisesti erityisesti Ruotsin hallintoprosessilain (*förvaltningsprocesslagen (1971:291)*) 9.3 §:n mukaiseen mahdollisuuteen jättää asianosaisen pyytämä suullinen käsittely toimittamatta sillä perusteella, että se on tarpeeton tai on erityisiä syitä jättää se toimittamatta. Ihmisoikeustuomioistuimen mielestä nämä kriteerit olivat lievempiä kuin ihmisoikeussopimuksesta johdettavissa oleva vaatimus, jonka mukaan asianosaisen pyynnöstä voidaan poiketa vain, jos siihen on olemassa poikkeukselliset perusteet (*exceptional reasons*). Ratkaisussaan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että Ruotsin tulee ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin korjatakseen olemassa oleva ristiriita.<sup>355</sup>

Suomen hallintolainkäyttölain 37 ja 38 §:n säännökset suullisen käsittelyn toimittamisesta muistuttavat sanamuodoltaan sekä sääntelytavaltaan merkittäväällä tavalla Ruotsin hallintoprosessilain sääntelyä. Tästä syystä vastaava arvio ristiriidasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnan kanssa on mahdollista esittää koskien myös Suomen säännöksiä. Ihmisoikeustuomioistuimen *Miller*-tapauksen myötä onkin

<sup>353</sup> Siitari-Vanne 2005, s. 779.

<sup>354</sup> Ks. *Miller v. Ruotsi* (8.2.2005). Lääninoikeudessa suullisen käsittelyn pyyntö oli hylätty, sillä asiassa oli saatavilla kirjallista aineistoa eikä epäselvyyttä liittynyt ainakaan lääketieteellisen arvion perusteeseen. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että ajan kulumisesta huolimatta lääkäri olisi voinut selvittää potilasasiakirjoihin tekemiään merkintöjä ja lausua niiden merkityksestä lääninoikeudessa ratkaistaviin kysymyksiin. Valitus ei myöskään koskenut pelkästään teknisiä kysymyksiä. Näin ollen asiassa oli toimittu ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan vastaisesti. Ratkaistu äänin 4–3.

<sup>355</sup> OMTR 2009:19, s. 83.

näyttänyt aiheelliselta, että hallintolainkäyttölain säännöksiä suullisen käsittelyn järjestämistarpeesta tulisi arvioida uudestaan sekä mahdollisesti täsmentää.<sup>356</sup> Selvää on kuitenkin se, että vaikka hallintolainkäyttölain säännöksillä on myöhempinä säännöksinä muodollinen etusija Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklaan nähden, on hallintolainkäyttölain soveltamisessa kuitenkin pyrittävä ihmisoikeusystävälliseen tulkintaan, minkä johdosta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artikla ja sitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö tulee ottaa huomioon jo hallintolainkäyttölain säännöksiä tulkittaessa.<sup>357</sup>

*Miller*-tapauksessa omaksumistaan melko jyrkistä linjauksista huolimatta on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin uudemmissa ratkaisuisaan kuitenkin päätenyt lieventämään ja joustavoittamaan *Miller*-tapaukseen sisältyviä linjauksia ja korostamaan kirjallisen menettelyn mahdollisuutta esimerkiksi silloin, kun oikeudenmukainen oikeudenkäynti voidaan asianmukaisesti toteuttaa myös kirjallisessa prosessissa. Kirjallisen menettelyn hyväksyttävyyden kannalta keskeisiä ovat erityisesti tapaukset *Jussila* ja *Vilho Eskelinen*, joissa suullista käsittelyä ei pidetty välttämättömänä, kun valittajalla oli mahdollisuus esittää oman kantansa perusteet ja kommentoida viranomaisen esittämiä seikkoja kirjallisessa menettelyssä.<sup>358</sup>

Otettaessa mittapuuksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettavien tuomioiden määrä Pellonpää on arvioinut Suomen onnistuneen hallintolainkäyttölain tavoitteissa verraten hyvin, vaikka hallintolainkäyttölain säännöksiin onkin kohdistettu edellä kuvattua kritiikkiä. Ennen kesää 2008 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ollut todennut 6 (1) artiklan suullisen käsittelyn vaatimusta koskevia loukkauksia kuin yhdessä tapauksessa, joka sekin oli luonnehdittavissa siirtymäkauden tapaukseksi.<sup>359</sup> Kesällä 2008 ihmisoikeustuomioistuin antoi kaksi Suomea langettavaa tuomiota, joiden mukaan suullinen käsittely olisi tullut järjestää veronkorotusta koskevassa hallintolainkäyttömenettelyssä.<sup>360</sup> Suomea koskeva viimeisin langettava tuomio on

<sup>356</sup> Siitari-Vanne 2005, s. 24–25.

<sup>357</sup> Aer 2003, s. 40.

<sup>358</sup> Mäenpää 2007, s. 429. Ks. *Jussila v. Suomi* (23.11.2006), jossa oli kysymys veronkorotusasiasta. Tapauksessa oli jäänyt näyttämättä, että käsillä olevassa tapauksessa olisi tullut esille uskottavuuskysymyksiä, joiden vuoksi olisi tullut kuulla todistajia. Lisäksi hallinto-oikeus oli perustellut päätöksen, jolla suullisesta käsittelystä tehty pyyntö oli hylätty. Ks. myös *Vilho Eskelinen v. Suomi* (19.4.2007), jossa oli kysymys muun muassa EIS:n soveltamisesta palkkauksesta valtion ja virkamiesten välillä syntyneeseen riitaan ja siitä, olisiko käsittelyn yhteydessä tullut pitää suullinen käsittely. Ratkaisussa ihmisoikeustuomioistuin viittasi *Jussila*-tapaukseen ja totesi, että oikeus- ja tosiasiakysymyksiä oli voitu käsitellä asianmukaisesti kirjallisten lausumien pohjalta.

<sup>359</sup> Pellonpää 2009, s. 226–227. Ks. *L. v. Suomi* (27.4.2000).

<sup>360</sup> Ks. *Kallio v. Suomi* (22.7.2008) ja *Hannu Lehtinen v. Suomi* (22.7.2008).

annettu vuonna 2009 *Kaura*-tapauksessa, jossa vakuutusosoikeus oli hylännyt vaatimuksen suullisen käsittelyn järjestämisestä työttömyyspäivärahaa koskeneessa asiassa.<sup>361</sup>

Nykyisten hallintolainkäyttölain säännösten on siis katsottu mahdollistavan oikeusturvan toteutumisen niin ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan kuin asian hyvän selvittämisen näkökulmasta, mikäli prosessinjohto hallintotuomioistuimissa toimii hyvin, vaikka *Miller*-tapauksen johdosta Suomea kohtaan syntyikin painetta arvioida suullista käsittelyä koskevia säännöksiä uudestaan.<sup>362</sup> Suullista käsittelyä koskevien säännösten uudistamista ja täsmentämistä on viime vuosien aikana kuitenkin ryhdytty suunnittelemaan uuden hallintolainkäyttölain mahdollisesti korvaavan lain valmistelun yhteydessä. Suullista käsittelyä koskevaa säännöstä olisi tarkoitus uudessa laissa selventää muun muassa niin, että suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta arvioitaessa korostuisi suullisen käsittelyn tarpeellisuus tosiseikkojen selvittämiseksi tai muutoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi. Tarkoituksena on, että suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta koskevat kriteerit ilmenisivät suoraan uuden lain säädöstekstistä.<sup>363</sup> Muutoksen jälkeen suullista käsittelyä koskeva säännös vastaisi entisiä säännöksiä varmemmin ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä syntyneisiin vaatimuksiin.

Yhteenvetona Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaikutuksesta suomalaiseseen hallintolainkäyttömenettelyyn voidaan todeta, että suullisten käsittelyjen merkitys on kasvanut hallintolainkäytössä merkittävästi ihmisoikeussopimukseen liittymisen johdosta. Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin onkin asettanut suullisen käsittelyn vaatimuksesta poikkeamiselle suhteellisen tiukat kriteerit, on se tästä huolimatta kuitenkin vain suhteellisen harvoin todennut Suomen osalta ihmisoikeusloukkauksia. Vallitsevaan olotilaan ei kuitenkaan ole hyvä tuudittautua liialti, sillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnat ihmisoikeussopimuksen soveltamisesta kehittyvät jatkuvasti, ja Suomen hallintoprosessin on keskityttävä pysymään näiden tulkintojen rajoissa.

---

<sup>361</sup> Ks. *Kaura v. Suomi* (23.6.2009).

<sup>362</sup> OMTR 2009:19, s. 90.

<sup>363</sup> OMML 4/2011, s. 59.



## 5.6 Hallinto-oikeusverkoston muutosten vaikutus suullisten käsittelyjen ja katselmusten toimittamiseen

Tuomioistuinlaitoksen keskeisenä tehtävänä on taata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen sekä ihmisten yhdenvertainen pääsy tuomioistuimeen.<sup>364</sup> Tämän tehtävän toteuttamisessa oleellinen merkitys on sekä tuomioistuinten lukumäärällä että sijainnilla. Vuoden 1989 lääninoikeusuudistuksessa lääninoikeuksista muodostettiin yleisiä ja alueellisia hallintotuomioistuimia. Näistä 11 lääninoikeudesta ja vesiylioikeudesta muodostettiin hallintotuomioistuinuudistuksessa vuonna 1999 kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta. Kahdeksan hallinto-oikeuden muodostamisessa tavoitteena oli, että hallintolainkäyttöasiat jakaantuisivat hallinto-oikeuksiin mahdollisimman tasapuolisesti, ja että kaikissa hallinto-oikeuksissa olisi riittäviin voimavaroihin perustuva asiantuntemus eri asiaryhmissä.<sup>365</sup> Kesäkuussa 2010 oikeusministeriö asetti toimikunnan suunnittelemaan hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämistä siten, että tavoitteena olivat asiamäärältään ja rakenteeltaan mahdollisimman tasavahvat tuomioistuimet. Toimikunta ehdotti mietinnössään hallinto-oikeuksien määrän vähentämistä kahdeksasta kuuteen.<sup>366</sup>

Vuoden 1985 komitean mietinnössä hallintolainkäyttökomitea on todennut, että ensimmäisen asteen hallintotuomioistuinten lukumäärään tulisi vaikuttaa paitsi taloudellisuus- ja tehokkuusnäkökohdat, myös se, miten lähellä tuomioistuin on kansalaisten asioiden hoitamisen kannalta.<sup>367</sup> Tämän näkökohdan voidaan katsoa pätevän edelleen, sillä kansalaisten näkökulmasta on tärkeää, että hallintolainkäyttö tapahtuu mahdollisimman lähellä kansalaista. Asianosaisten kannalta on myös tärkeää, että maantieteellinen etäisyys hallinto-oikeuteen ei muodostu kohtuuttoman suureksi. Läheisyysperiaatteella on oleellinen merkitys etenkin silloin, kun asiassa on tarpeen toimittaa suullinen käsittely tai katselmus.<sup>368</sup> Lisäksi hallintolainkäytössä myös paikallisten olojen tuntemisella voidaan katsoa olevan useiden asioiden ratkaisemisessa

<sup>364</sup> Niemivuo 2012, s. 138.

<sup>365</sup> HE 114/1998 vp, s. 19.

<sup>366</sup> OMMML 17/2011. Mietinnössään toimikunta ehdotti Kuopion ja Kouvolan sekä Rovaniemen ja Oulun hallinto-oikeuksien yhdistämistä niin, että Itä-Suomen hallinto-oikeuden toimipaikaksi tulisi Kuopio ja että Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden toimipaikaksi tulisi Oulu. Muutos tulee voimaan 1.4.2014 lähtien, jonka jälkeen Suomessa on 6 hallinto-oikeutta: Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun sekä Vaasan hallinto-oikeudet.

<sup>367</sup> KM 1985:48, s. 18.

<sup>368</sup> KM 1981:64, s. 246 ja HE 114/1998 vp, s. 20.

tärkeä merkitys.<sup>369</sup> Hallinto-oikeusverkoston supistaminen merkitsee luonnollisesti välimatkojen kasvamista sekä paikallistuntemuksen merkittävää katoamista.

Hallinto-oikeusverkoston supistamisesta aiheutuu haasteita siis erityisesti läheisyysperiaatteen toteutumiselle ja näin ollen muun muassa suullisten käsittelyjen ja katselmusten toimittamiselle. Viimeisimmän hallinto-oikeusverkoston muutoksen johdosta, jossa hallinto-oikeuksien määrää päätettiin supistaa kuuteen, suurimmaksi haasteeksi ei kuitenkaan tule todennäköisesti muodostumaan se, että hallinto-oikeuksia lukumäärällisesti vähennetään. Suurimman haasteen tulee muodostamaan hallinto-oikeuksien maantieteellinen sijoittuminen etenkin Pohjois-Suomessa. 1990-luvun lopulla hallinto-oikeuksien muodostamista suunniteltaessa valmistelussa otettiin huomioon se, että Lapissa hallintotuomioistuimen säilyttämistä puolsi erityisesti pitkät maantieteelliset välimatkat sekä se, että Lapissa alueelliseen hallintotuomioistuimeen saapuu myös erityisiä asiaryhmiä, joiden ratkaisemiseen siellä on asiantuntemusta.<sup>370</sup> Uusimman hallinto-oikeusverkoston muutoksen valmistelussa ei kuitenkaan annettu erityistä painoarvoa sille, että Rovaniemen hallinto-oikeuden siirtäminen Ouluun tulee johtamaan Lapissa asuvien henkilöiden ja hallinto-oikeuden välillä kohtuuttoman pitkiin välimatkoihin. Huomiota ei myöskään kiinnitetty siihen, että Rovaniemen hallinto-oikeus on järjestänyt suullisia käsittelyjä ja katselmuksia ympäri Lappia, toisinaan jopa aivan pohjoisessa, minne Oulusta kertyy merkittävän pitkä matka.<sup>371</sup>

Vastaavanlaisia ongelmia suullisten käsittelyjen ja katselmusten toimittamisessa sekä läheisyysperiaatteen toteutumisessa on huomattavissa myös esimerkiksi vakuutusoikeudessa ja markkinaoikeudessa. Sekä vakuutusoikeus että markkinaoikeus toimivat Helsingissä, minne puolestaan etenkin Pohjois-Suomesta on varsin pitkä matka matkustaa suullista käsittelyä varten, mikä varmasti vaikeuttaa entisestään jo hankalaa tilannetta suullisten käsittelyjen toimittamisen suhteen näissä tuomioistuimissa. Aihetta huoleen suullisten käsittelyjen ja katselmusten puolesta antaa myös tiettyjen asioiden keskittäminen yksittäisiin tuomioistuimiin. Esimerkiksi 2000-luvun alussa tapahtunut ympäristöasioiden keskittäminen Vaasan hallinto-oikeuteen nosti huolen siitä, kuinka katselmusten ja tarkastusten toimittamiselle käy, kun välimatka tuomioistuimen ja asianosaisen välillä kasvaa merkittävästi.<sup>372</sup> Siitä voidaan olla varmoja, että suuret

---

<sup>369</sup> KM 1981:64, s. 246.

<sup>370</sup> HE 114/1998 vp, s. 21.

<sup>371</sup> Niemivuo 2012, s. 140.

<sup>372</sup> Renvall 2004, s. 333. Ks. myös alaviite 292 tarkastusten lukumäärän kehityksestä Vaasan hallinto-oikeudessa.

välimatkat eivät ainakaan edistä katselmusten tai suullisten käsittelyjen järjestämistä muun muassa kasvavien kulujen pelossa.

Hallinto-oikeusverkoston supistuessa suullisten käsittelyjen ja katselmusten toimittamisen turvaamisesta tulisikin pitää erityistä huolta etsimällä toimivia ratkaisuja, joiden avulla hallinto-oikeudet voivat välimatkojen kasvamisesta huolimatta edelleen toimia lähellä kansalaisia. Erityisesti näitä ratkaisuja etsittäessä olisi pidettävä mielessä se, että suullinen käsittely on asianosaisen asian käsittelyä, ei tuomioistuimen. Näin ollen tuomioistuimen olisikin tarvittaessa syytä jalkautua asianosaisen luo, vaikka siitä aiheutuisikin tuomioistuimelle erinäisiä teknisiä hankaluuksia tai kustannuksia.<sup>373</sup> Esimerkiksi ”matkasuullisten” toimittamisella lähellä asianosaista voidaan huolehtia asianosaisen oikeusturvan toteutumisesta sekä siitä, että suullinen käsittely ei aiheuta asianosaiselle kohtuutonta vaivaa tai kustannuksia.<sup>374</sup> Siitä huolimatta, että hallinto-oikeuksilla on mahdollisuus ”matkasuullisten” toimittamiseen, hyvin harvoista hallinto-oikeuksien toimintakertomuksista kuitenkin ilmenee, onko suullisia käsittelyjä päädytty toimittamaan muualla kuin hallinto-oikeuden sijaintipaikkakunnalla.<sup>375</sup> Tämä antaa aiheen epäillä, että suullisia käsittelyjä lähdetään harvemmin toimittamaan hallinto-oikeuden sijaintipaikkakunnan ulkopuolelle.

Nykyisen tiedonsiirto- ja tallennustekniikan kehityksen johdosta voisi olla tarpeen harkita mahdollisuutta myös esimerkiksi videoneuvottelujen hyödyntämiseen hallintoprosessissa, kun on tarve kuulla suullisesti todistajia tai muita henkilöitä. Kiinnostusta etäyhteyden käyttämiseen tutkimusten mukaan näyttäisi olevan hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnan piirissä. Lainkäyttöhenkilökunnan mukaan hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin olisi kuitenkin tarpeen ottaa omat säännökset videoneuvottelun tai muun vastaavan teknisen kuulemiskeinon käyttämisestä, sillä oikeudenkäymiskaaren säännösten soveltuvin osin soveltamisesta hallintoprosessissa on ollut epäselvyyttä.<sup>376</sup> Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämistä suunnitelleen toimikunnan mietinnössä on lisäksi katsottu, että videoneuvottelujärjestelmien hyödyntäminen voisi auttaa vähentämään matkustamisesta aiheutuvia kustannuksia.<sup>377</sup> Videoneuvottelujen hyödyntämisestä hallintoprosessissa

<sup>373</sup> Renvall 2004, s. 332.

<sup>374</sup> HE 114/1998 vp, s. 21.

<sup>375</sup> Kuitenkin Rovaniemen hallinto-oikeuden vuosikertomuksessa 2012 on ilmoitettu, että suullisia käsittelyjä ja katselmuksia on toimitettu Rovaniemen lisäksi Inarissa, Kemissä, Sodankylässä ja Torniossa. Rovaniemen hallinto-oikeuden vuosikertomus 2012, s. 7.

<sup>376</sup> OMLS 2008:18, s. 47.

<sup>377</sup> OMML 17/2011, s. 75

tulisikin säätää erikseen hallintolainkäyttöä koskevassa laissa, jotta sitä voitaisiin tulevaisuudessa hyödyntää aiempaa tehokkaammin myös hallintolainkäytön piirissä. Kuitenkaan teknisten apuvälineiden avulla kuulemisesta ei tulisi muodostua keinoa, jolla hallinto-oikeus voi välttää henkilökohtaisen kontaktin sekä matkustamisen asianosaisen luokse kaikissa mahdollisissa tilanteissa.

Katselmuksat toimitetaan aina siellä, missä katselmuksen kohde sijaitsee. Tuomioistuimien välisten välimatkojen kasvaessa luonnollisesti myös matkat katselmuspaiikoille pitenevät. Täysimittaisen katselmuksen toimittamisesta saattaa tietyissä tilanteissa suurien välimatkojen johdosta aiheutua kohtuuttomia kustannuksia sekä oikeudenkäynnin keston piteneminen, kun kaikkien tuomioistuimen jäsenten tulee olla paikalla yhtä aikaa asianosaisten ja päätöksentehneen viranomaisen edustajan kanssa. Eräänä ratkaisuna edellä esitettyyn ongelmaan voisi olla tarkastuksen lisääminen myös muiden kuin Vaasan hallinto-oikeuden selvitysvalikoimaan.

Hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunta on suhtautunut ajatukseen tarkastuksen lisäämisestä selvityskeinovalikoimaan varsin myönteisesti. Tarkastus koettiin lainkäyttöhenkilökunnan piirissä halvaksi, nopeaksi ja käytännölliseksi vaihtoehdoksi katselmukselle tietyissä vähäisemmissä asioissa, joissa katselmus nähtiin toisinaan liian muodolliseksi selvityskeinoksi.<sup>378</sup> Kaikilla hallinto-oikeuksilla voisi olla tarvetta molempien selvittämiskeinojen käyttämiseen kulloisenkin tilanteen mukaan. Nykyisillä teknisillä apuvälineillä tarkastuksessa saatu informaatio olisi myös helpompaa siirtää oikeassa muodossa muulle kokoonpanolle.<sup>379</sup> Jos tarkastus päädyttäisiin ottamaan käyttöön kaikissa hallinto-oikeuksissa, tulisi sen käyttö kuitenkin rajoittaa vain vähäistä selvitystä vaativiin asioihin. Muissa tilanteissa oikeudenkäynnin välittömyyden vuoksi on erittäin tärkeää, että katselmus toimitetaan päätösvaltaisessa kokoonpanossa.

Hallinto-oikeuksien toiminnan kehittäminen vaatii luonnollisesti sitä, että kehityksessä otetaan huomioon taloudellisuuden ja tehokkuuden vaatimukset. Muutoksia valmisteltaessa ja toteutettaessa näillä perusteilla ei kuitenkaan tulisi perustella sellaisia toimenpiteitä, joilla tingitään liialti läheisyysperiaatteen toteutumisesta, suullisten käsittelyjen ja katselmusten toimittamisesta sekä asioiden huolellisesta selvittämisestä. Silloin, kun muutokset tulevat kuitenkin väistämättömiksi, on oleellista huolehtia siitä, että käsillä on olemassa sellaisia välineitä, joiden avulla kansalaisten oikeusturvan sekä

<sup>378</sup> OMLS 2008:18, s. 80.

<sup>379</sup> Renvall 2004, s. 333.

oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen on tosiasiallisesti mahdollista turvata muutoksista huolimatta. Seuraavaksi tullaan tarkastelemaan niitä suunnitelmia ja ehdotuksia, jotka sisältyvät sääntelyehdotukseen laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja joilla hallintoprosessista sääntelyä on tarkoitus kehittää niin, että hallintolainkäyttöä koskevan lain säännökset vastaisivat nykyistä paremmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia sekä lisäisivät prosessin ennakoitavuutta ja selkeyttä.

## 6 SUULLISEN KÄSITTELYN TULEVAISUUDEN NÄKYMIÄ

### 6.1 Hallintolainkäyttötoimikunnan valmisteluprosessista ja sääntelyehdotuksesta laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

Hallintolainkäyttölain oltua voimassa reilut kymmenen vuotta oikeusministeriössä koettiin tarpeelliseksi ryhtyä kokonaisvaltaisesti arvioimaan hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelmän kehittämistä, jotta hallintolainkäytön kokonaisuus säilyisi myös tulevaisuudessa eheänä. Tätä varten oikeusministeriö asetti 26.9.2007 toimikunnan (hallintolainkäyttötoimikunta), jonka tehtäväksi annettiin arvioida hallintolainkäytön kehittämistarpeita.<sup>380</sup> Hallintolainkäyttötoimikuntaa avustamaan asetettiin kolme työryhmää (passiivisuustyöryhmä, prosessityöryhmä ja hallintolainkäytön tasotyöryhmä)<sup>381</sup>, joista 6.2.2008 asetetun prosessityöryhmän tehtäväksi muodostui selvittää ja arvioida hallintolainkäyttölain menettelysäännösten toimivuutta sekä tarvetta niiden täydentämiseen tai tarkistamiseen.<sup>382</sup>

Prosessityöryhmä on vuoden 2009 välimietinnössään arvioinut, että perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta hallintolainkäyttölakiin ei kohdistu merkittäviä muutospaineita.<sup>383</sup> Toisaalta hallintolainkäyttölain säätämisen jälkeen muun muassa suullisen käsittelyn toimittamista ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat vaatimukset ovat selkiytyneet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, minkä vuoksi muun muassa suullista käsittelyä koskevien säännösten tarkentamiseen lienee kuitenkin tarvetta myös tästä näkökulmasta.<sup>384</sup> Hallintolainkäyttölain tämän hetkisten säännösten tarkentamisen sekä täydentämisen puolesta puhuu lisäksi erityisesti

<sup>380</sup> OMML 4/2011, s. 9.

<sup>381</sup> Niemivuo 2012, s. 156–157.

<sup>382</sup> OMTR 2009:19, s. 5.

<sup>383</sup> OMTR 2009:19, s. 5.

<sup>384</sup> Brax 2007, s. 471.

hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaistaminen sekä hallintoprosessin ennakoitavuuden parantaminen. Prosessityöryhmän mukaan yhdenmukaisuus ja ennakoitavuus saataisiin nykyistä paremmin turvattua hyödyntämällä menettelysäännösten uudistamisessa hallintolainkäyttölain soveltamisesta saatuja kokemuksia.<sup>385</sup>

Useissa kyselyissä ja selvityksissä on noussut esille yhtenä tarkistamista vaativana kohteena hallintolainkäyttölain suullista käsittelyä koskevat säännökset.<sup>386</sup> Suullista käsittelyä koskevia säännöksiä on pidetty puutteellisina sekä täsmentämistä vaativina muun muassa suullisen käsittelyn toimittamisen edellytysten osalta.<sup>387</sup> Lisäksi huolestuneisuutta on osoitettu sitä kohtaan, että suullista käsittelyä koskevien säännösten soveltaminen hallintotuomioistuimissa ei aina vastaa säännösten sisältöä.<sup>388</sup> Prosessityöryhmän mietinnössä keskeisiksi tarkistamiskohteiksi nostettiin suullisten käsittelyjen lisäksi todistajien kuulemista, viranomaisten prosessiin osallistumista, päätösten tiedoksiantoa, hallintoriitaa, hallintotuomioistuinten turvaamistoimivaltaa sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat säännökset.<sup>389</sup>

Prosessityöryhmän toimikausi päättyi 31.12.2010, jota ennen se antoi välimietinnön vuoden 2009 lopussa ja loppumietinnön vuoden 2010 lopussa. Työryhmän loppumietinnössä ehdotetaan säädettäväksi hallintolainkäyttölain korvaava laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.<sup>390</sup> Kokonaan uuden lain säätäminen koettiin työryhmässä selkeämmäksi vaihtoehdoksi kuin se, että nykyiseen hallintolainkäyttölakiin ryhdyttäisiin tekemään merkittäviä muutoksia.<sup>391</sup> Ehdotetussa uudessa säädöksessä olisi tarkoitus säätää hallintoprosessista entistä informatiivisemmin ja täsmällisemmin muuttamatta kuitenkaan hallintoprosessin keskeisiä periaatteita, jotta hallintolainkäyttöä koskevat säännökset vastaisivat nykyistä paremmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia sekä lisäisivät prosessin ennakoitavuutta ja selkeyttä.<sup>392</sup> Hallintolainkäyttölain tapaan myös uudessa sääntelyehdotuksessa on ollut tavoitteena pitää kiinni sääntelyn joustavuudesta.<sup>393</sup>

<sup>385</sup> OMTR 2009:19, s. 5.

<sup>386</sup> OMTR 2009:19, s. 50–58.

<sup>387</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 169/2008, s. 70.

<sup>388</sup> OMLS 2009:17, s. 40.

<sup>389</sup> OMTR 2009:19, s. 5.

<sup>390</sup> Ehdotuksen jatkovalmistelu on parhaillaan vireillä oikeusministeriössä. Tarkempaa aikataulua ei ole vielä tiedossa. Oikeusministeriön www-sivusto, <<http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/lakihankkeet/hallintomenettelyjahallintolainkaytto/oikeudenkayntihallintoasioissa.html>>, 25.1.2014.

<sup>391</sup> OMML 4/2011, s. 56–57.

<sup>392</sup> OMML 4/2011, s. 5.

<sup>393</sup> OMTR 2009:19, s. 37.

Tärkeänä on pidetty sitä, että säännösten täsmentämisestä huolimatta hallintoprosessi säilyy myös jatkossa riittävän helppona ja huokeana, jotta yksityinen asianosainen voi itsenäisesti ilman oikeudellista apua ajaa asiaansa hallintotuomioistuimessa.<sup>394</sup> Säännösten täsmentämisessä oleelliseksi on noussut myös pyrkimys vähentää oikeudenkäymiskaaren säännösten soveltamista hallintoprosessissa, sillä kyseiset säännökset soveltuvat varsin huonosti asian käsittelyyn hallintotuomioistuimissa. Sisällyttämällä vastaavat säännökset uuteen lakiin vahvistettaisiin ja selkeytettäisiin hallintoprosessin asemaa riita- ja rikosprosessin rinnalla.<sup>395</sup>

## **6.2 Suullinen käsittely ja katselmus sääntelyehdotuksessa**

Tutkielmassa on aiemmin noussut esille eräitä puutteita ja mahdollisia kehittämistä vaativia seikkoja, joita suullista käsittelyä ja katselmusta koskevaan sääntelyyn ja sen soveltamiseen vielä liittyy. Seuraavana tullaan tarkastelemaan niitä toimenpiteitä, joilla uudessa sääntelyehdotuksessa laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on pyritty vastaamaan eräisiin hallintolainkäyttölaissa havaittuihin epäkohtiin. Hallintolainkäyttöä koskevan lain uudistamisessa on suullisen käsittelyn ja katselmuksen osalta kyse erityisesti eriytyneiden menettelytapojen yhdenmukaistamisesta, suullisen käsittelyn edellytysten tarkentamisesta, suullisen käsittelyn, katselmuksen ja tarkastuksen välisen suhteen selventämisestä sekä säännösten lisäämisestä koskien muun muassa valmisteluistuntoa, videoneuvottelutekniikan hyödyntämistä ja suullisen käsittelyn kulkua.

Selventävänä säännöksenä sääntelyehdotuksessa uuteen hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös käsittelytavoista (44 §). Uusi säännös sisältyisi lain 6 lukuun, jossa säädettäisiin asian käsittelystä ja selvittämisestä hallintotuomioistuimessa. Säännöksessä todettaisiin, että asia käsitellään hallintotuomioistuimessa kirjallisesti, ja että kirjallista käsittelyä voidaan täydentää järjestämällä asiassa suullinen valmistelu, suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus. Säännös muistuttaisi sisällöllisesti Ruotsin hallintoprosessilain 9.1 §:ää, joka ilmaisee myös Ruotsin hallintoprosessissa vallitsevan pääsäännön siitä, että menettely hallintotuomioistuimessa on yleensä kirjallista. Uudella säännöksellä ei olisi tarkoitus

---

<sup>394</sup> Mäenpää 2010, s. 227.

<sup>395</sup> OMML 4/2011, s. 66.

muuttaa nykyisin vallitsevaa oikeustilaa, vaan sen tarkoituksena olisi lähinnä toimia informatiivisena säännöksenä.<sup>396</sup>

Sääntelyehdotuksessa ehdotetaan uuteen lakiin otettavaksi myös säännös suullisen valmistelun järjestämisestä (52 §). Säännöksen mukaan hallintotuomioistuin voisi tarvittaessa järjestää suullisen valmistelun sen selvittämiseksi, mistä asiaan liittyvistä seikoista oikeudenkäynnin osapuolet ovat erimielisiä sekä mitä todisteita tai muuta selvitystä vaatimusten tueksi on esitettävissä. Suullisen valmistelun jälkeen tuomioistuin jatkaisi asian kirjallista käsittelyä, jota voitaisiin tarvittaessa täydentää järjestämällä asiassa suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus. Säännöksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa hallinto-oikeuksissa valmisteluistunnon järjestämisessä muodostuneita erilaisia käytäntöjä, sillä nykyisessä hallintolainkäyttölaissa ei ole erityistä säännöstä valmisteluistunnon järjestämisestä. Lisäksi säännöksen tarkoituksena on ohjata tuomioistuimia käyttämään suullista valmistelua sellaisissa tilanteissa, joissa se voisi tehostaa suullista käsittelyä tai ratkaisun tekemistä kokonaisuudessaan.<sup>397</sup> Säännösehdotuksen perusteluissa on todettu, että suullinen valmistelu voisi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun kyseessä on laaja tai monimutkainen asia tai asiassa on useita asianosaisia. Tällaisissa tilanteissa asian kirjallinen valmistelu tuomioistuimessa voi muodostua hankalaksi.<sup>398</sup>

Säännös suullisen käsittelyn toimittamisesta (53 §) perustuisi uudelleen muotoiltuna ja täsmennytyssä muodossaan voimassa olevan hallintolainkäyttölain 37–39 §:n säännöksiin<sup>399</sup>:

Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 53 §

Hallintotuomioistuimen on järjestettävä suullinen käsittely, jos asianosainen sitä vaatii tai hallintotuomioistuin pitää sitä tarpeellisena. Jos asianosainen pyytää suullista käsittelyä, hänen on ilmoitettava, minkä vuoksi se on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä.

Tuomioistuin voi jättää suullisen käsittelyn toimittamatta, jos: 1) esitetyn selvityksen oikeellisuus voidaan muutenkin arvioida niin, ettei siitä jää varteenotettavaa epäilystä; 2) tosiseikat voidaan selvittää muulla tavoin; 3) suullinen käsittely on jo järjestetty samassa asiassa hallintotuomioistuimessa; tai 4) suullisen käsittelyn toimittaminen on muuten selvästi tarpeetonta, kun otetaan huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

Jos asiassa vedotaan yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen, suullinen käsittely todistajan kuulemiseksi järjestetään vain, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

<sup>396</sup> OMML 4/2011, s. 120.

<sup>397</sup> OMML 4/2011, s. 50.

<sup>398</sup> OMML 4/2011, s. 129.

<sup>399</sup> OMML 4/2011, s. 130.



Suullisen käsittelyn toimittamista koskevan säännöksen ensimmäisessä momentissa säädettäisiin lähtökohtaisesta velvollisuudesta toimittaa suullinen käsittely, jos asianosainen sitä vaatii tai hallintotuomioistuin pitää suullisen käsittelyn toimittamista tarpeellisenä. Säännöksen toisessa momentissa olisi ilmaistu ne rajoitukset, joiden perusteella suullinen käsittely tuomioistuimen harkinnan mukaan voitaisiin kuitenkin jättää toimittamatta. Säännöksen tarkoituksena on korostaa hallintolainkäyttölain säännöksiä paremmin suullisen käsittelyn järjestämistarvetta arvioitaessa suullisen käsittelyn tarpeellisuutta tosiseikkojen selvittämiseksi tai muutoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi. Suullista käsittelyä koskevan säännöksen täsmentämisellä on lisäksi pyrkimys yhdenmukaistaa soveltamiskäytäntöjä hallinto-oikeuksien välillä, jotta suullisten käsittelyjen järjestämistarvetta koskeva harkinta vastaisi kaikissa hallinto-oikeuksissa yhdenmukaisesti säännöksen sisältöä.<sup>400</sup> Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten huomioon ottamisen kirjaaminen säännökseen selkiyttäisi merkittäväällä tavalla nykyistä oikeustilaa, sillä tämän jälkeen olisi selvää, että uuden säännöksen perusteella hallintotuomioistuimen suullisen käsittelyn järjestämistarvetta arvioidessaan tulisi ottaa huomioon myös oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva perustuslain 21 § sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artikla soveltamiskäytäntöineen.<sup>401</sup>

Voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin ei tällä hetkellä sisälly säännöstä ratkaisusta suullisen käsittelyn järjestämisestä. Säännöksen puuttumista voidaan pitää oleellisena epäkohtana lain sisällössä, sillä säännöksen puuttumisen johdosta osapuolet eivät välttämättä ennen pääasian ratkaisemista saa tietoa siitä, että suullista käsittelyä ei asiassa toimiteta. Osapuoli on kuitenkin joissain tilanteissa saattanut rakentaa prosessisuunnitelmansa suullisen käsittelyn varaan, minkä vuoksi olisi asianmukaista, että osapuolet saisivat ennen pääasian ratkaisemista tiedon suullisen käsittelyn toimittamatta jättämisestä, ja että heille varattaisiin mahdollisuus esittää lisäselvityksensä kirjallisesti.<sup>402</sup> Säätelyehdotuksessa onkin ehdotettu otettavaksi uuteen lakiin säännös ratkaisusta suullisen käsittelyn järjestämisestä (54 §), jonka mukaan hallintotuomioistuin ratkaisisi suullista käsittelyä koskevan pyynnön pääasian yhteydessä tai tekisi asiassa erillisen välipäätöksen. Jos hallintotuomioistuin ei järjestä asianosaisen pyytämää suullista käsittelyä, tästä olisi ilmoitettava oikeudenkäynnin

---

<sup>400</sup> OMML 4/2011, s. 59.

<sup>401</sup> OMML 4/2011, s. 131.

<sup>402</sup> Mattila 2008, s. 288.

osapuolille. Uuden säännöksen tavoitteena on, että asianosainen saisi tiedon suullisen käsittelyn toimittamatta jättämisestä pääsääntöisesti jo ennen pääasian ratkaisua.<sup>403</sup>

Sääntelyehdotuksessa ehdotetaan lain 7 lukuun otettavaksi säännökset menettelystä suullisessa käsittelyssä. Suullisesta käsittelystä ei ole tällä hetkellä hallintolainkäyttölaissa tarkempia prosessisäännöksiä, minkä vuoksi uudet 7 luvun säännökset täsmentäisivät ja ohjaisivat suullisen käsittelyn kulkua uudella tavalla pyrkien myös tällä tavalla kaventamaan hallintotuomioistuimissa syntyneitä menettelytapajeroja. Lisäksi uudet säännökset selventäisivät suullisen käsittelyn kulkua myös oikeudenkäynnin osapuolten kannalta.<sup>404</sup> Osapuolten on luonnollisesti hyvä tietää etukäteen muun muassa milloin ja miten suullinen käsittely järjestetään.<sup>405</sup> Uusina säännöksinä ehdotetun lain 7 lukuun sisältyisivät muun muassa säännökset suullisen käsittelyn kulusta (65 §), suullisen käsittelyn ajankohdasta, paikasta ja käsittelysuunnitelmasta (66 §) sekä todistamisesta (71–75 §).

Yksi voimassa olevan hallintolainkäyttölain selkeistä puutteista on ollut videoneuvottelutekniikan hyödyntämistä koskevan sääntelyn puuttuminen hallintolainkäyttölaista. Suomen voidaan katsoa kulkevan videoneuvottelutekniikan hyödyntämisessä hallintoprosessissa kansainvälisesti ainakin osittain jäljessä, sillä muun muassa Ruotsissa ja Saksassa hallintoprosessia koskeviin lakeihin on jo otettu omat säännökset videoneuvottelutekniikan hyödyntämisestä hallintoprosessissa. Sääntelyehdotuksessa on kuitenkin ehdotettu otettavaksi uuteen lakiin myös säännös kuulemisesta tietoverkon välityksellä (75 §), jossa säädettäisiin mahdollisuudesta kuulla todistajaa tai muuta henkilöä suullisessa käsittelyssä käyttäen videoneuvottelua tai muuta vastaavaa tiedonvälitystapaa, jos tuomioistuin harkitsee tämän tarkoituksenmukaiseksi, ja kuultavan kertomuksen uskottavuutta voidaan luotettavasti arvioida ilman hänen läsnäoloaan. Lähtökohtana säännöksessä olisi sekä ääni- että näköyhteyden käyttäminen, mutta erityisestä syystä tuomioistuin voisi suorittaa kuulemisen myös ilman näköyhteyttä. Tuomioistuimen harkitessa tietoverkon välityksellä kuulemisen tarkoituksenmukaisuutta tulisi tuomioistuimen ottaa huomioon esimerkiksi kohtuuttomiksi kasvavat matkakustannukset sekä henkilöön liittyvät seikat ja rajoitukset.<sup>406</sup>

---

<sup>403</sup> OMML 4/2011, s. 135.

<sup>404</sup> OMML 4/2011, s. 59.

<sup>405</sup> Mäenpää 2010, s. 221.

<sup>406</sup> OMML 4/2011, s. 159.

Asian suullista käsittelyä koskevien säännösten lisäksi sääntelyehdotuksessa on ehdotettu selvennettäväksi myös katselmusta ja tarkastusta koskevaa sääntelyä, sillä käytännössä suullisen käsittelyn, katselmuksen ja tarkastuksen ero ei aina ole ollut riittävän selvä. Nykyiseen hallintolainkäyttölakiin sisältyy jo vanhastaan säännös katselmuksen toimittamisesta asian selvittämiseksi, mutta tarkastuksesta on säädetty ainoastaan ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa, minkä vuoksi tarkastuksesta ei ole olemassa hallintolainkäyttölaissa yleissäännöstä. Sääntelyehdotuksessa ehdotetaan otettavaksi uuteen lakiin tarkastuksesta oma yleissäännöksensä, jonka myötä tarkastuksen käyttöalaa olisi tarkoitus laajentaa koskemaan ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden lisäksi myös muita asiaryhmiä.<sup>407</sup> Myös katselmusta koskevaa säännöstä ehdotetaan selvennettäväksi. Uusi katselmusta koskeva säännös perustuisi hallintolainkäyttölain 41 §:n ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 56–60 §:n lähtökohdille:

Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 56 §

Hallintotuomioistuimien voi järjestää asian selvittämiseksi katselmuksen. Katselmuksessa tehdään havaintoja ja arvioita kiinteistöstä, maisemasta, rakennelmasta tai muusta sellaisesta kohteesta, jota ei voida tuoda tuomioistuimeen.

Katselmuksesta laaditaan pöytäkirja, johon merkitään läsnä olleet henkilöt ja muut asian yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot sekä selostus katselmuksen kulusta. Katselmuksen kohde on kuvattava, jollei se ole tarpeetonta.

Katselmukseen sovelletaan muuten, mitä 67 ja 68 §:ssä säädetään suullisesta käsittelystä.

Katselmusta koskevan säännöksen pyrkimyksenä olisi lähinnä täsmentää ja selventää nykyistä oikeustilaa toimimalla nykyistä hallintolainkäyttölain katselmusta koskevaa säännöstä informatiivisemmin. Katselmusta koskevan säännöksen 3 momentissa säädettäisiin suullista käsittelyä koskevien säännösten soveltamisesta katselmukseen viittaamalla lain 67 ja 68 §:iin, jotka koskisivat kutsumista suulliseen käsittelyyn.<sup>408</sup> Uuden säännöksen myötä tulisi ratkaistua tällä hetkellä vallitseva epävarmuus siitä, mitkä suullista käsittelyä koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi katselmusta toimitettaessa, sillä uudessa säännöksessä nämä säännökset olisi nimenomaisesti ilmaistu.

Yleissäännös tarkastuksen toimittamisesta ehdotetaan otettavaksi lain 57 §:ään:

Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 57 §

Hallintotuomioistuimien voi katselmuksen sijasta tehdä paikalla tarkastuksen tosiseikan todentamiseksi.

<sup>407</sup> OMML 4/2011, s. 50.

<sup>408</sup> OMML 4/2011, s. 136–137.

Tarkastuksesta ilmoitetaan oikeudenkäynnin osapuolille etukäteen.

Tarkastuksesta laaditaan pöytäkirja, johon merkitään läsnä olleet henkilöt ja muut asian yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot sekä selostus tarkastuksen kulusta. Tarkastuksen kohde voidaan kuvata tai muuten tallentaa.

Tarkastuksessa, jonka hallintotuomioistuin voisi toimittaa katselmuksen sijasta, olisi kyse tietyn tosiseikan todentamisesta kevyemmässä menettelyssä kuin katselmus. Koska tarkastuksessa olisi kyse ainoastaan tietyn asian olemassaolon todentamisesta eikä tarkasteltavan kohteen arvioimisesta, hallintotuomioistuin voisi toimittaa tarkastuksen myös päätösvaltaista kokoonpanoa pienemmässä kokoonpanossa.<sup>409</sup> Uuden sääntelyn johdosta tarkastus voitaisiin pitää ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden lisäksi myös muissa hallintotuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa.<sup>410</sup> Asioita, joissa tarkastuksen toimittaminen voisi tulla kyseeseen, ovat esimerkiksi liikennemerkin kuvaaminen (pysäköintivirhemaksu), oviaukon leveyden mittaaminen (vammaispalvelu), melun mittaaminen (terveysuojelu) tai veden virtaussuunta (rakennusasia).<sup>411</sup>

Mietinnössään prosessityöryhmä on arvioinut edellä esitettyjen uudistusehdotusten vaikutusta erityisesti suullisten käsittelyjen määrään sekä kustannuksiin. Prosessityöryhmän arvion mukaan suullista käsittelyä koskevilla ehdotuksilla ei todennäköisesti tulisi olemaan välitöntä vaikutusta suullisten käsittelyjen lukumäärään. Tämä on ymmärrettävää, sillä ehdotusten tarkoituksena on lähinnä nykyisen sääntelyn selventäminen ja tarkentaminen. Prosessityöryhmän mukaan ehdotus ei myöskään todennäköisesti aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia. Suullisissa käsittelyissä käytettävien videoneuvottelulaitteiden hankkimisesta ja ylläpidosta voisi aiheutua luonnollisesti jonkin verran kustannuksia, mutta toisaalta videoneuvottelua hyödyntämällä muun muassa suullisista käsittelyistä aiheutuvia matkakustannuksia olisi todennäköisesti mahdollista vähentää.<sup>412</sup>

### 6.3 Johtopäätökset

Suullista käsittelyä ja katselmusta koskeva sääntely on kulkenut ja kehittynyt suomalaisen hallintolainkäyttäjärjestelmän osana jo useamman vuosikymmenen ajan. Tämän kehityksen myötä sääntely on saavuttanut nykyisen muotonsa hallintolainkäyttölaissa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä.

---

<sup>409</sup> OMML 4/2011, s. 137.

<sup>410</sup> OMML 4/2011, s. 59.

<sup>411</sup> OMML 4/2011, s. 137.

<sup>412</sup> OMML 4/2011, s. 65.

Kehityksessä mukana ovat olleet vaikuttamassa erityisesti oikeusturva- sekä ihmisoikeusajattelu, joiden myötä yksilön asema hallintoprosessissa on muuttunut yksilönsuojaa korostavampaan suuntaan. Asteittain uudistetut säännökset suullisesta käsittelystä ovat lopulta onnistuneet lisäämään suullisten käsittelyjen määrää yleisissä hallintotuomioistuimissa, kehittämään suullisten käsittelyjen toimittamisen edellytyksiä sekä vakiinnuttamaan suulliset käsittelyt osaksi suomalaista hallintoprosessia. Myös katselmus on saavuttanut vakiintuneen aseman osana hallintoprosessia. Tämän lisäksi lopulta on voitu todeta, että suomalainen hallintolainkäyttömenettely sekä suullisia käsittelyjä koskeva sääntely ovat viimein hallintolainkäyttölain säätämisen jälkeen sopeutuneet myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa asetettuihin vaatimuksiin.

Tässä tutkielmassa toteutetun tarkastelun perusteella suullisten käsittelyjen ja katselmusten asema yleisissä hallintotuomioistuimissa ei aiheuta erityistä aiheutta huoleen, sillä suullisia käsittelyjä ja katselmuksia koskeva sääntely on jo nykyisin varsin hyvällä tasolla, eikä säännösten soveltamisessa yleisten hallintotuomioistuinten piirissä ole nähtävissä kovinkaan merkittäviä puutteita. Lisäksi lainsäädännön tulevaan kehittämiseen on viime vuosien aikana panostettu merkittävällä tavalla, jotta eräät hallintolainkäyttölain soveltamisaikana esille nousseet puutteet saataisiin korjattua. Tästä kohtuullisen hyvästä tilanteesta huolimatta ei vielä kuitenkaan voida sanoa, että suullisia käsittelyjä ja katselmuksia koskien olisi saavutettu jo kaikki, mitä saavutettavissa on. Tämän tutkielman puitteissa on osoitettu muutamia asioita, jotka vaativat erityistä huomiota ja panostusta myös tulevaisuudessa. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnan kehittyessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen myötä hallintoprosessin ja suullisten käsittelyjen kehittämiseen on syytä suhtautua tarvittavalla vakavuudella tulevaisuudessakin.

Historiallisesta näkökulmasta suullisten käsittelyjen uudistamisessa on varsin usein lähdetty liikkeelle vaatimuksesta kasvattaa suullisten käsittelyjen määrää hallintotuomioistuimissa. Nykyisessä tilanteessa, jossa suulliset käsittelyt ovat saavuttaneet varsin vakaan aseman hallintoprosessissa, tämän lähtökohdan ei kuitenkaan tulisi enää nousta vallitsevaksi. Suullisten käsittelyjen määrän lisääminen ei siis saisi muodostua itsetarkoitukselliseksi toiminnaksi. Tässä tutkielmassa on lähdetty liikkeelle siitä näkökulmasta, että suullisen menettelyn paremmuus kirjalliseen menettelyyn nähden ei ole itsestäänselvyys. Esimerkiksi Saksassa, jossa hallintoprosessi perustuu suullisuusperiaatteen varaan, kamppaillaan juuri niiden haasteiden kanssa, joita

esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa yritetään kirjallisella menettelyllä välttää. Toisaalta Saksassa menettelyn suullisuudella on pystytty saavuttamaan sellaisia etuja, joiden vuoksi suullisen käsittelyn säilyttäminen osana suomalaista hallintoprosessia on merkityksellistä ja perusteltua.

Suullisia käsittelyjä ja katselmuksia koskevassa keskustelussa tulisikin näin ollen jossain määrin järkevöityä. Enää ei tulisi niinkään keskustella siitä, tuleeko suullisten käsittelyjen ja katselmusten määrää pyrkiä kasvattamaan vai ei, sillä tällainen keskustelu ei juurikaan tuo tilanteeseen tarvittavaa lisäarvoa. Keskustelun tulisi pikemminkin keskittyä siihen, kuinka suullista käsittelyä ja katselmusta voidaan käyttää mahdollisimman tehokkaalla tavalla hyödyksi hallintoprosessissa, ja millaisissa tilanteissa suullinen käsittely ja katselmus voivat tuoda prosessiin sellaista lisäarvoa, että sellainen kannattaa toimittaa. Kyse on siis suullisten käsittelyjen ja katselmusten kohdistamisesta juuri niihin asioihin, joissa niistä on eniten hyötyä, sekä sen varmistamisesta, että suullinen käsittely ja katselmus tällaisissa asioissa myös toimitetaan.

Suullisten käsittelyjen määrään keskittymistä tärkeämpää olisi siis tapaus- ja asiakohtaisesti niiden tekijöiden huomioon ottaminen ja korostaminen, joilla on vaikutusta arvioon siitä, onko asia parempi käsitellä kirjallisessa menettelyssä vai onko asiassa tarpeen toimittaa suullinen käsittely tai katselmus. Todelliseen tapauskohtaiseen arviointiin keskittyessään hallintotuomioistuimet pystyisivät parhaalla tavalla huolehtimaan asianosaisten oikeusturvasta sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta. Tapauskohtaiseen arviointiin panostettaessa tietyissä asioissa voi luonnollisesti tulla kyseeseen suullisten käsittelyjen ja katselmusten lisääntyminen nykyisestä, mutta toisaalta kyse voi olla myös määrän rajoittumisesta, jos suullisia käsittelyjä on joissain asioissa toimitettu tarpeettomasti. Missään asiaryhmissä suullisia käsittelyjä tai katselmuksia ei tulisi toimittaa tilastojen kaunistamiseksi tai tavan vuoksi, mutta toisaalta hylkäämisestäkään ei tulisi tehdä automaatiota. Toive kohdistuukin siihen, että kaikissa tilanteissa harkinta pohjautuisi tapauskohtaiseen arvioon juuri kyseisessä tilanteessa. Tätä kautta suullisista käsittelyistä ja katselmuksista olisi saatavissa paras hyöty suhteessa niiden toimittamiseen vaadittaviin resursseihin.

Hallintoprosessia koskevan lainsäädännön uudistamisessa on viime vuosien aikana päästy jo pitkälle, ja uusi lakiehdotus odottaakin tällä hetkellä oikeusministeriössä

jatkovalmistelua. Tässä vaiheessa on vielä mahdotonta sanoa, kuinka mahdolliset uudistukset tosiasiallisesti tulisivat vaikuttamaan esimerkiksi hallinto-oikeuksien välisten menettelyerojen kaventamiseen. Uusista säännöksistä on kuitenkin löydettävissä hyviä aineksia tavoitteiden saavuttamista varten, ja niillä on mielestäni mahdollisuus saavuttaa ainakin pääpiirteissään ne tavoitteet, jotka niille on asetettu. Lopputulos riippuu kuitenkin paljon siitä, kuinka uudistettavat säännökset otetaan vastaan hallintotuomioistuimissa, ja kuinka niiden yhdenmukaiseen käyttämiseen tosiasiassa panostetaan.

Uudistukseen olisi mielestäni kuitenkin erittäin tärkeää suhtautua vakavasti, sillä muun muassa hallinto-oikeusverkoston muutokset tulevat luomaan suullisten käsittelyjen ja katselmusten toimittamiselle sekä läheisyysperiaatteen toteutumiseksi todellisen riskin. Uusien säännösten avulla on pyrkimys vahvistaa muun muassa niitä keinoja, joilla hallinto-oikeusverkoston supistamisesta aiheutuvia ongelmia on mahdollista häivyttää. Toivottavaa siis olisi, että muun muassa videoneuvottelua sekä tarkastusta koskevat säännökset hyväksyttäisiin ja otettaisiin vakituiseksi osaksi hallintoprosessia, ja että välimatkojen pitenemisestä huolimatta suullisten käsittelyjen ja katselmusten toimittamista ei ryhdyttäisi lain säännösten vastaisesti välttelemään kustannusten ja ylimääräisen vaivannäön pelossa.

Edellä mainituista syistä johtuen hallintotuomioistuimissa tulisikin nykyistä enemmän keskittyä esimerkiksi koulutuksen järjestämiseen, sillä muun muassa tuomioistuinten sisäisissä näkemyksissä ja totumuksissa sekä suullisten käsittelyjen käyttömahdollisuuksien ymmärtämisessä ja kohdentamisessa on ilmennyt vielä paljon kehitettävää. Turhan usein nousee esille myös se ilmiö, että suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittamista harkittaessa päädytään lähinnä pohtimaan niiden toimittamisesta syntyvää vaivaa ja kustannuksia sen sijaan, että samalla pohdittaisiin myös niitä etuja, joita suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittamisesta voi syntyä. Koulutuksella on mahdollista vaikuttaa siihen, että päätös suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittamisesta tehdään perusteilla, jotka eivät enää kohdistu kuluneisiin asenteisiin tai automaatioon vaan perusteltuun käsitykseen suullisen käsittelyn ja katselmuksen eduista ja haitoista. Lisäksi koulutuksella voidaan edistää tulevien uudistusten yhdenmukaista omaksumista hallintotuomioistuinten piirissä.

Siitä huolimatta, että tietyt asiat vaativatkin vielä erityistä huomiota, on asenteissa ja tottumuksissa suullista käsittelyä kohtaan ollut viime vuosien aikana näkyvissä myös positiivisia muutoksia. Muun muassa hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnalle tehdystä kyselystä on eräiden kriittisten näkemysten lisäksi ilmennyt, että lainkäyttöhenkilökunnan parissa suullinen käsittely ymmärretään nykyisin varsin tehokkaaksi selvityskkeinoksi ja merkitykselliseksi osaksi suomalaista hallintolainkäyttöjärjestelmää. Suullisen käsittelyn kehittämisessä tulisikin jatkossa toimia niin, että sen käyttömahdollisuuksia kehitettäisiin erityisesti tuomioistuinten sisältä käsin, ja että suullinen käsittely ei menettäisi jo saavuttamaansa arvokasta asemaa osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä hallintotuomioistuimissa.