



LAADUKAS PÄÄTÖS HALLINTO- PROSESSISSA

– JOHDATUS HALLINTOTUOMIOISTUIMEN
PÄÄTÖKSEN KIRJOITTAMISEEN



HALLINTO-
OIKEUKSIEN
LAATUHANKE



YLEINEN OSA
s. **23-84**



ERITYINEN OSA
s. **87-172**

SISÄLTÖ

ESIPUHE	VII	
LYHENTEET	X	
LÄHTEET	XIII	
Kirjallisuus	XIII	
Virallislähteet	XIX	
Oikeustapaukset	XXI	
Euroopan ihmisoikeustuomioistuin	XXI	
Korkein oikeus	XXI	
Korkein hallinto-oikeus	XXI	
Hallinto-oikeudet	XXI	
YLEINEN OSA	23	
1 Ratkaisujen kirjoittamisesta ja hallintoprosessista yleisesti	24	
1.1 Lyhyesti hallintoprosessin ja hallintotuomioistuimien ratkaisujen (tuomioiden ja päätösten) kirjoittamisen kehityksestä	24	
1.1.1 Alkuvaiheet	24	
1.1.2 Lainsäädännöllinen kehitys 1950- ja 1970-luvuilla	26	
1.1.3 Päätösten kirjoittamisen kehitys 1960-luvulta 1980-luvun alkuun	28	
1.1.4 Lainsäädännöllinen kehitys 1980- ja 1990-luvuilla – riippumattomat hallintotuomioistuimet ja oma yleislaki	31	
1.1.5 Päätösten kirjoittamisen kehitys 1990- ja 2000-luvuilla	32	
1.1.6 Uusi hallintoprosessilaki (HOL) voimaan vuonna 2020	36	
1.1.7 Päätösten kirjoittaminen ja perusteleminen 2020-luvulla sekä päätelmiä	36	
1.2 Hallintoprosessista	38	
1.2.1 Hallintoprosessin keskeiset piirteet nykyään	38	
1.2.2 Hallinto-oikeudet ja niissä käsiteltävät hallintolainkäyttöasiat	45	
1.2.3 Asioiden ratkaisemisesta hallinto-oikeudessa	47	
1.2.4 Hallintoprosessin oikeuslähteet	47	
1.2.5 Hallintoprosessin keskeiset piirteet verrattuna siviili- ja rikosprosesseihin	49	
2 Hyvän päätöksen perusteet	53	
2.1 Päätöksen rakenteesta	53	
2.1.1 Resiitti eli kertoelmaosa	53	
2.1.2 Ratkaisulauselma	54	
2.1.3 Perustelut	55	
2.1.4 Muut tiedot	58	
2.2 Päätöksen ratkaisu	58	
2.2.1 Ratkaisutyypit	58	
2.2.2 Ratkaisun ymmärrettävyys	60	
2.3 Hallintoprosessissa annettavan päätöksen perusteleminen	62	
2.3.1 Aineelliset vaatimukset	62	
2.3.2 Perustelujen kohderyhmät	64	
2.3.3 Perustelujen funktiot	65	
2.3.3.1 Justifikaatio- ja legitimizeettifunktiot	66	
2.3.3.2 Kommunikaatio- ja informaatiofunktiot	68	
2.3.3.3 Kontrollifunktio	69	
2.3.3.4 Ohjaava funktio (prejudikaattifunktio)	71	

2.4 Perustelujen rakenteeseen ja sisältöön vaikuttavista tekijöistä.....	73
2.4.1 Ratkaisun vaikutus.....	74
2.4.2 Asian luonteen vaikutus.....	74
2.4.3 Asian laatu.....	75
2.4.3.1 Hallintovalitus.....	76
2.4.3.2 Kunnallis-, alue- ja kirkollisvalitukset.....	76
2.4.3.3 Perustevalitus.....	78
2.4.3.4 Hallintoriita.....	78
2.4.3.5 Alistusasiat.....	79
2.4.4 EIT:n oikeuskäytännön vaikutus perusteluvollisuuteen.....	79
2.4.5. Oikeuskysymyslähttöisyys.....	82
2.4.6 Pro et contra -argumentaatiomalli.....	83
2.4.7 Oikeusohjeista.....	83
2.4.8 Kielellinen ymmärrettävyys.....	84

ERITYINEN OSA..... 87

3 Päätösten kirjoittamista koskevat yleiset suositukset..... 89

3.1 Yleistä hallinto-oikeuden päätöksen rakenteesta.....	89
3.2 Kertoelmaosa.....	90
3.2.1 Päätöksen tunnistetiedot, oikeudenkäynnin osapuolet, asian aikaisemmat vaiheet ja valituksenlainen päätös.....	90
3.2.2 Vaatimukset hallinto-oikeudessa ..	91
3.2.3 Vaatimusten perustelut.....	92
3.2.4 Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa.....	93

3.3 Hallinto-oikeuden päätöksen ratkaisulauselma.....	94
3.4 Hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut.....	95
3.4.1 Yleistä.....	95
3.4.2 Sovellettavat oikeusohjeet.....	97
3.4.3 Asiassa saatu selvitys ja oikeudellinen arviointi.....	98

4 Maankäyttö- ja rakennusasioiden päätöksiä koskevat erityiset suositukset..... 101

4.1 Asiaryhmän erityispiirteet.....	101
4.2 Päätösten kirjoittamista koskevat suositukset.....	102
4.2.1 Resiitti- eli kertoelmaosa.....	102
4.2.2 Sovellettavat oikeusohjeet.....	103
4.2.3 Selvitykset ja oikeudellinen arviointi.....	104
4.3 Esimerkkipäätökset.....	106

5 Lastensuojeluasioiden päätöksiä koskevat erityiset suositukset..... 119

5.1. Asiaryhmän erityispiirteet.....	119
5.2. Lastensuojeluasioiden päätösten kirjoittamista koskevat suositukset.....	120
5.2.1. Resiitti- eli kertoelmaosa.....	120
5.2.1.1 Päätöksen tunnistetiedot, oikeudenkäynnin osapuolet ja asian aikaisemmat vaiheet.....	120
5.2.1.2 Valituksenlainen päätös, valitus ja vaatimukset.....	121
5.2.1.3 Hakemus ja vaatimukset.....	122
5.2.1.4 Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa.....	122

5.2.2 Ratkaisulauselman.....	123	Asiahakemisto.....	174
5.2.3 Perustelut.....	124	Työryhmien ja ohjausryhmän jäsenet	178
5.2.3.1 Sovellettavat oikeusohjeet	124	Viitteet.....	180
5.2.3.2 Saatu selvitys	125		
5.2.3.3 Oikeudellinen arviointi	126		
5.3 Lastensuojeluasioiden esimerkkipäätöksistä	129		
5.4 Esimerkkipäätökset	130		
6 Ulkomaalaisasioiden päätöksiä koskevat erityiset suositukset.....	143		
6.1 Asiaryhmän erityispiirteet	143		
6.2 Päätösten kirjoittamista koskevat suositukset	145		
6.2.1 Resiitti- eli kertoelmaosa	145		
6.2.2 Sovellettavat oikeusohjeet hallinto- oikeuden ratkaisun perusteluissa.....	148		
6.2.3 Selvitykset ja oikeudellinen arviointi hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluissa	149		
6.2.3.1 Selvitysten selostaminen.....	149		
6.2.3.2 Oikeudellinen arviointi	153		
6.3 Esimerkkipäätökset.....	155		
7 Osapuolten rooli laadukkaan päätöksen rakentamisessa	167		
7.1 Valituksen tekeminen hallinto- oikeuteen	168		
7.2 Mitä valituksen tulee sisältää ja miksi ...	169		
7.3 Esimerkki valituskirjelmän sisältämistä kohdista	172		



ESIPUHE

Hallinto-oikeuksien valtakunnallisen laatuhaikkeen antaman tehtävänannon mukaan hallinto-oikeuksien päätösten rakennetta ja kirjoitus-tapaa koskevan käsikirjan tulisi olla vuonna 2022 laadittuja samaa aihepiiriä koskevia työryhmä-raportteja huolitellumpi, syvälinen ja korkeatasoi-nen julkaistava teos, jota voidaan hyödyntää niin hallinto-oikeuksissa sisäisesti kuin myös jakaa ulkopuolisillekin. Käsikirjaan tuli sisältyä ainakin yleinen, ammatillisesti korkeatasoinen osuus ja erityinen, käytännönläheisempi osuus. Käsikirjaa tuli voida kuvata hyvin yhteen nivotuksi yhdistel-mäksi ammatillista kirjoittamista ja käytännöllistä työskentelyopasta.

Tehtävänannon mukaan käsikirjan tulisi pal-vella hallinto-oikeuksia sisäisesti uusien henki-löiden ja uuteen asiaryhmään siirtyvien henki-löiden perehdytyksessä. Kokeneimmillekin hen-kilöille käsikirjan tuli toimia tukena pyrittäessä mahdollisimman laadukkaisiin päätöksiin. Toi-saalta tavoitteena oli, että myös ulkopuolinen lukija saisi käsikirjan kautta hyvän kokonaiskuvan

hallintolainkäyttötyöstä ja hallinto-oikeuksien toimintaympäristöstä sekä päätösten peruste-lemiseen vaikuttavista tekijöistä. Käsikirjasta tuli ilmetä, mistä elementeistä muodostuu hyvin rakennettu ja perusteltu, toisin sanoen laadukas hallinto-oikeuden (HAO) päätös yleisesti ja mitä on lisäksi otettava huomioon asiaryhmäkohtai-sesti. Käsikirjan laatimisessa oli ensisijaisesti pyrittävä siihen, että se antaa hallinto-oikeuksien henkilökuntiin kuuluville lukijoilleen hyvät lähtö-kohdat laadukkaan päätöksen kirjoittamiselle.

Tehtävänannon jälkeen lopullista käsikirjan muotoa on mietitty ja kehitetty erityisesti sen kir-joitajien ja käsikirjaa varten perustetun erillisen ohjausryhmän kesken. Varsinaisesti kirjoitus-työstä ovat vastanneet työryhmien puheenjoh-tajat ja sihteerit, mutta työryhmien muita jäseniä ja ohjausryhmää on aktiivisesti kuultu kirjoitus-työn aikana. Lisäksi käsikirjan käsikirjoituksesta on kuultu sidosryhmiä ja saatu palaute on huomi-oitu lopullisessa versiossa. Mahdollisista virheistä ja puutteista vastaavat kuitenkin kirjoittajat yksin.



Tehtävänannon mukaan käsikirjan tulisi palvella hallinto-oikeuksia sisäisesti uusien henkilöiden ja uuteen asiaryhmään siirtyvien henkilöiden perehdytyksessä. Kokeneimmillekin henkilöille käsikirjan tuli toimia tukena pyrittäessä mahdollisimman laadukkaisiin päätöksiin.

Käsikirja jakaantuu yleiseen ja erityiseen osaan. Yleinen osa johdattelee lukijan hallinto-oikeusprosessiin, jotta voidaan arvioida hallintolainkäytössä sovellettavien prosessiperiaatteiden, eri valituslajien ja yleensäkin erilaisten vireillepanton muotojen sekä muiden prosessin ominaispiirteiden vaikutusta siihen, miten onnistunut päätösmissäkin asiassa ja prosessiasetelmassa olisi kirjoitettava. Yleisessä osassa avataan myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) asettamat vaatimukset päätöksen rakenteelle ja perusteluille sekä käydään vielä tarkemmin läpi päätöksen eri osioita siitä näkökulmasta, miten ne olisi hyvä kirjoittaa. Lukijalle avataan myös sitä historiallista viitekehystä, miksi hallinto-oikeuksien päätökset ovat aikojen saatossa kehittyneet sellaisiksi, mitä ne nyt ovat. Punaisena lankana kulkee kuitenkin koko ajan se suunta, johon päätöksen kirjoittamista tulisi jatkossa kehittää.

Hallinto-oikeuksien toiminnan ja palvelun tulee vastata yhteiskunnan ja ihmisten tarpeita. Päätösten kirjoittamistavan tulee osaltaan tukea oikeusturvan tuottamista joutuisasti ja laadukkaasti koko maassa. Erityisessä osassa pureudutaan vielä tarkemmin niihin suosituksiin, joita hyvälle päätöksen perusteluille on asetettu. Suosituksia avataan tarkemmin muutaman erilaisen asiaryhmän (maankäyttö- ja rakennusasiat sekä lastensuojelu- ja ulkomaalaisasiat) esimerkkipäätösten kautta. Erityisen osan lopussa on vielä käsitelty oikeudenkäynnin osapuolten roolia laadukkaana päätöksen syntymisessä ja HAO:lle osoitettavan valituskirjelmän laatimista.

Tämä käsikirja ei ole täydellinen kuvaus hallintoprosessista tai päätösten kirjoittamisesta. Edellä mainittujen asiaryhmien lisäksi olisi ollut osoitettavissa useita muitakin asiaryhmiä, joissa tehtävien päätösten rakenteeseen ja kirjoittamiseen sisältyy erityispiirteitä tai joissa tehtävien päätösten kirjoittamista esimerkiksi niiden pituuden takia olisi ollut muuten perusteltua käsitellä. Käsikirjassa ei käsitellä erikseen erilaisten sivuvaatimusten, kuten oikeusapulain nojalla valtion varoista maksettavien palkkioiden tai oikeudenkäyntikuluvuorokausiin annettavien ratkaisujen kirjoittamista. Käsikirja ei ole myöskään kattava kuvaus tai ohje hallintoprosessista asian vireilletulosta sen ratkaisemiseen, käsikirjassa käsiteltyjen asiaryhmien erityispiirteistä eikä niissä huomioon otettavista säännöksistä ja muista oikeuslähteistä. Käsikirjan rakenne ja sisältö perustuvat edellä todettuun tehtävänantoon ja ohjausryhmän ohjaukseen.

Käsikirjan kirjoittajat haluavat kiittää ensinnäkin sekä kaikkia raportteja kirjoittamassa mukana olleita työryhmien jäseniä että myös kirjan kirjoittamisvaiheessa mukana olleita työryhmien jäseniä aineellisen sisällön kannalta merkittävän panoksen antamisesta. Toiseksi kirjoittajat haluavat kiittää käsikirjan ohjausryhmää kirjoittajien tukemisesta ja ratkaisevasta panoksesta kirjan lopullisen muodon ja sisällön kannalta. Työryhmien ja ohjausryhmän jäsenet on lueteltu kirjan lopussa.

Lopuksi kirjoittajat haluavat kiittää kaikkia sidosryhmiin kuuluvia, jotka ystävällisesti kommentoivat käsikirjaluonnosta. Kommentteja saatiin mukavasti niin asiamiehiltä, viranomaisilta, edunvalvojatahoilta kuin yksittäisiltä hallintoprosessin asiantuntijoiltakin. Kaikki kommentit olivat arvokkaita, ja osalla niistä oli myös suora vaikutus lopulliseen asiasisältöön. Käsikirjaa koskevan tehtävänannon keskeinen tavoite hallinto-oikeuksien päätösten kirjoittamisen kehittämisessä ja toisaalta käsikirjan moninaiset kohderyhmät ovat asettaneet vaatimuksia kirjan laajuudelle mutta samalla rajanneet yksittäisten asioiden käsitteilyn laajuutta. Näistä syistä toiveisiin esimerkiksi kirjan tiivistämiseksi tai toisaalta joidenkin asioiden syvällisemmästä käsittelystä ei ole ollut tässä yhteydessä mahdollista eikä tarkoituksenmukaista vastata. Sidosryhmien tähän käsikirjaan vaikuttamatta jääneet kehitysehdotukset tullaan huomioimaan alati käynnissä olevassa laatuhankekehityksessä ja uusien kehityskohteita mietittäessä.

Kirjoittajat aakkosjärjestyksessä:

Elisa Hämäläinen • Maria Jokinen
Klaus Järvinen • Anni Kontturi
Essi Kärkkäinen • Antti Mikkonen
Laura Mäkinen • Mari Tarro-
Achamyelehe • Jukka Vanto

LYHENTEET

Aluel • laki hyvinvointialueesta (611/2021)

art. • artikla

DL • Defensor Legis (aikauskirja)

EIS • Euroopan ihmisoikeussopimus (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4.11.1950)

EIT • Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EU • Euroopan unioni

EUAA • European Union Agency for Asylum (Euroopan unionin turvapaikkavirasto)

EUT • Euroopan unionin tuomioistuin

HAO • hallinto-oikeus

HankL • laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), hankintalaki

HE • hallituksen esitys eduskunnalle

HL • hallintolaki (434/2003)

HLL • hallintolainkäyttölaki (586/1996, kumottu)

HOL • laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)

HM • Suomen Hallitusmuoto (94/1919, kumottu)

HProsJulkL • laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007), hallintoprosessin julkisuuslaki

ibid. • ibidem (samassa paikassa)

id. • idem (sama)

Itsehallintolaki • Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991)

JJ • Juhlajulkaisu / juhlakirja

JulkL • laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), julkisuuslaki

KHO • korkein hallinto-oikeus

KKO • korkein oikeus

KirkkoL • kirkkolaki (652/2023)

KM • komiteanmietintö

KuntaL • kuntalaki (410/2015)

LSL • lastensuojelulaki (417/2007)

LaVM • eduskunnan lakivaliokunnan mietintö

LAVO • oikeusministeriön lainvalmisteluosasto

LM • Lakimies (aikakauskirja)

LO • lääninoikeus

MAO • markkinaoikeus

Menettelydirektiivi • Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, 26.6.2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu)

MRL • maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, nimi muuttuu alueidenkäyttölainsiksi 1.1.2025, kun uusi rakentamislaki, 751/2023, tulee voimaan)

Määritelmädirektiivi • Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, 13.12.2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu)

OJ • Oikeustiede – Jurisprudentia (aikakauskirja)

OK • oikeudenkäymiskaari (4/1734)

OrtKL • laki ortodoksisesta kirkosta (985/2006)

OVML • laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä (768/2016)

PL • Suomen perustuslaki (731/1999)

POK • Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000)

ROL • laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997)

TIL • tuomioistuinlaki (673/2016)

toim. • toimittaja, toimittajat

TT • työtuomioistuin

UikL • ulkomaalaislaki (301/2004)

VakO • vakuutuslaki

VeroTPL • laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007)

Viranhaltijalaki • laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (aiemmin: laki kunnallisesta viranhaltijasta, 304/2003)

VirkamL • valtion virkamieslaki (750/1994)

VL • vaalilaki (714/1998)

VML • laki verotusmenettelystä (1558/1995)

Voimaanpanolaki • laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (616/2021)

VälimL • laki välimiesmenettelystä (967/1992)

vp • valtiopäivät

ään. • äänestys(ratkaisu)

XII LAADUKAS PÄÄTÖS HALLINTOPROSESSISSA



LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. Yleinen oikeustieteen oppikirja. WSOY 1989 (Aarnio 1989).

Aarnio, Aulis, Oikeutta etsimässä – erään matkan kuvaus. Talentum 2014 (Aarnio 2014).

Aer, Janne, Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä. OJ XXXVI 2003. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.

Anttila, Outi, Työtuomioistuimen, yleisen tuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen välinen toimivallanjako, teoksessa Työtuomioistuin 75 vuotta – Arbetsdomstolen 75 år. Outi Anttila toim. Alma Talent 2022.

Ellillä, Tauno, Oikeudenkäynti ja täytäntöönpano. WSOY 1976.

Ervo, Laura, Suomalaisen prosessin kompastuskivet Euroopan ihmisoikeusistuimen käytännössä, teoksessa Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä – JJ Antti Jokela. Jarkko Männistö toim. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2004 (Ervo 2004).

Ervo, Laura, Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus – käsikirja lainkäyttäjälle.

Ervo, Laura, Pitäisikö oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin määritellä uudelleen? – Riitaprosessi yhteiskunnallisena keskusteluna, teoksessa Isännän ääni – JJ Erkki Kustaa Rintala 1935–31/5–2015. Petteri Korhonen – Timo Saranpää toim. Talentum Pro 2015 (Ervo 2015).

Halila, Leena, Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2000.

Hallberg, Pekka, Tuomioistuinten päätösten perusteleminen. OJ XXX 1997 – JJ Aulis Aarnio 1937–14/5–1997. Urpo Kangas – Pekka Timonen toim. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1997 (Hallberg 1997).

Hallberg, Pekka Ignatius, Pirkko Kanninen, Heikki, Hallintolainkäyttölaki. Kauppakaari 1997 (Hallberg ym. 1997).

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E., Kuntalaki. 4. uudistettu painos. WSOYpro 2009 (Hannus ym. 2009).

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 11. uudistettu painos. Alma Talent 2023.

Helenius, Dan – Linna, Tuula. Siviili- ja rikosprosessioikeus. 3. uudistettu painos. Alma Talent 2024.

Helin, Markku, Oikeuskirjallisuus korkeimman oikeuden päätösten perusteluissa, teoksessa Oikeutta oikeudenkäynnistä täytäntöönpanoon – JJ Tuula Linna 1957–25/9–2017. Juhana Riekkinen toim. Alma Talent 2017.

Hemmo, Mika, Välimiesmenettely. Alma Talent 2022.

Heuru, Kauko, Kuntalaki käytännössä. Edita 2001.

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu, Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2017.

Huovila, Mika, Periaatteet ja perustelut – Tutkimus käräjäoikeuden tuomion faktaperusteluista prosessuaalisten periaatteiden valossa arvioituna. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003 (Huovila 2003). Huovila, Mika, Perustelemisen peukalosäännöt. LM 5/2004, s. 791–815 (Huovila 2004).

Hällström, Minna, Hovioikeuden tuomion laatimisesta perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta, teoksessa Rikostuomion perusteleminen. Mika Huovila ym. toim. Helsingin hovioikeus 2005.

Jokela, Antti, Oikeudenkäynti III – Pääkäsittely, todistelu ja tuomio. 2. uudistettu painos. Talentum 2015 (Jokela 2015).

Jokela, Antti, Oikeudenkäynti I – Oikeudenkäynnin perusteet, periaatteet ja instituutiot. 3. uudistettu painos. Alma Talent 2016 (Jokela 2016).

Jokela, Antti, Oikeudenkäynti II – Oikeudenkäynnin asianosaiset ja valmistelu. 4. uudistettu painos. Alma Talent 2024 (Jokela 2024).

Karhu, Juha, Tilannekohtainen oikeudellinen harjonta ja oikeuslähdeoppi, teoksessa Oikeus – kulttuuria ja teoriaa – JJ Hannu Tolonen 2005. Jyrki Tala – Kauko Wikström toim. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2005 (Karhu 2005).

Karhu, Juha, Oikeudellinen kokemus oikeuslähteenä. LM 7–8/2019, s. 1068–1075 (Karhu 2019).

Karhu, Juha, Kohti 2000-luvun oikeuslähdeoppia. LM 7–8/2020, s. 1017–1034 (Karhu 2020).

Koivuluoma, Anu – Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Hallintolainkäyttö. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2020 (Koivuluoma ym. 2020).

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki, Virkamiesoikeuden perusteet. 8. uudistettu painos. Alma Talent 2019.

Kuuliala, Matti – Linna, Tuula – Saranpää, Timo. Siviiliprosessi I. Alma Talent 2022 (Kuuliala ym. 2022).

Kuusiniemi, Kari, Hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen roolit – harkintavalta, erityisasiantuntemus, valituslupajärjestelmä, teoksessa JJ Pekka Vihervuori 1950–25/8–2020. Kari Kuusiniemi ym. toim. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020 (Kuusiniemi 2020a).

Kuusiniemi, Kari, Oikeuskäytännön hyödyntäjästä sen tuottajaksi ja oikeustieteen käyttäjäksi. LM 7–8/2020, s. 1212–1220 (Kuusiniemi 2020b).

Lappalainen, Juha – Hupli, Tuomas, Tuomion käsite, sisältö ja antamismenettely, luku VI. 1 teoksessa Prosessioikeus. 6. uudistettu painos. Päätoim. Mikko Vuorenpää. Alma Talent 2021.

Laukkanen, Sakari, Selvä ja täsmällinen tuomio – Selvitys käräjäoikeuden tuomion kirjoittamisesta. Oikeusministeriön julkaisu 2002:2.

Merikoski, V., Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. WSOY 1962 (Merikoski 1962).

Merikoski, V., Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. 2. uudistettu painos. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta 1968 (Merikoski 1968a).

Merikoski, V., Prosessuaalisten oppien omaksunnasta hallinnossa, teoksessa JJ Tauno Tirkkonen 2.8.1968. Tauno Ellilä ym. toim. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1968 (Merikoski 1968b).

Mettälä, Kimmo – Kurkela, Matti, Näkökohtia välistuomion laatimisesta. DL 5/2020, s. 792–806.

Myllymäki, Riitta, Hallintoriita-asiat, luku 15 teoksessa Muutoksenhakuopas 2020. Riitta Myllymäki ja Stiina Torkkel toim. Suomen Kuntaliitto 2020 (Myllymäki 2020a).

Myllymäki, Riitta, Perustevalitus, luku 16 teoksessa Muutoksenhakuopas 2020. Riitta Myllymäki ja Stiina Torkkel toim. Suomen Kuntaliitto 2020 (Myllymäki 2020b).

Myrsky, Matti, Piirteitä KHO:n verotusta koskevien päätösten perusteluista. Verotus 4/2016, s. 349–359.

Myöhänen, Sami, Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen hallintoprosessissa verrattuna siviiliprosessiin – keskeiset erot. DL 2/2021, s. 281–301 (Myöhänen 2021).

Myöhänen, Sami, Aineellisesta prosessinjohdosta hallintoprosessissa. Edilex-sarja 2023/24 (Myöhänen 2023).

Mäenpää, Olli, Hallintoprosessioikeus. 2. uudistettu painos. WSOY 2007 (Mäenpää 2007).

Mäenpää, Olli, Moderni hallintoprosessi, teoksessa Hallinto ja hallintolainkäyttö – JJ Heikki Kulla 1950–28/8–2010. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2010 (Mäenpää 2010).

Mäenpää, Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Alma Talent 2019 (Mäenpää 2019).

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos. Alma Talent 2023 (Mäenpää 2023).

Määttä, Tapio – Paso, Mirjami, Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2022.

Niemi, Johanna, Tuomioistuinlinjat ja julkisoikeuden ja yksityisoikeuden raja-aidat. Teoksessa Oikeustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta. Anssi Keinänen ym. toim. Edita 2015.

Nieminen-Finne, Hanna, Asiantuntija tuomarina – Tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari ympäristönsuojeluasioissa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020.

Niemivuo, Matti, Uusi aluehallinto – Hyvinvointialueista maakuntaitsehallintoon? Kauppakamari 2022.

Nuorvala, Aarne, Kehittyvä hallintotuomioistuinjärjestelmä kansalaisten oikeusturvan takeena, teoksessa JJ Urho Kaleva Kekkonen 1900–3/9–1975. Esko Hoppu ym. toim. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1975.

Oikarinen, Esko, Tuomioistuinten laadunhallinnasta, teoksessa Isännän ääni – JJ Erkki Kustaa Rintala 1935–31/5–2015. Petteri Korhonen – Timo Saranpää toim. Talentum Pro 2015.

Ojanen, Tuomas, EU-oikeuden perusteita. 3. uudistettu painos. Edita 2016.

Paso, Mirjami, Viimeisellä tuomiolla – Suomen korkeimman oikeuden ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkopäätösten retoriikka. CC Lakimiesliiton Kustannus 2009.

Pikkujämsä, Mikko, Verotuksen palauttamisesta ja palautumisesta. Verotus 1/2020, s. 4–15 (Pikkujämsä 2020).

Pikkujämsä, Mikko, Rooliperiaatteista hallintoprosessissa. LM 3–4/2021, s. 528–555 (Pikkujämsä 2021).

Pohjolainen, Teuvo Tarukannel, Veijo, Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Finnpublichers 1990.

Pohjonen, Mika, Markkinaoikeuden määräämät seuraamukset, luku 16 teoksessa Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika – Huikko, Katariina – Ukkola, Markus, Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 9. uudistettu laitos (12. painos) teoksesta Hankintojen kilpailuttaminen. Tietosanoma 2022.

Pöyhönen, Juha, Juridisista teorioista. Oikeustieteellisen tutkimuksen tutkimus: julkaisuja. Helsinki 1981.

Raitio, Juha – Tuominen, Tomi, Euroopan unionin oikeus. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2020.

Rudanko, Jorma, Näkökohtia todistusharkinnasta. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2020.

Räbinä, Timo, Verotusmenettely ja muutoksenhaku. 8. uudistettu painos. Alma Talent 2022.

Saukko, Petri, Prosessiasettelmat ja kontradiktoriisuus hallintoprosessissa. DL 3/2020, s. 324–342 (Saukko 2020).

Saukko, Petri, Julkisyhteisön korvausvastuutilanteet – siviiliriita, hallintoriita vai molemmat? Edilex-sarja 2023/18 (Saukko 2023).

Siltala, Raimo, Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2001 (Siltala 2001).

Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003 (Siltala 2003).

Ståhlberg, K.J., Suomen hallinto-oikeus – yleinen osa. Otava 1928.

Syrjänen, Jussi, Oikeudellisen ratkaisun perusteista. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008.

Tapanila, Antti, Siviiliprosessi. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2021.

Tarasti, Lauri – Jääskeläinen, Arto, Vaali- ja puoluelainsäädäntö. 7. uudistettu painos. Edita 2022.

Tarkka, Anna-Stiina, Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja siviiliprosesseista. LM 3–4/2015, s. 508–532 (Tarkka 2015).

Tarkka, Anna-Stiina, Näyttökynnys hallintoprosessissa. LM 5/2018, s. 516–540 (Tarkka 2018).

Tarkka, Anna-Stiina, Oikeudenkäyntiaineiston rajoittaminen hallintoprosessissa. LM 1/2023, s. 77–103 (Tarkka 2023).

Tarukannel, Veijo, Valituslajit, teoksessa Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa, luku 2 teoksessa Tarukannel, Veijo – Jukarainen, Heikki, Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos 1999.

Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Asian selvittäminen ja todistelu riita-asioissa ja hallintolainkäytössä – mikä yhdistää ja mikä erottaa? LM 6/2010, s. 931–953.

Tertsonen, Katja, Todistustaakka veroprosessissa, erityisesti hallinto-oikeuden arvonlisäveropäätöksissä. Verotus 3/2016, s. 277–289.

Tiukuvaara, Eija, Rikostuomion perusteluista ja niiden rakenteesta, teoksessa Rikostuomion perusteleminen. Mika Huovila ym. toim. Helsingin hovioikeus 2005.

Toivonen, Virve-Maria, Lapsen oikeudet ja oikeusturva – Lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. Alma Talent 2017.

Tolonen, Hannu, Oikeuslähdeoppi. WSOY 2003.

Tolvanen, Matti – Tarukannel, Veijo, Näyttöratkaisu hallintolainkäytössä. DL 6/2011, s. 1107–1129.

Tolvanen, Matti, Näytön hankkiminen ja arviointi veroprosessissa ja rikosprosessissa – yhtäläisyyksiä ja eroja, teoksessa Vero ja finanssi, Matti Myrsky 60 vuotta. Edita 2013.

Tuori, Kaarlo, Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Toinen muuttamaton painos. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedelunta 2013.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, Sosiaalioikeus. 6. uudistettu painos. Alma Talent 2023.

Valli-Lintu, Auli, Muutoksenhaku, luku VII teoksessa Leppänen, Pasi – Sorvettula, Johanna – Valli-Lintu, Auli, Hyvinvointialue – järjestäminen, hallinto ja talous. Alma Talent 2024.

Vieruaho, Hanna, Tuomion perusteluvelvollisuus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä, teoksessa Rikostuomion perustelevminen. Mika Huovila ym. toim. Helsingin hovioikeus 2005.

Vihervuori, Pekka, Totuudesta hallintolainkäytössä, teoksessa JJ Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Risto Nuolimaa – Pekka Vihervuori – Hannele Klemettinen toim. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004 (Vihervuori 2004).

Vihervuori, Pekka, Tuomioistuin, muutos ja vuorovaikutus. LM 2/2012, s. 327–331 (Vihervuori 2012).

Virolainen, Jyrki, Lainkäyttö. Lakimiesliiton Kustannus 1995.

Virolainen, Jyrki – Launiala, Mika, Tuomarin prosessinjohto riita-asiassa – erityisesti materiaalista prosessinjohtoa silmällä pitäen. Alma Talent 2024.

Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri, Pro & contra – tuomion perustelevminen keskeisiä kysymyksiä. Talentum 2003.

Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri, Tuomion perustelevminen. Talentum 2010.

Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi, Rikosprosessioikeus I – Rikosprosessin perusteet. Alma Talent 2003.

Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko, Periaatteet prosessioikeudessa, luku I.4 teoksessa Prosessioikeus. 6. uudistettu painos. Päätoim. Mikko Vuorenpää. Alma Talent 2021.

Vuorenpää, Mikko, Prosessioikeuden perusteet. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2023.

Zhang-Lehtinen, Jussi, Päätöksen perustelevmistä koskevat velvoitteet ja tavoitteet. Luku 6.1 teoksessa Muutoksenhaku toimeentuloturvasa – Toimeentuloturva-asioiden käsittely vakuutusoiden toimialalla. Maija-Liisa Goebel ym. toim. Edita 2021.

Äimä, Kristiina, Veroprosessioikeus – Ihmis- ja perusoikeuksien sekä EU-oikeuden vaikutukset verotusmenettelyyn ja muutoksenhakuun erityisesti tuloverotuksessa. WSOYpro 2011.

Virallislähteet

EUAA, Practical Guide on Evidence and Risk Assessment. Päivitetty 17.1.2024. [euaa.europa.eu/publications/practical-guide-evidence-and-risk-assessment]

Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö, 1973:114. Hämeenlinna 1973.

Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö, 1981:64. Helsinki 1982.

HE 41/1954 vp, Hallituksen esitys laiksi lääninoikeudesta.

HE 40/1966 vp, Hallituksen esitys laiksi muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain muuttamisesta.

HE 25/1972 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle lääninoikeuksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 154/1990 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren pöytäkirjaa ja tuomiota koskevien säännösten uudistamisesta riita-asioissa.

HE 82/1995 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisesta alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

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

HE 110/1996 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 1/1998 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 28/2003 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 59/2006 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ortodoksisesta kirkosta.

HE 86/2008 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 268/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 108/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 29/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 241/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 108/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Komiteamietintö 1980:58. Lääninoikeuden päätöksen kirjoittaminen yleisissä hallintolainkäyttöasioissa. Lääninoikeuksien päätöslomaketoimikunnan II osamietintö. Helsinki 1980.

Komiteamietintö 2003:3. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Helsinki 2003.

Korkein hallinto-oikeus, Kehittyvä hallintolainkäyttö. Näkökohtia hallintolainkäytön järjestelmästä, nykytilasta, kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista. KHO:n julkaisusarja I/1972.

LaVM 18/2018 vp, Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LAVO 2/1994. Oikeusministeriön ehdotus hallintolainkäyttölaiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu. Helsinki 1994.

Oikeusministeriö (Nyholm, Elina), Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräistä tarkistamistarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2023:20.

Oikeusministeriö, Lainkirjoittajan opas – Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriö. Päivitetty 29.9.2022. [lainkirjoittaja.finlex.fi]

Tuomioistuinlaitos, Hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu. Julkaistu 21.1.2021. [oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiointija-julkisuus/sahkoinenasointipalvelu/hallinto-jaerityistuomioistuintenasointipalvelu.html]

Tuomioistuinlaitos, Kuinka valitetaan hallinto-oikeuteen? Julkaistu 7.2.2022. [oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiat/viranomaispaatoksesta-valittaminen/valitus.html#]

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Ajdarić v. Kroatia (13.12.2011)
Dhahbi v. Italia (8.4.2014)
H.A.L. v. Suomi (27.1.2004)
Helle v. Suomi (19.12.1997)
Hirvisaari v. Suomi (27.9.2001)

Korkein oikeus

KKO 1991:90
KKO 2008:104
KKO 2011:46
KKO 2022:42

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1999:47
KHO 2008:140
KHO 2009:10
KHO 2010:86
KHO 2011:58
KHO 2011:73
KHO 2013:196
KHO 2014:81
KHO 2014:189
KHO 2015:115

KHO 2015:177
KHO 2016:53
KHO 2016:80
KHO 2016:100
KHO 2017:9
KHO 2017:46
KHO 2017:75
KHO 2017:140
KHO 2019:116
KHO 2019:20

KHO 2020:13
KHO 2020:14
KHO 2020:45
KHO 2020:134
KHO 2022:91
KHO 2022:111
KHO 2023:27
KHO 2023:119
KHO 2024:68

Hallinto-oikeudet

Turun HAO 6.7.2023 H1348/2023
Helsingin HAO 9.3.2023 1026/2023
Itä-Suomen HAO 31.10.2023 2426/2023





YLEINEN OSA

1 Ratkaisujen kirjoittamisesta ja hallintoprosessista yleisesti

1.1 Lyhyesti hallintoprosessin ja hallintotuomioistuimien ratkaisujen (tuomioiden ja päätösten) kirjoittamisen kehityksestä

1.1.1 Alkuvaiheet

Suomen prosessioikeuden juuret ovat Ruotsissa, johon pääosa nykyisestä maantieteellisestä Suomesta viimeistään 1200-luvulta vuoteen 1808 kuului, ja Ruotsin oikeudellisessa kehityksessä 1200–1300-luvuilla. Ensimmäiset tuomioistuimet perustettiin maa- ja kaupunkilaeilla 1300–1400-luvuilla. Ensimmäiset hovioikeudet perustettiin 1600-luvulla, jolloin myös säädettiin ensimmäiset tuomioistuinmenettelyä koskevat lait. Nykyään edelleen – toki monin osin uudistettuna – käytössä oleva oikeudenkäymiskaari (OK) säädettiin osana vuoden 1734 lakia. Tuomiovallan erottaminen hallinnosta tapahtui vuonna 1789, jolloin Ruotsi sai myös korkeimman oikeuden (*Högsta domstolen*).¹

Nykyaikaisen suomalaisen hallintoprosessin syntymisen ja kehittymisen kannalta merkittävä askel oli KHO:n toiminnan käynnistyminen vuonna 1918 ja sen aseman vahvistaminen ylimpänä tuomioistuimena hallintolainkäyttöasioissa vuoden 1919 hallitusmuodossa.² KHO:n

alapuolella hallinto-oikeudellisia valitusasioita ratkaisivat esimerkiksi keskusvirastot, lääninhallitukset, tuomiokapitulit, maistraatit ja kunnalliset tutkijalautakunnat.³ Tähän alempiasteiseen hallinnon sisäiseen muutoksenhakuun sisältyi se mahdollisuus, että ylempi hallintoviranomainen käsiteli ja ratkaisi asian kaikilta osin uudelleen arvioiden niin päätöksen lainmukaisuutta kuin myös tarkoituksenmukaisuutta.⁴

Asian käsittelystä eli prosessista KHO:ssa säädettiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetulla lailla (74/1918). KHO:n tuli asian ratkaisun niin vaatiessa hankkia viranomaiselta lausunto tai selitys sekä määrätä todistajan tai asiantuntijan kuulemisesta tuomioistuimessa (15 §). Muutoin noudatettiin laillista oikeudenkäyntijärjestystä (14 §). Myös KHO:n alapuolella hallinto-oikeudellisia valitusasioita ratkaisevissa elimissä noudatettavaksi tuli laillinen oikeudenkäyntijärjestys. Kysymys oli OK:sta ilmenevien prosessiperiaatteiden soveltamisesta huomioiden kyseisiä viranomaiselimä mahdollisesti koskevat erityissäännökset.⁵



Prosessimenettelyjen kehittäminen ja jalostaminen hallintoasioihin sopiviksi oli pitkään oikeustieteen varassa.

Prosessimenettelyjen kehittäminen ja jalostaminen hallintoasioihin sopiviksi oli pitkään oikeustieteen varassa.⁶ Tässä työssä keskeisessä roolissa oli KHO:n ensimmäinen, kuten myös Suomen valtion ensimmäinen, presidentti K.J. Ståhlberg.⁷ Ståhlbergin näkemyksen lainkäytön tehtävästä *vahvistaa voimassa olevan lain mukainen ratkaisu konkreettisesti yksittäistapauksessa* on katsottu tarkoittaneen sitoutumista hallintoprosessissa yhden ainoan oikean ratkaisun oppiin.⁸ (Hallinto) lainkäyttöviranomaisen tehtävänä oli oikeusturvan antaminen yksilölle, mutta tätä tuli toteuttaa turvaamalla yleistä etua eli valvomalla hallinnon toiminnan lainmukaisuutta.⁹

Ståhlbergin jälkeen hallintoprosessin kehittämistä jatkoi Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professori V. Merikoski.¹⁰ Hän jakoi oikeusturvan *preventiivisen ja repressiivisen oikeussuojan antamiseen*. Ensimmäinen käsitti viranomaisten hallintomenettelyn sääntelyn ja jälkimmäinen mahdollisuuden saattaa asianosaista koskeva päätös tai ratkaisu tarkistuksen alaiseksi

(muutoksenhaku). Merikoski katsoi repressiivisen oikeussuojan antamisen tärkeimmän merkityksen olevan hallintomenettelyn lainmukaisuuden tarkkailussa.¹¹ Merikoski siis jatkoi Ståhlbergin linjalla korostamalla laillisuusperiaatteen noudattamisen valvontaa lainkäytön tehtävänä. Vahvistamalla, mitä kussakin yksittäisessä konkreettisesti tapauksessa oli pidettävä voimassa olevan oikeuden mukaisena järjestelynä, annettiin kansalaisille oikeusturvaa.¹² Viranomaisten ja tuomioistuinten ratkaisutoiminnan Merikoski erotteli toteamalla, että hallintotoiminnassa lakia sovelletaan tietyn hallinnollisen tarkoituksen toteuttamiseksi, kun taas lainkäytössä olennaisena tarkoituksena on oikeussuojan antaminen sitä tarvitseville.¹³

Oikeustieteessä ryhdyttiin Merikosken aikana puhumaan hallintoprosessista selvemmin omana prosessilajinaan. Merikoski otti indispositiivisten riita-asioiden käsittelytavoista keskeisimmät menettelyperiaatteet ja ryhtyi kutsumaan niitä hallinnon johtaviksi menettelyperiaatteiksi. Näitä olivat aineellisen totuuden periaate sekä

kuulemis-, virallis- ja tutkintaperiaatteet eli ne periaatteet, joiden mukaisesti hallintoasioita oli aiemminkin tuomioistuimissa ratkaistu.¹⁴ Viranomaisen, joka oli valituksenalaisen asian ratkaissut, oli pääasiallisesti velvollinen esittämään selvityksen ja perustelut asian ratkaisemiselle. Hallintoprosessi ei perustunut kaksiasianosaissuhteelle, ja lainkäyttöviranomaisen asema auktoriteettina oli korostunut.¹⁵

Vuoden 1734 laista Suomen itsenäisyyden alkuaikoina erilliseksi laiksi erotettua oikeudenkäymiskaarta sovellettiin soveltuvin osin hallintoprosessissa tehtyjen päätösten muotovaatimuksiin.¹⁶ OK 24:3 §:ssä (274/1921) säädettiin seuraavasti: ”Jokainen tuomio perustettakoon syihin ja lakiin eikä mielivaltaan, ja on siihen selvästi pantava ne pääsyyt ja se lainpaikka, joihin päätös nojautuu; mutta ulkomaan lakia älköön perusteeksi mainittako, älköönkä vierasta kieltä käytettävä. Tuomari älköön sivuuttako mitään asianhaaraa, jonka kantaja haasteen nojalla on asiassa tuonut esiin, taikka mitä vastaaja tavalla tai toisella on sitä vastaan väittänyt, vaan antakoon siitä päätöksen, sen laadun mukaan. Älköön hän panko päätökseensä mitään, joka ei oikeastaan asiaan kuulu, älköönkä myöskään antako aiheutta uuteen oikeudenkäyntiin toisen kanssa, jota ei ole siihen asiaan haastettu eikä siitä kuulusteltu. Oikeudenkäyntikuluista tuomittakoon yhdessä pääasian kanssa, samoin myös milloin jompikumpi riitapuoli on sillä tavalla sopimattomasti menetellyt kuin 14 luvun 7 §:ssä on sanottu.”¹⁷

Tuomioista tuli siis selvästi ilmetä sen keskeiset perusteet ja laki, johon ratkaisu perustui.¹⁸ OK 24:4 §:ssä (4/1734) säädettiin seuraavasti: ”Jos vedotussa asiassa ylempi Oikeus vahvistaa tuomion, niin älköön se entisiä perusteita kertoko, vaan julistakoon niiden nojalla tuomion hyväksi ja päteväksi. Jos siellä on ilmestynyt muitakin perusteita, niin ne voidaan panna lisäksi.” Mikäli alemman asteen päätöstä muutettiin, perusteluita ei laadittu kokonaan uudelleen vaan muutettiin vain aiemman päätöksen perusteluita.¹⁹

1.1.2 Lainsäädännöllinen kehitys 1950- ja 1970-luvuilla

Lainsäädäntötasolla hallintoprosessia kehitettiin 1950-luvulla ensin säätämällä muutoksenhausta hallintoasioissa annettu laki (154/1950, hallintovalituslaki). Hallintovalituslailla ei ollut suurta muutosvaikutusta hallintoprosessin keskeisiin menettelyperiaatteisiin. Valittajalta ei asiaa vireille pantaessa vaadittu muuta kuin vaatimusten esittämistä tarpeellisesti yksilöitynä ja valituksen kohteena olevan päätöksen liittämistä.²⁰ Lääninoikeus (LO) saattoi tarpeelliseksi katsoessaan toimittaa suullisen käsittelyn. Lähtökohtaista perusteiden ja selvityksen esittämisvelvollisuutta valittajalla ei ollut, vaan LO:n velvollisuutena oli lisäselvityksen hankkiminen viran puolesta, mikäli se katsoi sitä tarvitsevana asian ratkaisemiseksi. Ainoastaan jos lainkäyttöasia koski vain yksityistä etua tai vastakkain oli esimerkiksi kaksi kuntaa, oli vastuu selvityksen hankkimisesta yksin osapuolilla.²¹ Toisaalta selvityksen hankkiminen tuomioistuimen aloitteesta tuli kysymykseen vain, mikäli asian ratkaisemiseksi tarvittavia selvityksiä ei saatu riittävästi jo muuten käytössä olleesta aineistosta.²²



Lääninoikeudesta annetulla lailla (52/1955, vuoden 1955 lääninoikeuslaki) hallinto-oikeudelliset valitusasiat siirrettiin lääninhallituksilta lääninoikeuksien ratkaistaviksi.

Lääninoikeudesta annetulla lailla (52/1955, vuoden 1955 lääninoikeuslaki) hallinto-oikeudelliset valitusasiat siirrettiin lääninhallituksilta lääninoikeuksien ratkaistaviksi.²³ Lääninoikeudet toimivat lääninhallitusten osastoina, eivätkä ne olleet KHO:n tapaan riippumattomia tuomioistuimia. Vuoden 1955 lääninoikeuslaissa vahvistettiin tuomioistuinjohtoisuus asioiden käsittelyssä ja lähtökohtana oli edelleen oikeusjärjestyksen eli yleisen edun turvaaminen. Mikäli se yleistä etua vaarantamatta oli mahdollista, prosessissa tavoiteltiin kuitenkin kaksiasianosaissuhdetta ja käsittelymenetelmää.²⁴ Sen ohella, mitä lääninoikeuslaissa säädettiin, asian käsittelyyn sovellettiin edelleen myös laillista oikeudenkäyntijärjestystä. OK:n ja sen soveltamiseen hallintolainkäyttöasioissa kehittyneiden oppien vaikutus hallintoprosessiin säilyi tässä vaiheessa vahvana.²⁵

Hallintovalituslailla ja vuoden 1955 lääninoikeuslailla toteutetut uudistukset eivät itsessään vaikuttaneet hallintoprosessissa tehtävien ratkaisujen kirjoittamiseen. Sen sijaan ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa

(200/1966, hallintopurkulaki) säädetty mahdollisuus kannella alemman hallintoviranomaisen päätöksestä ylemmälle hallintoviranomaiselle ja muusta päätöksestä KHO:een vaikutti päätöksen sisällölle asetettuihin vaatimuksiin. Hallintopurkulain 4.1 §:n mukaan kannella sai sillä perusteella, että hallintopäätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu.

Lääninoikeuslaki korvattiin uudemalla lääninoikeuslailla (1021/1974, vuoden 1974 lääninoikeuslaki), joka tuli voimaan vuonna 1975. Uudempaa lakia säädettäessä pidettiin erityisen tärkeänä, että hallintolainkäyttö ja yleisen edun valvominen lainkäyttöasioissa on uskottu eri viranomaisille.²⁶ Sinällään aiemman lain katsottiin täyttäneen tämän tehtävän, mutta kannanottoa pidettiin lääninoikeuksien roolia pienentävänä.²⁷ Uudemmassa laissa kehitettiin suullisia käsittelyjä laajempialaisemmiksi lisäämällä asianosaiselle mahdollisuus esittää niissä kirjallista selvitystä ja tulla kuulluksi suullisesti muutenkin kuin todistajanvakuutuksen nojalla.²⁸ Laissa säädettiin ensi kerran asianosaisen kuulemisesta, mikäli LO hankki lisäselvitystä



Suojaa annettiin kontrolloimalla hallinnossa tehdyn ratkaisun lainmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta ratkaisematta asiaa kokonaan uudelleen.

viran puolesta.²⁹ Tällöin asianosaisille oli varattava tilaisuus antaa selityksensä lisäselvityksestä, jos LO katsoi, että selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Uudistusten kautta yksilönsuojan merkityksen nähtiin nousevan.³⁰ Suojaa annettiin kontrolloimalla hallinnossa tehdyn ratkaisun lainmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta ratkaisematta asiaa kokonaan uudelleen.³¹

1.1.3 Päätösten kirjoittamisen kehitys 1960-luvulta 1980-luvun alkuun

Merikoski jaotteli 1960-luvulla hallintoprosessin *päätöstyyppit* kolmeen osaan: 1) täydellinen, perusteltu päätös (*resiittipäätös*); 2) asiakirjoille kirjoitettu päätös (ns. *kaprokkipäätös*); ja 3) *otsikkopäätös*. Resiittipäätös sisälsi selostuksen eli kertoelman (resiitti) asiasta eri tapahtumavaiheiden, vaatimukset sekä valitusviranomaisen päätöksen perusteluineen ja säännösviittauksineen. Kaprokkipäätös eli asiakirjojen päälle liitettävä päätös tuli kysymykseen vain siinä tapauksessa, että valitus jätettiin tutkimatta jonkin prosessin edellytyksen puuttumisen takia ja että asiakirjat

palautettiin valittajalle. Otsikkopäätöksessä selostettiin lyhyesti valituksenalainen päätös perusteluineen. Riippumatta siitä, mitä päätöstyyppiä käytettiin, varsinaisten perustelujen oikeudellinen ja näytönarviointi oli joko vähäistä tai sitten sitä ei ollut lainkaan. Tämä saatettiin kattaa yleisellä toteamuksella, että tuomioistuimien on tutkinut asia.³²

Tultaessa 1970-luvulle oikeustieteellisessä keskustelussa tuomioistuimen perusteluilta vaadittiin kannanottoa siihen, mitä on katsottu tulleen selvitettyksi tai selvittämättä jääneeksi. Perusteluiden piti olla sillä tavoin keskitettyjä, että niissä lausuttiin vain lopputuloksen kannalta asiaan vaikuttavat seikat.³³ Päätöksissä piti välttää liian kansanomaisia sanontoja, vaikka osapuolet olisivat sellaisia käyttäneetkin. Toisaalta turhan ”kuivaankaan” kirjoittamistyyliin ei kannustettu. Ilmaisun piti olla ”nykyaikaista”, lauserakenteiden yksinkertaisia ja kieliasun vastaanottajalle selvästi ymmärrettäviä. Oikeustieteellisessä keskustelussa kannustettiin myös päätösten ulkonaisen muodon kehittämiseen erottelemalla kertoelmaosa, perustelut ja lopputulos selkeästi toisistaan. Oikeusohjeina tuli

esittää vain kulloisenkin asiaan selvästi sovellettavat oikeusohjeet, eikä niiden lisäksi tullut esittää ”varmuuden vuoksi” muita mahdollisia oikeusohjeita. Päätösten perustelujen tuli ilmaista, miten tuomioistuimien oli päätyttyä päätöksen ilmaisemaan lopputulokseen. Perusteluiden avaamisen päätöksiin nähtiin lisäävän kansan luottamusta lainkäyttöön ja mahdollisuutta kontrolloida lainkäytön objektiivisuutta. Kirjoittamalla perustelut auki tuomarilla oli myös paremmat mahdollisuudet punnita oman ratkaisunsa oikeellisuutta, ja osapuolet kykenivät paremmin arvioimaan muutoksenhaun menestymismahdollisuuksia. Ylimpien tuomioistuimien perusteluiden katsottiin myös ohjaavan lainkäyttöä yleisemminkin lisäten oikeusvarmuutta, lainkäytön yhdenmukaisuutta ja ennalta-arvattavuutta.³⁴

Vuoden 1974 lääninoikeuslain (1021/1974) 27.1 §:ssä säädettiin seuraavasti: ”Lääninoikeuden päätös laaditaan kirjallisesti erillisenä toimituskirjana. Päätöksen tulee sisältää ratkaisun perustelut ja sovellettavat lainkohdat.” HE:n mukaan hyvän päätöksen tuli tämän lisäksi sisältää myös selostus asiasta, mutta tätä ei voida pitää kaikissa tapauksissa tarpeellisena.³⁵ Vuoden 1974 lääninoikeuslailla ei vastattu siihen Merikosken jo 1960-luvulla esille nostamaan kritiikkiin, että tuomioistuimien antamia päätöksiä pidettiin suppeina, harvasanaisina ja ylimalkaisina.³⁶ Mainitulla lailla ei myöskään säädetty tarkempia sisältövaatimuksia päätöksille. Nämä jäivät edelleen OK:sta ilmevien prosessiperiaatteiden ja oikeustieteen varaan.³⁷

Lääninoikeuksien päätösten kirjoittamisen kehitystyö käynnistyi 1970-luvun loppupuolella. Sisäasiainministeriön huhtikuussa 1977 asettama lääninoikeustyöryhmä totesi muistiossaan muun muassa, että laajemmalla päätösmallien ja lomakkeiden käytöllä lääninoikeuksissa voitaisiin säästää työaikaa, nopeuttaa asioiden valmistelua ja muutoinkin parantaa työtehoa. Sisäasiainministeriö asettama seuraava työryhmä teki kesäkuussa 1978 ehdotuksen lääninoikeuden päätösten kirjoitustavan ja lomakkeiston suunnittelun periaatteista ja suuntaviivoista. Tämän jälkeen syntyi kaksi lääninoikeuksien päätöslomaketoimikuntien osamietintöä. Niistä KM 1979:57 koski päätösten kirjoittamista veroasioissa (osamietintö I) ja KM 1980:58 yleisissä hallintolainkäyttöasioissa.³⁸

KM:ssä 1980:58 todetaan muun ohessa, että LO:n päätöksen tarkoitus on ilmaista tehdyn ratkaisun sisältö, jolle lainsäädäntö antaa veloitettavan voiman. LO:n päätös on vastaus valittajan tai hakijan vaatimuksiin. Tästä syystä päätöksen kirjoitustavan, rakenteen ja sisällön määräävät ensisijassa valittajan tai hakijan tarpeet. Heidän vaatimustensa kirjoittamista näkyviin pidettiin tärkeänä. Tällöin valittaja tai hakija voi todeta, onko päätös annettu juuri hänen tarkoittamiinsa vaatimuksiin. Valittajan tai hakijan kannalta on tärkeää, että päätös on kirjoitettu ymmärrettävästi yleiskielelle kappalejakoja ja lyhyitä lauserakenteita käyttäen. Asian oikea ratkaiseminen edellyttää asian perustietojen selvittämistä ja syventymistä siihen, mitä hakija tai valittaja vaatii ja millä perusteella. Lainkäytön joutuisuus vaatii toisaalta, ettei päätöksen tekniseen valmisteluun ja muotoiluun käytetä tarpeettomasti työtä ja aikaa.³⁹

HÄMEEN LÄÄNINOIKEUS

I Jaosto

151

PÄÄTÖS

Päivämäärä
14.5.1980
DiaarinumeroNumero
56/A2

Sivu 1/1

V 1496/481 80 A2 Rom LO

Asie	Valitus pysäköintivirhemaksusta	
Muutoksenhakija	Nimi, ammatti, asuin- ja postiosoite Romumäki, Eino Jalmari, autoilija, Nastola Ylätie 19, 15560 Nastola	
Päätös, johon on haettu muutosta	Viranhaltija Lahden pysäköintinvalvoja Lisäksi Muutoksenhakijan vastalause on hylätty.	Päivämäärä ja numero 6.2.1980 n:o 49/80
Vaerimukset läänin- tai maanvalvostaan	Pysäköintinvalvojan päätös on kumottava, koska Romumäen kuorma-auto oli pysäköity jalkakäytävälle vain kuorman purkamista varten.	
LÄÄNIN- OIKEUDEN RATKAISU JA PERUSTELUT	Lääninvalvonta kumoaa pysäköintinvalvojan päätöksen ja poistaa Romumäelle määrätyn pysäköintivirhemaksun 40 markkaa sekä oikeuttaa hänet saamaan sen hakemusta takaisin. PERUSTELUT: Romumäen ajoneuvo on pysäytetty vain noin 3 minuutin ajaksi jalkakäytävälle kuorman purkamista varten. Pysäyttämisen ei ole näytetty haittaavan kohtuuttomasti jalkakäytävän käyttämistä tai häiritsevän muuta liikennettä.	
	Sovelletut oikeuslainsäädännön Tie liikenneasetus 18 § 3 b mom. Laki pysäköintivirhemaksusta 13 ja 14 §.	
Muutoksenhaku	Pysäköintivirhemaksusta annettu lain 14 §:n 1 momentin mukaan tähän päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.	

Esittelijä Sirpa Sakkula

Päätöksen tekemiseen ovat ottaneet osaa lääninvalvontajärjestön jäsenet Pykälä, Tarkka (t) ja Lautamies.

Jakelu	Päätös muutoksenhakijalle Jäljennös Lahden pysäköintinvalvojalle palautuslaskelman laatimista varten.
---------------	--

Edellisen sivun esimerkkilomakepäätös KM:stä 1980:58 ei sisällä lainkaan vaatimusten perusteita, eikä niitä varsinaisesti mainita myöskään mietinnössä. Sen sijaan mietinnön mukaan vaatimukset kirjoittaessa oli tärkeää tuoda esiin valittajan ja hakijan ajatus, mikä erityisesti hakemusasioissa edellytti tosiasiatietojen esittämistä vaatimusten yhteydessä. Myöskään osapuolten selityksiä, vastineita tai lausuntoja ei ollut tarvetta selostaa sisällöllisesti muutoin, ellei niissä ollut esitetty asian ratkaisuun vaikuttavia seikkoja. Mietinnön mukaan ratkaisu oli syytä kirjoittaa ensin ja perustelut sen jälkeen. Sovelletujen oikeusohjeiden kirjoittaminen erilleen ratkaisun ja perusteluiden jälkeen nähtiin helpottavan päätöksen kirjoittamista selkeäksi ja parantavan päätöksen luotavuutta.⁴⁰ Toisinaan saattoi kuitenkin olla tarpeen mainita oikeusohje jo perustelujen yhteydessä ja selostaa samalla sen sisältö. Mikäli näin oli tehty, oikeusohjeita ei enää tarvinnut päätöksen lopussa esitetyissä sovelletuissa oikeusohjeissa toistaa vaan viittaus perusteluissa mainittuihin lainkohtiin riitti.⁴¹ Perustelujen piti olla sisällöltään niin seikkaperäisiä ja selviä, että LO:n ajatuksenkulku kävi niistä täysin ilmi. Perusteluissa oli ilmoitettava ne tosiseikat, joihin ratkaisu perustui. Tosiasiaperustelulla katsottiin olevan merkitystä sekä näyttökysymyksen että laintulkinnan (oikeuskysymys) kannalta. Perustelu ilmaisi, mitä seikkoja on oikeussäännöstä sovellettaessa pidetty asiaan vaikuttavina.⁴²

1.1.4 Lainsäädännöllinen kehitys 1980- ja 1990-luvuilla – riippumattomat hallintotuomioistuimet ja oma yleislaki

Hallintoprosessin kehittämistä 1970-luvulta lähtien käydyn keskustelun tuloksena hallintoprosessi haluttiin erottaa myös KHO:a ennen tapahtuvan muutoksenhaun osalta hallintomenettelystä.⁴³ Tältä osin otettiin merkittävä edistysaskel, kun lääninoikeuksista tuli marraskuussa 1989 itsenäisiä riippumattomia alueellisia tuomioistuimia (lääninoikeuslain muuttamisesta annettu laki, 242/1989).⁴⁴ Periaatasolla keskeinen muutos tapahtui siinä, että alemman viranomaisen päätöksestä ei enää haettu muutosta ylemmältä hallintoviranomaiselta.⁴⁵ Lääninoikeuksilla ei ollut edelleenkään nykyisenkaltaista laajaa toimivaltaa tutkia erilaisista asiaryhmistä tehtyjä valituksia.⁴⁶ Hallintoprosessilta puuttui myös oma yleislakinsa, jonka valmistelu aloitettiin oikeusministeriössä vuonna 1986. Ministeriön ehdotus hallintolainkäyttölaiksi valmistui vuonna 1994.⁴⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 217/1995 vp) annettiin heinäkuussa 1996. Hallintolainkäyttölaki (HLL, 586/1996) tuli voimaan joulukuussa 1996.⁴⁸

HLL:n voimaantulon myötä hallintoprosessi sai oman yleislakinsa. OK:n prosessiopeja sovellettiin enää lähinnä silloin, kun HLL sisälsi nimenomaisen viittaussäännöksen oikeudenkäymiskaareen. Aineellisen totuuden periaatteen ja virallisperiaatteen asema oikeudenkäyntimenettelyssä säilyi vahvana, mutta asiaryhmästä ja oikeussuojakeinosta riippuen määräämisperiaatteen painoarvo saattoi korostua. Prosessin indispositiivisuus seurasi viranomaisen velvollisuudesta noudattaa tiukasti lakia (HM 92.1 § ja maaliskuusta 2000 alkaen PL 2.3 §).⁴⁹

Lääninoikeudet muuttuivat hallinto-oikeuksiksi hallinto-oikeuslain (430/1999) säätämisen myötä 1.11.1999. Hallintoprosessiin tällä ei ollut suurta vaikutusta. Yksilön intressin suojaamisen kannalta merkittävämpiä olivat jo aiemmin tapahtuneet Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1989 ja Euroopan unioniin vuonna 1995 sekä vuoden 1995 perusoikeus uudistus.⁵⁰ Näistä seuranneilla oikeudenkäynnin vaatimuksilla, perustuslakivaliokunnan kannanotoilla, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisuilla ja KHO:n hallintoprosessin menettelytapoja muovaavilla ratkaisuilla oli vaikutusta siihen kehitykseen, miten oikeudenmukainen oikeudenkäynti nähtiin hallintoprosessissa. Myös tutkimistoimivallan laajentumisen osalta muutos oli tapahtunut jo ennen hallinto-oikeuksien perustamista, kun esimerkiksi Uudenmaan LO:lle oli siirretty vuonna 1994 liikevaihtovero-oikeudelle kuuluneet asiat sekä vuonna 1998 turvapaikkalautakunnalle ja tullilautakunnalle kuuluneet asiat.⁵¹

1.1.5 Päätösten kirjoittamisen kehitys 1990- ja 2000-luvuilla

Ennen HLL:n voimaantuloa lääninoikeuksien päätökset olivat jonkin verran pidentyneet, mutta olivat edelleen varsinkin perusteluiltaan melko suppeita. Merkittävä paino päätöksissä oli valitusten vaatimusten perusteiden ja muiden tosideikkojen selostamisessa. Kuulemiset ja tuomioistuimen mahdolliset prosessitoimet/välipäätökset selostettiin myös. Sovellettavia lainkohtia ei juurikaan kirjoitettu auki vaan ne pääsääntöisesti ainoastaan mainittiin. Lääninoikeuksien suorittamat oikeudelliset arvioinnit päätösten perusteissa olivat varsin ytimekkäitä.

Päätösten kirjoittamisen ja perustelemisen kannalta HLL sisälsi säännöksiä, jotka aiemmin ilmenivät vain oikeuskirjallisuudessa tai lainvalmisteluasiakirjoissa. HLL 53 §:n mukaan päätöksen perusteluista oli ilmentävä, mitkä seikat ja selvitykset olivat vaikuttaneet ratkaisuun (tosiasiaperustelu) ja millä oikeudellisella perusteella siihen oli päädytty.⁵² Vaikka perustelujen merkitys ja seikka-peräisyys korostui 1990-luvulla, oikeudellisen arvioinnin täyteen avoimuuteen esimerkiksi oikeuskäytännön osalta ei edelleenkään oikeuskirjallisuudessa kannustettu.⁵³ Sen sijaan korostettiin virallisperiaatetta ja vastuuta asioiden selvitetystyksen tulemisesta.⁵⁴



Päätöksen sisältöä koskevien kohtien kirjaaminen lakiin ja oikeuskirjallisuudessa painotettu virallisperiaate mahdollisesti vaikuttivat siihen, että hallintotuomioistuimien päätökset pitenivät aiemmasta.

HLL 54.1 §:n mukaan päätöksestä oli perustelujen ja lopputuloksen lisäksi käytävä muun ohella ilmi tarpeellisilta osiltaan selostus asian aikaisemman käsittelyn vaiheista, asianosaisten vaatimuksista ja niiden perusteista sekä asiassa annetuista selvityksistä. Aiemmasta poiketen päätökseen tuli aina liittää myös esittelijän eriävä mielipide, mikäli sellainen oli esitetty.⁵⁵

Edellä mainittujen oikeuskäytännössä sinällään jo laajasti sovellettujen päätöksen sisältöä koskevien kohtien kirjaaminen lakiin ja oikeuskirjallisuudessa painotettu virallisperiaate mahdollisesti vaikuttivat siihen, että hallintotuomioistuimien päätökset pitenivät aiemmasta. HLL 54.1 §:n muotoilu ”tarpeellisilta osiltaan” on tulkinnanvarainen

ilmaisu. Yhdessä virallisperiaatteen korostamisen kanssa se on saattanut olla syy sille, miksi päätösten perustelut ovat usein sisältäneet erillisen ”asiassa saatu selvitys” -osion, jossa tuomioistuin ikään kuin todistaa tosiseikaston oikeellisuuden. Näin on toimittu siitä riippumatta, onko tosiseikoista ollut osapuolten välillä kiistaa tai onko niistä ollut muuten epäselvyyttä. Toinen merkittävä syy pidentymiselle lienee ollut lomakepohjista luopuminen päätösten kirjoittamisen muututtua tietokoneavusteiseksi.⁵⁶ Yleisestä päätösten pidentymisestä huolimatta joissakin asiaryhmissä päätökset säilyivät lyhyinä, kuten seuraavasta liitepäätösesimerkistä ilmenee.

UUDENMAAN LÄÄNINOIKEUS

Puhelin 029 56 42000, Faksi 029 56 42079

Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi

PÄÄTÖS

8.11.1999

99/XXX/7

XXX/99/5725

ASIA

Ilmeisen perusteetonta turvapaikkahakemusta ja käännyttämistä koskeva alistus

HENKILÖ, JOTA PÄÄTÖS KOSKEE

XXX, Jugoslavia/ Asianajaja XXX

ALISTETTU PÄÄTÖS**Viranomainen Päivämäärä**

Ulkomaalaisvirasto 10.9.1999

Ulkomaalaisvirasto on päätöksellään hylännyt hakijan turvapaikkaa ja oleskelulupaa koskevan hakemuksen ja katsonut, että hakemus on ilmeisen perusteeton.

Ulkomaalaisvirasto on käännyttänyt hakijan Saksaan, joka Dublinin yleissopimuksen mukaan on vastuussa turvapaikka hakemuksen käsittelystä.

Ulkomaalaisviraston päätös on tämän päätöksen liitteenä.

Päätöksen alistaminen

Päätös on ulkomaalaislain 34 a §:n nojalla alistettu Uudenmaan lääninoikeuden ratkaistavaksi.

HAKIJAN SELITYS

Hakija on poistunut Saksasta vapaaehtoisesti vuonna 1997 saatuaan kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa. Tämän jälkeen hän ei ole hakenut turvapaikkaa Saksassa. Kokonaisarvioinnissa olisi kohtuutonta, että hakijalle ei myönnettäisi oleskelulupaa Suomeen. Hakijan useita sukulaisia asuu Suomessa. Hakija on paennut Suomeen Kosovosta alueelta, jonka rauhoittumisesta ei ole täyttä varmuutta. Saksasta hakija voitaisiin palauttaa Serbiaan, jossa hän voisi joutua oikeudenloukkausten kohteeksi.

Asiassa ei ole esitetty luotettavaa selvitystä siitä, että valittajan oleskelulupahakemuksen käsittely olisi edelleen kesken Saksassa. On epäuskottavaa, että oleskelulupahakemuksen käsittely olisi viipynyt Saksassa vuosikausia, etenkin, kun ensimmäinen päätös ja siitä tehtyyn valitukseen annettu päätös ovat tulleet muutaman kuukauden kuluessa hakemuksen teosta. Asiassa tulisi esittää luotettava selvitys siitä, missä vaiheessa väitetyt oleskelulupahakemuksen käsittely tällä hetkellä on. Hakija on riitauttanut perustellusti väitteen siitä, että hänet voitaisiin käännyttää Saksaan. Mikäli asiasta ei voida esittää kirjallista näyttöä, asiassa tulisi järjestää suullinen käsittely.

LÄÄNINOIKEUDEN RATKAISU JA PERUSTELUT

Lääninoikeus vahvistaa ulkomaalaisviraston päätöksen.

PERUSTELUT

Ulkomaalaisviraston päätöksessä lausutuilla perusteilla hakijan turvapaikkahakemusta on pidettävä ulkomaalaislain 34 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisen perusteettomana. Virasto on mainitsemillaan perusteilla voinut käännyttää hakijan Saksaan. Hakija ei ole esittänyt asiassa uutta olennaista selvitystä. Alistettu päätös ei ole lainvastainen.

SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Ulkomaalaislaki 30, 31, 34, 34 a, 37, 38

Euroopan yhteisöjen jäsenvaltio on jätetyn turvapaikka hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehty yleissopimus (Dublinin sopimus, SopS 85/97)

MAKSUTON OIKEUDENKÄYNTI

Valittajalle

MUUTOKSENHAKU

Ulkomaalaislain 34 a §:n mukaan tähän päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Esittelijä XXX

Asian on ratkaissut lääninoikeuden jäsen XXX

1.1.6 Uusi hallintoprosessilaki (HOL) voimaan vuonna 2020

HLL oli jätetty tietoisesti yleispiirteiseksi, jotta sitä voitaisiin soveltaa moninaisissa hallintolainkäyttöasioissa ja asiaryhmissä niin hallinto-oikeuksissa, erityistuomioistuimissa kuin valituksia käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa. Tämä yhdessä muun oikeudellisen kehityksen kanssa johti kuitenkin siihen, että menettelyt muodostuivat erilaisiksi eri lainkäyttöviranomaisissa ja saattoivat poiketa myös tuomioistuimen sisällä toisistaan.⁵⁷ Hallintoprosessilain päivittämiseksi oli siten selkeä tarve. Hallintoprosessilain päivittämisen valmistelu aloitettiin vuonna 2007 ja luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausunnoille huhtikuussa 2017. Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, HOL/hallintoprosessilaki) annettiin heinäkuussa 2019 ja voimaan se tuli 1.1.2020.

HOL:ia säädettäessä tavoitteena oli aiempaa informatiivisempi yleislaki, jolloin oikeudenkäynnin osapuolet ovat paremmin selvillä prosessuaalisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja jolloin myös menettely hallintolainkäyttöasioiden käsittelyssä eri hallintotuomioistuimissa on yhdenmukaisempaa. HOL ei sisällä suoranaisia muutoksia aiempiin hallintoprosessin keskeisiin lähtökohtiin, jotka nojautuivat edellä todetusti indispositiivisuuteen ja virallisperiaatteeseen. Sen sijaan tavoitteena oli oikeudenkäyntien tehostaminen vahvistamalla hallintotuomioistuinten mahdollisuuksia tehokkaaseen prosessinjohtoon ja kehittämällä KHO:n asemaa aiempaa enemmän ennakkopäätöstuomioistuimeksi.⁵⁸

1.1.7 Päätösten kirjoittaminen ja perustelemisen 2020-luvulla sekä päätelmiä

Päätösten kirjoittamisen ja perustelemisen kannalta HOL:n mukanaan tuoma merkittävin muutos oli sen mahdollisuuden poistaminen, että hallintotuomioistuimen päätöksen sisältöä saattoi korvata joko kokonaan tai osittain liittämällä hallintotuomioistuimen päätökseen jäljennöksen alemman viranomaisen päätöksestä, vireillepanoasiakirjasta tai muusta asiakirjasta (vrt. HLL 54.2 § ja HOL 86 §). Muuten päätösten sisältövaatimuksiin ei tullut muutoksia.

Päätösten kirjoittamisesta ja perustelemisesta on käyty viime vuosina keskustelua erityisesti hallintotuomioistuinten sisällä. Hallintotuomioistuinten on havahduttu päätösten pitenemiseen. Käsiteltävien asioiden keskimäärin vaikeutuessa ja päätösten perusteluille asetettujen vaatimusten kasvaessa kehitykselle on ollut ymmärrettäviäkin syitä. Kuitenkin hallintoprosessin ja päätösten perimmäisten tehtävien kannalta lopputulos on saattanut muodostua vääranlaiseksi.⁵⁹ Myöskään hallintoprosessin edellä selostetusta historiallisesta kehityksestä ei ole johdettavissa perusteita sille yksityiskohtaiselle pöytäkirjamaisuudelle, jota hallintotuomioistuinten päätökset ovat pahimmillaan edustaneet. Sen sijaan jo 1960-luvulla katsottiin, että käsiteltävän asian tuli selvitä päätöksen alun kertoelmaosasta.⁶⁰

KHO uudisti omien päätöstensä rakennetta ja kirjoittamistapaa vuonna 2022 osana strategia työtään. Uuden rakenteen mukaisessa KHO:n päätöksessä ratkaisun lopputulos ilmaistaan



Päätösten painopisteen pitäisi olla ratkaisun perusteluissa, joista käyvät selkeästi ilmi oikeuskysymykset, tuomioistuimen arviot esitettyjen selvitysten merkityksestä asian ratkaisun kannalta ja lopulta johtopäätökset.

päätöksen ensimmäisellä sivulla, tekstikappaleet numeroidaan ja päätöksen kertoelmaosaa on tiivistetty aiempaan verrattuna merkittävästi. Kertoelmaosassa esitetään tiivistetysti muutoksenhaun kohteena oleva päätös ja sitä edeltävä päätös sekä asian ratkaisun kannalta keskeiset oikeudelliset argumentit. Tämän jälkeen kerrotaan ratkaisun perustelut edeten kysymyksenasettelusta sovellettavien oikeusohjeiden kautta asian arviointiin ja johtopäätöksiin.

KHO:n ja alempiasteisten hallintotuomioistuinten tehtävien keskeisin ero liittyy KHO:n nykyiseen asemaan varsin selkeänä valituslupatuomioistuimena, jolloin KHO:n päätösten ohjausfunktio korostuu. Kiinnostus KHO:n päätöksiä kohtaan on korostunut. Kun lisäksi KHO:n päätökset ovat uudistusten jälkeenkin keskimäärin hallintotuomioistuinten tavallisia päätöksiä pidempiä, ratkaisun lopputuloksen ilmoittaminen päätöksen ensimmäisellä sivulla on KHO:n päätöksissä eri tavalla perusteltua kuin hallintotuomioistuinten päätöksissä. Ohjausfunktio ja viittaamisen helpottaminen oikeustieteellisissä kirjoituksissa puoltavat myös kappaleiden numerointia KHO:n päätöksissä.

KHO:n päätöksiinsä tekemä kolmas muutos koskien kertoelmaosan tiivistämistä on selkeästi sellainen, jota myös alempiasteisten hallintotuomioistuinten on syytä tavoitella. Sen sijaan, että aiempia käsittelyvaiheita ja osapuolten argumentointia selostetaan laajasti kertoelmaosassa, asiassa annetun ratkaisun ymmärrettävyyden kannalta tiivistä kertoelmaosaa voidaan pitää parhaana mahdollisena vaihtoehtona. Päätösten painopisteen pitäisi olla ratkaisun perusteluissa, joista käyvät selkeästi ilmi oikeuskysymykset, tuomioistuimen arviot esitettyjen selvitysten merkityksestä asian ratkaisun kannalta ja lopulta johtopäätökset.

Seuraavissa yleisen osan luvuissa pohjustetaan jäljempänä erityisessä osassa esitettyjä suosituksia päätösten kirjoittamiselle ja perustelemiselle avaamalla hallintoprosessia ja sen keskeisiä erityispiirteitä yleisesti sekä käsittelemällä päätösten perustelemisen aineellisia vaatimuksia ja perusteluiden funktioita. Lisäksi yleisessä osassa käsitellään hyvän päätöksen perusteita sen rakenteen ja sisällön kannalta.



Hallintotuomioistuimen tehtävä viranomais-toiminnan lainmukaisuuden kontrollissa on usein jokin yhdistelmä laintulkintaa, näytönarviointia ja harkintavallan rajojen määrittelyä.

1.2 Hallintoprosessista

1.2.1 Hallintoprosessin keskeiset piirteet nykyään

Hallintoprosessi on oma itsenäinen yleislailla säännelty prosessilajinsa, josta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetulla lailla (HOL). Vastaavasti siviiliprosessista säädetään oikeudenkäymiskaassa (OK) ja rikosprosessista säädetään laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa (ROL).⁶¹ Hallintoprosessin keskeinen erityislaatuisuus verrattuna muihin prosessilajeihin on sen *soveltamisalan laajuus* erilaisissa asiaryhmissä ja lainkäyttöelimissä (tuomioistuimet, muutoksenhakulautakunnat).⁶² Soveltamisalan laajuudesta johtuen myös HOL:n säännökset ovat monelta osin yleispiirteisiä jättäen lainsoveltajalle tapauskohtaista tulkinnanvaraa.⁶³ Joitakin asiaryhmiä koskien hallintoprosessia ohjaavia säännöksiä on sisällytetty myös erityislakeihin (esim. kunnallis- ja veroasiat).

Hallintoprosessin tehtävä on oikeussuojan antaminen ja yksittäisessä hallinnollisessa asiassa sen vahvistaminen, mitä on pidettävä lainmukaisena. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa on pyrittävä löytämään oikeudenmukainen tasapaino yleisen ja yksityisen edun välillä. Hallintoprosessissa ei yleensä ole muodollista kaksiasianosaissuhdetta. Yksityisen henkilön hakiessa muutosta viranomaisen päätökseen on viranomaisen toimittava prosessissa tasapuolisesti lainmukaisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Tämä tarkoittaa viranomaiselle asetettua velvollisuutta esittää esimerkiksi viranomaisen omaa päätöstä vastaan olevaa selvitystä (näyttöä), mikäli tällainen selvitys on viranomaisen tiedossa. Vaikka viranomainen ei yleensä ole asianosaisasemassa, viranomainen on kuitenkin hallintoprosessin osapuoli, jolta edellytetään aktiivisuutta.

Hallintoprosessissa käsitellään tyypillisesti hallintoviranomaisen päätöksiä, jotka *koskevat viranomaisen ja asianosaisen oikeussuhdetta*.⁶⁴ Viranomainen on voinut esimerkiksi hylätä asianosaisen hakemuksen jostakin etuudesta, määrätä veroja maksettavaksi, kumota oikaisu-menettelyssä oman aiemman päätöksensä tai hyväksyä asemakaavan. Näistä päätöksistä on mahdollista hakea muutosta valittamalla. HAO:n ratkaistavana on tällöin viranomaisen ja asianosaisen välille syntynyt kiistatilanne.⁶⁵ Esimerkiksi kunnallisvalitusten osalta ei kuitenkaan edellytetä, että valittajan tulisi aina olla asianosainen, vaan kunnallisvalituksen voi asianosaisten lisäksi tehdä jokainen kunnan jäsen. Valitusasioiden lisäksi hallinto-oikeudet ratkaisevat jonkin verran muita hallintolainkäyttöasioita, kuten hallintoriita-, hakemus- ja alistusasioita.⁶⁶

Valitusasioiden arviointi (*tuomiovalta*) hallinto-oikeuksissa eroaa huomattavasti dispositiivisten siviiliriita-asioiden arvioinnista indispositiivisuuden lisäksi siinä, että viranomaisen päätöksentekotoimivaltaan sisältyy usein harkintavaltaa.⁶⁷ Tällöin kysymys ei ole puhtaasti laintulkinnasta tai näytönarvioinnista vaan myös harkintavallan käytön lainmukaisuuden arvioinnista.⁶⁸ Hallintotuomioistuimen tehtävä viranomaistoiminnan lainmukaisuuden kontrollissa on usein jokin yhdistelmä laintulkintaa, näytönarviointia ja harkintavallan rajojen määrittelyä. Tällainen tilanne on tyypillisimmillään kysymyksessä subjektiivista oikeutta koskeissa asioissa.

Seuraavassa esimerkissä oli kysymys UlkL 57 §:n (668/2013) ja erityisesti sen 1 momentin tulkinnasta, jonka 2 kohdan nojalla Maahanmuuttovirasto voi muun ohessa jättää pysyvän oleskeluluvan myöntämättä, jos ulkomaalainen on epäiltynä rikoksesta, josta on säädetty rangaistukseksi vankeutta.

Helsingin HAO 9.3.2023 1026/2023: HAO katsoi, että vaikka UlkL 57 § ei sanamuotonsa ja lainvalmistelutöiden perusteella suoraan sulje pois tulkintaa sen soveltumisesta nyt kysymyksessä olevan kaltaiseen tilanteeseen pysyvän oleskeluluvan esteitä arvioitaessa, pykälä on kuitenkin sisällöltään ja systematiikaltaan muuten selvästi tarkoitettu koskemaan vain tilanteita, joissa ulkomaalaista epäillään Suomen viranomaisten toimesta rikoksesta. Kun valittaja oli ollut asiaa Maahanmuuttovirastossa ratkaistaessa ainoastaan Intian viranomaisten toimesta epäiltynä rikoksesta, ei asiassa voitu katsoa olleen UlkL 57.1 §:n tarkoittamaa estettä pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle. Merkitystä ei ollut sillä, että syyttämättäjättämispäätös asiassa oli tehty Intiassa nostetun syytteen perusteella. Maahanmuuttoviraston päätöksen oli katsottava olevan tältä osin lainvastainen.

Hallintotuomioistuimet arvioivat viranomaisen harkintavallan käyttöä muun ohessa kontrolloimalla sen HL 6 §:stä ilmenevien hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden sekä EU-oikeudesta ja ihmis-oikeussopimuksista johdettavien velvoitteiden sekä perusoikeuksien mukaisuutta.⁶⁹ Seuraavassa esimerkikiratkaisussa oli kysymys EU-oikeuden mukaisuuden kontrolloinnista.

Turun HAO 6.7.2023 H1348/2023: Asiassa oli arvioitava, miten UlkL 102.3 §:ään oli tulkitettava suhteessa kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2013/32 (uudelleenlaadittu menettelydirektiivi) 40 artiklan 4 kohtaan. Tämän mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että hakemuksen tutkintaa jatketaan vain, jos asianomainen hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä saanut aiemmassa menettelyssä osoitetuksi saman artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuja tilanteita, erityisesti käyttämällä oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin 46 artiklan nojalla.

HAO totesi, että direktiivin 40 artiklan 4 kohdan sanamuodosta ilmeni, että uusintahakemuksen tutkinnan jatkamista koskevan harkinnan edellytykset oli osittain jätetty kansallisen lainsäädännön varaan. Tähän nähden ja kun otettiin huomioon myös direktiivin 5 artiklan mukainen suotuisampien säännöksiä antamista koskeva mahdollisuus, direktiivistä ei ollut johdettavissa sellaista tulkintaa, jonka mukaan UlkL 102.3 §:ää, jossa viitataan nimenomaisesti aikaisemman hakemuksen käsittelyyn ja sitä koskevaan muutoksenhakuun, olisi sovellettava sen sanamuotoa laajemmin. Näin ollen se, että valittaja oli esittänyt kansainvälisen suojelun tarpeeseen liittyviä seikkoja ja perusteita viranomaisaloitteisessa suojeluaseman lakkauttamista koskevassa menettelyssä tai että hän olisi niitä voinut jo tuossa menettelyssä esittää, ei rinnastunut UlkL 102.3 §:ssä tarkoitettuun aikaisemman hakemuksen käsittelyyn tai sitä koskevaan muutoksenhakuun.

HAO katsoi, ettei valittaja ollut voinut esittää kertomiaan vuoden 2015 tapahtumia aikaisemman turvapaikkahakemuksensa tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Maahanmuuttovirasto ei siten ollut voinut jättää valittajan uusintahakemusta esittämälleen perusteilla tutkimatta. Tämän vuoksi Maahanmuuttoviraston päätös kumottiin ja asia palautettiin sille uudelleen käsiteltäväksi.

HL 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.⁷⁰ Lainkohdan ilmentämän tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisia harkintavallan rajoja voidaan etsiä esimerkiksi lain sanamuodosta tai lainvalmistelutöistä.

Asiassa oli vielä valituksen johdosta arvioitava, olivatko valtuuston päätökset lainvastaisia siitä syystä, että aluehallituksen puheenjohtajisto oli erotettu paitsi aluehallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tehtävistään myös aluehallituksen jäsenyydestä. (--) HAO katsoi, että kun otetaan huomioon edellä selostettujen lainkohtien esityöt, AlueL:n 39.2 §:ää oli tulkittava siten, että toimielimen puheenjohtajisto voidaan erottaa sekä puheenjohtajan tehtävistään että toimielimen jäsenyydestä ilman, että kaikkia toimielimen luottamushenkilöitä on tarpeen erottaa. Aluevaltuusto ei ollut ylittänyt toimivaltaansa, eikä päätös ollut muutoinkaan lainvastainen. HAO hylkäsi valituksen.



Hallintoprosessin joustavuus näkyy erityisesti hallintovalituksen vireillepanossa ja edellytyksissä saada asiansa HAO:ssa tutkituksi.

Hallintoprosessin joustavuudella tavoitellaan osaltaan sitä, että useimmilla asianosaisista olisi mahdollista hakea oikeussuojaa itse ilman asianajajaa tai muuta asiantuntijapalvelua.⁷¹ Tämä takaa yleensä sen, että oikeudenkäynnin kustannukset eivät nouse kovin suuriksi. Ratkaistavana oleva asia saattaa kuitenkin olla muuten oikeudelliselta laadultaan niin monimutkainen tai laaja, että asian vireillepaneminen ja prosessin osapuolena toimiminen vaativat ulkopuolista apua. Myös yksityisen asianosaisen kielelliset valmiudet voivat olla puutteelliset. Monissa hallintoprosessin asiaryhmissä on kysymys sellaisesta yksityiselle asianosaiselle merkittävästä asiasta, johon hän voi saada oikeusapulaain (257/2002) nojalla julkisista varoista kustannettavaa oikeusapua taloudellisen asemansa perusteella.

Hallintoprosessin joustavuus näkyy erityisesti hallintovalituksen vireillepanossa ja edellytyksissä saada asiansa HAO:ssa tutkituksi. Valituksessa on ilmoitettava muun ohessa valituksen kohteena oleva päätös, siihen kohdistuvat vaatimukset ja niiden perustelut. Valituksen sisällöstä säädetään tarkemmin HOL 15 §:ssä. Puutteellinen hallintovalitus ei johda suoraan valituksen tutkimatta jättämiseen, vaan vireillepanijalle varataan HOL 40 §:n

mukaisesti ensin tilaisuus täydentää valitustaan. Täydennyspyynnöstä huolimatta varsinkin ensikertaa valituskirjelmää laativan tuotos saattaa jäädä edelleen puutteelliseksi, jolloin on arvioitava tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. KHO on lausunut esimerkiksi vuosikirjapäätöksessään KHO 2020:134, että valituskirjelmän sisältöä koskevien vaatimusten ensisijainen tarkoitus on ohjata muutoksenhakijaa tekemään asianmukainen valituskirjelmä, jonka perusteella tuomioistuin voi tutkia, miltä osin ja millä perusteella muutoksenhakija haluaa muutosta asiassa tehtyyn hallintopäätökseen. Se, miten tarkasti valituskirjelmässä on yksilöitävä vaatimus hallintopäätöksen muuttamisesta, riippuu kunkin valitusasian laadusta ja aikaisemmista käsittelyvaiheista.⁷²

Hallintoasioiden indispositiivisen luonteen ja tehokkaan oikeussuojan vaatimuksen vuoksi hallintoprosessissa ratkaistavan asian tosiseikkojen selvittämistä ei ole katsottu voitavan jättää pelkästään osapuolten oma-aloitteisesti esittämän näytön varaan.⁷³ Myös kaksiasianosaissuhteen puute ja hallintoprosessin joustavuus edellyttävät tuomioistuimelta muihin prosessilajeihin verrattuna *aktiivisempaa prosessinjohtoa* ennen kaikkea asian ratkaisemiseksi tarvittavan

selvityksen hankkimisen osalta.⁷⁴ Erityisesti dispositiivisten riita-asioiden käsittelyyn verrattuna hallintoprosessissa tuomioistuimen velvollisuus toimia viran puolesta korostuu.⁷⁵

Hallintoprosessin ominaispiirteenä on perinteisesti pidetty *virallisperiaatetta*.⁷⁶ Keskeiset virallisperiaatteen tueksi esitetyt argumentit ovat lainalaisuus, indispositiivisuus ja tehokas oikeussuoja.⁷⁷ Säännöstasolla virallisperiaatteen vahvaa asemaa osoittavat erityisesti päätösharkinnassa huomioitavien seikkojen laajuus ja harkinnan vapaus (HOL 36.1 ja 79 §) sekä velvollisuus huolehtia asian selvityksi tulemisesta ja mahdollisuus selvittää asiaa viran puolesta oikeusturvaseikat huomioon ottaen (HOL 37, 43.1 §, 47–49 §, 57.1 § ja 61.1 §). Oikeusturvan tarve vaihtelee asiaryhmästä ja asian laadusta riippuen. Tästä huolimatta hallintotuomioistuimella on verraten pitkälle ulottuva virallisperiaatteesta johtuva velvollisuus huolehtia siitä, että oikeudenkäynnin kohteena oleva hallintoasia tulee selvitettyksi ja oikeusturva toteutuu.⁷⁸

Lainalaisuusargumentti perustuu PL 2.3 §:stä ilmenevään hallinnon lainalaisuusperiaatteeeseen ja siihen, että julkisoikeudellisten oikeussuhteiden sisältö määräytyy lain mukaan. Tästä johtuu myös käsiteltävien asioiden indispositiivisuus eli se, ettei julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevaa oikeusriitaa voida ratkaista sopimusteitse, vaan asia on viime kädessä saatettava hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Vaikka virallisperiaatteella on edelleen tärkeä merkitys hallintoprosessissa, se ei kuitenkaan enää ole ainoa tai muut näkökohdat täysin syrjäyttävä menettelyperiaate. Virallisperiaatteen vastinparina ja nykyisin sen ohella hallintoprosessissa noudatettava

määräämisperiaate (dispositiivinen periaate) merkitsee, että asianosainen voi käyttää itsenäistä määräysvaltaa oikeudenkäynnin vireillepanossa ja asian käsittelyssä. Periaatteiden merkitys ja soveltamisen aste riippuvat muun muassa käytetystä vireillepanokeinosta ja materiaalisesta lainsäädännöstä sekä sen mukaisesta asian luonteesta.⁷⁹

Virallis- ja määräämisperiaatteiden lisäksi hallintoprosessissa merkittäviä oikeusperiaatteita ovat esimerkiksi menettelyä ohjaavina aineellisen totuuden periaate, puolueettomuus- ja kuulemisperiaate sekä tulkintaa ohjaavina perustuslain mukaisen tulkinnan periaate, *lex specialis* -periaate ja EU-oikeuden tulkintavaikutus.⁸⁰ Oikeusperiaatteiden tarkoituksena on ohjata oikeudenkäynti lainmukaiseen lopputulokseen. Hallintoprosessissa on perinteisesti osana sen indispositiivisuutta tavoiteltu lopputulokselta aineellista totuutta.⁸¹ Vain aineellisesti oikeaan ratkaisuun tähtäävä oikeudenkäynti on katsottu oikeudenmukaiseksi.⁸²

HOL 79 §:n mukaan tuomioistuimen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Osapuolet eivät siten voi rajoittaa ratkaisun perustaksi otettavaa selvitystä. Toisaalta tuomioistuimilla on ratkaistavanaan olevassa asiassa ns. ratkaisupakko, eli asia on ratkaistava, vaikka täyttää selvyyttä ratkaistavana olevaan asiaan ei käytössä olevin selvittelykeinoin saataisikaan. Lisäksi esimerkiksi harkintavaltaa viranomaiselle jättävät normit mahdollistavat tietyin rajoituksin useita lainmukaisia lopputuloksia, jolloin hallintotuomioistuimen ratkaisun tavoitteena ei itsessään voi edes olla yhden ainoan oikean ratkaisun löytäminen.⁸³



Aineellisen totuuden periaatteessa on kysymys erityisesti tuomioistuimen prosessinjohtoa ohjaavasta periaatteesta.

Aineellisen totuuden periaatteessa on kysymys erityisesti tuomioistuimen prosessinjohtoa ohjaavasta periaatteesta. HOL 35 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava oikeudenkäynnin johtamisesta, mikä tarkoittaa vireille tulleiden asioiden asianmukaista ja mahdollisimman joutuisaa käsittelyä riittävän valmistelun ja oikeudenkäyntiaineiston perusteella.⁸⁴ Tuomioistuimen on huolehdittava, että osapuolet pääsevät lausumaan toistensa selvityksistä ja esittämään omat selvityksensä. HOL 37.1 §:n mukaan asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle osoitetaan tarvittaessa, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää.

Hallintoprosessissa osapuolilla on ensisijainen velvollisuus esittää asiassa ratkaisun perusteeksi otettava selvitys.⁸⁵ Hallintotuomioistuimen on HOL 37.2 §:n hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Lainkohta on selkeä osoitus siitä, että virallisperiaate vallitsee hallintoprosessissa. Samalla säännös kuitenkin rajaa hallintotuomioistuimen toimivaltaa toimia viran puolesta.⁸⁶ Kysymys voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa käsiteltävällä

asialla on yksityisen asianosaisen kannalta suuri merkitys ja hän on asiantuntemukseltaan ja kyvyiltään asian ajamiseksi viranomaista selkeästi heikommassa asemassa.⁸⁷ Toisaalta asian ratkaisemiseen tarvittava asiakirjaselvitys on usein kertynyt jo viranomaiskäsittelyssä, eikä asian selvittämiseen viran puolesta hallintotuomioistuimen toimesta ole enää tarvetta. Virallisperiaatteen osalta on syytä huomata, että kysymys on yleisestä oikeusperiaatteesta eikä vain asian selvittämisestä. Mikäli virallisperiaatteen soveltumisedellytykset täyttyvät, sillä voi olla merkitystä hallintoprosessissa laajemminkin kuin vain asian tuomioistuinjohtoisen selvittämisen osalta.⁸⁸

Edellä todetun perusteella ja virallisperiaatteen asemasta johtuen hallintoprosessin ominaispiirteenä voidaan pitää tuomioistuimen aktiivista roolia ja sitä, että kaikki oikeudenkäynnissä ilmi tullut selvitys voidaan ottaa ratkaisussa viran puolesta huomioon ja että sitä voidaan hankkia myös oma-aloitteisesti lisää. Selvityksestä voi siis ainakin periaatteessa käydä ilmi myös sellaisia oikeustositseikkoja, joihin kukaan osapuolista ei ole nimenomaisesti vedonnut. Tässä tilanteessa hallintotuomioistuimen toimet voivat näyttäytyä

oikeudenkäynnin osapuolille ennalta-arvaamattomina ja hankalasti ennustettavina. Oikeudenkäynnin alkaessa kenellekään ei ole vielä käsitystä siitä, miten laajaksi asia voi levitä tai jopa muuttua.⁸⁹ Kuitenkin silloin, kun tuomioistuin itse nostaa esiin sellaisten seikkojen tarkasteluun, johon osapuolet eivät ole vedonneet, kysymys olisi modernin prosessin hengessä syytä nostaa nimenomaisen vuoropuhelun kohteeksi.⁹⁰ Tämä tarkoittaa sitä, että ne seikat ja selvitykset, joihin tuomioistuin on asiassa ratkaisunsa perustanut ja jotka ilmenevät päätöksen perusteluista, eivät saisi tulla yllätyksenä oikeudenkäynnin osapuolille.

HOL ei sisällä *todistustaakkaa* koskevia määräyksiä, mutta osapuolilla on yleensä vähintään myötävaikutusvelvollisuus asian selvittämiseen. Selvitysvelvollisuuden laajuuteen vaikuttavat muun muassa valituslaji, asian laatu ja se, onko jo esitetyn selvityksen oikeellisuus kiistetty tai myönnetty.⁹¹ Karkeasti voidaan sanoa, että jos viranomainen on omasta aloitteestaan tehnyt asianosaisen oikeutta tai velvollisuutta koskevan päätöksen, viranomaisen on esitettävä päätöksensä edellytyksenä oleva selvitys.⁹² Jos taas viranomainen on tehnyt päätöksen esimerkiksi asianosaisen hakemukseen, asianosaisen tehtävänä on esittää tarvittava selvitys.⁹³

HOL 36.1 §:n mukaan asia käsitellään hallintotuomioistuimessa kirjallisesti valituksen, valituksen kohteena olevan päätöksen ja muun oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Pykälän 2 momentin mukaan asiassa voidaan järjestää myös suullinen valmistelu, suullinen käsittely, katselmuks tai tarkastus.⁹⁴ Prosessin pääpaino on siten

kirjallisessa menettelyssä ja oikeuskysymysten arvioinnissa.⁹⁵ Käsittely perustuu oikeudenkäyntiasiakirjoihin, ja lähtökohtana on, että kaikki tuomioistuimen asian käsittelyn yhteydessä arvioima ja selvittämä materiaali on oikeudenkäyntiaineistoa. Yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä rikosasioissa ja muissa kuin summaarisissa riitaasioissa järjestettävää suullista pääkäsittelyä ei tunneta hallintoprosessissa. Hallintoprosessissa oikeudenkäyntiaineiston määräytyminen ei perustu välittömyysperiaatteen mukaisessa yleisen tuomioistuimen prosessiin kuuluvassa pääkäsittelyssä esitettyyn. Hallintoprosessissa oikeudenkäyntiaineisto on monesti suurelta osin riippuvainen ennen oikeudenkäyntiä hallintomenettelyssä kertyneestä selvityksestä. Mahdolliset suulliset käsittelyt ovat ainoastaan lisäselvityskertoja, joissa otetaan vastaan todistelua ja selvitetään näyttökysymyksiä.⁹⁶

Vuoden 2020 alusta voimaan tulleen hallintoprosessilain yksi isoimmista uudistuksista oli suullista käsittelyä koskevien tarkempien prosessisäännösten säätäminen (HOL 7 luku). Tavoitteena oli erityisesti huomioida asianosaisten ja heidän avustajiensa edellytykset hahmottaa paremmin, milloin HAO voi heidän pyynnöstään huolimatta jättää suullisen käsittelyn järjestämättä, mitä menettelysäännöksiä suullisessa käsittelyssä noudatetaan ja miten käsittelyyn on syytä valmistautua.⁹⁷ Vastaavia uudistuksia toteutettiin myös katselmuksen osalta. Kokonaan uusina asian käsittelytapoina hallintoprosessilakiin otettiin säännökset suullisesta valmistelusta ja katselmuksen sijaan toimitettavasta tarkastuksesta.

1.2.2 Hallinto-oikeudet ja niissä käsiteltävät hallintolainkäyttöasiat

Suomessa on kuusi hallinto-oikeutta. TIL 4:3 §:n mukaan ne ovat Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta säädetään erikseen Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta annetussa laissa (547/1994).

Hallinto-oikeudet ovat alueellisia tuomioistuimia. Mikäli erityislaissa ei ole toisin säädetty, toimivaltainen HAO määräytyy HOL 10 §:n nojalla ja siinä pääsääntöisesti toimivaltaiseksi hallinto-oikeudeksi on määritelty se, jonka tuomiopiirissä on hallintopäätöksen tehneen viranomaisen toimialue. Lähtökohtana siis on, että hallinto-oikeudet ratkaisevat valitukset omalla alueellaan (tuomiopiirissään) tehdyistä viranomaispäätöksistä. Tähän pääsääntöön on kuitenkin olemassa poikkeuksia.

Tuomiopiireistä on säädetty valtioneuvoston asetuksessa hallinto-oikeuksien sijaintipaikoista ja tuomiopiireistä (865/2016). HOL 10 §:ssä on säädetty erikseen tilanteista, jossa viranomaisen toimialue kattaa useampia tuomiopiirejä tai toimialueena on koko maa. Jos mikään pykälässä tarkoitetuista määräytymisperusteista ei täyty, toimivaltainen on Helsingin HAO. Lisäksi HOL 11 § mahdollistaa tietyin edellytyksin 10 §:ssä säädetyn estämättä, että asia siirretään toiseen hallinto-oikeuteen sillä perusteella, että toisessa hallinto-oikeudessa on vireillä samaan asiakokonaisuuteen kuuluva asia.⁹⁸

Suurin osa hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista on tyypiltään valitusasioita.⁹⁹ Niissä hallintoviranomainen on tehnyt hallintopäätöksen, johon saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen joko suoraan tai vasta oikaisumenettelyn jälkeen (esim. *hallintovalitus*). HOL 7 §:n mukaan valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, ja sillä, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomaisen saa hakea muutosta valittamalla, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos hallintopäätöstä on oikaisuvaatimusmenettelyssä muutettu tai se on kumottu, oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on lähtökohtainen valitusoikeus asiassa. HOL 13 §:n mukaan hallintovalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, ja valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.¹⁰⁰

HOL:n lisäksi tietyistä lainkäyttöasioista säädetään myös erityislaeissa. Esimerkiksi VML ja OVML sisältävät HOL:sta poikkeavia säännöksiä valitusoikeudesta, toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta ja valitusajasta (*verovalitus*). Veroasioissa veronsaajan puolesta oikeus muutoksenhakuun on Veronsaajien oikeudenvallontayksiköllä. Verovalituksissa vallitseekin selkeä kaksiasianosaissuhde. Aiemmin verovalituksen valitusajan päätyttyä määrättyistä veroista saattoi tehdä myös *perustevalituksen* hallinto-oikeudelle.¹⁰¹ Nykyään VML ja OVML kieltävät erikseen perustevalitusmahdollisuuden.



Hallinto-oikeuksissa käsitellään vuosittain myös tuhansia muita asioita kuin valitusasioita.

Hallinto-oikeuksissa käsitellään vuosittain myös tuhansia muita asioita kuin valitusasioita. Näitä muita hallintolainkäyttöasioita ovat ensinnäkin hakemuksella vireille pantavat asiat, kuten *hallintoriita-asiat*¹⁰² ja lastensuojelulaissa (417/2007, LSL) tarkoitetut *tahdonvastaista huostaanottoa koskevat hakemusasiat*.¹⁰³ Hakemusasioissa HAO ratkaisee asian ensiasteena. Hallintoriitakäsittelyn soveltamisalasta on säädetty HOL 20 §:ssä, joka on jossain määrin tulkinnanvarainen, mutta tyypillisimmillään se soveltuu esimerkiksi hyvinvointialueiden väliseen maksuvelvollisuutta koskevan asian käsittelyyn.¹⁰⁴ HOL 21 ja 22 §:issä säädetään erikseen hallintoriita-asian vireillepanojasta ja toimivaltaisesta HAO:sta. Muutoin hallintoriitakäsittelyyn sovelletaan, mitä HOL:ssa säädetään valituksesta. Huostaanottohakemusten osalta LSL:n 44 § sisältää yksityiskohtaisen kuvauksen, mitä hakemuksen tulee sisältää. Lisäksi LSL:n 14 luvussa säädetään HOL:ia täydentäen tai siitä poiketen väliaikaisen määräyksen antamisesta, valmisteleavasta suullisesta käsittelystä,

päätösvaltaisesta kokoonpanosta, lapsen kuulemisesta, asiamiehestä ja avustajasta sekä käsittelyn kiireellisyydestä. Lastensuojelulaissa tarkoitettut muut kuin tahdonvastaista huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista koskevat asiat, esimerkiksi rajoitustoimenpiteet ja lapsen kiireellinen sijoitus, käsitellään HAO:ssa hallintovalitusasioina.

Muissa kuin lastensuojelulaissa tarkoitetuissa henkilökohtaisen vapauden rajoittamista tai menettämistä koskevissa asioissa hallinnollinen viranomainen toimii aina ensiasteen päättävänä viranomaisena, mutta viranomaisten tulee tietyissä tilanteissa alistaa päätöstensä lainmukaisuus hallinto-oikeuksien vahvistettavaksi. *Alitusten* taustalla on ajatus turvata viran puolesta heikommassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksia.¹⁰⁵ Tyypillisimpiä hallinto-oikeuksien käsittelemiä alistusasioita ovat mielenterveyslain (1116/1990) nojalla tehdyt tahdosta riippumattoman hoidon jatkamista koskevat päätökset.

1.2.3 Asioiden ratkaisemisesta hallinto-oikeudessa

TIL:n 4:2.1 §:n mukaan HAO käsittelee ja ratkaisee *asiat istunnossa esittelystä*. Ratkaisun tekevät HAO:n jäsenet, joita ovat TIL:n 4:5 §:n mukaan yliuomari, hallinto-oikeustuomarit, asessorit ja asiantuntijajäsenet. Päätösvaltaisista ratkaisukokoonpanosta säädetään pääasiassa hallinto-oikeuslain 3 luvussa. Kyseisen lain 12.1 §:n mukaan ns. normaalikokoonpanossa on kolme jäsentä. Määrällisesti huomattava osa asioista ratkaistaan muussa kuin normaalikokoonpanossa.¹⁰⁶

HAO:n monijäsenistä kokoonpanoa voidaan vahventaa yhdellä lainoppineella jäsenellä, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on perusteltua.¹⁰⁷ Asia voidaan siirtää koko osaston istuntoon (*osastoplenum*) tai HAO:n yliuomarin sekä vakinaiset ja vuotta pidemmäksi määräajaksi nimitetyt hallinto-oikeustuomarit käsittävään täysistuntoon (*täysi-istunto*), jos se on tarpeen lainkäytön yhdenmukaisuuden kannalta tai muuten on kysymys periaatteellisesti merkittävästä tai laajakantoisesta asiasta.¹⁰⁸ Kolmen jäsenen normaalikokoonpanon kasvattamisen sijaan tavallisempaa on, että asia ratkaistaan kahden tai yhden jäsenen kokoonpanossa. Hallinto-oikeuslain 12 a § sisältää 13 erillistä kohtaa erilaisista lainkäyttöasioista, käsittäen esimerkiksi ulkomaalaislaissa tarkoitettut asiat, jotka lähtökohtaisesti ratkaistaan kahden jäsenen kokoonpanossa. Mikäli jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä, asia siirretään kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi.

HAO:n päätösvaltaisuudesta yksijäsenisenä säädetään hallinto-oikeuslain 12 b §:ssä. Yksijäseninen kokoonpano on lähtökohtana esimerkiksi lainkäyttöasioissa, joissa on kysymys tieliikennelain, pysäköinninvalvonnasta annetun lain, joukko liikenteen tarkastusmaksusta annetun lain soveltamisesta sekä Ulkl 103 §:ssä säädettyistä asioista ja 104 §:ssä säädettyssä nopeutetussa menettelyssä ratkaistuista asioista.

HAO:n kirjallisen menettelyn käsittelyt eli istunnot eivät ole koskaan julkisia vaan ratkaisukokoonpanon kesken tapahtuvia tilaisuuksia, joihin osallistuneita sitoo HProsJulKL:n 15 §:ssä tarkoitettu 80 vuoden salassapitoaika.¹⁰⁹ HOL 91.1 §:n mukaan asian käsittelyn lopettavaa päätöstä tai sellaista välipäätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei voida antaa suullisesti tiedoksi.¹¹⁰

1.2.4 Hallintoprosessin oikeuslähteet

Perinteisen oikeuslähdeopin mukaan oikeuslähteet on jaettu vahvasti ja heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin. Nykyään Suomessa perus- ja ihmisoikeudet, EU-oikeus, eduskunnan säätämät lait sekä asetukset ja muut alemman asteiset säädökset ovat *vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä*. Lainvalmistelutyöt ja korkeimpien oikeuksien ennakkoratkaisut (prejudikaatit) sekä oikeusperiaatteet ovat *heikosti velvoittavia oikeuslähteitä*. Oikeustiede ja muu oikeuskäytäntö kuin prejudikaatit ovat *sallittuja oikeuslähteitä*.¹¹¹ Tämä jaotelu sisältää itsessään hierarkian näiden kolmen oikeuslähderyhmän välille.

Vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden kesken hierarkian määrittävät kolme oikeustieteessä yleisesti hyväksyttyä sääntöä: 1) korkeampi laki syrjäyttää alemman (*lex superior*), 2) erityislaki syrjäyttää yleislain (*lex specialis*) ja 3) myöhempi laki syrjäyttää aiemman (*lex posterior*).¹¹² Heikosti velvoittavien ja sallittujen oikeuslähteiden ryhmille ei ole olemassa vastaavia hierarkiasääntöjä. Kuitenkin lainvalmistelutyöt, jotka ilmaisevat selvimmän lainsäätäjän tahtoa ja jotka eivät ole sisällöltään vanhentuneita, ovat tuomarin laintulkinnassa ensisijaisia.¹¹³ Mitä puutteellisemmat tai sisällöltään vanhentuneemmat lainvalmistelutyöt ovat, sitä merkittävämmäksi tulkinnassa apuna käytettäväksi oikeuslähteeksi yleensä oikeuskäytäntö muodostuu.¹¹⁴

Hallintotuomioistuimen ratkaisutoiminnassa oikeuskäytännöllä on jossain määrin yleisissä oikeuslähdeopeissa tunnustettua vahvempi merkitys. Yhden HAO:n Finlex-tietokannassa julkaistava ratkaisu otetaan huomioon vastaavaa asiaa myös toisessa HAO:ssa ratkaistaessa, mutta poikkeavalle laintulkinnalle ei ole nähty samalaista perusteluvollisuutta kuin esimerkiksi KHO:n vuosikirjapäätösten (joita KHO on huhtikuusta 2024 alkaen alkanut kutsua ennakkopäätöksiksi) kohdalla.¹¹⁵ KHO:n tehtävänä on valvoa hallintotuomioistuinten lainkäytön yhtenäisyyttä. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 1.2 §:n mukaan KHO valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. HOL 111.1 §:n 1 kohdan mukaan KHO:n on myönnettävä valituslupa, jos

lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia KHO:n ratkaistavaksi. Sen sijaan HAO:n sisällä laintulkinnan yhdenmukaisuuden vaatimuksen noudattamiselle suhteessa kyseisen HAO:n aiempiin omiin ratkaisuihin on johdettavissa lainsäädännöllinen peruste. Hallinto-oikeuslain 16.1 §:n mukaan lainkäytön yhdenmukaisuuden kannalta tai muuten periaatteellisesti merkittävä tai laajakantoinen lainkäyttöasia tai sen osa voidaan siirtää käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko osaston istunnossa.¹¹⁶ Saman pykälän 2 momentissa säädetty toimivalta päättää siirrosta täysistuntoon tai koko osaston istuntoon tarkoittaa samalla sitä, että yli-tuomarilla ja osastojen johtajilla on valvontavastuu lainkäytön yhdenmukaisuudesta.

Käytännössä HAO:n lainkäyttöhenkilökunnalla on velvollisuus saattaa osaston johtajan tietoon, mikäli ratkaistavana olevassa asiassa ollaan päättymässä aiemmasta laintulkinnasta poikkeavaan ratkaisuun. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että ratkaisukokoonpanon on huolehdittava aiemman oikeuskäytännön selvittämisestä tarvittaessa esimerkiksi asianhallintatietokantaan kohdistuvilla hauilla, mikäli oikeuskäytäntö ei ole muuten valmiiksi tiedossa.¹¹⁷ Lainkäytön yhdenmukaisuudelle asetetut vaatimukset korostuvat, mikäli asiaa ollaan ratkaisemassa aiemmasta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä poikkeavasti.¹¹⁸



Prosessilajien erot seuraavat osaltaan niissä ratkaistavien asioiden eroista.

1.2.5 Hallintoprosessin keskeiset piirteet verrattuna siviili- ja rikosprosesseihin

Siviili- ja rikosasioita käsitellään yleisissä tuomioistuimissa, joita ovat käräjäoikeudet, hovioikeudet ja KKO. Niin siviili-, rikos- kuin hallintoprosessin yhtenä perustehtävänä yhteiskunnassa on aineellisen oikeuden toteuttaminen.¹¹⁹ Tätä toteutetaan yhtäältä ratkomalla osapuolten välisiä riitoja, syyllisyyskysymyksiä kuin erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia kysymyksiä (*ratkaisufunktio*). Toisaalta prosesseilla ohjataan myös käyttäytymistä (*ohjausfunktio*).¹²⁰ Velallinen maksaa todennäköisemmin velkansa tietäessään, että velkoja voi saattaa asian käräjäoikeuteen velallisuuteen vahvistamiseksi ja ulosottokelpoisen päätöksen saamiseksi. Laissa rangaistaviksi teoiksi luokiteltuja tekoja vältetään rikosoikeudellisen rangaistuksen pelossa. Viranomainen pyrkii tekemään lainmukaisen hallintopäätöksen, koska hallintotuomioistuin voi kumota lainvastaisen päätöksen valittajan vaatimuksesta. Prosessilajien erot seuraavat osaltaan niissä ratkaistavien asioiden eroista.

Siviiliprosessin yleisen luonnehdinnan mukaan siinä on kysymys yksityisoikeudellisten riitojen käsittelystä tuomioistuinmenettelyssä.¹²¹ Kan-teella vireillepantavien riita-asioiden lisäksi siviiliprosessissa käsitellään erilaisia hakemusasioita, jotka eivät ole oletusarvoisesti riitaisia mutta jotka voidaan osin tai kokonaan siirtää riita-asiana käsiteltäväksi, mikäli ne todetaan tuomioistuimessa riitaisiksi.¹²² Siviiliprosessissa käsiteltävät asiat ovat joko dispositiivisia, joissa osapuolet voivat sopia ratkaisun lopputuloksesta, tai indispositiivisia, joissa sovinto ei ole sallittu. Indispositiivisissa riita-asioissa taustalla on jokin voimakas yleinen etu, jonka katsotaan estävän sovinnon.¹²³ Esimerkiksi avioeroa ei voida tuomita aviopuolisoitten sopimuksen tai toisen puolison passiivisuuden perusteella. Yleisen tuomioistuimen on viran puolesta arvioitava avioliittolaissa asetettujen edellytysten täyttyminen ennen avioeroon tuomitsemista. Indispositiivisen siviiliprosessin on katsottu olevan lähempänä hallintoprosessia yleisen edun turvaamisen yhdistäessä molempia prosesseja, kun taas sovinnon mahdollistavan dispositiivisen siviiliprosessin on katsottu olevan kauempana hallintoprosessista.¹²⁴



Yleistäen voidaan kuitenkin katsoa erityisesti viranomaisen, mutta myös asianosaisen, roolin jääneen hallintoprosessissa vähäisemmäksi verrattuna siviili- ja rikosprosesseihin.

Laajasti tulkiten rikosprosessiin luetaan kuuluvaksi neljä vaihetta: esitutkinta, syyteharkinta, oikeudenkäynti ja rangaistuksen täytäntöönpano. Suppeasti tulkiten rikosprosessissa on kysymys tuomioistuimessa tapahtuvasta rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta.¹²⁵ Vastuu siitä, että rikosoikeudellinen vastuu toteutuu, on ensisijaisesti syyttäjällä. Asianomistajan syyteoikeus on toissijaista. Syyttäjällä on myös pääasiallinen vastuu asian selvittämisestä.¹²⁶ Rikosprosessi on luonteeltaan indispositiivista, mutta vuoden 2015 alusta laissa säännelty syyteneuvottelu on ollut tietyin edellytyksin mahdollinen. Kysymys on tältä osin joko varsinaista oikeudenkäyntiä edeltävästä syyttäjävetoisesta menettelystä, jossa syyttäjä voi epäillyn tunnustuksen nojalla rajoittaa esitutkintaa muiden epäiltyjen rikosten osalta, tai sitten normaalia rikosoikeudenkäyntiä kevyemmästä tunnustamisoikeudenkäynnistä.¹²⁷

Siviili- ja rikosprosessin keskeinen ero, riidattomia hakemusasioita lukuun ottamatta, hallintoprosessiin on niiden selkeässä kaksiasianaisuudessa ja asianosaisuuden selkeydessä itsessään. Riita-asiassa *todistustaakka* ei jakaudu muodollisen asianosaisaseman perusteella, kuten OK 17:2.1 §:stä ilmenee. Rikosasiassa kantajan (syyttäjän) on OK 17:3.1 §:n mukaan näytettävä ne seikat, joihin hänen rangaistusvaatimuksensa perustuu. HOL:ssa ei ole siviili- ja rikosprosesseja vastaavia tai muitakaan todistustaakkasäännöksiä, mutta joidenkin asiaryhmien erityislainsäädännössä tai muuten vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön perustuen niitä on.¹²⁸ Mikäli hallintoprosessissa jokin merkityksellinen tosiseikka jää puutteellisen selvityksen varaan, hallintotuomioistuin joutuu yleensä ottamaan kantaa todistustaakan jakautumiseen asian ratkaisemiseksi.¹²⁹

Hallintoprosessissa *hallintotuomioistuimen ja osapuolten roolit* vaihtelevat lainkäyttöasia- ja asiaryhmäkohtaisesti ja niiden sisälläkin riippuen mm. asian laadusta ja osapuolten edellytyksistä ajaa asiaansa. Myös se, kuka voi toimia asianosaisena, vaihtelee hallintoprosessissa riippuen kulloinkin kysymyksessä olevan oikeussuhteen sisällöstä.¹³⁰ Yleistäen voidaan kuitenkin katsoa erityisesti viranomaisen, mutta myös asianosaisen, roolin jääneen hallintoprosessissa vähäisemmäksi verrattuna siviili- ja rikosprosesseihin.¹³¹ HOL:n esityölausumien on nähty vahvistaneen rooli-periaatteiden merkitystä hallintoprosessissa.¹³²

Tuomioistuimen tutkimisvallan osalta siviili-prosessissa vireillepanija määräämisperiaatteen mukaisesti määrää tutkittavan asian rajat.¹³³ Rikosprosessissa syyttäjän, ja mahdollisesti asianomistajan, esittäjä teonkuvaus määrittää teon, josta tuomioistuin voi tuomita rangaistuksen.¹³⁴ Hallintoprosessissa taas asian vireilletuloa hallintotuomioistuimessa useimmiten edeltänyt hallintomenettely ja siinä annettu ratkaisu määrittävät vaatimusten ohella tutkittavaa asiaa ja laajentavat huomioitavaa selvitystä ohi osapuolten oikeudenkäynnissä esittämän selvityksen. *Oikeusvoimavaikutuksella* ei ole hallintoprosessissa samanlaista vireillepano-oikeutta rajoittavaa vaikutusta kuin siviili- ja rikosprosesseissa.¹³⁵ Siviili- ja rikosprosesseihin kuuluu olennaisilta osin, varsinkin asioiden ollessa riitaisia, *suullisuus*. Hallintoprosessi on taas riitaisissakin asioissa joi-takin asiatyyppejä (esim. vastustettu huostaanotto ja turvapaikka-asioissa hakijan uskottavuus) lukuun ottamatta pääsääntöisesti *kirjallista*.¹³⁶

Näyttökynnys on hallintoprosessissa lainmukaisuustavoitteen velvoittamana lähtökohtaisesti korkea. Myös rikosasioissa syyksilukevan tuomion edellyttämä näyttökynnys on korkea eli kynnyksen ylittyminen edellyttää sitä, että syytetyn syyllisyydestä ei jää varteenotettavaa epäilystä. HOL:ssa tai hallinto-oikeudellisessa doktriinissa ei ole rikos- ja riitaprosesseja vastaavasti määritelty näyttökynnystä tai -kynnyksiä, mutta asiaryhmäkohtaisesti erityislainsäädäntö tai oikeuskäytäntö saattaa niitä sisältää.¹³⁷

Näyttökynnykseen voi vaikuttaa myös näytönarvioinnin suorittamiseen liittyvät seikat. Hallintoprosessi on pääsääntöisesti kirjallista, eikä siinä edellytetä rikosprosessia vastaavasti henkilöto-distelun vastaanottamista ensisijaisesti suullisesti. Näin ollen esimerkiksi kirjalliset lausumat voidaan lähtökohtaisesti huomioida suoraan selvityksenä ilman pyrkimystä kuulla henkilöä ensin suullisesti. Eroa on myös edellä todetusti selvitysvastuun (todistustaakan) jakautumisen osalta. Yleensä asianosaisella on hallintoprosessissa vähintään myötävaikuttamisvelvollisuus asian selvittämiseen ja sen laiminlyönti voi johtaa asian ratkaisemiseen hänen vahingokseen, vaikka täyttää selvitystä asiassa ei olisi saatukaan.¹³⁸ Näiden prosessierojen takia samaa asiaa koskeva rikossyyte voi tulla hylätyksi, kun taas hallintoprosessissa asianosaisen valitus ei välttämättä johda viranomaisen valituksenalaisen päätöksen kumoamiseen.¹³⁹



2 Hyvän päätöksen perusteet

2.1 Päätöksen rakenteesta

2.1.1 Resiitti eli kertoelmaosa

Ratkaisun tulee olla rakenteeltaan selväpiirteinen.¹⁴⁰ Rakenteen osalta olennaista on huolehtia päätöksen selkeydestä niin, että päätös on johdonmukaisesti jaettu ja helposti luettava.¹⁴¹ Mikäli asia on laaja, käytetään väliotsakkeita ja selvitetään ratkaisun lähtökohtia.¹⁴² Päätöksestä on muun ohella käytävä ilmi osapuolten vaatimukset ja tarpeellisilta osiltaan niiden perustelut sekä tarpeellisilta osiltaan selostus asiassa saaduista selvityksistä (HOL 86.1 §). Kertoelmaosa, jossa selostetaan asian käsittelyn aikaisemmat vaiheet ja vaatimukset, tunnetaan myös nimellä selosteosa tai resiitti.¹⁴³ Editoimalla tehty resiitti on ajattelun ja analyysin väline. Sen tekeminen on ehdottoman tarpeellista ja se on esittelijän/tuomarin ammattitaidon osoitus.¹⁴⁴ Kertoelma yksilöi oikeudenkäynnin kohteen, toimii perustelujen ja päätöslauselman johdantona ja siten helpottaa tuomion perusteluiden ymmärtämistä.¹⁴⁵ Kertoelmassa keskitytään ratkaisun kannalta merkityksellisten seikkojen selostamiseen. Kertoelmassa on kysymys tiivistelmästä, joten asian ratkaisun kannalta tarpeettomien yksityiskohtien puuttuminen on sen tarkoitukselle luonteenomaista.¹⁴⁶

Tarkoituksenmukaisin tapa laatia selostus riippuu kulloinkin käsiteltävänä olevasta asiasta, asiaryhmästä ja selvityksen laadusta. Kysymys on pääsääntöisesti selostuksista eikä esimerkiksi valituskirjelmän sanatarkasta toistamisesta. Vaatimusten perusteluiden esittämisessä otetaan huomioon, että hallintotuomioistuimen on 79 §:n mukaan päätöksessään annettava ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin ja harkittava kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päätettävä, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa.¹⁴⁷

Vaatimusten perusteita ei selosteta yksityiskohtaisesti, ellei se ole tarpeen esimerkiksi annetun ratkaisun perustelemiseksi.¹⁴⁸ Päätösten (pääsääntöinen) julkisuus huomioon ottaen joskus on aiheellista arvioida, mitä kertoelmassa on kerrottavissa ja mitä on ehkä perusteltua jättää kirjaamatta.¹⁴⁹ On kuitenkin sinänsä täysin selvää, että ratkaisun kannalta olennaisia seikkoja ei tule perusteluissa sivuuttaa.

Hallinto-oikeuksien päätösten kertoelmaosaan on tavanomaisesti sisällytetty erillisen ”asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa” -otsikon alle



Päätöksen oikeusvaikutukset käyvät ilmi päätökseen sisältyvästä ratkaisusta.

tiedot oikeudenkäynnin aikana suoritetuista kuulemisista, osapuolten omatoimisesti mahdollisesti toimittamista lausumista sekä hallinto-oikeuden suorittamista selvittämistoimista. Tällaista päätöksen kohtaa ei ole mainittu erikseen HOL 86.1 §:ssä. Sen sijaan kohta vastaa HLL 7 ja HOL 6 lukujen otsikkoja ”Asian käsittely ja selvittäminen”. Kyseinen kohta palvelee ennen kaikkea osapuolten tiedon tarvetta prosessista.¹⁵⁰ Tässä yhteydessä ei yleensä ole syytä selostaa tarkemmin esimerkiksi lausumien sisältöä, ellei se ole esimerkiksi asian kehittymisen tai päätöksen ymmärrettävyyden vuoksi perusteltua.¹⁵¹ Valittajan vaatimukset ja niiden perustelut tulisi pääsääntöisesti todeta kootusti kerralla vaatimukset ja niiden perustelut -kohdassa (valitusperusteiden osalta poikkeuksina kunnallis-, alue- ja kirkollisvalitusasiat).¹⁵²

2.1.2 Ratkaisulauselmä

Hallintotuomioistuimen on päätöksessään annettava ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin (HOL 79 §). Viimeksi mainittua säännöstä on tulkittava laajasti, sillä oikeudenkäynnin osapuolten kannalta on tärkeää saada mahdollisimman kattavasti vastaus kaikkiin oikeudenkäynnin lopputuloksen kannalta merkityksellisiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin. Toisaalta tuomioistuimen ei tule laajentaa oikeudenkäyntiä ohi osapuolten vaatimusten.¹⁵³

Keskeisintä lopputuloksessa on sen asiallinen sisältö, josta käy ilmi, miten asia on ratkaistu. Sisällöllinen lopputulos sisältää ratkaisun siihen, mihin oikeudenkäynnin osapuolet ovat oikeutettuja tai velvoitettuja taikka miten ja miltä osin viranomaisen päätös kumotaan tai muutetaan.¹⁵⁴ Päätöksen oikeusvaikutukset käyvät ilmi päätökseen sisältyvästä ratkaisusta.¹⁵⁵ Tuomioistuimen tulee huolehtia siitä, että päätöksenteossa pysytään oikeudenkäynnin osapuolten vaatimusten sisällä sekä siinä oikeusriidan kohteen laajuudessa, joka määräytyy hallintoviranomaisen valituksenalaisesta päätöksestä.¹⁵⁶ Puutteellinen ratkaisulauselmä voi pahimmillaan johtaa siihen, että hallintotuomioistuimen päätös on mitätön ja täytäntöönpanokelvoton.¹⁵⁷



Jos asiassa on esitetty tosiseikoista ristiriitaista selvitystä, perusteluissa olisi mainittava siitä, miksi tiettyä seikkaa on pidetty totena ja tarvittaessa myös siitä, miksi jotain toista asiassa esitettyä seikkaa ei ole otettu ratkaisun pohjaksi.

2.1.3 Perustelut

Hallintotuomioistuimen on perusteltava päätöksensä. Perusteluista on ilmentävä sovelletut lainkohdat sekä se, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mihin oikeudelliseen päätelyyn ratkaisu perustuu (HOL 87.1 §).¹⁵⁸ Välipäätös voidaan perustella esittämällä pelkästään sovelletut lainkohdat, jollei asian luonne edellytä muita perusteluja (HOL 87.2 §).¹⁵⁹

Tuomioistuin joutuu oikeudellista ratkaisua tehdessään ottamaan kantaa siihen, mitä on tapahtunut (faktaelementti) ja siihen, miten tapahtunut on oikeudellisesti arvioitava (normielementti).¹⁶⁰ Asiassa esitettyjen selvitysten arviointi on osa päätöksen perustelua erityisesti siltä osin kuin asiassa on riidanalaisia seikkoja. Jos asiassa on esitetty tosiseikoista ristiriitaista selvitystä, perusteluissa olisi mainittava siitä, miksi tiettyä seikkaa on pidetty totena ja tarvittaessa myös

siitä, miksi jotain toista asiassa esitettyä seikkaa ei ole otettu ratkaisun pohjaksi.¹⁶¹ Myös näytön arviointi on siten perusteltava niissä asiaryhmissä ja tapauksissa, joissa hallintotuomioistuin joutuu arvioimaan keskenään riitaisia tapahtumankulkuja.¹⁶² Lisäksi hallintoasioissa joudutaan joissakin tapauksissa analysoimaan myös tulevaan suuntautuvia vaikutuksia.¹⁶³

Parhaimmillaan perusteluissa selvitetään johdonmukaisesti päätökseen johtanut juridinen päätteilyketju. Hyvin laaditut perustelut herättävät ja ylläpitävät luottamusta tuomioistuimiin ja oikeudellisen vallan käyttöön.¹⁶⁴ Perustelemisella pyritään antamaan kunnon mahdollisuus arvioida ratkaisun oikeellisuutta. Tuomioistuin ei voi puolustautua kritiikiltä sillä, etteivät sen julkituomat perustelut itse asiassa olleetkaan ratkaisun ”todelliset perustelut”.¹⁶⁵ ”On katsottava” -tyyppinen perustelu ei siis enää riitä.¹⁶⁶



Päätöksen perustelut ovat alisteisia päätökseen sisältyvälle ratkaisulle.

Päätöksen perustelut ovat alisteisia päätökseen sisältyvälle ratkaisulle. Tosin perusteluihin saattaa poikkeuksellisesti sisältyä toteamus, joka on esitetty ohimennen tai ylimääräisenä huomautuksena siten, että tuomioistuimen ratkaisu ei perustu siihen.¹⁶⁷ Perustelut on tarkoituksenmukaisinta aloittaa mahdollisista toimivaltaväitteistä ja muista prosessuaalisista kysymyksistä, jos sellaisia on jouduttu ratkaisemaan ratkaisuosassa. Mahdollisia oikeudenkäyntikuluvaatimuksia koskevat osat jätetään viimeisiksi.¹⁶⁸

Perusteluissa on esitettävä oikeussäännöt, joiden nojalla päätös on tehty. Päätös ei voi perustua viranomaisen määräyksiin tai ohjeisiin.¹⁶⁹ Sovelletujen lainkohtien lisäksi perusteluissa on välttämätöntä esittää muut päätösharkintaan vaikuttaneet tai siinä sovelletut oikeudelliset perusteet, kuten vakiintuneet oikeusperiaatteet ja sitova oikeuskäytäntö (EIT ja EUT). *Tarpeen mukaan* myös muut päätökseen vaikuttaneet oikeudelliset argumentit, kuten sovelletun lain esityöt ja vakiintunut kotimainen oikeuskäytäntö, kuuluvat päätöksen perusteluissa esitettäviin oikeudellisiin perusteisiin.¹⁷⁰

Oikeustieteeseen viittaaminen on asianmukaista ja välttämätöntä lähinnä niissä tilanteissa, joissa päätöksen argumentaatio tärkeältä osalta perustuu sellaiseen oikeuskirjallisuuden yksilöityyn kannanottoon, jota ei voida selkeästi palauttaa lakiin tai muihin oikeustiedettä ensisijaisempiin oikeuslähteisiin.¹⁷¹ Sellaiset oikeustapauksen yhteydessä ratkaistavat ongelmat, joiden osalta oikeustila on selvä, eivät yleensä kaipaa oikeuskirjallisuuteen viittaavia perusteluja.¹⁷² Koska oikeudellisille ratkaisuille on tyypillistä tilannesidonaisuus, oikeuskäytännön käytössä oikeuslähteenä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, mihin oikeuskysymykseen tuomioistuin ratkaisussaan ottaa kantaa ja millaiseen prosessuaaliseen asetelmaan ja päätöksentekotilanteeseen juuri tämä kannanotto liittyy. Myös hyödynnettävän ratkaisun luonteeseen on kiinnitettävä huomiota.¹⁷³

Seikoilla tarkoitetaan päätökseen välittömästi vaikuttavia tosiseikkoja. Selvitykset sisältyvät valitukseen, lausuntoihin ja muuhun oikeudenkäyntiaineistoon. Asiassa esitettyjen selvitysten arviointi on osa päätöksen perustelua erityisesti siltä osin kuin asiassa on riidanalaisia seikkoja. Jos asiassa

on esitetty tosiseikoista ristiriitaista selvitystä, perusteluissa on mainittava siitä, miksi tiettyä seikkaa on pidetty totena ja tarvittaessa myös siitä, miksi jotain toista asiassa esitettyä seikkaa ei ole otettu ratkaisun pohjaksi. Tuomioistuimen on otettava kantaa kaikkiin asian kannalta merkityksellisiin selvityksiin. Kannan ottaminen kaikkiin valituksen perusteluihin ei kuitenkaan aina ole tarpeen eikä mahdollista.¹⁷⁴ Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun hallintotuomioistuin kumoaa valituksen kohteena olevan päätöksen menettelyvirheen perusteella. Päätökseen johtaneen oikeudellisen päättelyn tulee ilmetä riittävän selkeästi päätöksen perusteluista.¹⁷⁵

Perustelujen ydinsisältöön kuuluvassa oikeudellisessa päättelyssä tuomioistuin esittää, miten se on tehnyt ratkaisunsa oikeudellisten perusteiden ja tosiseikkoja koskevan informaation perusteella. Oikeudellisen päättelyn toisena perusosana on päätöksenteon kannalta relevantin selvityksen ja sen oikeudellisen merkityksen arviointi päätösharkinnassa. Päättelyprosessia, ratkaisun muodostumisen perusteita ja päätösharkinnassa mahdollisesti esillä olleita vaihtoehtoja on mahdollista selvittää avointa ja monipuolista argumentointia käyttämällä.¹⁷⁶ Vakuuttava perustelemine edellyttää erityyppistä punnintaa niin sanotun loogisen johtamisen sijaan, mikäli sovellettava säännös on joustava ja tulkinnanvarainen tai tapauksen tosiseikat ovat näytöllisesti ongelmallisia. Kiperissä tulkintatilanteissa valittu normi

ja sille annettu sisältö on perusteltava sekä päätettävä huomioon otettavista oikeudellisesti relevanteista tosiseikoista ja perusteltava myös tämä valinta.¹⁷⁷ Kulukorvausarvioinnissa on tarvetta toisinaan eritellä varsin seikkaperäisestikin lopputulokseen johtaneita syitä.¹⁷⁸

Päätöksen perustelut sisältävät osapuolille tärkeää informaatiota ratkaisuun keskeisesti vaikuttaneista seikoista ja argumenteista, minkä lisäksi ne ohjaavat hallinnollista päätöksentekoa. Etenkin oikeudenkäynnin osapuolten kannalta perustelujen keskeinen tehtävä on esittää informaatiota päätöksen perusteista.¹⁷⁹ Perusteluilla voidaan ohjata laajemminkin viranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä.¹⁸⁰ Tämä ohjausvaikutus on kuitenkin lähinnä vain tosiasiallinen, koska oikeusvoimavaikutus ei kohdistu päätöksen perusteluihin eikä perusteluilla ole itsenäisiä oikeusvoimavaikutuksia.¹⁸¹

Perustelemisella voidaan välttää ratkaisun perustuminen ylimalkaiseen tai virheelliseen yleisnäkemykseen asiasta. Ratkaisun kunnollinen perustelemine edistää siten myös prosessin varmuustavoitteen toteutumista. Myös muutoksenhakutuomioistuimen on helpompaa tutkia ratkaisun oikeellisuutta, mikäli perustelut ovat selkeät.¹⁸² Tässä yhteydessä on syytä mainita tuomioistuimen itsekontrolli, jota käsitellään tässä käsikirjassa jäljempänä alaluvuissa 2.3.3.3, 2.4.5, 2.4.7 ja 2.4.8.

2.1.4 Muut tiedot

Päätöksestä on muun ohella käytävä ilmi tuomioistuimen nimi ja päätöksen päiväys, päätökseen tekoon osallistuneiden nimet (pätöksen tehneet hallintotuomioistuimen lainoppineet jäsenet ja muut jäsenet sekä asian esittelijä tai tieto siitä, kuka lainoppineista jäsenistä on esitellyt asian), ilmoitus mahdollisesta äänestyksestä, jolloin äänestyslausunnot on liitettävä päätökseen, ilmoitus esittelijän mahdollisesta eriävästä mielipiteestä, jolloin eriävä mielipide on liitettävä päätökseen, sekä ilmoitus tuomioistuinmaksusta. Vaihtoeikaisesti, jos päätös on maksuton, tämän tulee ilmetä päätösasiakirjasta. Jos hallintotuomioistuimen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla,

päätöksessä on ilmoitettava, mihin säännökseen valituskielto perustuu.¹⁸³

Päätöksiin merkitään tunnistetietoina myös asian diaarinumero ja päätösnumero sekä se, mitä asiarhymää asia koskee, vaikka näiden tietojen merkitsemistä päätökseen ei olekaan säädetty HOL:ssa. Jos kysymyksessä ei ole valitusasia, tulee päätöksestä ilmetä, mistä oikeussuojakeinosta (esim. hallintoriita) asiassa on kysymys. Päätöksestä tulisi ilmetä myös hallintotuomioistuimen asiassa tekemät välipäätökset samoin kuin suullinen käsittely, jos sellainen on järjestetty. Päätökseen merkitään myös osapuolen mahdollinen avustaja sekä lakimääräinen edustaja.¹⁸⁴

2.2 Päätöksen ratkaisu

2.2.1 Ratkaisutyytit

Hallintotuomioistuin voi hyväksyä tai hylätä valituksen tai jättää sen tutkimatta kokonaan tai osittain.¹⁸⁵ Päätöksessään tuomioistuin voi: 1) pysyttää valituksen kohteena olevan päätöksen, 2) kumota valituksen kohteena olevan päätöksen, 3) palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi, 4) muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä tai 5) siirtää valituksen toimivaltaiseen viranomaiseen tai tuomioistuimeen.

Edellä mainituista kaikki ratkaisutyytit koskevat yleisesti vain hallintovalitusasioita. Esimerkiksi kunnallis-, alue- ja kirkollisvalitusasioissa pääsääntönä on, että valitus joko jätetään tutkimatta tai hylätään valitus taikka hyväksytään valitus kumoamalla viranomaisen päätös.

KHO 2014:189: Kunnallisvalituksen kassatorisen perusluonteen vuoksi HAO voi antaessaan ratkaisun valitukseen lähtökohtaisesti joko pysyttää muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen sellaisenaan tai kumota sen kokonaan. HAO ei siten voi muuttaa valituksen kohteena olevaa kunnan toimielimen tekemää päätöstä. Näin ollen hallinto-oikeuden toimivaltaan ei ole kuulunut sen vahvistaminen, että A Oy on valittava tarjouskilpailun voittajaksi. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden on tullut jättää A Oy:n kyseinen vaatimus tutkimatta.¹⁸⁶

Valituksen hylkääminen merkitsee samalla, että hallintotuomioistuin pysyttää valituksen kohteena olevan päätöksen (HOL 81.1 § 1 kohta).¹⁸⁷ Tuomioistuin ei voi vahvistaa lainmukaiseksi sellaista, mitä oikeudenkäynnissä ei ole käsitelty.¹⁸⁸

Valituksen hylkääminen ei siten välttämättä tarkoita sitä, että valituksen kohteena oleva päätös on hallintotuomioistuimen arvion mukaan lainmukainen siltäkin osin kuin valitus ei ole kohdistunut päätökseen.¹⁸⁹ Hallintolainkäytön perimmäisenä kohteena on arvioida muutoksenhaun alaisen päätöksen lainmukaisuus valituksen asettamissa prosessuaalisissa rajoissa.¹⁹⁰

Valituksen hyväksyessään hallintotuomioistuin yleensä *kumoo* valituksen kohteena olevan päätöksen (HOL 81.1 § 2 kohta). Hallintopäätöksen kumoaminen merkitsee, että päätöstä ei enää oikeudellisessa merkityksessä ole eikä päätöksellä ole sillä tarkoitettuja oikeusvaikutuksia. Päätöksen kumoamisen perusteena voi olla päätöksen aineellisoikeudellinen lainvastaisuus, harkintavallan väärinkäyttö ja olennainen menettelyvirhe.¹⁹¹

Hallintotuomioistuin voi kumota valituksen kohteena olevan päätöksen myös ehdottoman prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi. Tällöin kyse voi olla esimerkiksi siitä, että hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella ei ole ollut toimivaltaa päätöksen tekemiseen. Hallintotuomioistuin voi ehdottoman prosessinedellytyksen puuttumisen perusteella kumota valituksen kohteena olevan päätöksen oma-aloitteisesti silloinkin, kun valituksessa on vaadittu vain päätöksen muuttamista tai sen osittaista kumoamista.¹⁹²

Kun hallintopäätökseen on haettu muutosta hallintovalituksella, hallintotuomioistuin voi valituksen hyväksyessään myös *muuttaa* valituksen kohteena olevaa päätöstä (HOL 81.1 § 3 kohta).

Käytännössä hallintovalituksen hyväksyminen ei välttämättä johda lainvastaisen päätöksen muuttamiseen, sillä päätöksen muuttaminen voi edellyttää asian hallinnollista selvittämistä ja hallinnollista harkintavallan käyttöä. Nämä tehtävät eivät kuulu tuomiovallan käyttöön.¹⁹³

KHO 2020:128: Valitusmahdollisuuden avaaminen ei merkinnyt sitä, että viranomaiselle kuuluvaa nimitysharkintavaltaa siirtyisi valitusta käsittelevälle tuomioistuimelle. Tuomioistuimen tehtävänä oli valituksen perusteella valvoa, että viranomaisen on käyttänyt harkintavaltansa lainmukaisesti. Tuomioistuin ei sen sijaan voi korvata viranomaisen nimitysharkintaa omallaan. Nimittävä viranomaisen oli voinut hakijoiden ansioista ja niiden vertailusta esitetyn perusteella kokonaiharkinnan perusteella pitää B:tä A:ta ansioituneempana virkaan. Valtioneuvosto oli tehnyt päätöksensä harkintavaltansa rajoissa. Päätös ei ollut yleiset nimitysperusteet sisältävän PeL 125.2 §:n vastainen eikä muutenkaan lainvastainen. Valitus hylättiin.

Hallintovalitus on luonteeltaan reformatorinen. Hallintoprosessin vakiintuneena lähtökohtana on se, että hallintotuomioistuimella on päätösvaltansa rajoissa velvollisuus puuttua hallintopäätöksessä olevaan virheeseen paitsi kumoamalla se, myös muuttamalla sitä.¹⁹⁴ Tällainen niin sanottu oikaisupakko ei kuitenkaan ole rajoitukseton.¹⁹⁵ Sen sijaan kunnallis-, alue- ja kirkollisvalitukset ovat edellä todetuin tavoin luonteeltaan kassatorisia.¹⁹⁶

HOL 81.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa tuomioistuin hylkää valituksessa esitetyn

vaatimuksen ja valituksen kohteena oleva päätös pysyy tältä osin voimassa.¹⁹⁷

Asian palauttaminen uudelleen käsiteltäväksi voi joissain tilanteissa tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun valituksenalaista päätöstä rasittaa menettelyvirhe.¹⁹⁸ Kokonaisharkinta kuuluu osassa tapauksia nimenomaan asiassa toimivaltaiselle hallintoviranomaiselle siten, että seurauksena voi olla asian palautus. Hallintotuomioistuin ei siis saa ryhtyä hallintoviranomaiseksi.¹⁹⁹

Jos valitus on erehdyksessä toimitettu hallintotuomioistuimelle, jonka toimivaltaan asian käsittely ei kuulu, se voi HOL 18 §:n mukaisesti *siirtää asian* toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle tai viranomaiselle. Siirrosta ei selvissä tapauksissa aina tehdä päätöstä, mutta jos tuomioistuin tekee päätöksen valituksen tutkimatta jättämisestä ja asian siirtämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle, päätös on valituskelpoinen.²⁰⁰

Valitus jätetään tutkimatta, jos oikeudellisia edellytyksiä sen tutkimiselle ei ole. Tästä säädetään tarkemmin HOL 81.2 §:ssä, jossa oleva luettelo ei ole tyhjentävä. Hallintotuomioistuimen on otettava tutkimatta jättämisen edellytykset huomioon oma-aloitteisesti.²⁰¹

Valituksen peruuttaminen johtaa siihen, että ainakin pääasian käsittely *raukeaa*. Tällöin tuomioistuin antaa asiassa päätöksen, jossa todetaan asian raukeaminen sekä se, mihin raukeaminen perustuu. Asian käsittely voi raueta muistakin syistä kuin valituksen peruutuksen johdosta. Esimerkiksi valittajan kuolema kesken prosessin

tai oikeussuojan tarpeen poistuminen muutoin voi johtaa asian raukeamiseen, mutta tällöin tulee ottaa huomioon, että joissain tapauksissa HOL 29 §:ssä säädetty asianosaisseuraanto voi olla mahdollinen.²⁰²

2.2.2 Ratkaisun ymmärrettävyys

Päätöstä laadittaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että päätös on sisällöltään johdonmukainen ja helposti luettavissa.²⁰³ Tuomarin eettisissä periaatteissa vuodelta 2012 on ilmaistu muun ohella seuraavia käsityksiä ammattieettisesti keskeisistä menettelytavoista lainkäyttötoiminnassa:

”Tuomari kiinnittää huomiota selkeään suulliseen ja kirjalliseen ilmaisuun sekä kuuntelemisen taitoon.

(---)

Tuomari pyrkii laatimaan tuomioistuimen ratkaisun niin, että se on selkeä, seikkaperäinen ja ymmärrettävä.”²⁰⁴

Oletus perustelujen myönteisistä vaikutuksista perustuu pitkälti siihen, että päätöksen lopputuloksen perustelut kirjoitetaan ymmärrettävästi ja avoimesti.²⁰⁵ Päätöksen tulee muodostaa johdonmukainen ja helposti ymmärrettävä kokonaisuus. Hallintotuomioistuimen päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, miten asia on ratkaistu, millä perusteilla päätös on tehty ja mikä on sen lopputulos.²⁰⁶ Perusteluissa on siis nimenomaisesti vastattava kysymykseen ”miksi”. Logiikka, jolla tuomioistuin on soveltanut lain säännöksiä kyseisen tapauksen tosiseikkoihin, on käytävä ilmi perusteluista hyväksyttävällä ja ymmärrettävällä tavalla. Riittävää ei ole vain luetella säännöksiä, joiden



Perusteluiden selvyys kärsii tarpeettomasta monisanaisuudesta, toisin sanoen asian kannalta merkityksettömien seikkojen merkitsemisestä.

soveltamiseen ratkaisu perustuu, vaan on kerrottava, miksi ja millä tavalla näitä säännöksiä on käsiteltävänä olevassa asiassa sovellettu.²⁰⁷ Perustelut on lähtökohtaisesti laadittava niin selkeästi ja avoimesti, että asianosaiset, joilla yleensä ei ole oikeudellisia erityistietoja, pystyvät ymmärtämään sekä päättelyn perusteet että niistä johdetun lopputuloksen. Nämä vaatimukset korostuvat, mikäli valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen perustelut ovat puutteelliset.²⁰⁸

Syynä päätöksen vaikeatajuisuuteen voi olla perusteluiden rönsyilevä ja epätäsmällinen kirjoitustapa tai vaikeaselkoinen juridinen virka- ja ammattikieli.²⁰⁹ Ymmärrettävä yleiskieli, lyhyet ja yksinkertaiset lauserakenteet, tuomioistuimen ”pedagoginen asennoituminen” ja kysymyksenasettelu edesauttavat päätöksen ymmärrettävyyttä.²¹⁰ Yleiskieli on kirjakielen normien mukaista kieltä, jossa käytetään vain yleisesti tunnetuksi

tiedettyä sanastoa ja joka on virkerakenteeltaan yksinkertaista.²¹¹ Vaikka aidosti vaikeiden asioiden osalta lain vaatimukset täyttävä ratkaisu ei välttämättä ole jokaisen maallikon ymmärrettävissä, on pyrittävä tiedonkulun ja kaikkien tahojen luottamuksen kannalta optimaaliseen tulokseen.²¹² Perusteluiden selvyys kärsii tarpeettomasta monisanaisuudesta, toisin sanoen asian kannalta merkityksettömien seikkojen merkitsemisestä.²¹³

Päätöstä muotoiltaessa on tärkeää pitää mielessä tekstin vastaanottaja sekä mieltä tekstiin tarkoitusta ja sitä, miten se mielletään ja ymmärretään. Tämän lähestymistavan myötä heidänkin, jotka eivät tunne lakia niin hyvin, on helpompi ymmärtää ja vakuuttua tuomioistuimen perusteluista. Jos asiassa on tarpeen käyttää oikeustieteellisiä termejä, näiden termien merkitykset tulee selittää selkokielellä.²¹⁴

2.3 Hallintoprosessissa annettavan päätöksen perustelevinen

2.3.1 Aineelliset vaatimukset

Yleisesti termillä perustelevinen tarkoitetaan tässä yhteydessä perustelujen julkituomista päätöksessä ja vastaavasti perusteluilla julkituotuja perusteita, syitä ja päättelyä. Julkituotujen perustelujen avulla tuomioistuin argumentoi sitä, miksi päätöksessä on päädytty johtopäätöksestä/ratkaisuosasta ilmenevään lopputulokseen, joka tuomioistuimen käsityksen mukaan on oikea. Perustelujen avulla asianosaiset ja muut tuomioistuimen päätösten kohderyhmät pyritään saamaan vakuuttuneiksi siitä, että ratkaisu perustuu lakiin ja on oikeudenmukainen. Perusteluilla ei yritetä väittää, että lopputulos olisi ehdottomasti ainoa oikea ratkaisu oikeusriitaan, vaan niiden avulla pyritään osoittamaan, että ratkaisu on eri vaihtoehdoista paras mahdollinen.²¹⁵

Hallintotuomioistuimen perustehtävänä on PL 3.3 §:n mukaisesti tuomiovallan käyttö. Tuomiovallan käyttöön perustuvia hallintoprosessissa annettavia päätöksiä koskeva perussäännös on HOL 80 §. Pykälän 1 momentin mukaan asian käsittelyn lopettavan hallintotuomioistuimen ratkaisun nimikkeenä on päätös. Pykälän 2 momentin mukaan muun kuin asian käsittelyn lopettavan ratkaisun nimikkeenä on välipäätös.²¹⁶ Välipäätöksiä ovat hallintotuomioistuimen prosessinjohtoa ja oikeudenkäyntimenettelyä sekä sivuvaatimuksia koskevat ratkaisut. Ne voivat koskea esimerkiksi edunvalvojan määräämistä, suullisen käsittelyn tai katselmuksen järjestämistä, uhkasakon asettamista, lisäselvityksen rajoittamista tai pääasiaan liittyviä oikeudenkäynnin aikana tehtäviä

väliaikaisia päätöksiä, kuten täytäntöönpanomääräyksiä.²¹⁷ Hallintoprosessin terminologia poikkeaa tältä osin yleisestä lainkäytöstä, jossa OK 24:1 §:n mukaan pääasian ratkaisu riita-asiassa on tuomio. Lainkohdan mukaan tuomioistuimen muut ratkaisut ovat päätöksiä.²¹⁸

Hallintotuomioistuimen päätöksen keskeisen sisällön muodostavat tuomioistuimen ratkaisu ja sen perustelut.²¹⁹ HOL 79 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on päätöksessään annettava ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin. Tämän lisäksi päätöksestä on käytävä ilmi HOL 86 §:ssä edellytetyt tiedot. HOL 86 §:n esitöiden perusteella pykälässä ei ole tarkoitettu säännellä tarkasti päätöksen muotoa tai rakennetta eikä myöskään sitä, missä järjestyksessä asiat mainitaan päätöksessä. Päätöstä laadittaessa tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että päätös on sisällöltään johdonmukainen ja helposti luettavissa.²²⁰

Mainittujen lainkohtien lisäksi päätöksen sisältöä velvoittava säännös on päätöksen perustelevista koskeva HOL 87 §. Pykälän 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen on perusteltava päätöksensä. Perusteluista on ilmettävä sovelletut lainkohdat sekä se, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mihin oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu.²²¹ Lain esitöissä on 1 momentin osalta todettu, että seikoilla tarkoitetaan päätökseen välittömästi vaikuttavia tosiseikkoja. Momentissa tarkoitettut selvitykset puolestaan sisältyvät valitukseen, lausuntoihin ja muuhun oikeudenkäyntiaineistoon. Selvitysten

arviointi on osa päätöksen perustelua erityisesti siltä osin kuin asiassa on riidanalaisia seikkoja. Jos tosiseikoista esitetty selvitys on ristiriitaista, tuomioistuimen tulisi mainita perusteluissa siitä, miksi se on pitänyt tiettyä seikkaa totena ja tarvittaessa myös siitä, miksi jotain toista asiassa esitettyä seikkaa ei ole otettu ratkaisun pohjaksi. Tuomioistuimen on otettava kantaa kaikkiin asian kannalta merkityksellisiin selvityksiin. Perusteluissa ei kuitenkaan aina ole tarpeen eikä mahdollista ottaa kantaa kaikkiin valituksen perusteluihin.²²² Pykälän 2 momentin mukaan välipäätös voidaan perustella esittämällä pelkästään sovelletut lainkohdat, jolle asian luonne edellyttää muita perusteluja.²²³

HOL:n perustelemisvelvollisuussäännös eroaa jonkin verran oikeudenkäymiskaaren (OK 24:4 §) ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (ROL 11:4) vastaavista säännöksistä. Kysymys on perustelemisvelvollisuuden näkökulmasta asiallisesti siitä, että oikeudenkäymiskaaren ja rikosprosessilain säännöksissä edellytetään, että perusteluissa selostetaan myös, millä perusteella riitainen seikka on tullut näytetyksi tai jäänyt näyttämättä. On syytä huomata, että todettu eroavaisuus ei hallintoprosessin näkökulmasta tarkoita, että hallintotuomioistuinten ei tarvitsisi päätöksen perusteluissa avoimesti arvioida asiassa kirjallisesti tai muutoin saatua selvitystä (ts. näyttöä). Vaikka näytön arvioimisesta ei ole säädetty HOL:ssa muita prosessilakeja vastaavalla tarkkuudella, velvollisuus näytön arvioinnin perustelemiseen ilmenee lain esitöistä.²²⁴

Oikeus saada perusteltu päätös on yksi keskeisimmistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin

takeista, jotka PL 21.2 §:n mukaan turvataan lailla. HOL:n 87 § on saanut sisältönsä PL:n ohella muun muassa EIS:n 6(1) artiklasta ja POK 47 artiklasta, vaikka perustelemisvelvollisuutta ei niihin ole nimenomaisesti kirjattu.²²⁵ Asianosaisten oikeutta saada perusteltu päätös vastaa tuomioistuimen velvollisuus perustella ratkaisunsa.²²⁶ Perustelemisvelvollisuus ei ole riippuvainen päätöksen lopputuloksesta, joten sekä valituksen hyväksyvä että hylkäävä päätös on perusteltava. Kuten edellä on todettu, tuomioistuimen ei edellytetä vastaavan perusteluissaan kaikkiin esitettyihin perusteisiin. Riittävänä voidaan pitää perustelujen kohdistumista päätöksen lopputulokseen.²²⁷ Laajaa selvitystä sisältävä, monimutkainen ja epäselvä asia vaatii yksityiskohtaisemmat ja seikkaperäisemmät perustelut kuin yksinkertainen ja selkeä asia, jossa on esitetty vain vähän selvitystä. Lähtökohdana on myös, että asianosaisten valituksen hylkäävä päätös vaatii yksityiskohtaisemmat perustelut kuin yksityisen asianosaisten kannalta myönteinen päätös, joka ei ole mahdollisille toisille asianosaisillekaan kielteinen.²²⁸ On myös selvää, että tuomioistuimen linjaratkaisut edellyttävät niin sanottuja rutiinijuttuja laajempia perusteluja.

HOL 87.1 §:ssä mainittu tuomioistuimen päätösharkintaan perustuva oikeudellinen päättely kuuluu perustelujen ydinsisältöön. Perusteluissa on esitettävä, miten tuomioistuin on tehnyt ratkaisunsa oikeudellisten perusteiden ja asiassa tosiseikoista saadun selvityksen perusteella. Oikeudellisen päättelyn merkitys ja painoarvo voivat vaihdella ratkaistavana olevan asian luonteen ja erityispiirteiden mukaan, joten perustelujen riittävyyden arvioiminen on tapauskohtaista.²²⁹



Asiansaisten tulisi vakuuttua päätöksen perusteluista. Tämä edellyttää sitä, että esimerkiksi valittajan esittämiin valitusperusteisiin otetaan riittävän laajasti kantaa.

Julkaistua hallinto-oikeuksien tai muiden hallintotuomioistuinten päätösten perustelujen laatua tai laajuutta koskevaa oikeuskäytäntöä on saatavilla hyvin niukasti. On varsin turvallista sanoa, että perustelemisselvollisuuden noudattamiseen ei liity laajamittaisia ongelmia hallintotuomioistuimissa. On kuitenkin selvää, että perustelujen laadussa ja esittämistavassa on käytännössä tuomioistuin- ja ratkaisukokoonpanokohtaisia eroja.²³⁰

Edellä todetut perustelemisselvollisuutta ja päätösten sisältöä koskevat säännökset ovat väljiä. Tämä johtuu siitä, että perustelemistilanteet ovat lainkäytössä niin erilaisia, että yksityiskohtaisten säännösten antaminen ei olisi tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista. Perustelemisselvollisuutta koskevat säännökset määrittävät perustelujen vähimmäisvaatimukset, jolloin pääasia on ollut perustelemisselvollisuuden asettaminen.²³¹ Koska oikeus saada perusteltu päätös kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perustekijöihin, perustelujen asiasisältöä ja laatua määrittävät ensisijaisesti päätöksen kohteen tiedontarve ja oikeudet odotukset. Perustelut on siksi laadittava

niin selkeästi ja avoimesti, että asianosaiset pysyvät ymmärtämään sekä päättelyn perusteet että niistä johdetun lopputuloksen.²³²

2.3.2 Perustelujen kohderyhmät

Lähtökohta on selvä; päätöstä kirjoitettaessa on aina huomioitava vastaanottaja. Perustelujen vastaanottajilla voi olla tuomioistuinten ratkaisujen ja niiden perustelujen suhteen erilaisia odotuksia ja laatuvaatimuksia. Edellytykset perustelujen ymmärtämiseen vaihtelevat eri kohderyhmien välillä ja niiden sisällä, ja eri kohderyhmien tiedontarve on erilainen. Tiedolla siitä, ketkä päätöksen perusteluja tarvitsevat, on siten merkitystä harkittaessa esimerkiksi perustelujen rakennetta, laajuutta ja perusteluissa käytettävää kirjoitustapaa.²³³ Perustelujen kohderyhmä ylipäätään vaikuttaa keskeisesti siihen, minkälaiset kulloinkin ovat hyvät perustelut.²³⁴ Esimerkiksi laajassa kaava-asiassa päätöksen perustelujen kohderyhmänä ovat kaikki kaava-alueen sijaintikunnan jäsenet. On selvää, että näin laaja kohderyhmä on taustoiltaan, osaamiseltaan ja tiedoiltaan hyvin vaihtelevaa, mikä asettaa omat haasteensa perustelujen kirjoittajalle.

Päätös perusteluineen kirjoitetaan ensisijaisesti oikeudenkäynnin osapuolille sekä heidän asiamiehilleen/avustajilleen, kuitenkin erityisesti jutun hävinneelle osapuolelle.²³⁵ Oikeudet korostuvat oikeudenkäytössä ja päätösten perustelemissa, sillä oikeudenkäynnissä vaatimukset ja mahdolliset oikeudet konkreettisesti ratkaistaan. Oikeudenkäynnin ulkopuolisilla ei sen sijaan lähtökohdaisesti ole puhevaltaa asiassa.²³⁶ Asianosaisten tulisi vakuuttua päätöksen perusteluista. Tämä edellyttää sitä, että esimerkiksi valittajan esittämien valitusperusteisiin otetaan riittävän laajasti kantaa.

Asianosaisten lisäksi yksittäisen hallintolainkäytöpäätöksen perusteluista ovat erityisesti kiinnostuneita oikeudenkäynnin osapuolena olevan viranomaisen edustajat. Lisäksi virkamiehet ovat usein kiinnostuneita omaan hallinnonalaansa kuuluvien tai sitä sivuavien päätösten perusteluista. Muita selvästi tunnistettavia päätösten kohderyhmiä ovat esimerkiksi muut viranomaistahot ja tuomioistuimet, juristikunta, lainsäätäjät, tutkijat ja tiedotusvälineet. Tiedotusvälineiden kautta tieto tuomioistuinten ratkaisuista välittyy kansalaisille.²³⁷ Korkeimpien oikeuksien ennakkopäätösten kohderyhmänä on niin sanottu suuri yleisö, minkä vuoksi niiden päätökset ja tuomiot on tässä tarkoituksessa tarpeen kirjoittaa usein hieman eri lähtökohdista kuin alempien tuomioistuinten ensisijaisesti asianosaisille suunnatut ratkaisut.

Koska hallintoprosessin keskeisenä tarkoituksena on oikeusturvan antaminen hallintoasioissa, hallintoprosessin säännöksillä on pyritty yksityisen asianosaisen kannalta riittävän helppokäyttöiseen

ja joustavaan oikeudenkäyntimenettelyyn, joka ei tavallisesti edellytä oikeudellista koulutusta tai avustajan käyttämistä. Prosessi on asianosaiselle usein hyvin edullinen esimerkiksi riita-asian oikeudenkäyntimenettelystä tavallisesti aiheutuviin kustannuksiin verrattuna.²³⁸ Tästä lähtökohdasta hallintoprosessin ominaispiirteenä voidaan todeta olevan asianosaisen prosessaaminen ilman lainoppinutta avustajaa tai asiamiestä. Asianosaisista eli perustelujen tärkeimmästä kohderyhmästä suuri osa on yksityishenkilöitä. Päätöksen perustelemisen kannalta asetelman tekee usein haastavaksi se, että ratkaistavana oleva oikeuskysymys voi olla hyvin kiperä tai mahdollisesti erityisosaamista vaativa. Tästä huolimatta asianosaisella ei useinkaan ole oikeudellista osaamista tukenaan päätöksen perusteluja ja jatkamuutoksenhaun edellytyksiä arvioidessaan.

2.3.3 Perustelujen funktiot

Tuomioistuimen perustelujen funktioilla eli tehävillä tarkoitetaan syitä, joita silmällä pitäen ratkaisun asianmukaista perustelemista on pidettävä tarpeellisena. Kysymys on siitä hyödystä, jota perusteleminen on. Tieto perustelemisen funktioista auttaa kirjoittajaa muodostamaan käsitystä siitä, miten ratkaisut tulisi perustella eli millaiset olisivat ideaaliset perustelut. Tavoitteiden saavuttamista edesauttavien keinojen löytäminen edellyttää tietoa siitä, mihin päätösten perusteluisella pyritään ja mitä sillä voidaan saavuttaa. Tietämys mahdollistaa päätösesitystä kirjoittavalle tuomarille tai esittelijälle päätöksen perustelujen laadun jatkuvan ja kriittisen itsearvioinnin. Funktiotarkastelun avulla voidaan hahmottaa, kenelle päätökset perustellaan ja kuka tuomioistuimen



Puutteellisesti perustellun päätöksen uskottavuus ja legitimitetti on helpompi asettaa kyseenalaiseksi, vaikka itse lopputulos olisi arvioitavissa lainmukaiseksi ja muuten moitteettomaksi

perusteluja tarvitsee. Tällä on merkitystä perustelujen sisällön lisäksi myös esimerkiksi niiden soveliasta kieliasua pohdittaessa.²³⁹

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty erilaisia jaoteluja perustelujen funktioista.²⁴⁰ Mielenkiinnon kohteena oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ovat laajemmin olleet yleisten tuomioistuinten tuomioiden perustelujen funktiot ja perusteluille asetetut laatuvaatimukset, vaikka myös hallintolainkäyttöpäätösten osalta funktiotarkastelua on tehty. Hallintolainkäyttö ja yleisten tuomioistuinten lainkäyttö tähtäävät samoihin tavoitteisiin eli oikeusriidan ratkaisemiseen, oikeussuojan antamiseen sekä sen vahvistamiseen, mikä on asiassa lainmukaista.²⁴¹ Tästä lähtökohdasta johtuen myös hallintolainkäyttöpäätösten ja tuomioiden perusteluilla voidaan todeta olevan pääasiassa vähintäänkin samansuuntaiset funktiot. Liiallista prosessilajien välisten eroavaisuuksien korostamista onkin syytä välttää, sillä tuomion perustelemisen

funktioista esitetty soveltuu suurelta osin käytettäväksi myös hallintolainkäyttöpäätösten perustelemisessä. Tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden ja noudatettavien prosessisäännösten välillä on kuitenkin prosessilajista riippuen merkittäviä eroavaisuuksia. Tämän vuoksi myös hallintolainkäyttöpäätösten perustelemiseen kohdistuu prosessilajin erityispiirteistä johtuvia tarpeita ja vaatimuksia.

2.3.3.1 Justifikaatio- ja legitimitettifunktiot

Tuomarin tai esittelijän (ja laajemmin koko ratkaisukokoonpanon) on oikeusriitaa ratkaistessaan oikeutettava valitsemansa lopputulos ensin itselleen ja testattava sen oikeellisuutta niiden perusteiden valossa, joita lopputuloksen puolesta tai sitä vastaan on oikeudenkäynnin aikana esitetty tai voidaan esittää. Tuomioistuimen on lisäksi perusteltava päätöksensä eli ilmoitettava myös ulkopuolisille ratkaisun perustelut ja sitä

koskeva oikeudellinen päättely. Tätä tarkoittaen puhutaan perustelujen *justifikaatiofunktioista*. Ensisijaisesti perusteluilla on pyrittävä vakuuttamaan jutun hävinnyt osapuoli siitä, että asia on ratkaistu puolueettomasti ja asiallisesti sekä sisällöllisesti oikein. Kaikkien jutun asianosaisten ja muiden osapuolten vakuuttaminen edes seikka-peräisillä, avoimilla, keskustelevilla ja muutoinkin asianmukaisilla perusteluilla on usein vaikea tehtävä. Käytännössä tuomioistuimella ei kuitenkaan ole muuta keinoa yrittää vakuuttaa oikeudenkäynnin osapuolet ratkaisun oikeellisuudesta kuin sen perustelut.²⁴² Puutteellisesti perustellun päätöksen uskottavuus ja legitimitiitti on helpompi asettaa kyseenalaiseksi, vaikka itse lopputulos olisi arvioitavissa lainmukaiseksi ja muuten moitteettomaksi.²⁴³ Toisena keskeisenä vakuutettava tahona voidaan hallintolainkäyttöpäätösten osalta pitää korkeinta hallinto-oikeutta, jonka käsiteltäväksi juttu saattaa muutoksenhaun johdosta päätyä. Muutoksenhakeminen ei sellaisenaan osoita alemman oikeusasteen epäonnistumista. Hyvillä perusteluilla on muutoksenhaun yhteydessäkin se käytännön merkitys, että ne tarjoavat valituslupahakemuksen laatimiselle hyvät lähtökohdat sekä auttavat KHO:n asiaan perehtymistä ja mahdollisesti asian ratkaisemista.²⁴⁴

Päätösten perustelemisella on merkitystä yksittäistapauksellista vakuuttamista yleisemminkin oikeudenkäytön legitimitiitin turvaamisen kannalta (*legitimiteettifunktio*). Perusteluilla ratkaisujen oikeellisuudesta ja kohtuullisuudesta halutaan oikeudenkäynnin osapuolten lisäksi vakuuttaa myös oikeudenkäyntejä seuraava yleisö.

Oikeudenkäytön legitimitiitin voidaan todeta perustuvan entistä enemmän ratkaisujen tueksi esitettyjen perustelujen hyväksyttävyyteen. Tuomioistuinten legitimitiitti riippuu paljolti tuomioistuimista tulevista lopputuotteista eli hallintotuomioistuinten osalta niiden päätöksistä. Legitimiteetin osalta ei enää voida nojata muodolliseen auktoriteettiasemaan. Päätösten perusteleva mahdollistaa oikeudenkäytön kontrolloitavuuden, mikä on omiaan vahvistamaan luottamusta tuomioistuimiin ja koko oikeudenkäytön legitimitiittiä sekä vähentämään epäilyksiä ratkaisutoiminnan mielivaltaisuuksista.²⁴⁵

Eryyisesti hallintolainkäyttöpäätösten osalta kysymys on myös siitä, että yksittäistapauksessa jutun osapuolet ja laajemmin muutkin kansalaiset pystytään vakuuttamaan siitä, että hallintotuomioistuimet täyttävät heidän oikeusturvaodotuksensa. Justifikaatio- ja legitimitiettifunktioiden sijasta voidaan tässä tarkoituksessa puhua myös perustelujen oikeusturvafunktioista. Tällä tarkoitetaan perusteluille asetettua oikeusturva-tehtävää, joka vahvistaa yksilön ja kansalaisten oikeusturvaa suhteessa julkisen vallan käyttöön. Kun oikeudenkäynniltä edellytetään julkisuutta, läpinäkyvyyttä ja reiluuutta, perusteluilla tuomioistuimen on kyettävä osoittamaan, miten oikeusriita on ratkaistu ja millä perusteella. Lopputuloksen oikeellisuuden lisäksi kysymys on myös siitä, että oikeudenkäynnin osapuolet ja muu yleisö kokevat oikeusprosessin oikeudenmukaiseksi. Lisäksi riittävät ja monipuoliset perustelut voivat osaltaan vahvistaa oikeusturvaa ja vähentää jatko-muutoksenhaun tarvetta, mitä puutteelliset perustelut ovat omiaan lisäämään.²⁴⁶



Oikeusriidan vireilletulovaiheesta alkanut jutun osapuolten ja tuomioistuimen välinen kommunikaatio jatkuu päätöksen perusteluissa. Perusteluista oikeudenkäynnin osapuolet saavat tietoonsa, mihin seikkoihin ja selvityksiin tuomioistuin on ratkaisunsa asiassa perustanut.

2.3.3.2 Kommunikaatio- ja informaatiofunktiot

Perustelemisen *kommunikaatiofunktion* sisältö voidaan jakaa prosessinsisäiseen ja prosessinulkoiseen kommunikaatiofunktioon. Prosessin-sisäisellä kommunikaatiofunktiolla tarkoitetaan sitä informatiivista merkitystä, mikä päätöksen perustelemisella on jutun asianosaisille ja muille osapuolille sekä valituslupa- ja muutoksenhaku-tuomioistuimena toimivalle KHO:lle. Prosessin-ulkoisella kommunikaatiofunktiolla puolestaan tarkoitetaan sitä informatiivista merkitystä, mikä yksittäisten päätösten perustelemisella on muille kuin oikeudenkäynnin osapuolille.²⁴⁷

Etenkin oikeudenkäynnin osapuolten kannalta perustelujen keskeisenä tehtävänä on esittää informaatio päätöksen perusteista. Oikeusriidan vireilletulovaiheesta alkanut jutun osapuolten ja tuomioistuimen välinen kommunikaatio jatkuu päätöksen perusteluissa. Perusteluista

oikeudenkäynnin osapuolet saavat tietoonsa, mihin seikkoihin ja selvityksiin tuomioistuin on ratkaisunsa asiassa perustanut. Perusteluista käy myös ilmi, miten tuomioistuin on päätenyt päätöksen ratkaisuosasta ilmenevään lopputulokseen eli perusteluista käy ilmi oikeudellinen päättely. Suurin mielenkiinto tätä kohtaan luonnollisesti on jutun hävinneellä asianosaisella tai viranomaisella, jonka päätöksen hallintotuomioistuin on valituksen johdosta kumonnut. Kysymys on edellä todetun lisäksi siitä, mikä informatiivinen merkitys päätöksen perustelemisella on muutoksenhaku-tuomioistuimelle ja viime kädessä koko oikeus-yleisölle. Sen lisäksi, että perusteluilla oikeudenkäynnin osapuolille osoitetaan tehtyyn ratkaisuun johtanut tuomioistuimen oikeudellinen päättely, perustelut toimivat osapuolen näkökulmasta mahdollisen muutoksenhakemuksen laatimisen lähtökohtana. Hyvät perustelut ilmaisevat, mihin seikkoihin ja selvityksiin muutoksenhakijan on valituslupahakemuksessaan ja valituksessaan

syitä kiinnittää huomiota ja mistä seikoista hänen on esitettävä lisäselvitystä tai -perusteita. Merkitystä on myös sillä, että hallintotuomioistuimen päätöksen asianmukaiset perustelut helpottavat ja tehostavat muutoksenhakutuomioistuimen perehtymistä asiaan.²⁴⁸

Perustelemisen prosessinulkoinen *informaatiofunktio* sisältää tuomioistuinlaitoksen ratkaisujensa perustelujen kautta tapahtuvan kommunikoinnin oikeusyhteisön kanssa. Tuomioiden ja päätösten perustelut sisältävät tietoa paitsi tuomioistuin ratkaisukäytännöstä ja sen perusteista myös välillisesti yleisemminkin tuomioistuinlaitoksen toiminnasta. Perustellusti voidaan sanoa, että perustelut ovat usein tuomioistuimen ainoa tai ainakin käyttökelpoisin kommunikointiväline.²⁴⁹ Tuomareiden rajalliset mahdollisuudet osallistua yksittäisistä päätöksistä käytävään keskusteluun johtuvat lähtökohtaisesti jo päätösneuvotteluja koskevasta salassapitovelvollisuudesta.²⁵⁰ Perustelujen kautta päätökset avautuvat myös julkisuudelle, medialle ja sitä kautta myös suurelle yleisölle, mikä mahdollistaa päätöksenteon asianmukaisuuden arvioinnin ja tuomiovallan käytön sisällöllisen ja laadullisen valvonnan lisäksi myös ratkaisujen julkisen kontrollin ja kritiikin. Tämä edistää lainkäytön julkisuutta. Laadukkaat perustelut ovat omiaan ehkäisemään tuomioistuimen päätöksiä mahdollisesti koskevia epäluuloja ja väärinkäsityksiä.²⁵¹

2.3.3.3 Kontrollifunktio

Päätösten perustelemisen välttämättömyys perustuu oikeudenkäynnin osapuolten tarpeeseen kontrolloida tuomioistuimen päätöksen

lopputuloksen oikeellisuutta ja ratkaisun oikeudenkäynnin asianmukaisuutta (*kontrollifunktio*), minkä erityisesti myös muutoksenhakeminen mahdollistaa. Päätöksen oikeellisuuden ja tuomarin oikeudellisen päättelyn kontrollointi edellyttää perusteluissa annettavaa tietoa siitä, miten oikeudenkäynnissä esitetyt vaatimukset ja niiden perustelut, seikat, selvitykset ja oikeusnormit on päätöstä tehtäessä otettu huomioon ja miten ne ovat vaikuttaneet jutun lopputulokseen.²⁵²

Perusteluista tulisi olla pääteltävissä, vastaako sen lopputulos asiassa esitettyä prosessiaineistoa, onko tapauksessa merkityksellisten seikkojen kannalta sovellettu oikeita normeja ja onko niille annettu oikea merkityssisältö. Tässä tarkoituksessa perustelut mahdollistavat erityisesti oikeusturvan toteuttamisen kannalta sen arvioinnin, että päätösvaltaa on käytetty asianmukaisesti, esitetty selvitys on otettu riittävästi ja tasapuolisesti huomioon, vaatimukset on ratkaistu ja että päätös perustuu lakiin. Oikeudenkäynnin osapuoli voi edellä mainittuja seikkoja arvioidessaan harkita, kannattaako hänen hakea muutosta tuomioistuimen päätökseen. Jos perustelut ovat asianmukaiset, vakuuttavat ja ymmärrettävät, kielteisen päätöksen saanut osapuoli saattaa kuitenkin katsoa parhaaksi tyytyä päätökseen tai ainakin mukautua siihen. Jos taas perusteluista ei ilmene, miten tuomioistuin on arvioinut asiassa saatua selvitystä, tai tuomioistuimen oikeudellinen päättely, oikeudenkäynnin osapuolella ei ole mahdollisuutta kontrolloida ratkaisun oikeellisuutta.²⁵³

Perustelemisvelvollisuus mahdollistaa myös laajan oikeusyhteisön toimesta tapahtuvan

valvonnan, josta käytetään nimitystä demokraattinen kontrolli. Tällä tarkoitetaan kaikkien tuomioistuinlaitoksen toiminnasta kiinnostuneiden tahojen mahdollisuutta kontrolloida yleisellä tasolla tuomioistuinten ratkaisujen laillisuutta ja ratkaisuperusteiden hyväksyttävyyttä, tuomioistuimen riippumattomuutta ja puolueettomuutta sekä sitä, että tuomioistuimet pysyvät toimivaltansa puitteissa. Perustelemisvelvollisuus itsessään edistää oikeudenkäytön laillisuutta estäen mielivaltaa ja lisäten oikeusvarmuutta. Tässä mielessä lainkäyttötoiminnan tosiasiallista kontrollointia tärkeämpää on kontrollimahdollisuuden olemassaolo.²⁵⁴

Demokraattisessa yhteiskuntajärjestelmässä myöskään tuomioistuimet eivät voi käyttää kontrolloimatonta valtaa, sillä demokratian toteutuminen edellyttää tuomioistuinten ratkaisujen kontrolloitavuutta. Perusteluvollisuudella nähdään siten olevan myös yleisempiä, asian käsittelyyn ja päätösharkintaan vaikuttavia tehtäviä. Koska hallintotuomioistuimilla on tuomiovallan käyttäjinä kulloinkin ratkaistavana olevassa asiassa toimivalta vahvistaa, mitä asiassa on pidettävä voimassa olevan oikeuden mukaisena, perustelujen tehtävänä on myös osaltaan kontrolloida tuomiovallan käytön pysymistä lain ja oikeusperiaatteiden määrittelemissä rajoissa. Perustelut mahdollistavat siten tuomioistuimen päätöksenteon asianmukaisuuden arvioimisen. Käytännössä tämä on mahdollista oikeudenkäynnin ja ratkaisutoiminnan julkisuuden sekä perustelujen kontrolloinnin välityksellä. Oikeudenkäynnin julkisuus edistää lainkäytön demokraattista kontrollia, ja päätösten avoin perusteleminen on puolestaan

yksi keino edistää oikeudenkäynnin julkisuutta. Ratkaisujen julkisuus ei kuitenkaan tässä suhteessa riitä, elleivät ne ole avoimesti perusteltuja. Perustelut antavat edellytykset myös ratkaisusta tiedottamiseen ja sen myötä lainkäyttötoiminnan laajemman julkisuuden toteuttamiseen.²⁵⁵

Perusteluja kirjoittava tuomari tai esittelijä joutuu kontrolloimaan ratkaisunsa oikeellisuutta, jolloin riski ratkaisun perustumisesta virheelliseen tai lakiin perustumattomaan näkemykseen pienenee. Perustelujen esittämisvelvollisuus pakottaa lainkäyttäjän huolelliseen harkintaan, koska perustelu altistaa hänen kannanottonsa arvostelulle. Perustelujen kirjoittaminen toimii siis lainkäyttäjän omana jälkikontrollina, jolloin perustelemisvelvollisuudella on merkittävä oikeusvarmuutta lisäävä vaikutus. Tuomarin tai perusteluja laativan esittelijän on myös itse vakuutettava perustelujen oikeellisuudesta. Perustelujen avulla voidaan välttää ratkaisun perustuminen ehkä ylimalkaiseen tai pintapuoliseen yleisnäkemykseen tai muutoin yksipuolistuneeseen harkintaan. Perustelemattomat tai puutteellisesti perustellut päätökset saattaisivat olla epäjohdonmukaisia tai oikeudellisesti puutteellisia. Perustelujen avulla voidaan myös ehkäistä ratkaisun perustuminen puutteellisiin tai epävarmoihin perusteisiin, sillä ratkaisun on pohjauduttava sellaisiin syihin, jotka tuomioistuin voi perusteluissaan julkistaa. Perustelujen puuttuminen tai niiden puutteellisuus saattavat myös huonontaa sekä päätöksenteon että oikeudenkäynnin laatua, mikä puolestaan voi heikentää oikeusturvaa ja tuomioistuinmenettelyn vähintäänkin koettua asianmukaisuutta.



Prejudikaatin perustelut aiheuttavat ja korostavat siitä poikkeavan lainkäyttäjän perustelemisvelvollisuutta, koska omaksutusta oikeuskäytännöstä poikkeaminen voi tapahtua vain kontrolloidusti.

Perustelemisvelvollisuus velvoittaa tuomioistuinta toteuttamaan ratkaisupakkonsa hyväksyttävällä tavalla.²⁵⁶

Itsekontrollin voidaan ajatella vaikuttavan tuomioistuintoiminnan oikeusvarmuutta lisäävästi ainakin siten, että perustelemisvelvollisuus lisää lainkäyttäjän itsekritiikkiä ratkaisun laadun suhteen. Perusteluja laadittaessa on harkittava, ovatko ne johtopäätökset, joihin jutussa päädyttäisiin, todella oikeita eli onko ratkaisu hyväksyttävästi perusteltavissa. Velvollisuus ratkaista asia hyväksyttävillä perusteluilla ohjaa ratkaisun tekemistä. Ei ole tavatonta, että perusteluja kirjoitettaessa ja oikeustositseikkoja asiassa saatuun selvitykseen tai oikeusohjeisiin uudelleen verrattaessa joudutaan muuttamaan asiasta aikaisemmin muodostunutta käsitystä. Oikeusvarmuutta lisäävästi perustelemisvelvollisuus on myös omiaan varmistamaan, että kaikki asiaan vaikuttavat seikat tulevat ratkaisua tehtäessä huomioon otetuiksi. Tuomarin ja perusteluja laativan esittelijän itsekontrolli saattaa lisäksi vaikuttaa koko oikeusjutun käsittelyyn eli asia tulee perustelemisvelvollisuuden

ansioista perusteellisemmin selvitetyn kuin mitä ehkä muutoin tapahtuisi. Perustelemisvelvollisuus on omiaan johtamaan asian perusteelliseen ja huolelliseen valmisteluun, jotta päätöksenteko voitaisiin suorittaa riittävän aineiston pohjalta.²⁵⁷

2.3.3.4 Ohjaava funktio (prejudikaattifunktio)

Päätösten perusteluilla on hallinnollisen päätöksenteon sisältöä yhdenmukaistava ja ohjaava vaikutus (*ohjaava funktio*). Ylimpien oikeusasteiden ratkaisujen perusteluilla on usein merkitystä yleisemminkin muissa samanlaisissa asioissa, ennen kaikkea silloin, kun ylin tuomioistuin toimii niin sanottuna prejudikaatti-instanssina. Tällöin ohjaavasta funktiosta voidaan käyttää myös nimitystä *prejudikaattifunktio*.²⁵⁸ Vaikutusta on erityisesti sellaisilla KHO:n päätöksillä, jotka koskevat uuden lainsäädännön soveltamista tai periaatteellisia ongelmia, joista ei vielä ole muodostunut oikeuskäytäntöä. Perustelut voivat tällaisessa tilanteessa yhdenmukaistaa tulevaa oikeus- ja ratkaisukäytäntöä ja lisätä siten päätöksenteon ennakoitavuutta.²⁵⁹



Perustelujen laajuus on myös suhteutettava asian laatuun. Merkitystä on erityisesti asian riitaisuudella sekä oikeuskysymyksen tai näyttökysymyksen epäselvyydellä tai vaikeusasteella.

Ainoastaan perustelujen painavuus on ratkaisevaa, jotta ylimpien tuomioistuinten ratkaisulla olisi vaikutusta alempien tuomioistuinten lainsoveltamiseen. Perustelujen tulisi toimia ohjeena, miten oikeudellisesti samanlainen tapaus tulisi ratkaista. Ennakkopäätöksillä on tosiasiallista merkitystä ohjausinformaationa vain, jos ratkaisuohjeeksi tarkoitettu kannanotto on asianmukaisesti perusteltu. Prejudikaatilla osoitetun ratkaisumallin seuraaminen edellyttää perusteluilta vakuuttavuutta ja avoimuutta. Prejudikaatin perustelut aiheuttavat ja korostavat siitä poikkeavan lainkäyttäjän perustelemisvelvollisuutta, koska omaksutusta oikeuskäytännöstä poikkeaminen voi tapahtua vain kontrolloidusti. Ennakkopäätöstuomioistuimen tulisi perusteluissaan avoimesti ja selkeästi kertoa, aiheutuuko aiempaa samantyyppistä tapausta koskeva uusi ja erilainen prejudikaatti linjamuutoksesta vai ainoastaan tapausten erilaisuudesta.²⁶⁰

Ylimpien oikeusasteiden ennakkopäätökset voivat toimia mallina myös itse perustelemisesta. Ne myös antavat tuomioistuimille mahdollisuuden

viestiä oikeusyhteisölle oikeutta kehittävässä mielessä. Perustelut toimivat usein materiaalina oikeustieteelliselle tutkimukselle, ja ne voivat joissain tapauksissa johtaa myös lainsäädännöllisesti epätydyttävän tilanteen ratkaisemiseen lainmuutoksella.²⁶¹ Myös alempien tuomioistuinten, kuten alueellisten hallinto-oikeuksien, ratkaisulla voi tosiasiaassa olla merkittävää ohjausvaikutusta viranomaisten päätöksentekoon. Ohjauksen vaikutuksen voidaan arvioida korostuneen entisestään vuonna 2020 tapahtuneen valituslupajärjestelmän laajenemisen myötä. Korkeimpien oikeuksien lisäksi myös muut tuomioistuimet julkaisevat ja tiedottavat ratkaisuistaan. Julkaistavan päätöksen perusteluissa onkin syytä tehdä riittävän selvästi näkyviksi ne ratkaistavana olevat oikeuskysymykset ja niihin annetut vastaukset, joiden vuoksi päätös on alun perin haluttu julkaista. Tässä yhteydessä on toki todettava, että kaupallisissa lakitietopalveluissa julkaistaan melko paljon hallinto-oikeuksien sellaisia ratkaisuja, joita hallinto-oikeudet itse eivät ole katsooneet tarpeelliseksi julkaista.

2.4 Perustelujen rakenteeseen ja sisältöön vaikuttavista tekijöistä

Perusteluilta edellytetään yleisesti ottaen seikkaperäisyyttä eli yksityiskohtaisuutta. Kuitenkin perustelujen laajuus on arvioitava tapauskohtaisesti, sillä kaikkia asioita ei resurssien järkevän jakautumisen näkökulmasta ole tarkoituksenmukaista perustella yhtä laajasti. Kun pidetään lähtökohtana perustelujen kirjoittamista ensisijaisesti asianosaisille, perustelemistarpeen laajuuskin määräytyy ennen kaikkea sen mukaan, millainen tarve asianosaisilla on saada tietoa ratkaisun perusteista. Perustelujen laajuus on myös suhteutettava asian laatuun. Merkitystä on erityisesti asian riitaisuudella sekä oikeuskysymyksen tai näyttökysymyksen epäselvyydellä tai vaikeusasteella. Perustelujen laatimiseen käytettävän ajan ja työmäärän tulisi olla järkevässä suhteessa perustelemisella saavutettavaan hyötyyn. Perusteluja laadittaessa on otettava huomioon niin prosessiekonomia kuin kustannustehokkuuskin. Perustelujen laajuus ei sinänsä ole itsetarkoitus. Vaikkakin yksityiskohtaiset perustelut saattavat merkitä oikeusvarmuuden lisääntymistä, niiden laatiminen saattaa hidastaa ratkaisun saamista. Myös perustelujen selkeys ja ymmärrettävyys saattavat heiketä, jos perustelut ovat kovin laajat. Perusteluissa tulisi keskittyä erityisesti niihin seikkoihin, joiden osalta jutun osapuolilla on suuret mielipide-erot tai jotka muutoin ovat epäselvimät.²⁶²

Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluja koskevat säännökset ovat samansisältöiset riippumatta asian vireillepanotavasta (valitus, hakemus yms.) tai valituslajista (esim. kunnallis-, kirkollis- tai

hallintovalitus). Sen sijaan välipäätös voidaan perustella HOL 87.2 §:n mukaan esittämällä pelkästään sovelletut lainkohdat, jollei asian luonne edellytä muita perusteluita. Velvollisuus perustelujen esittämiseen ei riipu päätöksen lopputuloksesta vaan sekä valituksen hylkäävä että hyväksyvä päätös on perusteltava. Perusteluvollisuus ei kuitenkaan edellytä, että hallintotuomioistuin vastaa päätöksessään kaikkiin valituksessa esitettyihin väitteisiin.²⁶³ Selvitysten arviointi on osa päätöksen perustelua erityisesti siltä osin kuin asiassa on riidanalaisia seikkoja. Jos asiassa on esitetty tosiseikoista ristiriitaista selvitystä, perusteluissa olisi mainittava siitä, miksi tiettyä seikkaa on pidetty totena ja tarvittaessa myös siitä, miksi jotain toista asiassa esitettyä seikkaa ei ole otettu ratkaisun pohjaksi. Tuomioistuimen on otettava kantaa kaikkiin asian kannalta merkityksellisiin selvityksiin. Kannan ottaminen kaikkiin valituksen perusteluihin ei aina ole tarpeen eikä mahdollista. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun valituksen kohteena oleva päätös kumotaan menettelyvirheen perusteella.²⁶⁴

Perustelujen riittävyyden kannalta on välttämätöntä, että päätöksenteossa käytettyjen argumenttien ja punninnan sisältö ilmenee päätöksestä. Oikeudellista päättelyä koskevan selostuksen puuttuminen perusteluista voi merkitä perusteluvollisuuden laiminlyöntiä.²⁶⁵ Oikeudellisen päättelyn merkitys ja painoarvo voivat vaihdella päätöksen luonteen ja erityispiirteiden mukaan, ja päätöksen sisällöllinen riittävyys on arvioitava

kussakin tapauksessa erikseen. Yleensä kuitenkin pelkkä ”on katsottava” -tyyppinen näennäisperustelu on sisällöllisesti riittämätön.²⁶⁶ Fasadieli kulissiperusteluilla puolestaan tarkoitetaan sitä, että ratkaisun todelliset perustelut ovat muut kuin päätöksessä julkituodut seikat.²⁶⁷

Ymmärrettävyyden lisäksi perustelujen on oltava riittävän avoimia, konkreettisia ja kattavia. Perusteluvollisuus ei aina edellytä yksityiskohtaista vastausta jokaiseen prosessissa esitetyn vaatimuksen perusteeseen vastaamista. Koska hallintoprosessin kohteena on yleensä hallintopäätös, ei hallintolainkäyttöpäätös ainakaan lähtökohtaisesti voi perustua pelkästään hallintoviranomaisen esittämiin perusteluihin eikä pelkästään niihin viittaamista voida pitää riittävänä. EIT:n oikeuskäytännön mukaan perusteluvollisuuden kattavuus ja yksityiskohtaisuus voi kuitenkin riippua asian luonteesta, ja niiden laajuutta on arvioitava olosuhteista riippuen.²⁶⁸ Myös oikeuskysymykset ja oikeudellisesti epäselvät kysymykset tulee perustella siten, että perusteluista ilmenee se, mihin oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu.²⁶⁹ Suomessa ei ole yhden oikean ratkaisun ideaalia, vaan lain tulkinnanvaraisuus tunnustetaan ja laintulkinta perustellaan.²⁷⁰

Käräjäoikeuden täsmällisen tuomion kirjoittamisen osalta on todettu, että se voi onnistua vain, jos oikeudenkäyntiaineisto on huolellisesti jäsennetty. Jäsentämistä on perinteisesti pyritty tekemään pöytäkirjaamalla oikeudenkäyntiaineistoa täsmällisesti. Nykyisin aiemmin tärkeänä pidetyn pöytäkirjaamisen sijasta oikeudenkäyntiaineisto tulisi olla tuomarilla jäsentyneesti

mielessä tuomioita kirjoitettaessa.²⁷¹ Edellä mainittu sopinee yhtä lailla hallintolainkäyttöpäätöksen perustelujen kirjoittamiseen.

2.4.1 Ratkaisun vaikutus

Velvollisuus perustelujen esittämiseen ei sinänsä riipu päätöksen lopputuloksesta. Esimerkiksi sekä valituksen hyväksyvä että hylkäävä päätös on perusteltava. Koska oikeus saada perusteltu päätös kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perustekijöihin, perustelujen asiasisältöä ja laatua määrittävät ensisijaisesti päätöksen kohteen tiedon tarve ja oikeutetut odotukset.²⁷² Lähtökohtana on, että asianosaisen valituksen hylkäävä päätös vaatii yksityiskohtaisemmat perustelut kuin yksityisen asianosaisen kannalta myönteinen päätös, joka ei ole mahdollisille toisille asianosaisillekaan kielteinen.²⁷³ Tästä lähtökohdasta voi kuitenkin olla tarpeen poiketa esimerkiksi tilanteessa, jossa on kysymys viranomaisen omaksuman ratkaisukäytännön toteamisesta lainvastaiseksi.

Jos hallintotuomioistuimien kumoaa viranomaisen päätöksen, esimerkiksi sillä perusteella, että viranomainen on menetellyt lainvastaisesti tai asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, perusteluissa ei välttämättä tarvitse arvioida muita valitusperusteita.²⁷⁴

2.4.2 Asian luonteen vaikutus

Oikeudellisen päättelyn merkitys ja painoarvo voivat vaihdella päätöksen luonteen ja erityispiirteiden mukaan. Päättelyn sisällöllinen riittävyys on arvioitava kussakin tapauksessa erikseen.²⁷⁵ Esimerkiksi laajaa selvitystä sisältävä,

monimutkainen ja epäselvä asia vaatii yksityiskohtaisemmat ja seikkaperäisemmät perustelut kuin yksinkertainen ja selkeä asia, jossa on esitetty vain vähän selvitystä.²⁷⁶ Erityinen merkitys perusteluilla on tulkinnanvaraiseen sääntelyyn ja tilannesidonnaiseen tarkasteluun perustuvissa asioissa.²⁷⁷ Mikäli ratkaisun oikeudelliset perusteet ovat olleet tulkinnanvaraisia tai osapuolet ovat esittäneet niistä eräviä käsityksiä, perusteluissa on esitettävä myös niitä koskeva oikeudellinen päättely. Jos oikeudelliset perusteet sen sijaan ovat selvät ja riidattomat, tuomioistuin voi vain viitata sovellettuihin oikeuslähteisiin.²⁷⁸

Vaikka välipäätöksessä voidaan HOL 872 §:n mukaisesti yleensä pitää riittävänä sovellettujen lainkohtien esittämistä, asian luonne voi edellyttää laajempia ja sisällöllisempiä perusteluja (ks. KHO 2011:58). Prosessinjohtoon kuuluvia ratkaisuja, esimerkiksi päätöstä hankkia asiantuntijaselvitystä tai järjestää katselmus, ei yleensä tarvitse perustella yksityiskohtaisesti.²⁷⁹

2.4.3 Asian laatu

Kunnallis-, alue- ja kirkollisvalitusten, hallintoriita-asioiden sekä veroasioiden osalta virallis-periaatetta sovelletaan varovaisesti tai suppeasti.²⁸⁰ Oikeustieteellisessä keskustelussa on tosin huomautettu, että silloin kun esimerkiksi kunnallisvalitus on asianosaisen oikeussuojakeino, valituslajista ei ilman muuta voi päätellä, että hallintotuomioistuimen rooli rajautuu suhteellisen passiiviseksi.²⁸¹ Tuomioistuimen omaaloitteinen selvitysvelvollisuus on puolestaan laaja esimerkiksi sellaisissa hallintovalitusasioissa, joissa yksityinen asianosainen on käytännössä viranomaista

heikommassa asemassa tai päätöksellä on erityisen suuri merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta (esim. tahdosta riippumatonta hoitoa koskevat mielenterveysasiat ja lasten huostaanottoa koskevat lastensuojeluasiat). Myös esimerkiksi asiassa, jossa henkilö edustaa itseään toimeentulotukivalituksen yhteydessä, oikeudenmukaisuuden toteuttaminen voi vaatia esitettyjen vaatimusten niin sanottua valittajaystävällistä tulkintaa.²⁸²

KHO 2020:134: Se, miten tarkasti valituskirjelmässä on yksilöitävä vaatimus hallintopäätöksen muuttamisesta, riippuu kunkin valitusasian laadusta ja aikaisemmista käsittelyvaiheista. Valitusaika huomioon otettuna A:n muutoksenhaun voitiin katsoa kohdistuvan Kelan oikaisuvaatimuskeskuksen 14.5.2019 ja 16.5.2019 antamiin päätöksiin. Kun otettiin huomioon asian aikaisempi käsittely Kelassa, ei kirjelmässä esitettyjen vaatimusten enempi yksilöinti ollut välttämätöntä valitusten tutkimiseksi eikä täydentäminen ollut tarpeen²⁸³ valitusten puutteellisuuden vuoksi. Valituskirjelmien suppeus oli kuitenkin puoltanut sitä, että asian selvittämiseksi muutoksenhakijalle oli ollut syytä varata mahdollisuus täydentää valitustaan.

Tuomiovallan rajat suhteessa laillisuusviranomaisen päätösvaltaan vaihtelevat sovellettavan normiston sisällön ja rakenteen mukaan. Eräissä asioissa hallintoviranomaiselle jää sovellettavien normien keskelle huomattava hallinnollisen harkinnan ala, kun toisentyypisissä asioissa ratkaisu on sitovin säännöksiin normitettu niin tarkasti, että laillisuuskontrolli ulottuu lähemmäs hallintopäätöksen ydintä. Lisäksi mahdollisen lainvastaisuuden

toteamisen jälkeen tuomioistuimella on eri asiarhmissä erilaisia päätösvaihtoehtoja.²⁸⁴

2.4.3.1 Hallintovalitus

HOL sääntelee *hallintovalituksena* käsiteltävän valitusasian käsittelyä.²⁸⁵ HOL 13.1 §:n mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuuluu arvioida ainoastaan valituksen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuutta. Hallintotuomioistuin ei ota valituksen johdosta antamassaan päätöksessä kantaa esimerkiksi siihen, onko päätöksen lopputulos tarkoituksenmukainen.²⁸⁶ Päätös on lainvastainen esimerkiksi silloin, kun viranomainen on soveltanut lakia virheellisesti. Päätös voi olla lainvastainen myös, jos viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai käyttänyt harkintavaltansa HL 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti. Päätös on lainvastainen myös, jos päätös perustuu puutteelliseen tai virheelliseen selvitykseen taikka tosiseikkojen tai asiassa esitetyn selvityksen virheelliseen arviointiin. Päätöksen lainvastaisuuden perusteena voi olla myös asian käsittelyssä tapahtunut menettelyvirhe.

Valitusajan päättymisen jälkeen valittaja saa esittää uusia perusteluja vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi (HOL 41.2 §). Uusia oikeustositseikkoja on lähestyttävä valituksenmuutoskiellon ja preklusion kautta. Siten vain sellaisia uusia perusteluja, jotka eivät muuta asiaa toiseksi, voidaan esittää milloin vain hallintoprosessin aikana.²⁸⁷

Hallintovalitus on korostetusti yksilölle oikeus-suojaa antava muutoksenhakukeino.²⁸⁸ Kun hallintopäätökseen on haettu muutosta hallintovalituksella, hallintotuomioistuin voi valituksen hyväksyessään myös muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä. Näin on etenkin, jos tällainen vaatimus on esitetty valituksessa. Hallintolainkäytössäkin joudutaan ottamaan huomioon *reformatio in pejus* -kielto eli periaate, jonka mukaan tuomioistuin ei saa muuttaa valituksenalaista päätöstä valittajan vahingoksi.²⁸⁹ Asian palauttaminen uudelleen hallintoviranomaisen käsiteltäväksi on tarpeen tilanteessa, jossa vasta hallinto-oikeudessa on esitetty runsaasti uutta selvitystä tai käy ilmi, että päätöksen tehnyt hallintoviranomainen on laiminlyönyt asian selvittämisen.²⁹⁰

2.4.3.2 Kunnallis-, alue- ja kirkollisvalitukset

KuntaL 16 luvussa on annettu *kunnallisvalitusta*, AlueL 16 luvussa aluevalitusta sekä KirkkoL 12 luvussa ja OrtKL 10 luvussa *kirkollisvalituksia* koskevat erityissäännökset.²⁹¹ Mainittuja valituksia koskevat säännökset eroavat hallintovalitusta koskevista säännöksistä muun muassa siinä, kuka saa valittaa.²⁹² Kunnallis-, alue- ja kirkollisvalitusten valitusperusteet (ks. KuntaL 135.2 §, AlueL 140.2 §, KirkkoL 12:3.2 ja OrtKL 100.2 §) on rajattu laillisuusperusteisiin, joita ovat:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

Kunnallis-, alue- ja kirkollisvalituksiin sovelletaan hallintovalitusta koskevia säännöksiä (HOL) täydentävästi siltä osin kuin mainituissa laeissa ei toisin säädetä. Nämä valitustyytit eivät myöskään koske niitä koskevia hallinnonaloja kokonaisuudessaan, vaan myös muut valitustyytit voivat tulla kysymykseen. Esimerkiksi kuntalain ja AlueL:n muutoksenhakusäännökset ovat erityislakiin nähden toissijaisia, ja ne syrjäytyvät, jos erityislailta toisin säädetään (ks. KuntaL 2.1 ja 133 § sekä AlueL 1.2 ja 138.1 §).²⁹³

Kunnallis-, alue- ja kirkollisvalituksissa esitetyillä perusteilla on rajoittava vaikutus hallintotuomioistuinten tutkimis- ja päätösvaltaan, koska valittajan on esitettävä valituksensa perusteet ennen valitusajan päättymistä (KuntaL 135.3 § 3, AlueL 140.3 § 3 ja KirkkoL 12:3.3).²⁹⁴ Kysymys on vakiintuneesta periaatteesta.²⁹⁵ Jos muutosta on haettu esimerkiksi sillä perusteella, että päätös on syntynyt esteellisyyden vuoksi virheellisessä järjestyksessä, valitusajan päättymisen jälkeen ei voida vaatia päätöstä muutettavaksi esimerkiksi sillä perusteella, että valtuusto on ylittänyt asiassa toimivaltansa. Sen sijaan uutta selvitystä aikaisemmin esitetyn valitusperusteen tueksi voidaan esittää.²⁹⁶ Kysymys on prosessuaalisesta rajoituksesta (*preklusiosta*). Hallintotuomioistuimella ei ole toimivaltaa oma-aloitteisesti tutkia muita kuin valittajan valitusajassa esittämiä valitusperusteita. Preklusiosäännöstä on kuitenkin perusteltua tulkita joustavasti silloin, kun kysymys on välittömästi asianosaisen oikeusasemaan vaikuttavasta päätöksestä.²⁹⁷

KHO 2015:115: Peruskoulun opettajan A:n virkasuhde oli purettu koeaikana viranhaltijalain nojalla. Asiassa oli KHO:ssa ratkaistavana muun ohessa, oliko A esittänyt vastaselityksessään sellaisen uuden valitusperusteen, joka tuli jättää HAO:ssa kuntalain (365/1995) nojalla tutkimatta liian myöhään tehtynä. KHO totesi, että asiassa oli kysymys virkasuhteen purkamisesta koeaikana, jossa viranhaltijan oikeussuojakeinona oli kunnallisvalitus. Kunnallisvalituksessa valittajan tulee esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä. Valittaja oli valituksessaan HAO:lle nostonut esille HL:n perusteluja koskevat vaatimukset. Hän oli myös liittänyt valitukseensa asiassa tekemänsä oikaisuvaatimuksen ja uudistanut siinä esittämänsä. Kun otettiin huomioon valituksessa esitetyt valitusperusteet kokonaisuudessaan, valittajan ei voitu katsoa esittäneen vasta vastaselityksessä sellaista uutta päätöksen perustelemiseen liittyvää valitusperustetta, joka HAO:n olisi tullut jättää tutkimatta. KHO kumosi HAO:n päätöksen siltä osin kuin HAO oli jättänyt A:n päätöksen perustelemista koskevan valitusperusteen tutkimatta ja asiaa hallinto-oikeuteen palauttamatta tutki A:n hallinto-oikeuteen tekemän valituksen myös tällä perusteella tehtynä. Valitus hylättiin.

Kunnallis-, alue- ja kirkollisvalituksiin sovelletaan edellä todetusti kassatorisuuden periaatetta.²⁹⁸

KHO 2023:24: Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hallintotuomioistuin voi kunnallisvalituksen johdosta kumota kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen joko kokonaan tai osittain taikka hylätä valituksen. Hallintotuomioistuin ei kuitenkaan voi kunnallisvalituksen johdosta sisällöllisesti muuttaa muutoksenhaun kohteena olevaa kunnan tai tässä tapauksessa maakunnan liiton toimielimen tekemää päätöstä. Muutoksenhaun kohteena hallinto-oikeudessa oli ollut vaihemaakuntakaava siinä muodossa kuin se oli hyväksytty. Valitusten johdosta hallinto-oikeudessa oli siten ollut ratkaistavana, täyttikö hyväksytty vaihemaakuntakaava MRL:ssä asetetut vaatimukset. HAO ei näin ollen ollut voinut valitusten perusteella ratkaista erillisenä kysymyksenä sitä, oliko yhdistysten valituksessa tarkoitettujen merkintöjen kumoutumiselle esitetty hyväksyttävät perusteet. Hallinto-oikeuden päätös, jolla vaihemaakuntakaava oli kumottu osittain, oli tarkoittanut myös sitä, että aikaisemmissa maakuntakaavoissa olleet merkinnät olisivat jääneet osittain voimaan. HAO oli päätöksellään näin eri tavoin muuttanut vaihemaakuntakaavan sisältöä samalla asialliseksi toiseksi kuin kaavan hyväksynyt maakuntavaltuusto oli tarkoittanut. HAO oli em. seikat huomioon ottaen ylittänyt asiassa toimivaltansa. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätös oli lainvastaisena kumottava, siltä osin kuin HAO oli luonnonsuojeluyhdistysten valituksista osittain kumonnut maakuntavaltuuston päätöksen vaihemaakuntakaavan hyväksymisestä.

2.4.3.3 Perustevalitus

Valitusta koskevia säännöksiä (HOL) sovelletaan myös perustevalitukseen siltä osin kuin perustevalituksesta ei toisin säädetä.²⁹⁹ Perustevalituksessa muutoksenhaun kohteena on täytäntöönpanoperuste.³⁰⁰ VeroTPL sisältää perussäännökset perustevalituksesta. Se, joka katsoo, että julkinen saatava on määrätty tai maksuunpantu virheellisesti, saa tehdä perustevalituksen (VeroTPL 9.1 §).³⁰¹

KHO 2022:141: Lautakunta oli määrännyt yhtiön maksamaan po. laskusaatavan jätelain mukaisena jätemaksuna, vaikka kysymys ei ollut jätelaissa tarkoitettusta jätemaksusta. Tässä tilanteessa yhtiö oli katsoessaan, että ko. julkisena saatavana määrätty maksu oli määrätty virheellisesti, voinut hakea hallinto-oikeudessa muutosta maksun määräämistä koskevaan lautakunnan päätökseen VeroTPL:n mukaisella perustevalituksella.

2.4.3.4 Hallintoriita

Hallintoriita-asiassa ei ole valituskelpoista hallintopäätöstä, vaan asia tulee vireille hakemuksesta. Hallintoriidan käyttöala on täsmentynyt oikeuskäytännössä.³⁰² HAO käsittelee hallintoriita-asiana riidan, joka: 1) säädetään laissa ratkaistavaksi hallintoriita-asiana, 2) koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta, 3) koskee muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta tai 4) koskee hallintosopimusta. Asiaa ei kuitenkaan käsitellä hallintoriita-asiana, jos asia voidaan tai on voitu ratkaista hallintopäätöksellä tai perustevalitukseen annettavalla päätöksellä (HOL 20 §).

KKO 1991:90: Valtio oli vaatinut virkamiestä vastaan ajamassaan kanteessa hänen velvoittamistaan palauttamaan virassaan aiheettomasti perimänsä edustuskorvaukset. Kanne jätettiin yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuulumattomana tutkimatta.³⁰³

KKO 2022:42: Kunta A oli tehnyt kunnan B kanssa sopimuksen sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alueen muodostamisesta sekä sopimuksen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä ja tuottamista koskevasta yhteistoiminnasta. Kunta A katsoi, että sopimuksia ei ollut noudatettu, minkä vuoksi se oli kanteessaan vaatinut hinnanalennusta ja korvausta palvelujen puutteellisesta toimittamisesta ja maksetun ylihinnan palauttamista. Sopimusta koskevan riidan tutkiminen ei kuulunut yleiselle tuomioistuimelle.

Valitus ei ole käytettävissä oikeussuojakeinona silloin, kun hallintoviranomaisella ei ole toimivaltaa ratkaista asiaa muita osapuolia sitovalla hallintopäätöksellä, vaan kyse on muusta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvasta riidasta. Hallintotuomioistuin voi antaa tällaiseen asiaan täytäntöönpanokelpoisen ratkaisun hallintoriitamenettelyssä. Hallintoriita on toissijainen suhteessa valitukseen. Hallintoriitana käsitellään riita, joka on laissa säädetty ratkaistavaksi hallintoriitana (ks. esim. VirkamL 27 b § ja 56 §, viranhaltijalain 57 §, HL 66 §, voimaantulolain 672 § sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 42 §). Hallintosopimuksen tulkintaa koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Hallintoriita-asiat ovat HOL 4 luvussa tarkoitettuja muita hallintolainkäyttöasioita.³⁰⁴ Hallintoriita täydentää omana erillisenä

oikeussuojakeinona hallintoprosessin oikeussuojan kattavuutta tilanteissa, joissa hallintovalitus ja perustevalitus eivät sovellu.³⁰⁵

Hallintoriita-asioissa voi toisinaan olla vaikeaa tehdä luotettavaa tulkintaa vireillepanijan puutteellisten tai muutoin epäselvien prosessitoimien tarkoituksesta sisällöstä. Prosessitoimien epäselvyydet joudutaan siis tarvittaessa poistamaan kysymällä prosessitoimen tekijältä prosessitoimen sisältöä ja tarkoitusta.³⁰⁶

2.4.3.5 Alistusasiat

Hallinto-oikeuksiin saapuvat alistusasiat ovat pääosin mielenterveyslain mukaisia tahdonvastaista hoitoa koskevia asioita.³⁰⁷ Alistettavassa asiassa annetulla päätöksellä tarkoitetaan hallintopäätöstä, joka lain mukaan on alistettava hallintoviranomaisen tai hallintotuomioistuimen vahvistettavaksi. Alistusviranomaiseksi on useimmiten säädetty HAO.³⁰⁸ Perusteluvollisuus koskee luonnollisesti myös alistusasioita.

2.4.4 EIT:n oikeuskäytännön vaikutus perusteluvollisuuteen

Eurooppalaisilla oikeusturvavaatimuksilla on yhä enenevässä määrin vaikutuksia myös hallintolainkäyttöön. Näiden osalta on syytä mainita erityisesti EIS:n 6(1) artiklan ja POK:n 47 artiklan sisältämät perusvaatimukset, joiden sisältöä on konkretisoitu EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännössä. Edellä mainituista Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmällä on hallintolainkäytön näkökulmasta ollut merkittävämpi vaikutus oikeusturvatakeiden määrittelyssä, ja se on asettanut vähimmäiskriteerit myös hallintoasioita koskevalle muutoksenhauille.³⁰⁹

EIS 6 (1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa muun muassa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Artiklan soveltamisala on muotoutunut EIT:n ratkaisukäytännössä vähitellen siten, että nykyisin hallintolainkäyttöasiatkin kuuluvat laajasti sen soveltamisalan piiriin. Soveltamisalan ulkopuolelle on kuitenkin (ainakin muodollisesti) rajattu eräitä hallintolainkäyttöasioita, kuten passi- ja kansalaisuusasiat, tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen sekä tavanomaiset veroasiat pois lukien veronkorotukset.³¹⁰

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti edellyttää, että tuomioistuin antaa ratkaisuilleen perustelut. Kansallisilla tuomioistuimilla on kuitenkin laaja harkintavalta sen suhteen, miten ne ratkaisunsa muotoilevat. Ratkaisusta tulee riittävällä selvyydellä käydä ilmi ne perusteet, joihin ratkaisu on perustunut, jotta valittaja pystyy niiden perusteella käyttämään valitusoikeuttaan ja jotta valittaja saa mahdollisuuden tarkistaa, että hänen argumenttinsa on tutkittu. Niiden kautta myös suuri yleisö saa tilaisuuden arvioida lainkäyttöä. Vaikka EIS 6(1) art. edellyttää päätöksiltä riittäviä perusteluja, yksityiskohtainen vastaaminen kaikkiin asianosaisten argumentteihin ei EIT:n ratkaisukäytännön mukaan ole tarpeen.

Perusteluvollisuus vaihtelee kysymyksessä olevan ratkaisun luonteen perusteella. Vaikka kansallisilla tuomioistuimilla on tietty harkintavalta argumenttien ja niitä tukevan näytön valinnassa, niiden pitää kuitenkin oikeuttaa ratkaisunsa perustelemalla ratkaisunsa riittävästi. Tavallisesti tuomioistuimen on vastattava valittajan pääargumentteihin. Mikäli jollain väitteellä on oleellinen merkitys asian lopputuloksen kannalta, EIT on voinut edellyttää, että siitä on nimenomaisesti lausuttu kansallisen tuomioistuimen ratkaisussa. Esimerkiksi asiassa *Dhahbi v. Italia* tuomioistuin ei ollut tuonut esille valittajan vaatimusta eikä perustellut hylkävää ratkaisuaan olla pyytämättä EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua perheavustusten soveltuvuudesta muihin kuin EU-kansalaisiin. EIT:n mukaan tuomioistuimen olisi pitänyt jollakin tavoin todeta vaatimus tarpeettomaksi esimerkiksi lausumalla, että EUT on ratkaissut asian tai että unionin lainsäädännön tulkinta on niin ilmeinen, ettei ennakkoratkaisu ollut tarpeellinen. Asiassa *Ajdarić v. Kroatia* EIT katsoi, etteivät perustelut tuomita valittaja 42 vuoden vankeuteen olleet riittävät, koska ratkaisussa ei ollut otettu kantaa todistajien kertomusten ristiriitaisuuteen eikä mielenterveyden häiriöstä kärsivän päätodistajan todistelun uskottavuuteen.³¹¹

EIT on myös joissain suomalaisissa tapauksissa katsonut perustelujen olleen puutteellisia.³¹²

Asiassa *Hirvisaari v. Suomi* valittajalle oli myönnetty täysimääräinen työkyvyttömyyseläke määrääjäksi. Työeläkekassa oli myöhemmin tarkistanut päätöstä ja muuttanut eläkkeen toistaiseksi voimassa olevaksi osaeläkkeeksi. Työeläkelautakunta oli päätöksessään selostanut eläkeoikeutta koskevia säännöksiä todeten valittajan terveydentilan huonontumisen, mutta että oireet olivat kuitenkin lieviä. Valittaja oli esittänyt VakO:lle useita lääkärintodistuksia osoittaakseen työkyvyttömyytensä. VakO oli perustellut päätöstään viittaamalla eläkelautakunnan päätöksen perusteluihin todeten lisäksi, että VakO:ssa esitetty uusi selvitys ei muuttanut työkyvyttömyyden arviointia. EIT piti eläkelautakunnan päätöksen perusteluita tapauksen oloihin nähden riittämättöminä ja ristiriitaisina. Myöskään VakO ei ollut korjannut perustelujen puutteellisuutta, vaikka valittaja oli siihen nimenomaisesti vedonnut. EIT:n mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia oli rikottu.³¹³

Asiassa *H.A.L. v. Suomi* oli kysymys päätösten riittävästä perustelemisesta, kun sairauspäivärahan maksamisen jatkamista koskevat hakemukset oli hylätty ilmoittamatta, miksi valittajaa hoitaneiden lääkäreiden lausunnot ei ollut otettu huomioon. Ylemmät viranomaiset olivat valitukset hylätessään viitanneet ensiasteen viranomaisen perusteluihin. Tarkastuslautakunta oli yhtynyt sosiaalivaikutustoimikunnan perusteluihin kuvaten pääasiassa soveltuvaa säännöstä, mutta ei perustellut sitä, miksi selvitystä oli pidettävä riittämättömänä. EIT katsoi, ettei valittajalle ollut annettu riittävästi tietoja voidakseen osallistua asianmukaisesti oikeudenkäyntiin.³¹⁴

Asia *Helle v. Suomi* koski liitepäätös-tekniikan sallittavuutta. Asiassa KHO oli perustellut ratkaisuaan viittaamalla tiettyihin kirkkolain säännöksiin ja liittämällä valituksenalaisen tuomiokapitulin päätöksen ratkaisunsa liitteeksi todeten, ettei valituksenalaista päätöstä ollut syytä muuttaa. EIT katsoi, ettei liitepäätöstekniikka loukannut ihmisoikeus-sopimusta, kun viitatus päätöksen perustelut itsessään täyttivät niille asetetut vaatimukset ja ratkaisusta ilmeni, että ylempi tuomioistuin oli todella tutkinut asian. Vähemmistöön jääneet EIT:n tuomarit katsoivat lopputuloksen hyväksyen epäilyttäväksi sen seikan, ettei KHO ollut nimenomaisesti perustellut päätöksiä ja, että koska tuomiokapitulin päätöksen perustelut olivat olleet niukat, minkä vuoksi KHO:n ei olisi tullut tyytyä lausumaan, ettei päätöksiä ollut aihetta muuttaa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten ei kuitenkaan vähemmistöön jääneiden tuomareidenkaan mielestä ollut loukattu, koska päätöksestä selkeästi ilmeni, että KHO oli todella tutkinut asian.³¹⁵

Edellä mainittujen EIT:n tapausten perusteella on todettavissa, että hyväksyessään alemman tuomioistuimen tai ensiasteen viranomaisen perustelut ylempien tuomioistuimen on erityisesti kiinnitettävä huomiota perustelujen riittävyteen. Riittävä ei voida pitää sitä, että ylempi tuomioistuin hyväksyy sellaiset perustelut, jotka jo itsessään ovat niukat ja joiden osalta on kyseenalaista, täytävätkö ne perusteluille asetetut vähimmäisvaatimukset. Mikäli ylempillä tuomioistuimella on aihetta epäillä alemman tuomioistuimen perustelujen riittävyttä, sen on perusteltava oma ratkaisunsa täyttääkseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Huomiota on myös

kiinnitettävä siihen, onko valittaja nimenomaisesti tehnyt muutosta hakiessaan väitteen alemman viranomaisen tai tuomioistuimen perustelujen puutteellisuudesta.³¹⁶

2.4.5. Oikeuskysymyslähtöisyys

Hallintolainkäyttöpäätöksen perustelut on perinteisesti jaoteltu siten, että ensin on lueteltu sovellettavat oikeusohjeet, tämän jälkeen asiassa saatu selvitys ja sitten oikeudellinen arviointi sekä johtopäätös. Oikeudellisten perustelujen rakenteesta ei ole mahdollista antaa yleispäteviä ohjeita, vaan se vaihtelee tapauskohtaisesti. Kuitenkin erityisesti vaikeissa ja laajoissa jutuissa perustelut on hyvä aloittaa johdantonakin toimivalla kysymyksenasettelulla, jossa selostetaan lyhyesti ratkaistavana olevat oikeudelliset ongelmat. Kysymyksenasettelu, jota kutsutaan myös ongelmanasetteluksi, liittyy oikeudellisten ongelmien tunnistamiseen, joiden julkituominen myös parantaa perustelujen ja koko ratkaisun ymmärrettävyyttä. Kysymyksenasettelu voi tapahtua kysymyksenmuotoon muotoon kirjoitetuilla väliotsikoilla, joilla normiperustelut on helppo jäsentää osaongelmiin. Suositeltavampaa on käyttää yksityiskohtaisemmin laadittuja kysymyksenasetteluja ("asiassa on kysymys..."), joista ilmenee, minkä oikeussäännöksen tulkinta tai mikä normivalinta asiassa on ollut ongelmallista. Kysymyksenasettelun laajuus riippuu asian laadusta ja vaikeusasteesta. Sama kysymyksenasettelu voi antaa aiheen useampaankin kysymyksenasetteluun, jolloin ensin ilmoitetaan alustavasti, mistä oikeudellisesta ongelmasta on kysymys, ja myöhemmin voidaan tehdä tarkennettu tai uusi kysymys koskien esimerkiksi sovellettavan oikeusnormin valintaa tai tulkintaa.³¹⁷

Kysymyksenasettelun huolellisen laatimisen voidaan katsoa liittyvän keskeisellä tavalla myös tuomioistuimen itsekontrolliin ja perustelujen legitimeettifunktioon.³¹⁸ Kysymyksenasettelua laatiessaan esittelijä tai tuomari joutuu jo siinä vaiheessa kontrolloimaan oman ratkaisunsa oikeellisuutta.³¹⁹

Oikeuskysymyksen ratkaisussa on kyse siitä, mitä päätelmiä konkreettisista faktoista (oikeustositseikoista) on oikeusnormien perusteella tehtävä.³²⁰ Esimerkiksi KHO:n vuosikirjapäätösten 2020:13 ja 2020:14 perusteluissa on huomautettu, että HAO:n päätöksen perusteluista ei yksiselitteisesti ilmennyt, mihin konkreettisiin tosiseikkoihin HAO oli perustanut ratkaisunsa kumota ympäristölautakunnan myöntämä ympäristölupa.

Oikeuskysymyksen perusteleminen on laintulkintaa eli oikeudellisen tekstin merkityksen vahvistamista.³²¹ Hallintotuomioistuimissa ratkaistavia oikeuskysymyksiä ovat esimerkiksi päätöksen tehneen viranomaisen toimivaltaisuus, harkintavallan käyttö, lain soveltaminen sekä hallinnon oikeusperiaatteiden ja menettelyvaatimusten noudattaminen.³²²

Yksinkertainen ja selvä oikeuskysymys ei edellytä laajoja perusteluja. Rutiiniratkaisuissa oikeusnormin valinta on selvä, eikä normin soveltaminen edellytä tulkintaa. Perustelujen tulee olla sitä seikkaperäisempiä, mitä vaikeammasta eli riitaisemmasta ja epäselvemmästä asiasta on kyse. Kiperissä ja pulmallisissa lainsoveltamistilanteissa ei ole riittävää, että viitataan lain sanamuotoon tai luetellaan sovelletut lainkohdat. Epäselvyyttä voi olla esimerkiksi siitä, mikä tai mitkä oikeusnormit asiaan soveltuvat. Säädöstekstissä käytetty kieli

voi olla merkityssisällöltään epätarkkaa tai moniselitteistä, jolloin tukintaratkaisu on perusteltava. Mahdollista myös on, ettei tapaukseen ole soveltuvaa normia. Tällöin ratkaisu on tehtävä analogian, asia-argumenttien ja keskenään erisuuntaisten yleisten oikeusperiaatteiden perusteella.³²³

2.4.6 Pro et contra -argumentaatiomalli

Tuomioistuimen oikeudellisessa päättelyssään soveltamaa tulkintametodia, argumentointimalia tai oikeudellisen punninnan lähtökohtia ei ole määritelty laissa. Avointa ja monipuolista argumentointia käyttämällä on kuitenkin mahdollista selventää päättelyprosessia, ratkaisun muodostumisen perusteita sekä päätösharkinnassa esillä olleita vaihtoehtoja.³²⁴ Oikeustieteessä ja -kirjallisuudessa on esitetty erilaisia perustelumalleja. Eräs näistä on *pro et contra* -argumentaatiomalli.³²⁵ *Pro et contra* -argumentaatiolla tarkoitetaan sitä, että perusteluissa esitetään perusteita sekä valitun ratkaisuvaihtoehdon puolesta (pro-argumentit) että myös valittua ratkaisuvaihtoehtoa vastaan (*contra*-argumentit).³²⁶

Toisinaan myös hallintolainkäyttöpäätöksessä on tarve lausua vaihtoehtoisesta lopputuloksesta ja siitä, miksi on päädytty tiettyyn ratkaisuun.³²⁷ Yhden oikean vaihtoehdon tavoittelu ei estä ottamasta harkinnassa huomioon kaikkea asiaan vaikuttavaa aineistoa ja muita vaihtoehtoisia ratkaisuja. Mahdollisia vaihtoehtoja puntaroimalla perusteluissa voidaan osoittaa, miksi muut vaihtoehdot on suljettu pois ja päädytty valittuun ratkaisuun. Toisinaan päätöksenteon rationaalisuus ja avoimuus suorastaan edellyttävät *pro et contra* -argumentointia, ja perusteluista riippuu, miten ratkaisun oikeellisuutta arvioidaan. Kun myös

ratkaisun lopputulosta vastaan puhuvat seikat otetaan perusteluja laadittaessa huomioon ja niitä punnitaan avoimesti vastakkain, asianosaiset ja erityisesti jutun hävinnyt osapuoli näkevät perusteluista, että tuomioistuin on pyrkinyt ratkaisuun asian puolueettomasti ja tasapuolisesti. *Pro et contra* -argumentointia on perusteltua käyttää erityisesti oikeudellisesti epäselvissä tai tulkinnanvaraisissa ja kiperissä jutuissa. Sitä ei ole tarpeen käyttää selvissä ja riidattomissa asioissa.³²⁸

2.4.7 Oikeusohjeista

HOL 87:1 §:n mukaan päätöksen perusteluista on käytävä ilmi sovelletut lainkohdat. HOL 86:1 §:n 6 kohdassa säädetyn mukaan päätöksestä tulee ilmetä ratkaisun lopputulos perusteluineen. Tältä osin lainkohtaa koskevien HE:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että perusteluista tulee ilmetä myös sovelletut oikeusohjeet.³²⁹ Oikeusohjeen käsitettä ei ole määritelty laissa. Sovellettava oikeusohje voi löytyä esimerkiksi ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksistä, vaikka ne eivät ole oikeudellisesti sitovia.³³⁰ Päätöksen perusteluista on siis käytävä ilmi sovellettavien lainkohtien lisäksi päätöksentekoon vaikuttaneet oikeuslähteet, kuten vakiintuneet oikeusperiaatteet ja eurooppalaisten tuomioistuinten sitova oikeuskäytäntö.³³¹

Lainkohdat on mahdollista sisällyttää erilliseen ”pykäläluetteloon”, jolloin ne on syytä ilmaista mahdollisimman lyhyesti ja ytimekkäästi. Sitä vastoin päätöksen perusteluissa selostetut oikeusohjeet ja niihin perustuva oikeudellinen päättely vaativat usein laajempaa esitystapaa. Lainkohdat ja muut oikeusohjeet on siis mahdollista sijoittaa useampaan kohtaan päätöstä. Pelkkä oikeussäännösten luetteleminen ei aina ole riittävää, koska

perustelemissäännöksen mukaan perusteluissa on ilmoitettava, mihin oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu.³³²

Oikeudellisesti selvissä ja yksinkertaisissa rutijnijutuissa voidaan pitää riittävänä, että perusteluissa ainoastaan viitataan yksilöidysti sovellettuun oikeussäännökseen siteeraamatta tai referoimatta sen sisältöä. Tulkintatapauksissa puolestaan on yleensä syytä kirjoittaa auki oikeusnormin sanamuoto, ja tällöin on myös syytä ilmoittaa lainkohdat yksilöidysti. Koko säännöstöä ei kuitenkaan ole yleensä tarpeen kirjoittaa auki sellaisenaan. Jos ongelmana on normin valinta, on perusteluissa tarpeellisilta osin referoitava vaihtoehtoisten normilauseiden sisältöä. Toisinaan sovellettavien säännösten selostamisella voi olla merkitystä myös tuomarin itsekontrollin kannalta. Oikeusnormin referointi ja selostaminen on myös tarpeen perustelujen informointi- ja kontrollifunktion kannalta, koska se lisää perustelujen ymmärrettävyyttä ja luettavuutta. Myös EU-oikeuden oikeusnormien ja EIS:n määräysten kirjoittaminen näkyviin perusteluihin on usein informaatiofunktion kannalta merkityksellistä.³³³ HOL 87 §:n sanamuodon perusteella erillisen pykäläluettelon laatimista ei voida pitää välttämättömänä.³³⁴

Oikeuskäytännöllä ja siihen sisältyvillä prejudikaateilla on käytännössä huomattava merkitys hallintotuomioistuinten päätöksenteossa. Hallintotuomioistuimen päätös ei kuitenkaan voi perustua yksinomaan oikeuskäytäntöön, sillä päätöksen on perustuttava lakiin. Oikeuskäytännön merkitys ja sitovuus tosin vaihtelevat siten, että esimerkiksi EUT:n oikeuskäytännöllä on vahvin oikeudellinen sitovuus hallintotuomioistuinten

päätöksenteossa. Myös EIT:n oikeuskäytäntöä voidaan pitää hallintotuomioistuinten oikeudellisesti sitovana.³³⁵ Sen sijaan KHO:n päätöksillä on päätöksentekoa yhtenäistävä vaikutus. Kuitenkaan hallintolainkäytössä ei perinteisesti ole ollut tapana viitata KHO:n tai muiden hallintotuomioistuinten ratkaisuihin, vaikka KHO:n ratkaisuilla olisi ollut päättelyssä ratkaiseva osuus, mikä johtunee siitä, ettei KHO:n ratkaisuja ole pidetty oikeuslähdeopillisesti sitovina.³³⁶ Tätä ei voida pitää hyvänä perusteluiden avoimuuden näkökulmasta. Sen sijaan hallintotuomioistuinten ratkaisujen perusteluista on jo ennen HLL:n säätämistä löydettävissä viittauksia EIT:n ja silloisen Euroopan yhteisön tuomioistuimen (nyk. EU-tuomioistuin) ratkaisuihin.³³⁷

KHO:n ratkaisuja ei hallinto-oikeuksien päätöksissä ole sijoitettu sovellettuihin oikeusohjeisiin vaan niiden käsittely on upotettu yleensä perustelutekstiin. KHO:n päätösten käsittely päätösten perusteluissa ei tarkoita sitä, että niitä pidettäisiin oikeudellisesti sitovina vaan kyse on avoimesta ratkaisuun vaikuttaneesta oikeuslähdemateriaalin ilmaisemisesta. KHO:n ratkaisuilla on perusteluissa se oikeudellinen merkitys, mikä niillä on varsin vakiintuneen oikeuslähdeopin piirissäkin.³³⁸ Myös oikeuskirjallisuuteen viittaaminen on hallintotuomioistuinten päätösten perusteluissa ollut harvinaista³³⁹, eivätkä oikeuskirjallisuudessa esitetyt kannanotot muodosta sellaista oikeusohjetta, jonka varaan ratkaisu voitaisiin yksinomaan perustaa.³⁴⁰

2.4.8 Kielellinen ymmärrettävyys

Yhtenä syynä tuomioistuinratkaisujen vaikeatajuisuuteen voi olla perustelujen rönsyilevä ja

epätäsmällinen kirjoitustapa tai vaikeaselkoinen juridinen virka- tai ammattikieli, jota asianosaiset eivät aina ymmärrä.³⁴¹ Hyvissä perusteluissa on eräänlainen punainen lanka, joka auttaa lukijaa argumentaation hahmottamisessa ja tuomioistuinta keskittymään olennaiseen. Hyvissä perusteluissa ei ole mitään liikaa. Oikeuslähteiden niin sanottu vyöryttäminen ei ole varsinaista perustelemista.³⁴²

Hallintolainkäyttöpäätöksen perustelut on ainakin pyrittävä laatimaan niin selkeästi ja avoimesti, että oikeudenkäynnin osapuolet ja asianosaiset, joilla ei ole oikeudellisia erityistietoja, kykenevät ymmärtämään päättelyn perusteet ja niistä johdetun lopputuloksen.³⁴³ Tekstin ymmärrettävyys riippuu sanavalinnoista, kielellisistä rakenteista ja monimutkaisuudesta. Jotta asianosaiset kykenisivät ilman ulkopuolista apua ymmärtämään päätöksen sisällön, perusteluissa tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä välttämään käyttämästä termejä, joiden merkityssisältö ei ole selvä muille kuin lakimieskoulutuksen omaaville. Myös muiden kuin juridisten vierasperäisten termien ja sanontojen käyttöä on syytä välttää. Jos perusteluissa käytetään oikeustieteen kehittämiä käsitteitä, perusteluissa olisi hyvä selostaa, mitä niillä kyseisessä asiayhteydessä tarkoitetaan.³⁴⁴

Perustelujen selkeyden ja ymmärrettävyyden takaamiseksi on kiinnitettävä huomiota perusteluissa käytettäviin käsitteisiin, kieliasuun ja yleiseen kielelliseen rakenteeseen. Kuitenkin keskeistä on ratkaisutilanteen logiikka sekä sen asetamat vaatimukset perustelujen rakenteeseen. Perustelut tulisi lähtökohtaisesti laatia niin, että näyttö- ja oikeuskysymysten perustelut eriytetään

toisistaan siten, etteivät ne muodostu pelkäksi tosiasiakuvaukseksi näyttäväksi kokonaisuudeksi. Viimeksi mainittu on vaativa tehtävä, koska tosiasia- ja normipremissit ovat usein sidoksissa toisiinsa ja samat tosiseikat voivat olla merkityksellisiä molempiin suhteeseen. Lisäksi hallintolainkäytössä käsiteltävissä asioissa on vaikeutena normiston rakenne, jossa normin asiallinen sisältö on lähtökohtaisesti muodostettavissa ainoastaan tosiasioiden sirpaleiden pohjalta. Tällaisissa tapauksissa selkeän yleispätevän välittömän lain-tulkinnan muodostaminen on erittäin hankalaa tai jopa mahdotonta.³⁴⁵

Päätösten luettavuutta parantaa se, että päätökset ovat ulkoasultaan, rakenteeltaan ja tekstinasettelultaan jokseenkin samanlaisia. Perustelujen yksittäisten virkkeiden ja lauseiden tulisi olla ymmärrettävyyden varmistamiseksi kohtuullisen mittaisia, koska pitkät virkkeet ovat omiaan heikentämään tekstin ymmärrettävyyttä. Myös esimerkiksi sivulauseiden suuri määrä ja monimutkaiset lauserakenteet heikentävät luettavuutta ja ymmärrettävyyttä. Päälauseen katkaisevien kiilalauseiden runsas käyttö vaikeuttaa tekstin hahmottamista. Kappalejaoilla ja väliotsikoinneilla voidaan parantaa päätösten selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Lisäksi se, että päätöksen jäsenetelee hyvin, auttaa myös selkiyttämään tuomioistuimen omaakin käsitystä asiasta ja myötävaikuttaa itsekontrollifunktion toteutumiseen. Tuomioistuinratkaisuille voidaan asettaa yleinen oikeakielisyys- ja virheettömyysvaatimus, koska niissä käytetyn kielen taso vaikuttaa ihmisten käsityksiin tuomioistuinten toiminnasta ja luottamukseen tuomareiden ammattitaitoon.³⁴⁶





ERITYINEN OSA

JOHDANTO

Tässä käsikirjan osassa esitetään käytännön suositukset hallinto-oikeuksien päätösten kirjoittamiseen. Suositusten tarkoituksena on neuvoa käytännönläheisesti, miten kirjoitetaan edellä tässä käsikirjan yleisessä osassa tarkemmin kuvattu hyvä päätös. Suosituksilla pyritään myös tehostamaan hallinto-oikeuksien ratkaisutoimintaa yhtenäistämällä päätösten kirjoitustapaa.

Päätösten kirjoittamista koskevat yleiset suositukset koskevat lähtökohtaisesti kaikkia hallinto-oikeuksissa käsiteltäviä asiaryhmiä. Tiettyihin asiaryhmiin ja yksittäisiin asioihin liittyvien erityispiirteiden vuoksi on kuitenkin mahdollista, että kaikki suositukset eivät ole sellaisenaan sovellettavissa jokaiseen hallinto-oikeudessa annettavaan päätökseen. Tarkoituksenmukaisimman kirjoitustavan valinta kuhunkin yksittäistapaukseen edellyttää siten tapauskohtaista harkintaa.

Yleisten suositusten lisäksi esitetään vielä erityisiä suosituksia maankäyttö- ja rakennusasioita, lastensuojeluasioita ja ulkomaalaisasioita koskevien päätösten kirjoittamiseen. Erityisiä suosituksia havainnollistetaan liitteinä olevilla esimerkkipäätöksillä, joiden tarkoituksena on auttaa keksytyillä esimerkeillä hahmottamaan tässä käsikirjassa suositeltua päätösten rakennetta ja kirjoitustapaa. Esimerkkipäätökset on tarkoitettu luettaviksi yhdessä tässä käsikirjassa esitettyjen suositusten kanssa, ja niiden sovellettavuus kuhunkin tilanteeseen on arvioitava tapauskohtaisesti. Yhtä ja

kaikkiin tilanteisiin soveltuvaa päätösmallia ei ole mahdollista luoda. Käsikirjassa esitetyt esimerkit päätöksen sisällöstä ja rakenteesta eivät siten ole niin sanottuja mallipäätöksiä, vaan kysymys on ainoastaan esimerkeistä. Esimerkkipäätöksissä ei ole tarkoitukseen kuvata kaikkia mahdollisia tilanteita ja ratkaisuja, vaan esimerkkipäätöksillä pyritään osaltaan yhtenäistämään hallinto-oikeuksien kirjoituskäytäntöjä ja edesauttamaan hallinto-oikeuksien tehokasta työskentelyä.

Hallinto-oikeuksien päätösten rakenteen ja kirjoitustavan suurimmat kehittämistarpeet liittyvät tyypillisesti niihin päätöksiin, joissa valitus hylätään tai lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskeva hakemus hyväksytään. Tämän vuoksi myös suurin osa esimerkkipäätöksistä on kirjoitettu koskemaan tällaisia tilanteita. Päätösten osalta on erityisen tärkeää huomata, että niiden tarkoituksena ei ole miltään osin edustaa käsikirjan kirjoittajien näkemystä oikeudellisesta harkinnasta tai tehdä oikeuskysymyksiä koskevia kannanottoja.

Suosituksien ydin tiivistyy ajatukseen hallinto-oikeuden päätöksen tarkoituksesta; päätöksen ensisijaisena tarkoituksena ei ole todistaa tuomioistuimen tutustuneen huolellisesti kaikkeen oikeudenkäyntiaineistoon vaan antaa hyvin perusteltu ratkaisu osapuolten kulloinkin kysymyksessä olevaan erimielisyyteen tai muuhun ratkaistavana olevaan asiaan.



Päätöksen ensisijaisena tarkoituksena ei ole todistaa tuomioistuimen tutustuneen huolellisesti kaikkeen oikeudenkäyntiaineistoon vaan antaa hyvin perusteltu ratkaisu osapuolten kulloinkin kysymyksessä olevaan erimielisyyteen tai muuhun ratkaistavana olevaan asiaan.

3 Päätösten kirjoittamista koskevat yleiset suositukset

3.1 Yleistä hallinto-oikeuden päätöksen rakenteesta

Hallinto-oikeuksien päätökset koostuvat lähtökohtaisesti kertoelmaosasta, ratkaisulauselmasta ja ratkaisun perusteluista sekä muut tiedot -osioista.³⁴⁷ Tämän vakiintuneen rakenteen voidaan edelleen katsoa palvelevan päätösten tarkoitusta, eikä sitä suositella muutettavaksi.

Seuraavissa kappaleissa esitetään yleisellä tasolla suosituksia näiden osioiden kirjoittamiseen ja päätöksen rakenteeseen liittyen.

3.2 Kertoelmaosa

3.2.1 Päätöksen tunnistetiedot, oikeudenkäynnin osapuolet, asian aikaisemmat vaiheet ja valituksenlainen päätös

Hallintotuomioistuimen päätökseen merkittävistä tiedoista on säädetty HOL:ssa.³⁴⁸

Päätöksestä tulee käydä selkeästi ilmi, onko kyseessä päätös vai välipäätös. Tämä tulee merkitä suoraan päätöksen tunnistetietojen yhteyteen. Päätöksestä on käytävä ilmi myös tuomioistuimen nimi ja päätöksen päiväys. Mikäli hallintotuomioistuin toimii jakaantuneena osastoihin, päätöksessä voidaan mainita myös osaston numero. Päätöksiin on suositeltavaa merkitä tunnistetietoina myös asian diaarinumero.

Päätöksen alkuosassa tulee mainita myös, mitä asiaryhmää asia koskee. Jos kysymyksessä ei ole valitusasia, päätöksestä tulee ilmetä, mistä oikeussuojakeinosta asiassa on kysymys.³⁴⁹ Asiaryhmä tai oikeussuojakeino mainitaan lähtökohteisesti heti tuomioistuimen tunnistetietojen ja päätöksen päiväyksen sekä muiden vastaavien tietojen jälkeen. Päätökseen on merkittävä myös oikeudenkäynnin osapuolet. Mikäli valittajia on paljon, kaikkien valittajien nimiä ei ole tarkoituksenmukaista kirjoittaa päätöksen etusivulle, vaan tällöin voidaan käyttää esimerkiksi ilmaisua ”X ja hänen 50 tämän päätöksen liitteestä ilmenevää asiakumppaniaan”.

Päätöksestä on käytävä ilmi tarpeellisilta osiltaan myös selostus asian aikaisemman käsittelyn vaiheista. Esimerkiksi siinä tapauksessa, että HAO on palauttanut asian viranomaiselle (tai KHO hallinto-oikeudelle) uudelleen käsiteltäväksi, asian aikaisempien käsittelyvaiheiden selostaminen on yleensä tarpeen. Muissa tilanteissa aikaisempia vaiheita on syytä selostaa vain, mikäli niillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Jos päätöksen ymmärrettävyys ei muuta vaadi, aikaisempia vaiheita voi selostaa myös päätöksen perusteluissa. Kyseisen kohdan tarkoituksena on se, että päätös on ymmärrettävissä ilman, että lukijalla on käytössään asiassa tehtyjä aikaisempia päätöksiä. Kuitenkin tulee muistaa, että kohdassa on kysymys asian aikaisempien vaiheiden selostamisesta eikä aikaisempien päätösten sanatarkasta toistamisesta.

Päätöksessä on yksilöitävä myös valituksenalainen päätös. Tältä osin tulee käydä ilmi vähintään päätöksen tehnyt viranomainen, päätöspäivämäärä sekä päätöksen sisältämä ratkaisu ainakin valituksenalaisilta osin. Päätöksen luettavuuden ja ymmärrettävyyden kannalta on yleensä tarpeen, että valituksenalaisen päätöksen perusteluja selostetaan siltä osin kuin asiassa on hallinto-oikeudessa kysymys. Tarpeetonta valituksenalaisen päätöksen yksilöintiin liittyvää numerointia tai sen sisältämien lukujen selostusta on syytä välttää. Mikäli valituksenalainen päätös on annettu oikeusmenettelyssä, sitä edeltävä viranomaisen päätös on myös mainittava tässä kohdassa.



Vaatimukset kirjataan päätökseen tehdyn tulkintaratkaisun mukaisesti.

3.2.2 Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeuden on päätöksessään annettava ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin.³⁵⁰ Tästä seuraa, että kaikki oikeudenkäynnin osapuolten vaatimukset on kirjattava päätökseen.

Lähtökohtaisesti vaatimukset on selostettava esitetyn muotoisina.³⁵¹ Jos HAO tulkitsee vaatimuksia valituskirjelmän sanamuodosta poikkeavalla tavalla, edellä käsikirjan yleisessä osassa kuvatut päätöksen avoimuuden ja ymmärrettävyyden tavoitteet edellyttävät, että vaatimukset kirjataan päätökseen tehdyn tulkintaratkaisun mukaisesti. Jos HAO on esimerkiksi tulkinnut luvan tai etuuden myöntämistä koskevan vaatimuksen tarkoittavan vaatimusta viranomaisen päätöksen kumoamisesta ja asian palauttamisesta viranomaiselle kyseisen luvan tai etuuden myöntämiseksi, vaatimus on kirjattava päätökseen jälkimmäisellä tavalla. Epäselvissä tilanteissa tulkintaratkaisun tekeminen voi olla tarpeen tuoda päätöksessä ilmi esimerkiksi käyttämällä muotoilua ”on katsottava vaatineen”.

Päätöksen informatiivisuuden ja selkeyden näkökulmasta vaatimukset tulee lähtökohtaisesti kirjata päätöksessä samaan kohtaan riippumatta siitä, missä vaiheessa prosessia ne on esitetty. Joissain tapauksissa päätöksen luettavuus voi kuitenkin edellyttää perinteistä kronologista järjestystä, jossa vaatimuksia voidaan kirjata myös kohtaan ”asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa”. Tällainen tilanne voi tulla kysymykseen esimerkiksi verovalitusasioissa, joissa verovelvollisen ja Veronsaajien oikeudenvilvontayksikön välillä vallitsee kaksiasianosaissuhde ja joissa toinen osapuoli vastaa valittajan vaatimuksiin. Vastaavaa oikeudenkäynnin osapuolten välistä argumentaatiota esiintyy eräissä muissakin asiaryhmissä. Myös kunnallis-, alue- ja kirkollisvalitusasioissa, joita koskee laissa säädetty uusien valitusperusteiden esittämisen määräaika, vaatimukset on perusteltua kirjata perinteiseen kronologiseen järjestykseen.



Vaatimusten perustelut on kirjattava päätökseen siten, että vaatimusten tueksi esitetyt keskeiset perusteet ja niistä johdettavat oikeuskysymykset nousevat selvästi esiin.

3.2.3 Vaatimusten perustelut

Jotta päätöksen perustelut olisi mahdollista kirjoittaa edellä käsikirjan yleisessä osassa kuvatut johdonmukaisuuden, avoimuuden ja ymmärrettävyyden vaatimukset täyttävällä tavalla, vaatimusten perusteluiden kirjaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.³⁵² Vaatimusten perustelut on kirjattava päätökseen siten, että vaatimusten tueksi esitetyt keskeiset perusteet ja niistä johdettavat oikeuskysymykset nousevat selvästi esiin.

Asian keskeisten oikeuskysymysten erottumiseksi vaatimusten perustelut on kirjattava päätökseen mahdollisimman tiiviisti ja perusteluiden laveaa selostamista on vältettävä. Painopisteen tulee valitusasioissa olla niissä perusteissa, joilla saa valittaa ja joihin hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluissa myöhemmin vastataan. Muissa kuin valitusasioissa painopisteen tulee vastaavasti olla asian kannalta keskeisissä perusteluissa. Jos valittaja on esimerkiksi esittänyt runsaasti kunnan viranhaltijoihin kohdistuvia hallintokanteluna pidettäviä

väitteitä, valitusta ei ole suositeltavaa kirjoittaa tältä osin laajasti auki, vaan väitteisiin voidaan viitata lyhyesti toteamalla, että ”valittaja on lisäksi esittänyt laajasti tyytymättömyyttä kunnan eri viranhaltijoiden toimintaa kohtaan”. Myöskään osapuolten näkemyksiä laintulkinnasta, oikeuslähteiden sisältöä tai valituksen tai hakemuksen liitteenä esitetyn selvityksen sisältöä ei ole yleensä tässä yhteydessä tarpeen selostaa tarkemmin.

Päätöksen selkeyden ja luettavuuden vuoksi vaatimusten perustelut tulee selostaa perustekohdittaisesti ryhmiteltynä ja siinä järjestyksessä, jossa niihin hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluissa vastataan. Suositeltavana kirjoitustapana voidaan pitää sitä, että ensin mainitaan varsinainen valitus tai muu vaatimuksen peruste ja sen jälkeen perusteen yksityiskohtaisemmat perustelut. Valitusperuste on esimerkiksi se, että ”x on osallistunut esteellisenä asian käsittelyyn”. Valitusperusteen tarkempi perustelu on puolestaan se, että ”x on y:n veli”.

Jos vaatimusten perustelut sisältävät paljon eri valitusperusteita ja resiiitistä muodostuu pitkä, väliotsikoiden käyttäminen voi selkeyttää päätöksen rakennetta ja parantaa sen luettavuutta. Väliotsikoiden käyttämistä on havainnollistettu jäljempänä tarkemmin asemakaavan hyväksymistä koskevassa esimerkkipäätöksessä.³⁵³

HAO:n päätöksen perusteluiden avoimuus ja luettavuus edellyttävät, että vaatimusten perustelut kirjataan päätöksen siten kuin HAO on ne ymmärtänyt. Kun hallinto-oikeuden tulkintaratkaisut kirjoitetaan avoimesti esiin, perustelut esittäneen oikeudenkäynnin osapuolen on helpompi havaita, mikäli tuomioistuin ei ole ymmärtänyt perustelua osapuolen tarkoittamalla tavalla. Tulkinna avoimuus vaatimusten perusteluiden kirjaamisessa selkeyttää myös ratkaistavia oikeuskysymyksiä ja helpottaa siten hallinto-oikeuden ratkaisun perustelujen kirjoittamista. Jos valittaja on valituskirjelmässään esimerkiksi kirjoittanut, että ”liikkumisvaikeudet haittaavat työnteokoani”, mutta hallinto-oikeus tulkitsee valittajan tarkoittavan sitä, että valituksessa tarkoitettu katusuunnitelma aiheuttaa valittajalle työmatkan pidentymisen vuoksi haittaa, valitusperuste on suositeltavaa kirjoittaa resiiittiin jälkimmäisellä tavalla.

Jotta edellä kuvattu vaatimusten perusteluiden tiivistämiseen, tulkitsemiseen ja ryhmittelyyn tärkeä kirjaamistapa ei vaikeuttaisi tarkastavan jäsenen työtä ja hidastaisi asian käsittelyä, asian esittelijän tulee tarvittaessa liittää päätösesitykseen kommentteja, joista käy ilmi päätösesityksessä kulloinkin tarkoitettu valituskirjelmän tai muun oikeudenkäyntiaineiston kohta. Kommentit

on tarkoitettu kokoonpanon sisäistä työskentelyä varten ja ne poistetaan lopullisesta päätöksestä puhtaaksikirjoituksen yhteydessä.

3.2.4 Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Vaatimusten ja niiden perusteluiden selostamisen jälkeen päätökseen kirjataan hallinto-oikeuden suorittamat osapuolten ja mahdollisten muiden tahojen kuulemiset sekä hallinto-oikeudelle oma-aloitteisesti toimitetut kirjelmät kronologisessa järjestyksessä. Lausunnon, vastineiden³⁵⁴ ja muiden kirjelmien sisällön laajempaan selostamiseen ei ole tässä kohdassa yleensä tarvetta.³⁵⁵

Oikeudenkäynnin osapuolten asian vireillepanon jälkeenkin esittämät vaatimukset, kuten viranomaisen esittämä oikeudenkäyntikuluvaatimus, on kuitenkin aina kirjattava päätökseen. Edellä todetun mukaisesti osapuolten muunkin argumentoinnin avaaminen voi olla tapauskohtaisesti perusteltua.³⁵⁶ Valituskirjelmässä tai valituksenalaisen päätöksen perusteluissa jo esitettyjen seikkojen toistamista on kuitenkin joka tapauksessa pyrittävä välttämään.

Tässä kohdassa voidaan mainita myös järjestetyn suullisen käsittelyn, katselmuksen tai tarkastuksen tiedot. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että päätöksen ei ole tarkoitus toimia suullisen käsittelyn tai katselmuksen pöytäkirjana. Päätökseen ei ole siten tarpeen kirjata yksityiskohtaisia tietoja esimerkiksi suullisen käsittelyn tai katselmuksen läsnäolijoista tai tilaisuuden kestosta, vaan nämä tiedot sisällytetään tilaisuudesta laadittavaan erilliseen pöytäkirjaan. Useimmiten

on siten riittävää todeta esimerkiksi, että ”Hallinto-oikeus on 1.1.2022 järjestänyt asiassa suullisen käsittelyn”. Myös mahdollisen välipäätöksen tiedot voidaan merkitä tähän kohtaan. Lisäksi voidaan tarvittaessa tuoda esiin se, että hallinto-oikeudella on asiaa ratkaistessaan ollut käytettävissään jonkin toisen asian asiakirjat.

Turhia väliotsikoita on syytä välttää. Kuitenkin niissä asioissa, joissa on poikkeuksellisen

paljon asian käsittelyyn liittyvää tietoa, väliotsikointia voidaan käyttää apuna asian käsittelyn jäsentämiseen.

Selvityspyyntöjen tiedoksiantotapojen selostaminen ei ole lähtökohtaisesti tarpeen. Päätöksessä ei ole tarpeen selostaa myöskään hallinto-oikeudelle osoitettuja asian käsittelyaikatauluja koskevia tiedusteluja tai kiirehtimispyyntöjä.

3.3 Hallinto-oikeuden päätöksen ratkaisulauselma

Hallinto-oikeuden on asiaa ratkaistessaan huolehdittava siitä, että kaikkiin esitettyihin vaatimuksiin annetaan ratkaisu ja päätös on ratkaisulauselman perusteella täytäntöönpanokelpoinen.³⁵⁷ Esimerkiksi KHO:n vuosikirjapäätöksessä 2017:9 on todettu, että kun hallintoriita koskevassa HAO:n päätöksessä ei ollut mainittu sunnuntai- ja arkipyhäkorvausten määrää, joka A:n oli korvattava, HAO:n päätös ei ollut sellaisenaan täytäntöön pantavissa, minkä vuoksi HAO:n päätöstä oli selvennettävä.

HAO:n ratkaisun on käytävä päätöksestä yksiselitteisesti ilmi. Ratkaisussa on ilmaistava selvästi, hyväksytäänkö vai hylätäänkö valitus tai hakemus osittain tai kokonaan ja/tai kumotaanko viranomaisen päätös osittain tai kokonaan, sekä tiedot siitä, jätetäänkö jokin vaatimus tutkimatta ja niin edelleen. Mikäli valituksen kohteena olevaa päätöstä muutetaan suoraan HAO:n ratkaisussa, muutos on syytä todeta kokonaisuudessaan ratkaisulauselmassa. Jos kyseessä on hakemusasia,

johon annettulla ratkaisulla veloitetaan asianosaisia, on tästä lähtökohtaisesti lausuttava myös ratkaisulauselmassa. Mikäli hallintoriita-asiassa oikeudenkäynnin osapuolelle määrätään maksuvelvollisuus, päätökseen on merkittävä selvästi näkyviin ne euromäärät, jotka päätöksellä veloitetaan maksamaan. Myös täytäntöönpanokysymyksistä voi olla tarpeen lausua tietyissä asiaryhmissä ratkaisulauselmallalla.

Prosessiratkaisut, kuten suullisen käsittelyn järjestämistä koskevan vaatimuksen hylkääminen, on suositeltavaa todeta ennen aineellisia ratkaisuja. Myös aineellisesti ratkaistavaa asiaa rajavat ratkaisut, kuten tutkimatta jättäminen ja raukeaminen, on syytä todeta ennen aineellisia ratkaisuja. Mikäli aineellisia vaatimuksia on useita, niihin annettavat ratkaisut voidaan ilmoittaa yhdellä ”hallinto-oikeus hylkää valituksen” -ratkaisulla tai, mikäli esimerkiksi jokin vaatimus hyväksytään, ”hallinto-oikeus hylkää valituksen muilta osin” -ratkaisulla. Erikseen eri vaatimuksiin



Perustelut on pääsääntöisesti pyrittävä rakentamaan oikeuskysymyskohtaisesti.

ilmoitettavien aineellisten ratkaisujen osalta on syytä noudattaa samaa esittämisjärjestystä niin päätöksen resitiissä kuin ratkaisu ja perustelut -osassakin.

Perusteet asian palauttamiselle uudelleen käsiteltäväksi tulevat yleensä avatuksi HAO:n ratkaisun perusteluissa suoritettussa arvioinnissa. Mikäli asiaa uudelleen käsiteltäessä viranomaisen on HAO:n kannan mukaan suoritettava esimerkiksi kuuleminen, tämä voi olla syytä todeta erikseen ratkaisun perusteluissa.

Oikeudenkäynnin yhteydessä voi tulla ratkaistavaksi esimerkiksi myös oikeusapuasiana

avustajan palkkiota ja korvausta koskeva vaatimus tai suullisessa käsittelyssä esiintyneen todistajan valtion varoista maksettavaa korvausta koskeva vaatimus. Oikeusapulain 18 §:n 2 momentti edellyttää, että avustajan palkkiosta ja korvauksesta tehdään pääasiasta annettavasta ratkaisusta erillinen päätös, minkä vuoksi tällaiset vaatimukset on ratkaistava ja perusteltava pääasiaa koskevan ratkaisun ja perustelujen jälkeen erillisessä kohdassa. Vastaava menettely on suositeltavaa myös todistajille valtion varoista maksettavien korvausten osalta muun muassa siitä syystä, että se helpottaa todistajalle lähetettävän päätöksen lyhennysotteen laatimista.

3.4 Hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut

3.4.1 Yleistä

Jotta päätöksen perustelut täyttäisivät edellä käsitellyn yleisessä osassa kuvatut johdonmukaisuuden, avoimuuden ja ymmärrettävyyden vaatimukset ja vastaisivat kysymykseen ”miksi”, perustelut on pääsääntöisesti pyrittävä rakentamaan

oikeuskysymyskohtaisesti.³⁵⁸ Perusteluissa vastattavaksi tulevat oikeuskysymykset käyvät ilmi hyvin laaditusta resitiistä. Mikäli oikeuskysymykseen liittyy epäselvyyttä, perustelut on suositeltavaa aloittaa kysymyksenasettelun selventämisellä (”asiassa on kysymys...”).³⁵⁹

Esimerkkejä:

Asiassa on hallinto-oikeuden ratkaistavana kysymys siitä, onko vastaaja velvoitettava maksamaan Kelalle takaisin saamaansa perustoimeentulotuki Kelan takaisinperintähakemuksen johdosta. Erityisesti asiassa tulee arvioitavaksi se, onko Kela varannut vastaajalle hallintolaissa edellytetyllä tavalla tilaisuuden tulla asiassa kuulluksi.

Asiassa on hallinto-oikeuden ratkaistavana kysymys ensinnäkin siitä, onko valittajan pyytämä videotallenne julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitettu asiakirja, johon on sovellettava mainittua lakia. Mikäli vastaus tähän on myönteinen, on seuraavaksi ratkaistava kysymys siitä, sisältääkö tallenne julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettuja turvajärjestelyjä koskevia tietoja. Mikäli vastaus tähän on myönteinen, on vielä ratkaistava kysymys siitä, onko valittaja puheena olevassa asiassa julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettu asianosainen, ja mikäli näin on, onko tiedon antaminen tallenteesta evättävä julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi.

Asiassa on hallinto-oikeuden ratkaistavana, onko keskusrikospoliisi voinut hylätä valittajien asiakirjapyyntöön valituksenalaisessa päätöksessä olevilla julkisuuslakiin nojautuvilla perusteilla. Valituksen johdosta on ratkaistava ensiksi, onko asiaan tullut soveltaa tiedonsaantioikeudesta rikosoikeudellisessa menettelyssä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2012/13/EU ja sen 7 artiklaa eikä Suomen lainsäädäntöä. Mikäli asiaan on sovellettava julkisuuslain säännöksiä, asiassa on seuraavaksi ratkaistava, ovatko pyydetty asiakirjat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 ja 5 kohdan perusteella salassa pidettäviä, ja sen jälkeen mahdollisesti vielä kysymys siitä, onko valittajilla saman lain 11 §:n nojalla asianosaisen tiedonsaantioikeus.

Tapauskohtaisesti voi olla tarpeen todeta myös se, mitkä seikat ovat asiassa riidanalaisia ja mitkä riidattomia. Tällä voidaan selventää esimerkiksi sitä, miksi jostakin kysymyksestä ei erikseen lausuta. Mikäli asiassa ei ole saatu riittävästi selvitystä, myös selvitysvastuuseen voi olla syytä ottaa kantaa.

Jos asia on tulkinnanvarainen, päätöksenteon avoimuus edellyttää tämän tuomista perusteluissa avoimesti esiin. Jos asiassa on esimerkiksi esitetty ristiriitaista selvitystä ja asia on tulkinnanvarainen, perustelut voi olla syytä pyrkiä rakentamaan *pro et contra* -argumentaatiomallin mukaisesti.³⁶⁰ Perusteluissa voi siten tällaisissa tapauksissa olla tarpeen ottaa kantaa myös valittua lopputulosta vastaan puhuviin argumentteihin ja selostaa, miksi lopputulosta puoltavat argumentit ovat olleet kyseisessä tapauksessa painavampia.



Jos asia on tulkinnanvarainen, päätöksenteon avoimuus edellyttää tämän tuomista perusteluissa avoimesti esiin.

Perusteluiden kirjoitustapa voi siten olla (KHO:n ennakkopäätöstä 2024:68 kohtaa 38 mukaillen) esimerkiksi seuraava:

”Arvioitaessa sitä, onko X Oy:tä pidettävä perintö- ja lahjaverolain 55 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna yrityksenä vai pikemmin yhtiön omistajan varallisuuden hallinnointia varten perustettuna yhtiönä, on punnittava vastatusten yhtäältä edellä esiin tuotuja näkökohtia sekä suhteutettava ne aikaisempaan oikeuskäytäntöön. Tämän punninnan perusteella hallinto-oikeus katsoo, että jälkimmäisissä kohdissa todetut seikat ovat kokonaisarvioinnissa painavampia kuin ne sinänsä vartenotettavat seikat, jotka puoltavat yhtiön luonnetta mainitussa lainkohdassa tarkoitettuna yrityksenä. Näin ollen yhtiötä ei ole pidettävä sellaisena yrityksenä, jonka osakkeita koskeviin suunniteltuihin lahjoituksiin voitaisiin soveltaa sukupolven-vaihdoshuojennuksia koskevia säännöksiä.”

3.4.2 Sovellettavat oikeusohjeet

Perustelujen johdonmukaisuuden, avoimuuden ja ymmärrettävyyden näkökulmasta sovellettavat oikeuslähteet tulee ensisijaisesti pyrkiä esittämään osana asian oikeudellista arviointia. Parhaiten tämä toteutuu siten, että oikeuslähteiden sisältöä selostetaan tarvittavassa määrin oikeudellisen arvioinnin yhteydessä eikä oikeuslähteitä esitetä perinteiseen tapaan luettelomaisesti oman otsikonsa alla. Tällaista kirjoittamistapaa on havainnollistettu jäljempänä tarkemmin rakennuslupaa koskevassa esimerkkipäätöksessä.³⁶¹

Oikeuslähteiden tarkoituksenmukaisin esittämis-tapa on kuitenkin viime kädessä arvioitava tapauskohtaisesti. Arvioinnissa on pidettävä mielessä se edellä tämän käsikirjan yleisessä osassa esiin tuotu lähtökohta, että oikeuslähteiden niin sanottu vyöryttäminen ei ole perustelemista.³⁶² Mitä laajemmasta ja vaikeammasta asiasta on kysymys, sitä tärkeämpää päätöksestä on käydä selvästi ilmi, minkä oikeuslähteen nojalla kukin oikeuskysymys on ratkaistu.

Mikäli saman oikeuslähteen sisältöä on tarpeen toistaa useamman oikeuskysymyksen yhteydessä, oikeuslähteen sisältö voi olla edelleen tarkoituksenmukaisinta kirjoittaa auki perustelujen alkuun ennen oikeuskysymyksiin vastaamista. Myös silloin, kun asiassa on kyse oikeuslähteen sanamuodon tulkinnasta, voi oikeusohjeen kirjoittaminen sanasta sanaan auki ennen muuta perustelua olla tarpeen. Perusteluiden luettavuuden varmistamiseksi pitkiä oikeuslähteiden lueteloita on kuitenkin joka tapauksessa vältettävä. Silloinkin, kun oikeuslähteitä kirjoitetaan päätökseen sanasta sanaan auki, oikeuslähteiden sisältö on pääsääntöisesti suositeltavaa esittää lyhennettynä siten, että vain asiassa nimenomaisesti sovellettavat pykälät, niiden momentit sekä kohdat ja alakohdat mainitaan. Pykälän sanamuotoa on joissain tapauksissa myös syytä tiivistää. Tällöin pykälän sanatarkan toistamisen sijasta voidaan esimerkiksi todeta, että ”x §:n mukaan sitä sovelletaan muun ohella tapauksessa y”.

Kuten edellä käsikirjan yleisessä osassa on esitetty, perusteluiden avoimuus edellyttää, että kaikki sovelletut oikeuslähteet käyvät päätöksestä ilmi.³⁶³ HAO:n päätökseen tulisi siten sovellettujen lainkohtien lisäksi sisältyä viittaukset myös niihin lain esitöihin ja perustelujen kannalta keskeisiin KHO:n päätöksiin, joista ilmeneviä oikeusohjeita HAO on asiaa ratkaistessaan soveltanut.

3.4.3 Asiassa saatu selvitys ja oikeudellinen arviointi

Edellä kuvatut päätöksen perustelujen laatuvaatimukset edellyttävät, että oikeusohjeiden tavoin myös saadut selvitykset esitetään päätöksen perusteluissa ensisijaisesti osana asian oikeudellista arviointia.

Selvitysten pöytäkirjamaista ja oikeudellisesta arvioinnista irrallista selostamista tulee lähtökohdaisesti välttää, ellei se ole päätöksen luettavuuden kannalta tai muusta erityisestä syystä perusteltua. Selostamisen sijasta oikeudellisen arvioinnin yhteydessä tulee selvityksiin viitaten selostaa, miten tietty oikeuskysymys on ratkaistu, ja tarvittaessa perustella, mikä merkitys viitatulle selvitykselle on asiaa ratkaistaessa annettu. Tämä tarkoittaa sitä, että erityisesti laajoissa ja useita oikeuskysymyksiä sisältävissä asioissa kaikkien asiaan liittyvien selvitysten selostamista yhden otsikon alla tulee pääsääntöisesti välttää. Asian ratkaisun kannalta merkityksellisiä selvityksiä tulee näissä tapauksissa selostaa tai niihin tulee viitata vain kunkin ratkaistavana olevan oikeuskysymyksen yhteydessä siinä laajuudessa kuin kuhunkin valitusperusteeseen tai oikeuskysymykseen vastaukseksi on tarpeen.



Myös selvityksiin viitattaessa tulee kiinnittää huomiota tulkinnan avoimuuteen.

Kuitenkin esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa suoritetaan niin sanottua kokonaisarviointia selvityksen perusteella tai arvioidaan viranomaisen harkintavallan käytön lainmukaisuutta, selvityksen selostaminen yhtenä kokonaisuutena voi olla perusteltua. Selvitys saattaa olla tarkoituksenmukaisinta selostaa yhtenä kokonaisuutena myös silloin, kun ratkaistavana on vain yksi oikeuskysymys eivätkä siihen liittyvät teemat ole selvästi erotettavissa toisistaan. Selvitykset on kuitenkin aina kirjoitettava auki tiiviisti ja ainoastaan siltä osin kuin niillä on asian oikeudellisen arvioinnin kannalta merkitystä. Päätöksen painopisteen tulee aina olla oikeudellisessa arvioinnissa.

Suullisessa käsittelyssä esitetyt asianosaisten ja todistajien kertomukset sekä katselmuksella ja tarkastuksessa tehdyt havainnot ovat osa asiassa saatua selvitystä, jonka esittämistapaa koskevat samat suositukset kuin muunkin selvityksen osalta. Lähtökohtaisesti myös tällainen selvitys on siten pyrittävä esittämään osana asian oikeudellista arviointia ja ainoastaan siinä laajuudessa kuin kuhunkin oikeuskysymykseen vastaamiseksi on tarpeen. Silloinkin, kun asiassa saatu selvitys selostetaan yhtenä kokonaisuutena, on vältettävä sitä, että esimerkiksi kaikki suullisessa käsittelyssä esitetyt kertomukset referoidaan päätökselle riippumatta siitä, onko kertomuksissa esitetyillä

seikoilla asian ratkaisun kannalta merkitystä. Suullisessa käsittelyssä saadun selvityksen voi esittää tiiviisti esimerkiksi yhdistämällä olennaisen selvityksen niistä tosiseikoista, joista asianosaiset ja todistajat ovat kertoneet yhteneväisesti tai eriävästi, sen sijaan, että käsiteltäisiin kaikkien kuuluttavien kertomukset erikseen.

Kuten esitettyjen vaatimusten perusteiden osalta, myös selvityksiin viitattaessa tulee kiinnittää huomiota tulkinnan avoimuuteen. Selvityksiin tulee siten lähtökohtaisesti viitata siinä muodossa kuin HAO on niiden sisällön ymmärtänyt. Päätöksestä on tällöinkin käytävä selkeästi ilmi, miltä osin on kysymys viittauksesta saatuun selvitykseen ja miltä osin HAO:n omista johtopäätöksistä. Erityisesti silloin, kun asiassa on esitetty keskenään ristiriitaisia selvityksiä, päätöksestä tulee selvästi käydä ilmi myös se, mihin nimenomaiseen selvitykseen tai selvityksen kohtaan HAO on perustelluissaan kulloinkin viittannut.

Tarkastavan jäsenen työn sujuvoittamiseksi päätöksen perusteluihin on päätösesitystä kirjoitettaessa suositeltavaa liittää tarvittavat kommentit, joista käy ilmi päätösesityksessä kulloinkin tarkoitettu selvityksen tai muun oikeudenkäyntiaineiston kohta.



4 Maankäyttö- ja rakennusasioiden päätöksiä koskevat erityiset suositukset

4.1 Asiaryhmän erityispiirteet

Maankäyttö- ja rakennusasioiden asiaryhmästä suurimman osan muodostavat kaavojen hyväksymistä sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjen lupien ja poikkeamisen myöntämistä koskevat valitusasiat. Kaava-asioissa valituslajina on *kunnallisvalitus*. Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjen lupien sekä samassa laissa säädetyn poikkeamisen ja suunnittelutarveratkaisun myöntämistä koskevien päätösten osalta valituslajina on puolestaan *hallintovalitus*. Maankäyttö- ja rakennuslain nimi muuttuu alueidenkäyttölaiksi 1.1.2025, kun uusi rakentamislaki (751/2023) tulee voimaan.

Kaava-asioissa kirjallinen oikeudenkäyntiaineisto on tyypillisesti laajaa. Kaavapäätöksen perusteena olevaan selvitykseen sisältyy yleensä kaavaselostuksen lisäksi vaihteleva määrä selvityksiä muun muassa alueen luontoarvoista, rakennetusta ympäristöstä, liikenteestä ja kaavan vaikutuksista. Valituskirjelmät ovat kaava-asioissa usein pitkiä, ja niissä esitetään runsaasti eri valitusperusteita.

Samassa valituskirjelmässä saatetaan esimerkiksi esittää vuorovaikutusmenettelyä, selvitysten riittävyttä ja kaavan useita eri sisältövaatimuksia koskevia valitusperusteita. Varsin usein kaava-asioissa esitetään myös sellaisia valitusperusteita, joilla ei ole kaavan hyväksymispäätöksen laillisuuden kannalta merkitystä. Valituksen tueksi saatetaan esimerkiksi esittää perusteluja, joilla pyritään osoittamaan jo jonkin aikaisemmin hyväksytyyn ja lainvoimaisen kaavan lainvastaisuutta tai jotka koskevat yksinomaan kaavaratkaisun tarkoituksenmukaisuutta. Tällaisten valitusperusteiden osalta rajanveto tutkimatta jätettävään hallintokanteluun voi olla toisinaan vaikeaa. Kaava-asioille on tyypillistä myös se, että kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen kohdistuu useita valituksia. Asiaryhmän edellä kerrottujen erityispiirteiden vuoksi kaava-asioita koskevat hallinto-oikeuden päätökset ovat usein muodostuneet erittäin pitkiksi, ja vaatimusten perusteluiden sekä saatujen selvitysten selostaminen on saattanut muodostaa huomattavan osan päätöksestä.



Kaava-asioita koskevat hallinto-oikeuden päätökset ovat usein muodostuneet erittäin pitkiksi, ja vaatimusten perusteluiden sekä saatujen selvitysten selostaminen on saattanut muodostaa huomattavan osan päätöksestä.

Lupa-asioita ja poikkeamista koskevat valitusasiat ovat laajuudeltaan kaava-asioita vaihtelevampia. Osa lupa- ja poikkeamisasioista on oikeudenkäyntiaineistoltaan ja oikeuskysymyksiltään varsin suppeita, mutta asiaryhmään sisältyy myös monimutkaisia ja asiakirja-aineistoltaan laajoja asioita. Esimerkkinä tällaisista laajoista lupa-asioista voidaan mainita tuulivoimaa koskevat rakennuslupa-, poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuasiat. Tällaisissa asioissa myös

valituskirjelmät ovat usein pitkiä, ja samaan hankkeeseen voi kohdistua useita valituksia. Kuten kaava-asioissa, myös lupa-asioiden yhteydessä on tavanomaista, että osa valituksen perusteluista ei kohdistu valituksenalaiseen päätökseen. Valituksessa saatetaan esimerkiksi tuoda esiin seikkoja, joilla pyritään osoittamaan alueella voimassa olevan kaavan lainvastaisuutta tai jotka liittyvät muihin naapureiden välisiin erimielisyyksiin.

4.2 Päätösten kirjoittamista koskevat suositukset

4.2.1 Resiitti- eli kertoelmaosa

Vaatimukset tulee edellä tässä käsikirjassa esitettyjen yleisten suositusten mukaisesti kirjata päätökseen lähtökohtaisesti siinä muodossa kuin ne on esitetty.³⁶⁴ Mikäli vaatimusten osalta on kuitenkin suoritettu tulkintaa, vaatimukset on kirjattava päätökseen tehtyjen tulkintaratkaisujen mukaisina. Jos HAO tulkitsee esimerkiksi vaatimuksen rakennusluvan myöntämisestä tarkoittavan

vaatimusta viranomaisen päätöksen kumoamisesta ja asian palauttamisesta viranomaiselle rakennusluvan myöntämiseksi, vaatimus on kirjattava päätökseen jälkimmäisellä tavalla.

Vaatimusten perustelut tulee yleisten suositusten mukaisesti kirjata resiittiin mahdollisimman tiiviisti ja siinä muodossa kuin HAO on ne ymmärtänyt.³⁶⁵ Jos valituskirjelmässä on esimerkiksi todettu, että

”rakennuslupapäätös on esteellisyyden vuoksi lainvastainen”, mutta HAO tulkitsee valittajan tarkoittaneen sitä, että suunniteltu rakennus ei täytä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjä esteettömyyden vaatimuksia, valitusperuste on kirjattava päätökseen jälkimmäisellä tavalla.

Valitusperusteet tulee ryhmitellä oikeuskysymyksittäin siihen järjestykseen, jossa niihin päätöksen perusteluissa myöhemmin vastaan. Kaava-asioissa esimerkiksi vuorovaikutusta ja kutakin kaavan sisältövaatimusta koskevat valitusperusteet tulee esittää jäljempänä olevasta asemakaava-asian esimerkkipäätöksestä ilmenevällä tavalla omina kokonaisuuksinaan esimerkiksi kappalejaon avulla eroteltuna.³⁶⁶ Vastavasti lupa-asioissa esimerkiksi kuulemisvirhettä ja lupapäätöksen sisällöllistä lainvastaisuutta koskevat valitusperusteet tulee ryhmitellä omiin kappaleisiinsa. Myös päätöksen sisällöllistä lainvastaisuutta koskevat valitusperusteet on mahdollisuuksien mukaan ryhmiteltävä oikeuskysymyksittäin siten, että esimerkiksi asemakaavan vastaisuutta ja naapurille aiheutuvaa haittaa koskevat perusteet käsitellään erikseen. Erityisesti silloin, kun valitusperusteita on esitetty paljon ja resiiitistä muodostuu pitkä, väliotsikoiden käyttäminen on suositeltavaa. Selvästi asiaan liittymättömiin ja oikeudellisesti merkityksettömiin valitusperusteisiin on suositeltavaa viitata resiiitin lopussa mahdollisimman lyhyesti. Jos valituskirjelmässä on esimerkiksi selostettu laajasti naapurien välisten riitaisuusien asiaan liittymätöntä historiaa, päätöksessä voidaan tältä osin lyhyesti todeta, että ”lisäksi valittaja on selostanut hänen ja

x:n välillä vuosia jatkuneiden erimielisyyksien vaihteita ja erimielisyyksien taustalla valittajan käsityksen mukaan olevia syitä”.

Niissä lupa-asioissa, joissa valittajana on luvanhakija, kaikki valittajan esittämät vaatimukset ja niiden perustelut tulisi yleisten suositusten mukaisesti esittää samassa kohdassa riippumatta siitä, missä vaiheessa prosessia ne on esitetty. Kuitenkin niissä lupa-asioissa, joissa valittajana ei ole luvanhakija, valittajan vastineessaan esittämät seikat on pääsääntöisesti suositeltavaa kirjata päätökseen vasta kyseisen vastineen kohdalle. Tämä johtuu siitä, että myös luvanhakijalle varataan tilaisuus vastineen antamiseen valituksen ja viranomaisen lausunnon johdosta, ja valittajaa kuullaan yleensä vasta tämän jälkeen. Valittajan vastineessaan esittämät valitusperusteet ja mahdolliset uudet vaatimukset, kuten katselmusvaatimus, saattavat liittyä luvansaajan kuulemisessa esiin tulleisiin seikkoihin, joten niihin on päätöksen luettavuuden kannalta tarkoituksenmukaisinta viitata vasta luvansaajan vastineen jälkeen. Myös kaava-asioissa vaatimukset ja niiden perustelut on kuntalaissa säädetyn uusien valitusperusteiden esittämistä koskevan määräajan vuoksi kirjattava perinteiseen kronologiseen järjestykseen.

4.2.2 Sovellettavat oikeusohjeet

Kuten muissakin asiaryhmissä, sovellettavat oikeusohjeet on ensisijaisesti pyrittävä esittämään osana asian oikeudellista arviointia.³⁶⁷ Viime kädessä tarkoituksenmukaisin esittämistapa on kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti.

Jokaisen oikeusohjeen kohdalla on suositeltavaa erikseen pohtia, edellyttääkö päätöksen perusteluiden ymmärrettävyys oikeusohjeen perinteistä kirjoittamista sanasta sanaan auki. Jos esimerkiksi rakennuslupa-asiassa rakennusluvan myöntämisedellytykset ovat osapuolten tiedossa ja erimielisyys koskee ainoastaan sitä, haittaako suunniteltu rakennus tarpeettomasti naapurua, rakennusluvan myöntämisedellytyksiä koskevan säännöksen sanatarkka kirjaaminen päätökseen ei tuo hallinto-oikeuden perusteluihin lisäarvoa. Oikeusohjeeseen voidaan sen sijaan viitata mainitsemalla sovellettu oikeusohje päätöksen lopussa kohdassa ”sovelletut oikeusohjeet” tai toteamalla osana perustelua, että hallinto-oikeuden edellä tarkemmin esittämin perusteluin rakennus ei maankäyttö- ja rakennuslain 135.1 §:n 6 kohdassa tarkoitetulla tavalla tarpeettomasti haittaa naapurua. Jos oikeudenkäynnin osapuolella on sen sijaan selvästi väärä käsitys sovellettavasta oikeusohjeesta tai sen sisällöstä, oikeusohjeen kirjaaminen perusteluihin sanasta sanaan auki voi olla perusteltua.

Silloinkin, kun sovellettavia oikeusohjeita kirjoitetaan päätökseen sanasta sanaan auki, oikeusohjeet on pyrittävä esittämään kunkin oikeuskysymyksen yhteydessä. Maankäyttö- ja rakennusasioissa sovellettavia oikeusohjeita on tyypillisesti paljon, joten oikeusohjeiden perinteisen luettelomaisen esitystavan välttäminen on erityisen tärkeää. Esimerkiksi kaava-asioissa vuorovaikutusmenettelyä koskevat oikeusohjeet tulisi esittää vuorovaikutuksen lainmukaisuutta koskevan perustelun yhteydessä, eikä niitä tulisi siten sijoittaa samaan luetteloon

kaavan sisältövaatimuksia koskevien oikeusohjeiden kanssa. Oikeusohjeista on suositeltavaa kirjoittaa auki vain kyseisessä asiassa sovellettavaksi tulevat momentit ja niiden kohdat. Jos esimerkiksi yleiskaavan hyväksymistä koskevassa asiassa valituksessa on vedottu ainoastaan siihen, että kaavaratkaisu ei täytä rakennetun ympäristön vaalimista koskevaa yleiskaavan sisältövaatimusta, MRL 39.1 §:n kirjoittaminen auki muilta osin kuin rakennetun ympäristön vaalimista koskevan kohdan 8 osalta ei ole tarpeen.

4.2.3 Selvitykset ja oikeudellinen arviointi

Selvityksiin viittaamisen ja oikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on yleisten suositusten mukaisesti perustelujen oikeuskysymyslähtöisyys.³⁶⁸ Kaikkia asiassa huomioon otettavia selvityksiä ei tule pääsääntöisesti selostaa yhtäjaksoisesti yhden otsikon alla oikeudellisesta arvioinnista erillisenä kokonaisuutena, vaan kunkin oikeuskysymyksen yhteydessä tulee selvityksiin viitaten selostaa, miten kyseinen oikeuskysymys on ratkaistu.

Esimerkiksi asemakaavan hyväksymistä koskevassa asiassa vuorovaikutusmenettelyä koskevia selvityksiä tulee selostaa tarvittavilta osin vuorovaikutusmenettelyn lainmukaisuutta koskevan perustelun yhteydessä, ja kuhunkin asemakaavan sisältövaatimukseen liittyviin selvityksiin tulee puolestaan viitata osana kyseisen sisältövaatimuksen täyttymistä koskevaa perustelua. Vastavasti esimerkiksi rakennuslupa-asiassa rakennushankkeen asemakaavan mukaisuuteen ja naapurille aiheutuvaan haittaan liittyviä selvityksiä



Päätösesitysten sujuvan tarkastamisen kannalta on erityisen tärkeää, että päätösesityksessä viitatus selvitysten kohdat ovat kirjallisesta selvitysaineistosta helposti löydettävissä.

on pyrittävä kirjaamaan perusteluihin auki vain kyseisen oikeuskysymyksen yhteyteen siltä osin kuin rakennushankkeen asemakaavan mukaisuuden ja hankkeesta naapurille aiheutuvan haitan arvioimiseksi on tarpeen. Tällaista kirjoitustapaa on havainnollistettu tarkemmin jäljempänä olevissa asemakaava- ja rakennuslupa-asioiden esimerkkipäätöksissä.³⁶⁹ Rakennuslupaa koskevasta esimerkkipäätöksestä käy ilmi myös se, miten katselmushavainnot on mahdollista sitoa osaksi asian oikeudellista arviointia.³⁷⁰

Joissain tapauksissa asiaan liittyviä selvityksiä voi kuitenkin olla tarpeen selostaa myös perusteluiden erillisenä kokonaisuutena. Jos esimerkiksi valituksenalaiseen kaavaratkaisuun on tarpeen viitata perusteluiden useassa eri kohdassa, toiston välttämiseksi ja päätöksen luettavuuden kannalta voi olla tarkoituksenmukaisinta sijoittaa perustelujen alkuun erillinen valituksenalaista kaavaratkaisua selostava kappale. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että valituksenalaista kaavaratkaisua, alueen suunnittelutilannetta ja kaavaratkaisun perusteena olevia selvityksiä

selostetaan vain siltä osin kuin ne liittyvät asiassa esitettyihin vaatimuksiin ja valitusperusteisiin.

Jos samalla päätöksellä ratkaistaan useita valituksia, joissa on esitetty eri valitusperusteita, päätöksen perusteluissa on suositeltavaa esimerkiksi väliotsikoiden avulla selventää sitä, kenen esittämään valitusperusteeseen päätöksen perusteluiden kulloisessakin kohdassa on vastattu. Näin perusteluista ovat helpommin löydettävissä kunkin valittajan näkökulmasta keskeisimmät osuudet.

Koska maankäyttö- ja rakennusasioissa ja erityisesti kaava-asioissa kirjallisia selvityksiä on tyyppisesti runsaasti, päätösesitysten sujuvan tarkastamisen kannalta on erityisen tärkeää, että päätösesityksessä viitatus selvitysten kohdat ovat kirjallisesta selvitysaineistosta helposti löydettävissä. Päätösesityksen tarkastamisen sujuvoittamiseksi asian esittelijän tulee kiinnittää päätösesitykseen tarvittavat kommentit, joista käy ilmi kulloinkin tarkoitettu oikeudenkäyntiaineiston kohta.

4.3 Esimerkkipäätökset

Esimerkkipäätös 1.

MALLILAN HALLINTO-OIKEUS

Puh. 1234567
2.1.2023

PÄÄTÖS

HXXX/XXXX

Dnro xxxx/xx.xx.xx.xx.xx/xxxx
mallila.hao@oikeus.fi

ASIA

Valitukset asemakaavapäätöksestä

VALITTAJAT

1. A
2. B

PÄÄTÖS, JOSTA VALITETAAN

Mallilan kunnanvaltuusto 2.1.2022 § 1

Valtuusto on hyväksynyt Mallitien asemakaavan muutoksen.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

1. A:n valitus

Valtuuston päätös on kumottava. Hallinto-oikeuden on järjestettävä alueella katselmus.

PERUSTELUT

Esteellisyys

Kunnanvaltuutettu Mallinen on osallistunut esteellisenä asian käsittelyyn. Mallisen sisar omistaa kaava-alueen läheisyydessä sijaitsevan kiinteistön.

Vuorovaikutus

Kaavan valmistelu on aloitettu kuulematta asukkaita ja järjestämättä neuvottelutilaisuuksia. Tiedotustilaisuudet on järjestetty vasta usean kuukauden kuluttua kaavan vireilletulosta ja ne eivät ole olleet osallisuuden pyrkiviä. Tilaisuuksissa ei ole esitelty vaihtoehtoisia ratkaisuja. Vuorovaikutusmenettely on ollut muutoinkin puutteellinen, koska A:n esittämiä näkökohtia ole otettu kaavaratkaisussa huomioon.

SELVITYKSET

Kaavamuutosta varten olisi tullut laatia erillinen meluselvitys. Osayleiskaavaa varten laaditussa meluselvityksessä ei ole huomioitu ennakoitua suuremman junaliikenteen vaikutusta alueen melutasoon. Liikenteen järjestämiseen liittyvät selvitykset ovat riittämättömät ja ne kohdistuvat väärään alueeseen.

Asemakaavan sisältövaatimukset

Kaava-alueella sijaitsevien omakotitalojen purkamisella hävitetään rakennetun ympäristön arvoja.

Toinen kaavamuutoksen mahdollistamista kerrostaloista tulee olemaan Mallitien alueen korkein rakennus, minkä vuoksi se ei sovi rakennettuun ympäristöön. Alue on profiloitunut omakotitaloalueeksi.

Alueen liikennemäärien moninkertaistuminen aiheuttaa turvallisuushaittoja. Mallitie on alueen ainoa ulosmenoväylä, eikä sen reunoilla ole pyöräteitä eikä jalkakäytäviä. Alueella on runsaasti kevyttä liikennettä. Lisääntyvä pysäköinti tulee täyttämään Mallitien reuna-alueet. Suunniteltujen kerrostalojen väliin ei pääse talojen korkeuden edellyttämällä pelastuskalustolla.

Kaavamuutoksen edellyttämät liikenne- ja pysäköintijärjestelyt vievät osan nykyisestä virkistysalueesta. Kaava-alueeseen ei sisälly omaa virkistysaluetta.

Muut valitusperusteet

Lisäksi A on tuonut muun ohella esiin, että kaavamuutoksen hakijana on ollut yksityinen rakennusliike, mitä on pidettävä epäasianmukaisena. Osayleiskaava on epäonnistunut ja siihen liittynyt vuorovaikutusmenettely on ollut puutteellinen. Asemakaavan mahdollistamat kerrostalot sopisivat paremmin kolmen kilometrin päässä sijaitsevalle Malliahon asuinalueelle.

2. B:n valitus

Valtuuston päätös on kumottava.

PERUSTELUT

Selvitykset

Kaavamuutoksen vaikutuksia alueen lähiympäristön asukkaille ei ole selvitetty riittävästi.

Asemakaavan sisältövaatimukset

Kaavan mahdollistamat kerrostalot tulevat pilaamaan B:n olohuoneen ikkunasta avautuvat näkymät, mikä aiheuttaa B:lle kohtuutonta haittaa. Myös alueen melutaso tulee nousemaan.

Kaava-alueella ei ole riittävästi parkkipaikkoja. Asukasmäärän lisäyksen vuoksi alueen liikenne tulee ruuhkautumaan.

MUUT VALITUSPERUSTEET

Mallilan kunnassa on lukuisia muita alueita, jotka soveltuisivat kerrostalorakentamiseen nyt kysymyksessä olevaa aluetta paremmin. Kerrostalot voisi rakentaa esimerkiksi kahden kilometrin päässä sijaitsevalle Malliniemen asuinalueelle, jolla sijaitsee jo vastaavan korkuisia rakennuksia.

Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Kunnanhallitus on antanut lausunnon.

A on antamassaan vastineessa todennut muun ohella, että kaavamuutoksen hakijat ovat kunnanvaltuutettu Mallisen naapureita.

B on antanut vastineen.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus hylkää vaatimuksen katselmuksen järjestämisestä.

Hallinto-oikeus hylkää valitukset.

PERUSTELUT

Katselmuksen järjestäminen

Kun otetaan huomioon asiakirjoista saatava selvitys, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 48 §:ssä tarkoitetun katselmuksen järjestäminen ei ole asian selvittämiseksi tarpeen.

PÄÄASIA

Esteellisyys

Kuntalain 97 §:n 1 momentin mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Hallintolain 28 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella läheisenä pidetään muun muassa valtuutetun sisarusta.

Asemakaavan muuttamista koskevalla päätöksellä ei ole välittömiä vaikutuksia kaava-alueen ulkopuolella sijaitsevan kiinteistön omistajan eli Mallisen sisaren asemaan, joten asia ei ole koskenut Mallisen sisarta henkilökohtaisesti. Kaavamuutoksen hakijat eivät ole pelkän naapuruussuhteen perusteella hallintolaissa tarkoitettuja valtuutettu Mallisen läheisiä. Koska asemakaavan muuttamista koskeva päätös ei ole koskenut valtuutettu Mallista tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään henkilökohtaisesti, Mallinen ei ole ollut esteellinen osallistumaan asemakaavan muuttamista koskevan asian käsittelyyn valtuustossa.

Vuorovaikutus kaavoituksessa

Vuorovaikutusta kaavaa valmisteltaessa koskevassa maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä tai maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:ssä ei edellytetä A:n tarkoittamaa kuulemista, neuvotteluita tai erityisten tiedotustilaisuuksien järjestämistä ennen kaavoitusmenettelyn aloittamista tai sen aikana. Kaavoitusmenettelyä ei ole siten pidettävä lainvastaisena pelkästään järjestettyjen tiedotustilaisuuksien ajankohdan tai niissä esitetyn informaation vuoksi. Kaavoitusmenettely ei ole ollut lainvastainen myöskään sillä perusteella, että kaavamuutos ei vastaa A:n vuorovaikutusmenettelyssä esittämää käsitystä alueen maankäytöstä.

Selvitykset ja vaikutusten arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitettyä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Saman pykälän 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Kaavaselostuksessa on arvioitu suunnitellun rakentamisen vaikutuksia muun ohella alueen kaupunkikuvaan, rakennettuun ympäristöön ja liikenteeseen. Rakennetusta ympäristöstä on laadittu erillinen selvitys 1.11.2021. Liikennettä ja paikoitusalueiden tarvetta koskeva 3.11.2021 laadittu selvitys on koskenut kaavamuutosalueen lisäksi alueen lähiympäristöä. Alueen melutasoja ja erityisesti joukkoliikenteestä aiheutuvaa melua on selvitetty vuonna 2019 voimaan tulleen osayleiskaavan laatimisen yhteydessä. Mainitut selvitykset on voitu maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n 1 momentin nojalla ottaa huomioon kaavamuutoksen vaikutuksia selvitettyä. Tämän vuoksi ja koska kaavamuutoksella sen sisältö huomioon ottaen ei voida arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia liikenteen lisääntymiseen ja alueen melutasoihin, erillisen meluselvityksen laatiminen ei ole ollut tarpeen. Asiassa ei ole ilmennyt, että kaavaratkaisun perusteena olevat selvitykset eivät kattaisi koko sitä aluetta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Selvitysten perusteella on arvioitavissa riittävästi, mitä vaikutuksia suunnitellulla rakentamisella on ympäristöönsä ja täyttääkö asemakaavamuutos näiltä osin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty sisältövaatimukset.

Asemakaavan sisältövaatimukset

Keskeiset sovellettavat oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentin mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.

Saman pykälän 3 momentin mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa ke-nenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Rakennettu ympäristö ja viihtyisä elinympäristö

Kaavamuutosalue sijaitsee Mallilan keskustan välittömässä läheisyydessä, noin kilometrin etäisyydellä olevalla Väli-Mallilan asuinalueella. Kaava-selostuksen mukaan asemakaavamuutoksen tavoitteena on tiivistää yhdyskuntarakennetta kaupunkikuvallisesti laadukkaalla rakentamisella. Kaavamuutoksella voimassa olevan asemakaavan mukaiset kolme erillispientalon tonttia muutetaan asuinkeuhkalojen korttelialueeksi (AK). Mallitiehen rajoittuvalle korttelin 14 tontille numero 12 on mahdollista rakentaa 3 200 k-m²:n suuruinen asuinrakennus, jonka suurin sallittu kerrosluku on VI. Saman korttelin viereiselle tontille numero 11 on mahdollista rakentaa 1 800 k-m²:n suuruinen asuinrakennus, jonka suurin sallittu kerrosluku on IV. Kaavamääräyksiin sisältyy kerrostalojen julkisivuja koskevia yleismääräyksiä. Yleismääräyksissä on todettu muun ohella, että kerrostalojen julkisivujen värityksen tulee olla vaalea alueen muun rakennuskannan mukaisesti.

Kaavamuutoksen toteuttaminen edellyttää alueella sijaitsevien omakotitalojen purkamista ja siten väistämättä muuttaa rakennettua ympäristöä ja maisemaa. Alueen rakennettua ympäristöä koskevan, 1.11.2021 laaditun selvityksen mukaan kaavamuutosalueella sijaitsevat omakotitalot kuitenkin muodostavat pienen ja melko epäyhtenäisen rakennusryhmän. Asuinrakennuksilla tai niiden muodostamalla rakennusryhmällä ei ole arvioitu olevan kulttuurihistoriallista tai kaupunkikuvallista arvoa. Kaavaselostuksen vaikutustenarviointia koskevan osion mukaan kaavamuutoksella arvioidaan olevan vain vähäisiä tai korkeintaan kohtalaisia vaikutuksia alueen kaupunkikuvaan ja maisemaan. Edellä mainituilla perusteilla ja kun otetaan huomioon rakentamista koskevat edellä yksilöidyt kaavamääräykset, kaavamuutoksella ei hävitetä rakennettuun ympäristöön liittyviä erityisiä arvoja eikä se ole maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentissa säädetyn viihtyisän elinympäristön edellytysten luomista koskevan sisältövaatimuksen vastainen. Pelkästään se, että kaavan mahdollistamat uudet kerrostalot ovat alueen muita kerrostaloja korkeampia, ei anna aihetta arvioida asiaa toisin.

Liikenteen järjestäminen

Kaavaselostuksen mukaan suunnittelualueelle sijoittuu arviolta 50 uutta asuntoa ja asukasmäärän lisäykseksi arvioidaan 100 henkilöä. Asemakaavamuutoksen yleismääräyksen mukaan autopaikkoja on varattava yksi asuinkerrosalan 100 m²:ä kohti ja yksi liiketilan 50 m²:ä kohti. Mallitien katualueen varausta on levennetty, jotta katu voidaan rakentaa kaksikaistaiseksi. Kaava-alueelle on osoitettu uusi kevyen liikenteen kulkuyhteys. Alueen liikennettä ja paikoitusalueiden tarvetta koskevasta, 3.11.2021 laaditusta selvityksestä ilmenee, että mainitun asukasmäärän lisäyksen arvioidaan kasvattavan liikenteen määrää vain jonkin verran ja että tällä ei ole vaikutuksia liikenneturvallisuuteen.

Asukasmäärän arvioitu lisäys ja autopaikkojen määrää koskevat kaava-määräykset huomioon ottaen hallinto-oikeus arvioi, että pysäköintipaikko-jen lisääntyvään tarpeeseen on varauduttu riittävästi. Kun otetaan lisäksi huomioon kaavaratkaisussa osoitettu katualueen varauksen levennys ja uusi kevyen liikenteen kulkuyhteys, asemakaavamuutos täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentissa säädetyt liikenteen turvallista järjestämistä koskevat sisältövaatimukset. Kaavamuutoksella hyväksytyyn rakentamiseen ei voida arvioida olevan niin tiivistä, että pelastusliikenne ei olisi alueella sen vuoksi mahdollista.

Virkistysalueiden riittävyys

Kaava-alue on rakennettu ja myös voimassa olevassa asemakaavassa osoitettu rakentamiseen, joten kaavamuutoksella ei vähennetä alueen puistojen tai muiden lähivirkistykseen soveltuvien alueiden määrää. Kun otetaan huomioon kaava-alueen koko ja se, että lähin virkistysalue sijaitsee vain noin 300 metrin päässä kaava-alueesta, asemakaavan muutos on voitu hyväksyä sisällyttämättä kaava-alueeseen puistoa tai muuta lähivirkistykseen soveltuvaa aluetta. Kaavamuutos ei siten ole maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentissa tarkoitettujen virkistysalueiden riittävyttä turvaavan sisältövaatimuksen vastainen.

Kaavamuutoksesta aiheutuva haitta

Kuten edellä on todettu, kaavamuutoksella ei voida arvioida olevan merkittävää vaikutusta alueen melutasoon ja liikenteeseen. Saadun selvityksen perusteella kaavamuutoksella ei muutoinkaan aiheuteta alueen asukkaille maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä 3 momentissa tarkoitettua elinympäristön laadun merkityksellistä heikkenemistä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (esimerkiksi KHO x.x ja x.x) B:n tarkoittamaa maisemakuvan muutosta ei voida pitää maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 3 momentissa tarkoitettuna kohtuuttomana häirtana.

MUUT VALITUSPERUSTEET

Valtuuston päätös ei ole lainvastainen sen vuoksi, että kaavoitus on käynnistynyt yksityisen maanomistajan aloitteesta.

Asiassa esitetyillä alueen lainvoimaista osayleiskaavaa koskevilla valitusperusteilla ei ole asemakaavamuutoksen hyväksymistä koskevaa valitusasiaa ratkaistaessa oikeudellista merkitystä.

Hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu kuntalain 135 §:n 2 momentin perusteella ainoastaan tehdyn kaavapäätöksen laillisuuden arvioiminen. Hallinto-oikeus ei voi kumota tai muuttaa kaavapäätöstä pelkästään sillä perusteella, että kaavan mahdollistamat kerrostalot olisi valittajien käsityksen mukaan tarkoituksenmukaisempaa rakentaa toiselle alueelle. Kunta voi itsehallintoonsa kuuluvan harkintavallan nojalla valita sellaisen kaavaratkaisun, joka parhaiten vastaa kunnan maankäytön suunnittelun tarpeita. Kunnan harkintavaltaa rajoittavat ainoastaan maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyt kaavan sisältövaatimukset sekä yleiset harkintavaltaa rajoittavat periaatteet.

Yhteenveto oikeudellisesta arvioinnista

Päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä eikä se ole muutoinkaan valituksissa esitetyillä perusteilla lainvastainen.

MUUT SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Maankäyttö- ja rakennuslaki 63 § ja 65 §

Maankäyttö- ja rakennusasetus 1 § 1 momentti

PÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO

Päätös on annettu julkipanon jälkeen päätöksen ensimmäiseltä sivulta ilmenevänä antopäivänä.

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla kunnallisvalituksin korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (julkipanon jälkeen).

HALLINTO-OIKEUDEN KOKOONPANO

Esittelijäjäsen Tuomari 1

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Tuomari 1, Tuomari 2 ja Tuomari 3.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallinta-järjestelmästä.

JAKELU JA OIKEUDENKÄYNTIMAKSU**Päätös**

A Oikeudenkäyntimaksu 270 euroa

B Oikeudenkäyntimaksu 270 euroa

Mallilan kunnanhallitus

Mallimaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

TIEDOKSI

Ympäristöministeriö

OIKEUDENKÄYNTIMAKSUN PERUSTE

Tuomioistuinmaksulaki

Oikeusministeriön asetus tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta (1122/2021)

**OHJE OIKEUDENKÄYNTIMAKSUA KOSKEVAN OIKAISUVAATIMUKSEN
TEKEMISELLE**

Maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua maksun määränneeltä päätöksen esittelijältä kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Oikaisuvaatimus toimitetaan Mallilan hallinto-oikeudelle.

Esimerkkipäätös 2.

MALLILAN HALLINTO-OIKEUS

Puh. 1234567
mallila.hao@oikeus.fi

PÄÄTÖS

1.1.2022

HXXX/XXXX

Dnro xxxx/xx.xx.xx.xx/xxxx

ASIA

Rakennuslupaa koskeva valitus

VALITTAJA

Y

LUVANHAKIJA

X

PÄÄTÖS, JOSTA VALITETAAN

Mallilan rakennus- ja ympäristölupalautakunta 1.1.2021 § 1

Rakennustarkastaja on 1.12.2020 (§ 2) myöntänyt X:lle rakennusluvan omakotitalon ja pihasaunan rakentamiselle Mallilan kaupungissa Ylä-Mallilan kaupunginosassa sijaitsevan korttelin 678 tontille nro 9 (kiinteistötunnus 123-45-678-9).

Rakennus- ja ympäristölupalautakunta on hylännyt Y:n rakennuslupapäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Rakennus- ja ympäristölupalautakunnan päätös on kumottava. Toissijaisesti rakennuslupapäätöstä on muutettava niin, että asuinrakennuksen harja ja räystäät ovat samassa korkotasossa kadun muiden asuinrakennusten kanssa. Rakennuspaikalla on järjestettävä katselmus sen arvioimiseksi, soveltuuko asuinrakennus paikalle ja rakennettuun ympäristöön.

Maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:n 1 momentin 1–3 ja 6 kohdissa säädetty rakennusluvan myöntämisen edellytykset eivät täyty.

Rakennushanke on asemakaavan vastainen. X on ilmoittanut maalaavansa rakennukset harmaiksi, vaikka asemakaavan mukaan rakennusten on oltava väritykseltään vaaleita. Lupapiirustusten mukaan rakennuksissa on pulpettikatto.

Asuinrakennus ei sovellu paikalle eikä alueen rakennettuun ympäristöön tai maisemaan. Rakennuslupa on yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen. Rakennusluvassa on hyväksytty alueen muusta rakennuskannasta poikkeavat harjakorko +27,70 ja räystäskorko +25,20. Asuinrakennuksen harja ja räystäät tulisivat huomattavasti korkeammalle ympäröivään rakennuskantaan nähden. Kadun muiden asuinrakennusten harjoista ja räystäistä muodostuu yhtenäinen kadunsuuntainen linja, josta suunniteltu asuinrakennus poikkeaa merkittävästi.

Asuinrakennuksen poikkeava korkoasema aiheuttaa valittajalle naapurina tarpeettomasti haittaa. Liian korkealle nouseva asuinrakennuksen harja varjostaa valittajan tontin eteläpuolta. Tarpeettoman korkeasta asuinrakennuksesta aiheutuva varjostusvaikutus alentaa valittajan tontin arvoa. Haitta olisi vältettävissä yhdenmukaisia harja- ja räystäskorkoja noudattamalla.

ASIAN KÄSITTELY JA SELVITTÄMINEN HALLINTO-OIKEUDESSA

Rakennus- ja ympäristölupalautakunta on antanut lausunnon.

X on antanut vastineen.

Y on antanut vastineen.

Hallinto-oikeus on 31.10.2021 järjestänyt asiassa katselmuksen, josta on laadittu pöytäkirja.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

PERUSTELUT

Rakennushanke ja sitä koskevat asemakaavamääräykset

Rakennuslupapäätös koskee 150 kerrosneliömetrin suuruisen kaksikerroksisen omakotitalon ja 30 kerrosneliömetrin suuruisen pihasaunan rakentamista Mallilaan Ylä-Mallilan kaupunginosan korttelin 678 tontille 9. Alueella on voimassa Ylä-Mallilan suuralueen asemakaava. Tontti sijaitsee asemakaavassa omakotirakennusten ja muiden enintään kahden perheen talojen korttelialueeksi osoitetulla alueella (AO).

Asemakaavassa tontille on osoitettu erilliset rakennusalat asuinrakennukselle ja talousrakennukselle. Asuinrakennuksen suurin sallittu kerrosala on 200 neliometriä ja talousrakennuksen 50 neliometriä. Korttelin suurin sallittu omakotirakennuksen kerrosluku on II. Koko asemakaava-alueita koskevien kaavamääräysten mukaan omakotirakennukset on rakennettava harjakattoisiksi ja rakennusten on oltava väriltään vaaleita.

Katon muoto ja rakennusten väri

Rakennuslupapäätöksen mukaan omakotirakennus on harjakattoinen ja vain saunarakennus pulpettikattoinen. Molemmat rakennukset ovat väriltään vaaleanharmaita. Koska kaavamääräys katon muodosta koskee vain omakotirakennusta, pulpettikattoisen saunarakennuksen rakentaminen ei ole asemakaavan vastaista. Näin ollen se, että saunarakennus on pulpettikattoinen, ei ole ollut esteenä rakennusluvan myöntämiselle. Vaaleanharmaa värisävy täyttää asemakaavan rakennusten vaaleaa väritystä koskevan vaatimuksen, joten lupapäätös ei ole tältäkään osin maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:n 1 momentin 1 kohdan vastainen.

Asuinrakennuksen harja- ja räystäskorkeus

Asuinrakennuksen harjakorko lupapiirustuksissa on valittajan esittämin tavoin tasossa +27,70 ja räystäskorko tasossa +25,20. Vaaituskartasta ilmenee, että rakennuspaikan lähialueen rakennusten harjakorot vaihtelevat tasossa +26,40 - 27,50 ja räystäskorot tasossa +23,60 - 25,00. Näin ollen aio-tun rakennuksen harja- ja räystäskorkeus on noin 20 senttimetriä ympäröivää rakennuskantaa korkeammalla.

Asemakaavassa tai rakennusjärjestyksessä ei ole määrätty asuinrakennuksen harjakorkeutta tai räystäskorkeutta eikä sitä, että rakennuksissa tulisi olla yksi yhtenäinen räystäskorko. Asemakaavan yhdenmukaista rakentamista osoittava kolmiomerkintä ei koske puheena olevaa korttelia. Rakennuksen räystäs- ja harjakorkeuden osalta on siten riittävää, että rakennus täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:n 1 momentin 2, 3 ja 6 kohdissa rakennusluvan myöntämislle säädetty edellytykset.

Hallinto-oikeuden katselmushavaintojen perusteella alueen rakennusten julkisivujen harja- ja räystäskorkeudet tieltä katsottuna vaihtelevat siinä määrin, että niistä ei muodostu yhtenäistä linjaa. Suunnittelun asuinrakennuksen harja- ja räystäskorkeuden ylitys 20 senttimetriä ei silmämääräisesti arvioituna poikkeaa sanottavasti viereisillä kiinteistöillä sijaitsevien rakennusten harja- ja räystäskorkeudesta. Kartta-aineiston ja sitä tukevien katselmushavaintojen perusteella aiottu omakotirakennus soveltuu harja- ja räystäskorkeutensa puolesta paikalle sekä rakennettuun ympäristöön ja maisemaan. Rakennus täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset, eikä sen voida arvioida varjostavan kohtuuttomasti valittajan tonttia.

Johtopäätökset

Rakennuslupa on edellä todetulla tavalla maankäyttö- ja rakennuslain sekä asemakaavan mukainen. Rakennuslautakunnan päätös ei ole väitetyin tavoin maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vastainen. Päätöksen kumoamiselle tai muuttamiselle ei ole perusteita.

SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Perusteluissa mainitut

Maankäyttö- ja rakennuslaki 58 § 1 mom, 116 § 1 mom ja 117 § 1 mom

PÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO

Päätös on annettu julkipanon jälkeen päätöksen ensimmäiseltä sivulta ilmenevänä antopäivänä.

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (julkipanon jälkeen).

HALLINTO-OIKEUDEN KOKOONPANO

Esittelijä Essi Esittelijä

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Tuomari 1 ja Tuomari 2.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

TIEDOKSI

Ympäristöministeriö

OIKEUDENKÄYNTIMAKSUN PERUSTE

Tuomioistuinmaksulaki

Oikeusministeriön asetus tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen mak-sujen tarkistamisesta (1122/2021)

OHJE OIKEUDENKÄYNTIMAKSUA KOSKEVAN OIKAISUVAATIMUKSEN TEKEMISELLE

Maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua maksun määränneeltä päätöksen esittelijältä kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Oikaisuvaatimus toimitetaan Mallilan hallinto-oikeudelle.



5 Lastensuojeluasioiden päätöksiä koskevat erityiset suositukset

5.1. Asiaryhmän erityispiirteet

Lastensuojeluasioilla tarkoitetaan LSL:n mukaisia asioita, joiden käsittely on säädetty tapahtuvaksi hallinto-oikeuksissa. Lastensuojeluasiat ovat määrällisesti iso sosiaaliasioihin kuuluva asiaryhmä, jonka juttumäärät ovat hallinto-oikeuksissa tasaisesti kasvaneet.

Lastensuojelua koskeva asia voi tulla vireille hallinto-oikeuteen valitusasiana lastensuojeluviranomaisen päätöksestä tai hakemusasiana. Valitusasioina käsitellään muun muassa kiireellisiä sijoituksia, yhteydenpidon rajoituksia sekä huostassapidon lopettamista koskevia asioita. Lastensuojelun hakemusasiat ovat pääasiassa huostaanottoasioita. Myös huostaanottoasia voi tulla vireille valitusasiana, mutta pääosa huostaanottoa koskevista asioista tulee vireille hakemusasioina. Lastensuojeluasiat ratkaistaan hallinto-oikeuksissa lähtökohtaisesti kolmen jäsenen kokoonpanossa, johon kuuluu hallinto-oikeuslain mukaisesti asiantuntijajäsen.³⁷¹

LSL:n mukaiset lapsen ja hänen perheeseensä liittyvät asiat on niitä koskevan erityissäännöksen nojalla käsiteltävä hallintotuomioistuimissa kiireellisinä.³⁷² Lastensuojeluasioiden kasvaneet volyymit ja kiireellisyys ovat asettaneet paineita hallinto-oikeuksille käsitellä asiaryhmän asioita ilman, että käsittelyajat venyisivät.

Lastensuojeluasiat sisältävät lähtökohtaisesti JulkL:n ja HProsJulkL:n nojalla salassa pidettäviä tietoja. Asianosaisten asiakirjapyyntöjä ja asianosaisjulkisuutta koskevat pohdinnat työllistävät asiaryhmän esittelijöitä ja tuomareita. Lisäksi asianosaisilla saattaa olla väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 36 §:ssä tarkoitettuja turvakieltoja. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että lastensuojeluasioiden välitoimet ennen asioiden ratkaisua ovat keskimääräistä hallinto-oikeusasiaa työllistävämpiä. Verrattuna muihin asiaryhmiin lastensuojeluasioissa järjestetään myös verrattain paljon suullisia käsittelyitä. Lisäksi lastensuojeluasioille on tyypillistä, että asianosaisten määrittäminen edellyttää selvittämistä ja että asianosaisten joukko voi olla tavanomaista laajempi.



Lastensuojeluasioissa korostuu saadun selvityksen ja tosiseikkojen arviointi oikeudellisten ongelmien sijaan.

Lastensuojeluasioissa korostuu saadun selvityksen ja tosiseikkojen arviointi oikeudellisten ongelmien sijaan. Lastensuojeluasioihin liittyy yleensä runsaasti asiakirjaselvitystä pitkältä ajanjaksolta. Lastensuojeluasioissa, erityisesti huostaanottoasioissa, asiassa saatua selvitystä on perinteisesti selostettu laajasti, mikä on saattanut johtaa siihen, että hallinto-oikeuden päätöksissä on esiintynyt varsin paljon toistoa ja päätökset ovat saattaneet muodostua myös huomattavan pitkiksi ja raskaslukuisiksi. Lastensuojeluasiat koskettavat ihmisten

perusoikeuksia, jolloin päätöksen ymmärrettävyyden ja selkeyden vaatimukset ovat asiaryhmässä keskeisiä. Ymmärrettävällä ja selkeällä kirjoitustavalla on merkitystä myös muutoksenhakua ajatellen. Lukuisten selvitysten ja yksityiskohtien tarkka referointi ja yleisesti ottaen yksityiskohtainen ja laaja kirjoitustapa eivät ole olleet omiaan palvelemaan asiaryhmän päätösten tarkoitusta. Näin ollen lastensuojeluasioissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota päätösten perustelemiseen ja kirjoitustapaan.

5.2. Lastensuojeluasioiden päätösten kirjoittamista koskevat suositukset

5.2.1. Resiitti- eli kertoelmaosa

5.2.1.1 Päätöksen tunnistetiedot, oikeudenkäynnin osapuolet ja asian aikaisemmat vaiheet

Lastensuojeluasioissa päätöksen tunnistetiedot, kuten päätöksen laji (päätös vai välipäätös), tuomioistuimen nimi, diaarinumero ja päätöksen päiväys, merkitään päätökselle niin kuin päätöksen kirjoittamista koskevissa yleisissä suosituksissa on esitetty.³⁷³

Päätös tulee otsikoida siten, että jo otsikkotasolta käy ilmi, mistä asiasta on kyse. Asianhallintajärjestelmästä tuleva asianimike ”Huostaanotto ja sijaishuolto” on ongelmallinen, koska se voi viitata joko huostaanottohakemukseen tai valitusasiaan. Näin ollen esimerkiksi ”Hakemus lapsen huostaanotosta ja sijaishuoltoon sijoittamisesta” on parempi. Valitusasioiden osalta voidaan käyttää otsikoita ”Valitus lapsen kiireellisestä sijoituksesta” tai ”Valitus yhteydenpidon rajoittamisesta”. Tärkeintä on, että jo otsikosta käy ilmi, mistä asiasta on kyse.

Oikeudenkäynnin osapuolet, mukaan lukien hakija eli toimivaltainen viranhaltija, tulee merkitä päätökseen selvästi. Myös lapsi, jota asia koskee, merkitään päätöksen alkuosaan. Lapsen yksilöimiseksi päätökselle riittää koko nimen lisäksi syntymäaika. Henkilötunnus ei ole tarpeen lapsen identifioimiseksi, ja yleisesti ottaen muutoinkin tarpeettomia tunnustetietoja tulee välttää. Lapsen huoltajat, vanhemmat ja muut asianosaiset merkitään myös päätöksen alkuosaan.

Lähtökohtaisesti asian aikaisempien käsittelyvaiheiden selostaminen ei ole lastensuojeluasioissa tarpeen. Kuitenkin esimerkiksi siinä tapauksessa, että HAO on palauttanut asian viranomaiselle (tai KHO HAO:lle) uudelleen käsiteltäväksi, saattaa asian aikaisempien käsittelyvaiheiden selostaminen olla tarpeen, kuten päätöksen kirjoittamista koskeissa yleisissä suosituksissa on esitetty.

5.2.1.2 Valituksenalainen päätös, valitus ja vaatimukset

Valituksenalainen päätös tulee otsikoida siten, että siitä selviää yksilöidysti, mistä viranomaisen päätöksestä on kyse. Valitusasiassa valituksenalainen päätös ja sen keskeiset perustelut tulee kirjata resiittiin mahdollisimman tiiviisti.³⁷⁴ Viranomaisen päätöksenteossaan soveltamia oikeusohjeita ei ole tässä kohdassa tarpeen avata. Yksittäiset tosiseikat sijoitetaan tarvittaessa asiassa saadun selvityksen yhteyteen. Lähtökohtaisesti valituksenalainen päätös siteerataan tarpeellisilta osin sanamuotonsa mukaisesti.

Valituskirjelmässä esitetyt vaatimukset tulee edellä tässä käsikirjassa esitettyjen yleisten suositusten mukaisesti kirjata päätökseen lähtökohtaisesti siinä muodossa kuin ne on esitetty.³⁷⁵ Mikäli vaatimuksia on jouduttu tulkitsemaan, ne on kirjattava päätökseen siten kuin HAO on ne tulkinut. Jos valituskirjelmässä on esimerkiksi esitetty tyytymättömyyttä valituksenalaiseen päätökseen, mutta ei ole suoraan vaadittu valituksenalaisen päätöksen kumoamista, vaatimus on kirjattava niin, että valittajan on katsottava vaatineen valituksenalaisen päätöksen kumoamista, jos tämä on HAO:n tulkintaratkaisu vaatimuksista.

Vaatimusten perustelut tulee yleisten suositusten mukaisesti kirjata resiittiin mahdollisimman tiiviisti ja siinä muodossa kuin HAO on ne ymmärtänyt sekä ryhmitellä oikeuskysymyksittäin siihen järjestykseen, jossa niihin päätöksen perusteluissa myöhemmin vastataan.³⁷⁶

Selvästi asiaan liittymättömiin ja oikeudellisesti merkityksettömiin valitusperusteisiin on suositeltavaa viitata valitusta koskevan osion lopussa mahdollisimman lyhyesti. Erityisesti silloin, kun valitusperusteita on esitetty paljon ja resiitistä muodostuu pitkä, väliotsikoiden käyttäminen on suositeltavaa. Myöskään prosessuaalisten ja prosessinedellytyksiä koskevien tietojen merkitseminen päätökselle ei ole tarpeen, ellei niillä ole merkitystä asian ratkaisun kannalta.

5.2.1.3 Hakemus ja vaatimukset

Huostaanottoa koskevilla hakemusasioissa, kuten valitusasioissakin, hakemuksessa esitetyt vaatimukset tulee edellä tässä käsikirjassa esitettyjen yleisten suositusten mukaisesti kirjata päätökseen lähtökohtaisesti siinä muodossa kuin ne on esitetty.³⁷⁷ Hakemuksen perustelut tulee yleisten suositusten mukaisesti kirjata resiittiin mahdollisimman tiiviisti ja siinä muodossa kuin HAO on ne ymmärtänyt. Mikäli hakemusperusteet eivät ilmene hakemuksesta tai ovat epäselvät, tulisi hakemusta täydennyttää. Yksittäiset tosiseikat sijoitetaan tarvittaessa asiassa saadun selvityksen yhteyteen. Hakemuksen perusteluiden tiivistäminen on suotavaa, ja tarvittaessa näitä avataan selvityksen yhteydessä laajemmin ja yksityiskohtaisemmin. Hakemusosion otsikko voi myös esimerkiksi olla ”Keskeiset perustelut”, mikä sopii erityisesti hakemusperusteiden ollessa laajat.

Avohuollon tukitoimien osalta resiitissä on toiston välttämiseksi riittävää todeta pelkästään oikeustositseikat, esimerkiksi ”Avohuollon tukitoimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi ja mahdottomiksi toteuttaa”. HAO:n ratkaisun perusteluissa todettavan saadun selvityksen yhteydessä on suositeltavaa selostaa tarkemmin, mitä avohuollon tukitoimia perhe on saanut, mitä tukitoimia on tarjottu, miten niitä on otettu vastaan ja mitä vaikutuksia niillä on ollut.

Myös hakemuksessa esiin tuotu lapsen etu kirjataan tiiviisti esimerkiksi avaamalla, miten sijaishuolto edistää lapsen etua. Tässäkin kohtaa tulee kiinnittää huomiota siihen, mikä on kysymyksessä olevan lapsen kohdalta ensiarvoisen tärkeää, ja

kaikkia lapsen mahdollisia tarpeita ei ole tarpeen tässä kohtaa avata. Lapsen etu voidaan kirjata esimerkiksi toteamalla, että ”Sijaishuollossa turvataan X:n kasvu ja kehitys yhteistyössä asiantuntijoiden kanssa ja siihen mahdollisesti liittyvä tuki.”

Esitettävä sijaishuoltopaikka tai sitä koskeva muutos tulee ilmetä hakemusosiosta. Sijaishuoltopaikan tarkemmat tiedot ja kuvaukset sijoitetaan asiassa saadun selvityksen yhteyteen.

Esimerkki hakemuksen kirjaamisesta päätökselle:

HAKEMUS

Maija Mallila on otettava Mallilan hyvinvointialueen huostaan ja sijoitettava sijaishuoltoon Mallila Oy:n Mallila-yksikköön.

Hakemuksen perusteluissa on todettu, että äidin päihdeongelmasta johtuvat puutteet lapsen huolenpidossa uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä ja kehitystä. Annetut avohuollon tukitoimet ovat osoittautuneet lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi riittämättömiksi. Sijaishuolto on lapsen edun mukaista.

5.2.1.4 Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Asian selvittäminen hallinto-oikeudessa jäsenelämään aikajärjestyksen mukaisesti. Väliotsikointi, kuten ”selitykset” ja ”suullinen käsittely”, tässä kohtaa jäsentelee päätöstä, mutta toisaalta pidentää päätöstä. Turhia väliotsikoita on syytä välttää. Asioissa, joissa on paljon asian käsittelyyn liittyvää tietoa, väliotsikointia voi käyttää apuna asian käsitelyn jäsentämiseen.

Asianosaisten selityksistä tai viranomaisen lausunnosta kirjataan napakasti vaatimukset ja kannanotot asian keskeisiin perusteisiin.³⁷⁸ Jos asianosainen on selityksessään tai viranomaisen lausunnossaan viitannut johonkin selvitykseen, sitä selostetaan tarkemmin vasta asiassa saadun selvityksen yhteydessä. Lisäselvitysten yksilöiminen tai niiden tiedoksiantojen merkitseminen päätökselle ei ole välttämätöntä.

Esimerkki asianosaisen selvityksen kirjaamisesta päätökselle:

Äiti on antamassaan selityksessä vaatinut hakemuksen hylkäämistä ja todennut, ettei hänellä ole päihdeongelmaa.

Kohtaan kirjataan myös oman otsikkonsa alle tiedot mahdollisesta suullisesta käsittelystä esimerkiksi seuraavanlaisesti:

Hallinto-oikeus on 1.1.2024 järjestänyt asiassa suullisen käsittelyn. X on suullisessa käsittelyssä vaatinut, että Y sijoitetaan C:n luokse.

Esimerkiksi suulliseen käsittelyyn osallistuneiden henkilöiden nimiä ei ole tässä kohdin erikseen tarpeen luetella, sillä käsittelyyn osallistuneiden henkilöiden luettelointi pöytäkirjaan on riittävää, ja kuulemisten sisältö kirjataan tarpeellisin osin asiassa saadun selvityksen yhteyteen. Kuitenkin, jos osapuolet ovat esittäneet uusia vaatimuksia tai muuttaneet aikaisempia vaatimuksiaan suullisessa käsittelyssä, ne kirjataan tähän.

”Välipäätös”-otsikon alle merkitään mahdollinen välipäätös tai -päätökset. Koska välipäätöksiin ei pääsääntöisesti saa erikseen hakea muutosta muutoin kuin pääasian yhteydessä, tiedot niistä tulee merkitä päätökselle.

”Muut merkinnät” -otsikon alle tulee esimerkiksi tieto yhteiskäsittelystä tai siitä, että toisen jutun, kuten kiireellisen sijoituksen, asiakirjat ovat olleet käytettävissä asiaa ratkaistaessa.

Kaikki oikeusapua koskevat tiedot tulevat päätöksen loppuun johtopäätösten jälkeen oman otsikkonsa alle, eli niitä ei kirjata tähän kohtaan.

5.2.2 Ratkaisulauselmä

Ratkaisulauselmaan tulee kirjata selvästi asiassa annettu ratkaisu.³⁷⁹ Huostaanottoa koskevissa asioissa, jos hakemus hyväksytään, tulee ratkaisulauselmasta ilmetä selkeästi, minkä toimielimen huostaan lapsi otetaan ja mihin sijaishuoltopaikkaan hänet sijoitetaan. Myös täytäntöönpanomääräyksestä on asian sitä vaatiessa muistettava lausua. Hakemuksen hylkäävän ratkaisun osalta riittää yleensä ainoastaan, että todetaan HAO:n hylkäävän hakemuksen.

Ratkaisulauselmä voidaan huostaanottoasiassa kirjoittaa esimerkiksi seuraavasti:

Hallinto-oikeus hyväksyy hakemuksen Maija Mallilan ottamisesta Mallilan hyvinvointialueen huostaan ja hänen sijoittamisestaan sijaishuoltoon perhekoti Mallila Oy:n Mallila-yksikköön.

Lastensuojelulain 91 §:n 1 momentin nojalla hallinto-oikeus määrää, että tämän päätöksen täytäntöönpanoon on ryhdyttävä mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta.

Lastensuojelua koskevissa valitusasioissa menettellään ratkaisulauselman osalta kuten muissakin valitusasioissa.

5.2.3 Perustelut

Lastensuojeluasioiden päätösten perustelut muodostuvat lähtökohtaisesti sovellettavista oikeusohjeista, asiassa saadusta selvityksestä ja oikeudellisesta arvioinnista.³⁸⁰ Perusteluissa vastattavaksi tulevat oikeuskysymykset käyvät ilmi hyvin laaditusta resitiistä. Varsinaista kysymyksenasettelua ei lastensuojelua koskevissa päätöksissä yleensä tarvita, koska ratkaistaviin oikeuskysymyksiin harvemmin liittyy epäselvyyttä. Kysymyksenasettelun kirjaaminen voi kuitenkin olla perusteltua esimerkiksi tilanteissa, joissa muutoksenhakija ei ole ymmärtänyt, mitä valituksenalaisella päätöksellä on ratkaistu. Tällöin kysymyksenasettelulla on mahdollista selvittää muutoksenhakijalle, mistä asiassa on kyse.

5.2.3.1 Sovellettavat oikeusohjeet

Tässä käsikirjassa on käsitelty oikeusohjeiden esittämistä päätöksessä edellä alaluvussa 3.4.2.³⁸¹ Lastensuojeluasioissa sovellettavien oikeusohjeiden määrä on varsin kohtuullinen, eikä niiden avaamisen lähtökohtaisesti voida katsoa pidentävän päätöksiä tai tekevän niistä vaikeaselkoisempia. Koska päätökset lastensuojeluasioissa kirjoitetaan asianosaisille, joilla ei yleensä ole oikeudellista asiantuntemusta, päätökset

ovat ymmärrettävämpiä, kun ainakin keskeisten oikeusohjeiden sisältö on avattu päätöksillä. Kun otetaan huomioon myös lastensuojeluasioiden suuri määrä ja kiireellisyys, sovellettavien oikeusohjeiden sisällyttäminen oikeudelliseen arviointiin juttukohtaisesti saattaa tarpeettomasti pitkittää näiden asioiden käsittelyä. Näin ollen keskeisten sovellettavien oikeusohjeiden avaamisen pykälien sanamuodon mukaisesti perustelujen alussa voidaan lastensuojeluasioissa katsoa olevan pääsääntöisesti tarkoituksenmukaista. Kaikkien asiaan liittyvien säännöksiin sanatarkka kirjaaminen päätöksiin ei tuo HAO:n perusteluihin lisäarvoa, joten osaan oikeusohjeista voidaan kuitenkin viitata mainitsemalla sovellettu oikeusohje päätöksen lopussa kohdassa ”sovelletut oikeusohjeet”.

Huostaanottoa koskevien hakemusasioiden osalta sovellettavista oikeusohjeista tulisi avata ainakin LSL:n 40 §:n 1 ja 2 momentit. Näistä oikeusohjeista selviää, mitkä ovat lapsen huostaanoton perusteet ja edellytykset, joiden perusteella HAO on ratkaisuunsa päättänyt.

Valitusasioiden osalta lastensuojeluasioissa tulee avata keskeiset oikeusohjeet tapauskohtaisesti. Esimerkiksi kiireellistä sijoitusta koskevissa valitusasioissa on yleensä varsin vähän sovellettavia oikeusohjeita ja ne ovat varsin helposti ymmärrettäviä, jolloin niiden avaamisen selaisenaan voidaan katsoa olevan järkevää. Sen sijaan yhteydenpidon rajoittamista koskevissa asioissa oikeusohjeita on yleensä varsin paljon, jolloin kaikkien oikeusohjeiden avaaminen päätöksen alussa ei ole välttämättä tarpeen ja osan



Lastensuojeluasioissa korostuu saadun selvityksen ja tosiseikkojen arviointi oikeudellisten ongelmien sijaan.

voi sijoittaa päätöksen loppuun kohtaan ”sovellettavat oikeusohjeet”.

5.2.3.2 Saatu selvitys

Selvityksiin viittaamisen ja oikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on yleisten suositusten mukaisesti perustelujen oikeuskysymyslähtöisyys.³⁸² Lastensuojeluasioille on tyypillistä laaja asiakirja-aineisto, jossa samat asiat toistuvat useita kertoja. Se, miten asiassa saadun selvityksen saisi esitettyä mahdollisimman tiiviissä ja luettavassa muodossa, on niin sanottu ikuisuusongelma. Lähtökohtaisesti selvitys kirjataan alkuperäislähteestä. Saatua selvitystä on hyvä jakaa osiin. Perinteisin jaottelutapa on jakaa selvitys kirjalliseen ja suulliseen selvitykseen. Muita vaihtoehtoisia tapoja on kirjata selvitys esimerkiksi aikajärjestyksen mukaiseen järjestykseen. Joissain tapauksissa selvityksen kirjaaminen teemoittain voi olla toimiva tapa. Kirjoitustapa on syytä valita niin, että kokoonpanon toiminta on tehokasta. Esimerkiksi kokeuttoman esittelijän voi olla vaikea kirjoittaa asioita teemoittain, eikä se välttämättä myöskään sovi kaikkiin juttuihin.

Saadusta selvityksestä päätökselle kirjataan lähtökohtaisesti vain ne relevantit seikat ja selvitykset, joilla on asian ratkaisun kannalta merkitystä. Lisäksi on pyrittävä välttämään tarpeettomien yksityiskohtien kirjoittamista auki. Ei esimerkiksi ole tarpeen kirjoittaa päätökseen siitä, kuinka monta huonetta sijaisperheen kotona on. Päätöksille ei tule kirjata seikkoja esimerkiksi rikosprosessille ominaisella tarkkuudella, koska kyse on laajemmin koko lapsen elämänpiiriä koskevasta kokonaisuudesta. Arvioinnin tulee perustua faktoihin, mutta ei äärimmäisen tarkkoihin detaljeihin. Tarkkoja tapahtumien ja päivämäärien kirjaamista on syytä välttää ja kirjoittaa mieluummin yleisemmällä tasolla.

Lähteisiin viittaamisen tulee olla mahdollisimman napakkaa, jolloin päätöksen luettavuuskin paranee. Esimerkiksi ”Meri-Lapin ympäristöpalvelujen terveystarkastajan 8.12.2020 laatimasta tarkastuspöytäkirjasta ilmenee” sijasta tulisi mieluummin kirjoittaa ”Terveystarkastajan tarkastuspöytäkirjasta ilmenee”. Lähtökohtaisesti lausuntojen ja muiden asiakirjojen laatimis- ja

antamispäivämäärät jätetään päätöksistä pois, elleivät ne ole oleellisia seikkoja tai liity esimerkiksi johonkin ajalliseen epäselvyyteen tai riidanalaiseen seikkaan. Ylipäätään tarkat päivämäärät on parempi jättää pois, elleivät ne ole jostakin syystä tarpeellisia. Tarvittaessa esittelijä voi lisätä päivämäärät päätösesityksen kommentteihin tarkastustyön helpottamiseksi. Tarkkojen päivämäärien sijasta käytetään väljempää ajallisia ilmauksia, kuten ”vuonna 2020”, ”keväänä 2021”, ”loppuvuonna 2022” tai ”marraskuussa 2023”. Lähteen valinnassa tulisi mennä alkujuurille eli valita se, joka asiasta on ensiksi lausunut. Käytetään alkuperäistä lähdettä, vaikka sama asia olisi paremmin tai tiiviimmin esitetty jossain muualla. Jos useassa eri lähteessä on kerrottu samasta asiasta, selvitystä voidaan näiltä osin myös yhdistää, mutta tällöin tulee olla erityisen varovainen, ettei asiäsältö tämän takia muutu.

Suullisessa käsittelyssä saatu selvitys on osa asiassa saatua selvitystä asiakirjaselvityksen ohella. Suullisessa käsittelyssä saatu selvitys kirjataan päätökseen vain siltä osin kuin selvityksellä on asian ratkaisun kannalta merkitystä. Myös näiltä osin tulisi välttää tarpeettomien seikkojen ja yksityiskohtien kirjoittamista auki. Suullisessa käsittelyssä saatu selvitys voidaan käydä läpi asianosaiskohtaisesti siten, että avataan olennaisilta osin mitä kukin asianosainen on kertonut suullisessa käsittelyssä. Jos asianosaiset ja todistajat ovat kertoneet asioista suullisessa käsittelyssä saman suuntaisesti, suullisessa käsittelyssä saatu selvitys on myös mahdollista ”niputtaa” yhteen kapaleeseen, jossa todetaan asianosaisten ja todistajien kertomat tosiseikat yhteisesti. Tällainen

kirjoitustapa auttaa tiivistämään suullisessa käsittelyssä saadun selvityksen esittämistapaa.

5.2.3.3 Oikeudellinen arviointi

Oikeudellista arviointia laadittaessa tulisi välttää resitiissä esitettyjen asioiden ja saadun selvityksen toistamista sellaisenaan ja sen sijaan keskittyä analyttiseen arvioon.³⁸³ Isoja kokonaisuuksia arvioitaessa ei aina ole keskeisintä se, mitä yksittäistä seikkaa on pidetty totena. Keskeisempää on se, että päätöksessä on avoimesti tuotu esille, mitä seikkoja kokonaisarvioinnissa on pidetty relevanttina ja mikä merkitys asianosaisen esittämällä selvityksellä on ollut.

Oikeudellista arviointia laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että näytön arvioinnin on perustuttava tosiseikkoihin. Vaikka asiassa saadussa selvityksessä olisi esimerkiksi tuotu esille huolta liittyen lapsen vanhemman päihteidenkäyttöön, ei oikeudellinen arviointi kuitenkaan voi perustua pelkästään viranomaisen esittämään huoleen tai huolenaiheisiin.

Vältettävä kirjoitustapa:

X:n kasvuolosuhteissa ovat jatkuvaa huolta herättäneet vanhempien elämänhallintaan liittyvät haasteet.

Suosittelava kirjoitustapa:

Vanhempien elämänhallinnassa on ollut jatkuvasti haasteita, mikä on osaltaan vaikuttanut X:n kasvuolosuhteiden vakauteen.

Jos asiassa on esitetty tosiseikoista ristiriitaista selvitystä, perusteluissa on mainittava siitä, miksi tiettyä seikkaa on pidettävä totena, ja tarvittaessa myös siitä, miksi jotain toista asiassa esitettyä seikkaa ei ole otettu ratkaisun pohjaksi. Näytön arviointi lastensuojeluasioissa, kuten yleensä hallintoprosessissa, eroaa siviili- ja rikosprosessista³⁸⁴. Lastensuojeluasioissa ei ole siviili- ja rikosprosesseja vastaavia tai muitakaan varsinaisia todistustaakkasäännöksiä. Näyttökynnys lastensuojeluasioissa kuten hallintoprosessissa yleisestikin, on lähtökohtaisesti korkea. Näyttökynnys kuitenkin eroaa rikosprosessista käytystä ”ei vartenotettavaa epäilyä” -kynnyksen vaatimuksesta. Lastensuojeluasioissa ja erityisesti huostaanottoasioissa, jotka ovat luonteeltaan indispositiivisia asioita ja joissa HAO tekee päätöksen asiassa ensi asteena, tuomioistuimen selvittämisvelvollisuus on tavanomaista laajempi. Näytön arviointi lastensuojeluasioissa on yleensä lapsen kasvuolosuhteiden ja muun tilanteen sekä lapsen edun muodostaman kokonaisuuden arviointia, eikä yksittäisen tosiseikaston jääminen näyttämättä vaikuta asian ratkaisuun samalla tavoin kuin rikosprosessissa.

HAO:n on otettava kantaa kaikkiin asian kannalta merkityksellisiin selvityksiin. Kannan ottaminen valituksen tai hakemuksen kaikkiin perusteluihin ei aina ole tarpeen eikä mahdollista. Myös päätökseen johtaneen oikeudellisen päättelyn tulisi ilmetä riittävän selkeästi päätöksen perusteluista.

Lastensuojeluasioissa päätöstä kirjoitettaessa tulee pitää mielessä, kenelle kirjoitetaan, ja ottaa huomioon niin sanottu lapsiystävällisyys.³⁸⁵ Päätös

on kohdennettu ensisijaisesti asianosaisille ja lastensuojeluviranomaisille. Myös lapset saattavat lukea päätöksiä. Näin ollen päätösten sisällölliseen ja kielelliseen ymmärrettävyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Perustelujen avoimuus ja kannanotot asianosaisten vaatimuksiin vähentävät muutoksenhakuhaluutta ja helpottavat oikeudenkäynnin osapuolten arviointia siitä, onko päätökseen tarpeen hakea muutosta, sekä parhaimmillaan lisäävät asianosaisten kokemusta siitä, että he ovat tulleet kuulluiksi.

Oikeudellista arviointia ei tule kuitenkaan kirjoittaa siten, että vastataan ensisijaisesti asianosaisten esittämiin väitteisiin. Perusteluissa voidaan ottaa kantaa myös valittua lopputulosta vastaan puhuviin argumentteihin ja selostaa, miksi lopputulosta puoltavat argumentit ovat olleet kyseisessä tapauksessa painavampia (pro & contra -argumentaatiomalli).³⁸⁶ Tämän tyyppinen arviointi sopii hyvin erityisesti huostaanottoasioihin ja sijaishuoltoapaikan muutosta koskeviin valitusasioihin, joissa on vastustettu esitettyä sijaishuoltopaikkaa tai esitetty useita vaihtoehtoisia sijaishuoltopaikkoja. Tällainen arviointi on kuitenkin vaativaa, ja sen kanssa on noudatettava tietynlaista varovaisuutta. Erityisesti lapsen edun punnintaan tulisi panostaa. Lähtökohtaisesti lapsen etua on arvioitava LSL:n 4 §:n mukaisesti. Riittävänä ei voida pitää sitä, että yleisesti vain todetaan sijaishuolto ja esitetty sijaishuoltopaikka lapsen edun mukaiseksi ratkaisuksi. Sijaishuoltopaikan sopivuutta arvioitaessa on pidettävä lähtökohtana LSL:n 50 §:ää, jonka sisältöä voidaan avata tässä yhteydessä.



Perusteluita laadittaessa on myös otettava huomioon, että lastensuojeluasioissa annettu päätös toimii mahdollisesti myöhemmin muun lapsen asioita koskevan päätöksenteon perusteena.

Huostaanottoasioiden osalta hyvä tapa edetä oikeudellisessa arvioinnissa on LSL:n 40 §:n mukainen järjestys, jossa ensin arvioidaan pykälän 1 momentissa säädettyjen huostaanottooperusteiden täytyminen. Tämän jälkeen, mikäli huostaanottooperusteiden katsotaan täytyneen, edetään 2 momentin mukaisiin huostaanoton edellytyksiin eli otetaan kantaa avohuollon tukitoimiin ja arvioidaan sijaishuoltoa lapsen edun näkökulmasta. Lisäksi huostaanottoasioiden osalta tulee arvioida sitä, miten huostaanoton edellytykset täyttyvät. Lapsen etua arvioitaessa voidaan lähteä liikkeelle esimerkiksi siitä, mikä on kysymyksessä olevan lapsen kannalta ensiarvoisen tärkeää, ja edetä sen jälkeen lapsen vähempiarvoisiin tarpeisiin, kuten tarpeeseen päästä pois päihteitä käyttävän vanhemman luota, minkä myötä myös tarvittavat tukitoimet mahdollistuvat. Erityisesti avohuollon tukitoimien sekä perheen tuentarpeen arvioinnissa on mahdollista hyödyntää asiantuntijajäsenten ammattitaitoa ja osaamista.

Kuten muissakin valitusasioissa, myös lastensuojelun valitusasioissa oikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on, vastata asiaan liittyviin oikeuskysymyksiin.³⁸⁷ Lähtökohtaisesti yksinkertainen ja selvä oikeuskysymys ei edellytä laajoja perusteluja. Usein lastensuojeluasioissa suoritetaan niin sanottua kokonaisarviointia selvityksen perusteella tai arvioidaan viranomaisen harkintavallan käytön lainmukaisuutta, jolloin selvityksen ja oikeudellisen arvioinnin selostaminen yhtenä kokonaisuutena on perusteltua. Kuitenkin tilanteissa, joissa ratkaistavana on useita oikeuskysymyksiä, voi oikeudellisen arvioinnin ja asiassa saadun selvityksen jakaa ratkaistavaksi oikeuskysymyksittäin, kuten muissakin valitusasioissa.

Perusteluita laadittaessa on myös otettava huomioon, että lastensuojeluasioissa annettu päätös toimii mahdollisesti myöhemmin muun lapsen asioita koskevan päätöksenteon perusteena, esimerkiksi päätettäessä yhteydenpidon

rajoituksista tai huostassapidon lopettamisesta. Näin ollen päätöksen perusteiden ja sen, mihin seikkoihin ratkaisu on perustunut, tulee ilmetä hallinto-oikeuden päätöksestä riittävän selvästi ja avoimesti siten, että arvioinnissa näkyvät myös painopisteet riittävällä tavalla. Viranomaisen usein tuo hakemuksessa tai lausunnossaan esille

pienimmätkin vanhempaan liittyvät moitittavat seikat, mutta johtopäätöksissä painopiste tulisi asettaa relevantteihin seikkoihin. Pääpaino tulee antaa esimerkiksi lapsen vakavalle kaltoinkohtelulle kodin homeisten seinien sijaan, vaikka myös kodin asuinkelvottomuus olisi yksi osatekijä kasvulosuhteiden arvioinnissa.

5.3 Lastensuojeluasioiden esimerkkipäätöksistä

Tässä käsikirjassa on esimerkkipäätökset kiireellistä sijoitusta koskevassa valitusasiassa sekä lapsen huostaanottoa koskevissa asioissa. Esimerkkipäätökset toimivat tiivistelminä ja havainnollisena esittämistapana johtopäätöksistä ja suosituksista koskien päätösten kirjoittamista-paa ja rakennetta huostaanotto- ja lastensuojelun valitusasioissa.

Esimerkkipäätös 1 koskee lapsen kiireellisestä sijoituksesta tehtyä valitusta. Siinä on käytetty yhdistettyä perustelumallia, jossa asiassa saatu selvitys ja oikeudellinen arviointi on yhdistetty tiiviiksi kokonaisuudeksi.

Esimerkkipäätös 2 koskee niin sanottua suppeampaa huostaanottoasiaa, jossa asianosaiset ovat olleet HAO:ssa passiivisia. Tässä päätöksessä on yhdistetty asiassa saatu selvitys ja oikeudellinen arviointi toisiinsa. Tämänkaltainen kirjoitustapa

voi olla vasta-alkajalle haastava, mutta se mahdollistaa tiiviin, ytimekkään ja mahdollisimman vähän toistoa sisältävän, lukijaystävällisen päätöstekstin.

Esimerkkipäätös 3 on huostaanottoasia, jossa on järjestetty suullinen käsittely ja jossa asianosaiset ovat vastustaneet hakemusta ja esitettyä sijaishuoltoapaikkaa. Asianosaisten vastustaessa hakemusta ja sijaishuoltoapaikkaa ratkaisua on perusteltu laajemmin kuin esimerkkipäätöksessä 2. Tässä päätöksessä on käytetty perinteistä perustelutapaa, jossa asiassa saatu selvitys on jaettu kirjalliseen ja suulliseen käsittelyssä saatuun selvitykseen, jota seuraavat johtopäätökset. Hakemus ja asiassa saatu selvitys on pyritty esittämään mahdollisimman tiiviisti ja napakasti siten kuin HAO on ne ymmärtänyt. Tämän perustelutavan voidaan todeta olevan helpompi asiaryhmästä vähemmän kokemusta omaavalle päätösesityksen laatijalle.

5.4 Esimerkkipäätökset

Esimerkkipäätös 1.

MALLILAN HALLINTO-OIKEUS

Puh. 1234567
mallila.hao@oikeus.fi

PÄÄTÖS

1.6.2023

HXXX/XXXX

Dnro xxxx/xx.xx.xx.xx/xxxx

ASIA

Valitus lapsen kiireellisestä sijoituksesta

VALITTAJA

Minna Mallila, lapsen äiti ja huoltaja

Lapsi, jota asia koskee

Maija Mallila, syntynyt 1.1.2015

MUUT ASIANOSAISET

Erkko Esimerkki, lapsen isä

PÄÄTÖS, JOSTA VALITETAAN

Mallilan hyvinvointialueen sosiaalityöntekijän päätös 1.1.2023 § 1

Sosiaalityöntekijä on sijoittanut Maija Mallilan kiireellisesti perhehoitoon Kylli ja Jaakko Hoivasen sijaisperheeseen 1.1.2023 alkaen.

Päätöksen perusteluissa todetaan muun ohella, että Maija Mallilan äiti Minna Mallila on 1.1.2023 jäänyt kiinni rattijuopumuksesta. Maija on tuolloin ollut Mallilan kyydissä. Maijan kasvuolosuhteet vaarantavat vakavasti hänen terveyttään, kasvuaan ja kehitystään. Kiireellinen sijoitus on välttämätön ja lapsen edun mukainen toimi.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Päätös on kumottava ja Maija Mallila on palautettava kotiin Minna Mallilan luokse.

Kiireellisen sijoituksen perusteita ei ole olemassa. Päätöksessä ei edes väitetä, että kyse olisi ollut lain edellyttämästä välittömästä vaaratilanteesta. Minna Mallila ei ollut päihtynyt. Mallila on ollut päihdeettömänä neljä vuotta. Hänelle tehty huumausainekäytön pikatesti ei anna luotettavaa tulosta ja positiivinen näyte johtuu Mallilan lääkityksestä. Ilmoituksen poliisille teki Mallilan entinen poikaystävä, joka on halunnut mustamaalata Mallilaa. Lastensuojelu on jättänyt tekemättä läheisverkoston kartoituksen tilanteessa. Maijan isä Erkko Esimerkki olisi voinut huolehtia Maijasta, eikä kiireellistä sijoitusta olisi tarvittu. Avohuollon tukitoimet ovat ensisijaisia. Mallilalle ei tarjottu esimerkiksi perhekuntoutusta.

ASIAN KÄSITTELY JA SELVITTÄMINEN

Päätöksen tehnyt viranomainen on antanut lausunnon. Sosiaalipäivystys on yrittänyt soittaa Erkko Esimerkille tilanteessa, mutta hän ei vastannut puheluun.

Erkko Esimerkille on varattu tilaisuus antaa selitys.

Minna Mallila on antanut vastineen. Mallila on käynyt seuloissa 7.1.2023 ja näyte on ollut amfetamiinin osalta negatiivinen. Jo tämä osoittaa, että Mallilalla ei ole päihteidenkäyttöä. Tilanne on saanut alkunsa mustasukkaisen ex-poikaystävänsä valheellisista kertomuksista.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

PERUSTELUT

Lastensuojelulain 38 §:n 1 momentin mukaan, jos lapsi on jäljempänä 40 §:ssä mainituista syistä välittömässä vaarassa, lapselle voidaan järjestää kiireellisesti sijaishuoltona hänen tarvitsemansa hoito ja huolto.

Kiireellinen sijoitus on luonteeltaan turvaamistoimenpide. Kiireellisen sijoituksen lainmukaisuutta arvioitaessa merkitystä on ainoastaan kiireellisen sijoituksen hetkellä ja välittömästi ennen sitä vallinneilla sosiaalitoimen tiedossa olleilla olosuhteilla. Lastensuojelun avohuollon tukitoimien tai läheisverkoston selvittäminen ei ole kiireellisen sijoituksen edellytyksenä.

Lastensuojelun asiakaskertomuksen kirjauksista ilmenee, että Maija Mallila on sijoitettu kiireellisesti tilanteessa, jossa hänen äitinsä Minna Mallila on jäänyt kiinni rattijuopumuksesta kuljetettuaan autoa amfetamiinin ja opiaattien vaikutuksen alaisena. Maija on tapahtumahetkellä ollut Malli-lan kyydissä. Mallila on toimitettu poliisivankilaan. Maijan isää Erkko Esimerkkiä ei ole tavoitettu sen selvittämiseksi, voiko hän vastata Maijan huolenpidosta. Mallila ei ole suostunut keskustelemaan poliisiin tai sosiaalityöntekijän kanssa siitä, onko Maijalla muita läheisiä, jotka voisivat ottaa Maijan huolehdittavakseen.

Ottaen huomioon edellä lausuttu, sosiaalityöntekijä on voinut hänellä päätöksentekohetkellä käytettävissä olleiden tietojen perusteella arvioida aikuisen hoidosta ja huolenpidosta täysin riippuvaisen Maijan olleen lastensuojelulain 38 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla välittömässä vaarassa ja Maijan sijoittamisen sijaishuoltoon olleen välttämätöntä ja Maijan edun mukaista. Asiaa ei ole syytä arvioida toisin sillä perusteella, että Minna Mallila on kertomansa mukaan ollut tapahtumaa edeltävästi vuosia päihteettömänä, eikä hänellä seulatulosten perusteella ole ollut amfeta-miinin käyttöä. Sillä seikalla, että Mallilan opiaattilääkkeet ovat lääkärin määräämiä tai sillä, että poliisi on pysäyttänyt Mallilan tämän entisen poikaystävänsä vihjeestä, taikka muilla valitusperusteilla ei ole merkitystä asiassa. Valituksenalaiseen päätökseen nähden myöhemmillä selvityksillä, kuten huumeselutuloksilla 7.1.2023, ei ole ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa valituksenalaisen päätöksen lainmukaisuutta. Edellä mainituin perustein edellytykset Maija Mallilan kiireelliselle ovat olleet olemassa. Valituksenalaista päätöstä ei ole syytä muuttaa.

MUUT SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Lastensuojelulaki 40 § 1 mom 1 kohta

MUUTOKSENHAKU

Lastensuojelulain 92 §:n 1 ja 4 momenttien mukaan tähän päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

HALLINTO-OIKEUDEN KOKOONPANO

Esittelijäjäsen Tuomari 1

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden lainoppineet jäsenet Tuomari 2 ja Tuomari 1 sekä asiantuntijajäsen 3.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

Esimerkkipäätös 2.

MALLILAN HALLINTO-OIKEUS

Puh. 1234567
mallila.hao@oikeus.fi

PÄÄTÖS

1.6.2023

HXXX/XXXX

Dnro xxxx/xx.xx.xx.xx.xx/xxxx

ASIA

Lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskeva hakemus

HAKIJA

Mallilan kaupungin johtava sosiaalityöntekijä

LAPSI

Maija Maisa Mallila, syntynyt 1.1.2010

MUUT ASIANOSAISET

Minna Mallila, äiti / huoltaja

Mikko Mallila, isä

ASIAN KÄSITTELY HALLINTO-OIKEUDESSA

Asianosaiset eivät ole varatusta tilaisuudesta huolimatta antaneet selityksiä huostaanottohakemuksen, sen muutoksen ja esitetyn lisäselvityksen johdosta.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus hyväksyy hakemuksen Maija Mallilan ottamisesta Mallilan hyvinvointialueen huostaan ja hänen sijoittamisestaan sijaishuoltoon Mallila Oy:n Mallila-yksikköön.

Lastensuojelulain 91 §:n 1 momentin nojalla hallinto-oikeus määrää, että tämän päätöksen täytäntöönpanoon on ryhdyttävä mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta.

PERUSTELUT

Sovellettavat oikeusohjeet

Lastensuojelulain 40 §:n 1 momentin mukaan lapsi on otettava sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto, jos:

1. puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä; tai
2. lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään.

Saman pykälän 2 momentin mukaan huostaanottoon ja sijaishuollon järjestämiseen voidaan kuitenkin ryhtyä vain, jos:

1. 7 luvussa tarkoitetut avohuollon tukitoimet eivät olisi lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia taikka jos ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi; ja
2. sijaishuollon arvioidaan olevan lain 4 §:n mukaisesti lapsen edun mukaista.

Asiassa saatu selvitys ja johtopäätökset

Maijan vanhemmat ovat eronneet vuonna 2012, minkä jälkeen hän on asunut äitinsä ja sisarustensa kanssa. Maija ei ole ollut tekemisissä isänsä kanssa. Maijalla on ollut kuudennelta luokalta lähtien ahdistus- ja paniik-kiskohtauksia, itsetuhoista käyttäytymistä sekä koulunkäyntiin liittyviä haasteita. Maija on aloittanut alkoholinkäytön 12-vuotiaana. Sittemmin hän on käyttänyt useita erilaisia voimakkaitakin päihdyttäviä aineita. Maijalla on ollut useita osastohoitojaksoja psykiatrisella osastolla päihteidenkäytön, päihdevieroittumisen sekä itsetuhoisten ajatusten vuoksi. Tarkempaa syytä Maijan psyykkiselle oireilulle ei ole pystytty selvittämään Maijan kieltäytyttyä tarjotusta avusta. Äiti on pyrkinyt asettamaan Maijalle rajoja ja sääntöjä, joita Maija ei ole noudattanut sekä hankkimaan tälle apua. Maija on sijoitettu kiireellisesti toukokuussa 2022 sijaisperheeseen. Maijan jatkuneen karkailun ja huomattavan itsetuhoisen käytöksen vuoksi sijaishuoltopaikka on muutettu kesäkuussa 2022 Mallila Oy:n Mallila-yksikköön Metsävaaraan. Edellä todettuun nähden Maija vaarantaa päihteidenkäytöllä ja muutoin rajattomalla sekä itsetuhoisella käytöksellään vakavasti terveyttään ja kehitystään lastensuojelulain 40 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Maija on ollut sijoitettuna avohuollon tukitoimin syksyllä 2020 ja hänellä on ollut ammatillinen tukihenkilö lokakuusta 2021 maaliskuuhun 2022. Tukihenkilötoiminta on lopetettu, koska Maija ei ole ollut siihen enää sitoutunut. Perhe on saanut avohuollon tukitoimina myös perhetyötä ja taloudellista tukea. Maija on kieltäytynyt tukiperhekäynneistä. Tukitoimien avulla ei ole saavutettu muutosta Maijan tilanteeseen, ja nykytilanteessa avohuollon tukitoimia on pidettävä Maijan edun kannalta riittämättöminä.

Sijaishuollon avulla voidaan tukea Maijan päihteettömyyttä ja psyykkistä hyvinvointia. Mallila-yksikössä on erityisosaamista psyykkisesti oireilevista ja päihteitä käyttävien nuorten kanssa työskentelystä. Yksikössä on mahdollisuus myös erityiselle huolenpidolle. Maijan psyykkinen vointi on parantunut sijoituksen aikana. Mallila-yksikköä on pidettävä Maijan edun mukaisena sijaishuoltoapaikkana. Huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen ovat Maijan edun mukaisia ratkaisuja.

MUUT SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Lastensuojelulaki 43 § 2 mom, 49 § 2 mom ja 50 §

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (hallintovalitus).

HALLINTO-OIKEUDEN KOKOONPANO

Esittelijäjäsen Tuomari 1

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Tuomari 2, Tuomari 1 ja asiantuntijajäsen 3.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

Esimerkkipäätös 3.

MALLILAN HALLINTO-OIKEUS

Puh. 1234567
mallila.hao@oikeus.fi

PÄÄTÖS

1.6.2023

HXXX/XXXX

Dnro xxxx/xx.xx.xx.xx/xxxx

ASIA

Lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskeva hakemus

HAKIJA

Mallilan kaupungin johtava sosiaalityöntekijä

LAPSI

Maija Maisa Mallila, syntynyt 1.1.2010

MUUT ASIANOSAISET

Minna Mallila, äiti / huoltaja

Mikko Mallila, isä / huoltaja

Martta Mallila, oheishuoltaja

Matti Möttönen, lapsen edunvalvojan sijainen

HAKEMUS JA SEN MUUTOS

Maija Mallila on otettava Mallilan hyvinvointialueen huostaan ja sijoitettava sijaishuoltoon perhekoti Mallila Oy:n Mallila-yksikköön.

Maijan kehitystä ja terveyttä vaarantavat hänen vanhempiensa päihteiden käyttö ja rikollinen elämäntapa sekä Maijan itsetuhoinen käyttäytyminen.

Lastensuojelun avohuollon tukitoimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi ja mahdottomiksi toteuttaa. Lastensuojeluasiakkuuden aikana Maijan vanhemmat ovat ottaneet vastaavaan osan tarjotuista tukitoimista, mutta niillä ei ole ollut vaikutusta perheen tilanteeseen. Viimeisen kuuden kuukauden aikana vanhemmat ovat kieltäytyneet tarjotuista avohuollon tukitoimista.

Sijaishuollon tarkoituksena on suojella Maijaa ja tarjota hänelle vakaa, turvallinen ja päihteetön kasvuympäristö, jossa hän voi kasvaa ikätasoisesti.

Mallila Oy:n Mallila-yksikkö on 8-paikkainen perhekoti, joka sijaitsee Väärälän kunnassa. Perhekodista Maija voi käydä lähellä sijaitsevaa Kissalan koulua. Perhekodin työntekijöiden ammatillinen osaaminen mahdollistaa Maijan psyykkisen voimien tukemisen.

ASIAN KÄSITTELY JA SELVITTÄMINEN

Asianosaisten kuuleminen

Maija Mallila on selityksessään vastustanut huostaanottoa ja ilmoittanut haluavansa takaisin kotiin äitinsä luokse.

Minna Mallila on selityksessään vastustanut huostaanottoa ja esitettyä sijaishuolto-paikkaa. Hallinto-oikeuden on annettavan väliaikainen määräys, jolla Maija määrätään tuomioistuinkäsittelyn ajaksi asumaan Minna Mallilan luokse. Asiassa on järjestettävä suullinen käsittely.

Perheen tilanne on hakemuksen jälkeen muuttunut. Hakemuksessa esitetyt perusteet eivät pidä paikkaansa, vaan ne johtuvat väärinkäsityksistä Minna Mallilan ja sosiaalitoimen välillä. Minna Mallila ei käytä päihteitä ja hän on saanut uuden asunnon. Esitetty sijaishuoltopaikka ei ole lapsen edun mukainen, koska sen sijainti usean sadan kilometrin päässä Maijan kotoa ei mahdollista yhteydenpitoa vanhempiin ja muihin lähisukulaisiin. Lisäksi Maija on joutunut vaihtamaan hänelle tutusta koulusta uuteen kouluun, ja Maijan kaverisuhteet vanhoihin kavereihin ovat heikentyneet. Jos hakemus hyväksytään, on Maija sijoitettava lähemmäs Toisilolaa.

Mikko Mallila ei ole varatusta tilaisuudesta huolimatta antanut selitystä.

Oheishuoltaja Martta Mallila on selityksessään hyväksynyt hakemuksen. Hän ei voi tällä hetkellä terveydentilansa vuoksi huolehtia täysipäiväisesti Maijasta.

Edunvalvojan sijainen Matti Möttönen on selityksessään hyväksynyt hakemuksen. Tällä hetkellä Maijan edun mukaista on asua nykyisessä sijaishuoltopaikassa.

Hakija on toimittanut lisäselvitystä, joka on lähetetty tiedoksi muille osapuolille.

VÄLIPÄÄTÖS

Hallinto-oikeus on 30.9.2021 hylännyt väliaikaista määräystä koskevan vaatimuksen.

Suullinen käsittely

Hallinto-oikeus on 1.1.2022 järjestänyt asiassa suullisen käsittelyn. Minna Mallila on suullisessa käsittelyssä vaatinut, että Maija sijoitetaan setänsä luokse.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus hyväksyy hakemuksen Maija Mallilan ottamisesta Mallilan hyvinvointialueen huostaan ja hänen sijoittamisestaan sijaishuoltoon perhekoti Mallila Oy:n Mallila-yksikköön.

Lastensuojelulain 91 §:n 1 momentin nojalla hallinto-oikeus määrää, että tämän päätöksen täytäntöönpanoon on ryhdyttävä mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta.

PERUSTELUT

Sovellettavat oikeusohjeet

Lastensuojelulain 40 §:n 1 momentin mukaan lapsi on otettava sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto, jos:

1. puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä; tai
2. lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään.

Saman pykälän 2 momentin mukaan huostaanottoon ja sijaishuollon järjestämiseen voidaan kuitenkin ryhtyä vain, jos:

1. 7 luvussa tarkoitetut avohuollon tukitoimet eivät olisi lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia taikka jos ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi; ja
2. sijaishuollon arvioidaan olevan lain 4 §:n mukaisesti lapsen edun mukaista.

ASIASSA SAATU SELVITYS

Asiassa saatu kirjallinen selvitys

Sosiaalityöntekijän yhteenvedosta ilmenee, että Maijan lastensuojelu-asiakkuus on alkanut huhtikuussa 2016. Perheen vanhempien päihteiden-käytöstä ja kodin epävakaista olosuhteista on ollut huolta jo useamman vuoden ajan. Perhe on saanut avohuollon tukitoimina perhetyötä ja van-hemmille suunnattua päihdetyöskentelyä vuosina 2016–2021.

Perhettä koskevista lastensuojeluilmoituksista (9 kpl) ilmenee muun ohella, että kodin epävakaista olosuhteista on ollut huolta jo useamman vuoden ajan. Perheen ulkopuoliset tahot ovat olleet huolissaan siitä, että Maija on ollut kotona huomattavan usein yksin ja joutunut huolehtimaan ikätasoonsa nähden tarpeettoman paljon itsenäisesti asioistaan.

Päihdetyöntekijän lausunnoista ilmenee, että Maija ja Mikko Mallilan päihteidenkäyttö on aaltoillut ja pidempiä päihteettömiä jaksoja on seurannut retkahduksia.

Poliisirekisterimerkinnoista ilmenee, että molemmat ovat syyllistyneet viimeisen kolmen vuoden aikana muun muassa rattijuopumukseen, pahoinpitelyihin ja omaisuusrikoksiin. Vanhemmat ovat myös pahoinpidelleet toistuvasti toisiaan.

Koulupsykologin lausunnosta ilmenee, että Maijalla on ollut itsetuhoisia puheita ja tekoja ennen viimeisintä kiireellistä sijoitusta.

Suullisessa käsittelyssä saatu selvitys

Maija Mallila on kertonut, että viihtyy nykyisessä sijaishuoltopaikassa, mutta haluaisi asua kotona äidin kanssa. Maijan itsetuhoiset ajatukset ovat liittyneet koulukiusaamiseen, eivätkä ole johtuneet kodin olosuhteista.

Minna Mallila on kertonut käyttävänsä alkoholia ainoastaan satunnaisesti. Minna Mallila on tavannut säännöllisesti päihdetyöntekijöitä. Rikoksista saadut tuomiot koskevat vanhoja tapahtumia. Minna Mallila ei ole kokenut tarpeelliseksi katkaisuhoidtoa, vaan on kokenut päihdetyöntekijöiden tapaamiset riittävänä hoitomuotona. Maija Mallila ei asuu enää Mikko Mallilan kanssa, koska tämä on vankilassa. Maija Mallila ei ole kokenut avohuollon tukitoimia tarpeelliseksi, koska hänellä ei ole akuuttia päihdeongelmaa, eikä hän halua ulkopuolisia ihmisiä asuntoonsa.

Todistaja lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä Matti Mallikas on kertonut, että Minna Mallilan ja sosiaalitoimen välit ovat tulehtuneet ja viimeisen vuoden aikana Minna Mallila on kieltäytynyt kaikista avohuollon tukitoimista. Mikko Mallila on parhaillaan suorittamassa vankeusrangaistusta, josta hän on pääsemässä valvottuun koevapauteen aikaisintaan tammikuussa 2024. Sosiaalityöntekijöiden saamien tietojen mukaan Minna Mallila on peruuttanut usein päihdetyöntekijöiden kanssa sopimiaan tapaamisia, eikä ole suostunut käymään päihdeseuloissa. Minna Mallilaa on tuettu rahallisesti matkakuluissa, jotta hän voi matkustaa tapaamaan Maijaa Väärälään. Maija on käynyt kotilomilla kerran kuukaudessa.

Todistaja perhetyöntekijä Alfons Åberg on kertonut, että Maija on kotona ollessaan ollut vastuussa perheen ruoanlaitosta ja siivouksesta. Vanhemmat ovat olleet useaan otteeseen päihtyneitä perhetyöntekijöiden vieraillessa perheen luona.

Todistaja päihdetyöntekijä Masa Mallin on kertonut, että vanhempien päihteidenkäyttö on aaltoillut ja pidempiä päihteettömiä jaksoja on seurannut retkahduksia.

Todistajat äidin ystävä Meri Mallinen ja isän veli Mauno Maunonen ovat kertoneet, että vanhemmat eivät käytä päihteitä. Vanhempien parisuhteessa on aiemmin ollut pieniä ongelmia. Vanhemmat ovat aina huolehtineet Maijasta hyvin. Mauno Maunonen on todennut, ettei hän pysty tällä hetkellä huolehtimaan Maijasta.

Todistaja Mallila Oy:n ohjaaja Milla Mittala on kertonut Maijan arjen perhekodissa sujuneen hyvin. Maija on saanut kavereita ja koulusta hyvää palautetta. Maijan psyykkinen vointi on näyttäytynyt hyvänä. Maija on hyvin positiivinen ja sosiaalinen lapsi.

HALLINTO-OIKEUDEN JOHTOPÄÄTÖKSET

Asiassa saadun selvityksen perusteella vanhemmilla on pitkäaikainen päihdeongelma. Vanhemmat ovat ajoittain tunnistaneeet ja myöntäneet päihdeongelmansa, mutta ovat retkahdusten myötä palanneet käyttämään päihteitä. Vanhempien läheiset ovat suullisessa käsittelyssä kertoneet kodin ulkopuolisten tahojen havainnoista poikkeavasti. Ottaen huomioon vanhempien välisestä suhteesta ja päihteidenkäytöstä saatu muu selvitys, ei vanhempien päihdeongelmasta esitettyä selvitystä ole syytä arvioida toisin. Vanhempien päihteidenkäyttöön on liittynyt rikollinen elämäntapa, minkä vuoksi vanhemmat ovat saaneet useita tuomioita. Vanhemmat ovat olleet myös toistuvasti väkivaltaisia toisiaan kohtaan. Kodin olosuhteet kokonaisuutena arvioiden ovat olleet epävakaat ja huolenpito Maijasta on ollut puutteellista. Maija on joutunut kantamaan ikätasoaan suu-remman vastuun perheen arjesta ja on oirehtinut kodin epävakaista olosuh-teita itsetuhoisilla puheilla ja käytöksellä. Äiti on suullisessa käsittelyssä kertonut käyttävänsä edelleen ajoittain päihteitä. Äiti on ollut haluton sitoutumaan hänelle tarjottuun päihdehoitoon, eikä ole kyennyt tunnistamaan päihdeongelmaansa ja sen haitallisia vaikutuksia Maijaan ja perheen olosuhteisiin. Isä on tällä hetkellä suorittamassa vankeusrangaistusta, eikä tästä johtuen kykene huolehtimaan Maijasta. Edellä mainituin perustein hallinto-oikeus katsoo, että Maijan kasvuolosuhteet kotona uhkaavat vakavasti vaarantaa hänen terveyttään ja kehitystään.

Vanhemmat ovat aikaisemmin ottaneet vastaan heille tarjottuja tukitoimia, mutta viimeisen vuoden aikana he ovat kieltäytyneet heille tarjotuista avohuollon tukitoimista. Tässä tilanteessa avohuollon tukitoimet eivät ole mahdollisia.

Koska isän veli on suullisessa käsittelyssä kertonut, ettei pysty tällä hetkellä huolehtimaan Maijasta, Maijan sijoittaminen hänen luokseen ei ole mahdollista. Maija on tammikuusta 2022 lähtien ollut sijoitettuna Väärälän kunnassa sijaitsevaan Mallila Oy:n Mallila-yksikköön. Maija on joutunut vaihtamaan hänelle tutusta koulusta uuteen kouluun, mutta suullisessa käsittelyssä kertomansa perusteella hän on ollut tyytyväinen uuteen kouluun ja saanut myös uudella paikkakunnalla kavereita. Sijaishuolto-paikan sijainnin vuoksi Maijan yhteydenpito vanhempiinsa on vaikeutunut pitkän välimatkan vuoksi, mutta tästä huolimatta Maija on käynyt kotilomilla säännöllisesti. Ottaen huomioon lisäksi Maijan voinnin tasoittumisen uudessa sijaishuoltopaikassa ja hänen viihtymisensä siellä sekä sijaishuoltopaikasta saatu selvitys kokonaisuudessaan, on Mallila Oy:n Mallila-yksikköä pidettävä Maijan edun mukaisena sijaishuoltopaikkana.

Huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen ovat Maijan edun mukaisia ratkaisuja ja edellytykset niille ovat olemassa.

OIKEUSAPU JA AVUSTAJAN PALKKIO

Minna Mallilan avustajaksi määrätylle asianajaja Malli Mikkolalle oikeusapulain nojalla maksettava määrä hyväksytään vaatimuksen mukaisena lisättynä suullisen käsittelyn ajalta maksettavan palkkion määrällä, eli yh-teensä 1 980 euroa. Määrä jää valtion vahingoksi.

MUUT SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Lastensuojelulaki 43 § 2 mom, 49 § 2 mom ja 50 §

Oikeusapulaki 17 § ja 18 §

Valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista 2 §, 3 §, 4 § 6 § ja 13§

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (hallintovalitus).

HALLINTO-OIKEUDEN KOKOONPANO

Esittelijäjäsen Tuomari 1

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Tuomari X, Tuomari Y ja asiantuntijajäsen Z.

Asiaa ratkaistaessa on toimitettu äänestys. Äänestyslausunto on tämän ratkaisun liitteenä.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

ÄÄNESTYSLAUSUNTO

Eri mieltä olleen hallinto-oikeustuomari Y:n äänestyslausunto:

Hylkään hakemuksen.

Minna Mallilan avustajan palkkion osalta olen samaa mieltä kuin enemmistö.

Perustelut pääasian osalta



6 Ulkomaalaisasioiden päätöksiä koskevat erityiset suositukset

6.1 Asiaryhmän erityispiirteet

Ulkomaalaisasiat voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään; kansainvälistä suojelua koskeviin valitusasioihin sekä muihin oleskelulupia koskeviin valitusasioihin. Asiaryhmän juttumäärät ovat kasvaneet tasaisesti viime vuosina, ja nykyään ulkomaalaisasiat muodostavat hallinto-oikeuksissa yhden suurimmista asiaryhmistä. Kansainvälistä suojelua koskevat asiat käsitellään lähtökohtaisesti kahden jäsenen kokoonpanossa, ja mikäli asiassa järjestetään suullinen käsittely, vakiintuneesti kolmen jäsenen kokoonpanossa. Poikkeuksena kansainvälisen suojelun osalta ovat UIKL 103 §:ssä säädettyt asiat ja 104 §:ssä säädettyt nopeutetussa menettelyssä ratkaistavat asiat, joissa HAO on päätösvaltainen myös yksijäsenisenä. Muista ulkomaalaisasioista tiettyjen erillislakien mukaiset oleskelulupa-asiat, kuten kausityöntekijöiden ja opiskelijoiden oleskelulupa-asiat, käsitellään kolmen jäsenen kokoonpanossa ja muut lähtökohtaisesti kahden jäsenen kokoonpanossa.³⁸⁸ Ulkomaalaisasioita koskevissa

valituksenalaisissa päätöksissä on usein päätetty henkilön maasta poistamisesta, minkä vuoksi valitus hallinto-oikeudelle sisältää usein myös hakemuksen päätöksen täytäntöönpanon kieltämiseksi. UIKL 193.3 §:ssä säädetyn mukaiset kansainvälistä suojelua koskevat asiat sekä UIKL 192.5 §:ssä säädettyt karkottamista koskevat asiat tulee käsitellä HAO:ssa kiireellisinä.

Oikeudenkäyntiaineiston laajuus vaihtelee ulkomaalaisasioissa asia- ja tapauskohtaisesti. Joissakin asioissa aineisto koostuu valituksenalaisen päätöksen lisäksi oikeastaan vain viranomaisen lausunnosta ja mahdollisesta vastineesta (usein esimerkiksi pääsyn epäämistä koskevat päätökset), kun taas toisissa asioissa aineistoon kuuluu edellä mainittujen lisäksi laaja hakemusasiakirja-aineisto liitteineen, mukaan lukien asiaan liittyvät mahdolliset aikaisemmat vaiheet, ja hallinto-oikeudessa mahdollisesti saatu lisäselvitys, mukaan lukien suullisessa käsittelyssä



Ulkomaalaisasioissa valittajalla on usein korostunut oikeusturvaintressi.

saatu selvitys (esimerkiksi pakolaisaseman lakkauttamista tai peruuttamista koskevat päätökset). Etenkin kansainvälistä suojelua koskevista asioissa, mutta usein myös oleskelulupaa koskevista asioissa, tulee huomioida, että oikeudenkäyntiaineisto sisältää julkisuuslain ja hallintoprosessin julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä tietoja. Kansainvälistä suojelua koskevat asiat ovat diaarisalaisia, ja niissä voi olla myös asianosaisalaista aineistoa, kuten suojelupoliisin lausuntoja. Näissä tilanteissa kokoonpano voi joutua tekemään salassapitoon liittyviä päätöksiä ennen varsinaisen pääasiaratkaisun antamista.

Ulkomaalaisasioissa valittajalla on usein korostunut oikeusturvaintressi. Virallisperiaate korostuu etenkin kansainvälistä suojelua koskevista asioissa, ja asiaryhmästä riippumatta UlkL 147 §:ssä säädetty ehdoton palautuskielto³⁸⁹ edellyttää tuomioistuimelta aktiivisempaa ja joissakin tapauksissa valituksessa esitettyä laajempaa selvitysvelvollisuutta. Lisäksi kansainvälistä suojelua koskevista asioissa esimerkiksi tietoa tietyn maan turvallisuusolosuhteista on suoraan UlkL 98.2 §:n nojalla selvitettävä, vaikka itse valituksessa ei olisikaan suoraan väitetty

valituksenalaisessa päätöksessä tältä osin viitattua maatietoa virheelliseksi tai vanhentuneeksi. Ratkaisutoiminnassa huomioon on otettava myös perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate³⁹⁰ sekä ylikansallinen ja kansainvälinen sääntely ja oikeuskäytäntö. Alaikäisiä koskevista asioissa arvioitavaksi tulee UlkL 6 §:ssä säädetty lapsen etu.³⁹¹

Ulkomaalaisasioissa järjestetään suullisia käsittelyjä suhteellisen paljon verrattuna moniin muihin asiaryhmiin. Kansainvälistä suojelua koskevista asioissa suullisten käsittelyjen määrät ovat viime vuosina olleet kasvussa. Tässä asiaryhmässä tarvetta suullisen käsittelyn järjestämiselle lisää se, että valittajalta ei voida edellyttää asiakirjaselvitystä samassa laajuudessa kuin muissa asiaryhmissä. Valittajan kertomuksen uskottavuuden arviointi onkin usein merkittävässä osassa asian arviointia, jolloin suullisen käsittelyn järjestäminen voi olla välttämätöntä asian selvittämiseksi.³⁹² Muista ulkomaalaisasioista etenkin perhesiteen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevista asioissa voi olla tarpeen järjestää suullinen käsittely, mikäli asiassa tulee arvioitavaksi perhesiteen aitous ja luonne.³⁹³

Ulkomaalaisasioissa on huomioitava myös ulkomaalaislain sekä hallintoprosessilain asettama velvoite asian tulkitsemiselle ja kääntämiselle. ULKL 203.1 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta tai kääntämisestä, jos ulkomaalainen ei osaa kielilain (423/2003) mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi: 1) turvapaikkamenettelyssä käsiteltävässä asiassa; 2) käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa asiassa; taikka 3) asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Huomioitavaa on kuitenkin, että suurimassa osassa asiaryhmän asioista valittajalla

on suomen tai ruotsin kielen taitoinen oikeudenkäyntiavustaja ja erityisesti kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa lähes kaikilla. Mikäli asian selvittämiseksi järjestetään suullinen käsittely, on HAO velvollinen huolehtimaan tulkkauksesta. Tulkkauksen osalta haasteeksi on ajoittain osoittautunut riittävän ammattitaitoisen tulkin löytäminen harvinaisempien kielten osalta. Tulkkaukseen liittyvät seikat nousevat esiin usein myös valituksissa, joissa saatetaan vedota esimerkiksi Maahanmuuttoviraston menettelyä koskevaan virheeseen, kun valittaja katsoo, että hänen kertomuksensa tulkkauksessa on viraston suorittamassa turvapaikkapuhuttelussa tapahtunut virheitä.

6.2 Päätösten kirjoittamista koskevat suositukset

6.2.1 Resiitti- eli kertoelmaosa

Ulkomaalaisasioita koskevissa päätöksissä *valittaja ja valituksenalainen päätös* tulee yksilöidä vähintään tässä käsikirjassa edellä esitettyjen suositusten mukaisessa laajuudessa.³⁹⁴ Valittajan nimen lisäksi hänen kansalaisuutensa ja syntymäaikansa tulee ilmetä päätöksestä silloin, kun näillä seikoilla on asian arvioinnissa merkitystä esimerkiksi maasta poistamista koskevan kokonaisharkinnan tai kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytysten kannalta. Maahanmuuttoviraston päätöksestä on suositeltavaa kirjata päätöspäivämäärän ja diaarinumeron lisäksi myös valittajan asiakasnumero, koska ulkomaalaisten henkilöiden nimien kirjoitusasut voivat vaihdella vieras-kielisten nimien translitteroinnin vuoksi.

Valituksenalaisen päätöksen sisältämä ratkaisu perusteluineen tulee kirjata resiittiin asian muiden tunnistetietojen yhteyteen. Viranomaisen päätöksen perustelua selostetaan siltä osin kuin asiassa on hallinto-oikeudessa kysymys, eli siltä osin kuin valittaja niihin vetoaa. Tarpeetonta yksityiskohtaisuutta tulee välttää, ja asiakirja-aineistosta ilmenevät tosiseikat, joihin Maahanmuuttoviraston johtopäätökset perustuvat, voidaan lähtökohtaisesti esittää vasta hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin kirjattavan saadun selvityksen yhteydessä. Silloin, kun Maahanmuuttoviraston valituksenalaisen päätöksen keskeisenä perusteena on ollut työntekijän tai yrittäjän oleskelulupahakemukseen tehty kielteinen osapäätös, myös osapäätöksen perustelut avataan vastaavassa laajuudessa jo resiitissä.

Vaatimukset kirjataan lähtökohtaisesti *vaatimukset hallinto-oikeudessa* -osioon riippumatta siitä, missä valitusproessin vaiheessa ne on hallinto-oikeudelle esitetty.³⁹⁵ Valittajalla on HOL 41 §:n mukaan oikeus esittää oikeudenkäynnin aikana myös valitusajan päättymisen jälkeen esimerkiksi vaatimus suullisen käsittelyn järjestämisestä, oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta ja täytäntöönpanon kieltämisestä, eikä tällaisten vaatimusten esittämisajankohdan kronologinen ilmeneminen päätösiakirjalta ole välttämätöntä. Valitusproessin aikana uudistettujen täytäntöönpanon kieltämistä koskevien vaatimusten on kuitenkin syytä ilmetä erikseen asian käsittely ja selvittäminen -osiosta. Vaatimuksen esittämisajankohtaa ja vaatimukselle esitettyjä perusteluja ei kuitenkaan ole välttämätöntä kirjoittaa auki, vaan toteamus siitä, että HAO on antamallaan välipäätöksellä hylännyt valittajan uudistetun täytäntöönpanon kieltämistä koskevan vaatimuksen tai uudistetun täytäntöönpanon kieltämistä koskevan vaatimuksen johdosta kieltänyt päätöksen täytäntöönpanon, on usein riittävä.

Vaatimukset kirjoitetaan lähtökohtaisesti siinä muodossa, jossa ne on esitetty. Silloin, kun vaatimuksia on hallinto-oikeudessa tulkittu, vaatimukset kirjataan kuitenkin hallinto-oikeuden tulkinnan mukaisina. Vaatimusten tulkitseminen voi tulla ulkomaalaisasioissa kysymykseen esimerkiksi silloin, kun asiassa esitetään vaatimus kansainvälisen suojelun tai oleskeluluvan myöntämisestä. Tällainen vaatimus on usein perusteltua tulkita ja kirjoittaa päätökseen vaatimuksena valituksenalaisen päätöksen kumoamisesta ja

asian palauttamisesta Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi kansainvälisen suojelun tai oleskeluluvan myöntämiseksi, koska Maahanmuuttovirasto on toimivaltainen viranomainen myöntämään oleskeluluvan kaikissa tapauksissa.

Vaatimusten kirjaamisen jälkeen *valituksen perustelut* selostetaan perustekohtaisesti ryhmiteltyinä siinä järjestyksessä, jossa niihin vastataan hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluissa.³⁹⁶ Viranomaisen menettelyyn liittyvät valitusperusteet kirjoitetaan ensin ja päätöksen sisällöllistä lainvastaisuutta koskevat valitusperusteet tämän jälkeen. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa päätöksen sisällöllistä lainvastaisuutta koskevat valitusperusteet ovat usein jaoteltavissa esimerkiksi turvapaikkaa, toissijaista suojelua ja yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskeviin osioihin. Mikäli turvapaikka-perusteita on useita, turvapaikan myöntämistä koskevat perustelut voi olla tarkoituksenmukaista ryhmitellä myös turvapaikkaperusteittain. Muissa ulkomaalaisasioissa valitusperusteet ovat usein jaoteltavissa ainakin oleskeluluvan myöntämistä ja maasta poistamista sekä mahdollista maahan-tulokieltoon määräämistä koskeviin osioihin. Mikäli arvioitavia oleskelulupaperusteita on useampia, perustelut voi lisäksi olla tarkoituksenmukaista jaotella oleskelulupaperusteittain.

Vaatimusten perusteluja koskevat kappaleet on tarkoituksenmukaista aloittaa varsinaisella valitusperusteella. Tämän jälkeen kirjoitetaan auki kutakin valitusperustetta koskevat yksityiskohtaisemmat perustelut.

Välttävää kirjoittamistapa:

Valittaja on kotimaassaan osallistunut oppositiota tukeviin mielenosoituksiin ja jakanut mielenosoituksiin liittyviä mainoksia. Hän on kritisoinut kotimaansa hallitusta myös sosiaalisessa mediassa ja kertonut poliittisista näkemyksistään kavereilleen, joista osa ei valittajan mielipiteiden paljastumisen jälkeen ole halunnut olla hänen kanssaan tekemisissä. Valittajaa on mielipiteidensä vuoksi haukuttu sosiaalisessa mediassa, ja hän on saanut uhkaavia puheluita ja tekstiviestejä. Valittajaa on käyty myös etsimässä hänen vanhempiansa asunnolta. Valittaja on siten kotimaahan palatessaan vainon vaarassa.

Suositeltava kirjoittamistapa:

Valittaja on kotimaassaan vainon vaarassa poliittisen mielipiteensä vuoksi. Hän on kotimaassaan osallistunut oppositiota tukeviin mielenosoituksiin ja jakanut mielenosoituksiin liittyviä mainoksia. Hän on kritisoinut kotimaansa hallitusta myös sosiaalisessa mediassa ja kertonut poliittisista näkemyksistään kavereilleen, joista osa ei valittajan mielipiteiden paljastumisen jälkeen ole halunnut olla hänen kanssaan tekemisissä. Valittajaa on mielipiteidensä vuoksi haukuttu sosiaalisessa mediassa, ja hän on saanut uhkaavia puheluita ja tekstiviestejä. Valittajaa on käyty myös etsimässä hänen vanhempiansa asunnolta.

Perustelut kirjoitetaan tiiviisti ja siten kuin HAO on ne ymmärtänyt. Oikeudenkäyntiaineistosta muutoinkin ilmeneviä yksityiskohtia ei ole tarpeen eritellä, vaan riittävää on, että tällaiset seikat ilmenevät HAO:n ratkaisun perusteluista.

Välttävää kirjoittamistapa:

Valittajalle on maksettu palkkaa seuraavasti: 1 576,50 euroa 15.1.2023, 1 806,80 euroa 15.2.2023, 1 600 euroa 15.3, 15.4. ja 15.5.2023, 1 762,42 euroa 15.9.2023, 1 500,01 euroa 15.10.2023, 1 700,32 euroa 15.11.2023 ja 1 800,10 euroa 15.12.2023. Valittajalle ei ole maksettu palkkaa kesä-, heinä- ja elokuussa, sillä hän on työnantajansa kanssa sopimallaan tavalla ollut palkattomalla vapaalla ja lomaillut kotimaassaan. Valittajan keskimääräiset kuukausittaiset ansiot ovat kuitenkin kokonaisuudessaan ylittäneet ohjeellisen vähimmäistason.

Suositeltava kirjoittamistapa:

Valittajan toimeentulo on ollut turvattu hänen ansiotyöstä saamallaan tuloilla ulkomaalaislaissa edellytetyllä tavalla. Hänelle ei ole maksettu palkkaa kesä-, heinä- tai elokuussa 2023, koska hän on työnantajansa kanssa sopimallaan tavalla ollut palkattomalla vapaalla ja lomaillut kotimaassaan. Valittajan keskimääräiset kuukausittaiset ansiot ovat kuitenkin kokonaisuudessaan ylittäneet ohjeellisen vähimmäistason.

Ratkaisun kannalta merkitykselliset uudet asiakirjaselvitykset voidaan todeta lyhyesti, mutta niiden sisältö avataan tarpeellisessa laajuudessa lähtökohtaisesti vasta HAO:n ratkaisun perusteluissa. Asian ratkaisemisen kannalta selvästi merkityksettömien selvitysten toteaminen ei lähtökohtaisesti ole tarpeellista.

Välttävää kirjoittamista kertoelmaosassa:

Valitukseen on liitetty 1.1.2024 päivätty lääkärinlausunto, jonka mukaan valittajalla on diagnosoitu keskivaikea masennus. Hänellä on lisäksi ollut ajoittaista kipua molemmissa yläraajoissaan. Lausunnon mukaan valittajaa on pidettävä määräaikaaisesti työkyvyttömänä ajalla 1.1.–1.3.2024.

Suosittelua kirjoittamista kertoelmaosassa:

Valitukseen on liitetty uutena selvityksenä lääkärinlausunto.

Eri vaiheissa esitetyt samaa oikeuskysymystä koskevat valitusperusteet on kronologisen esittämisen järjestyksen sijaan suositeltavaa koostaa yhdeksi loogiseksi kokonaisuudeksi. Ulkomaalaisasioissa erityisesti valitusperusteiden täsmentyminen valitusprosessin aikana esimerkiksi hallintoviranomaisen lausunnon johdosta on tavanomaista. Päätöksen luettavuus ei kuitenkaan pääsääntöisesti edellytä yleisestä kirjoittamissuosituksesta poikkeamista edes silloin, kun perusteluja täsmennetään vastauksena viranomaisen lausunnon esittämiin kannanottoihin. Täsmentyneet valitusperusteet ovat tällaisessakin tilanteessa usein yhdistettävissä valituskirjelmässä esitettyihin valitusperusteisiin, eikä perusteiden täsmentymiseen johtaneiden vaiheiden kronologinen auki kirjoittaminen useinkaan ole tarpeellista.

6.2.2 Sovellettavat oikeusohjeet hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluissa

Sovellettavat oikeusohjeet on pyrittävä ensisijaisesti esittämään osana hallinto-oikeuden oikeudellista arviota oikeuskysymyksittäin jaoteltuina. Sovellettavien säännösten erillistä luettelonomaista toteamista on välttävää.³⁹⁷

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa asian arviointiin soveltuvien säännösten sisältöä ei ole lähtökohtaisesti tarpeen todeta erikseen, vaan riittävää on, että niihin viitataan osana hallinto-oikeuden oikeudellisen arvioinnin lopputulosta esimerkiksi seuraavasti:

Edellä esitetyn perusteella ei ole todennäköistä, että valittajalla olisi ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla perustellusti aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi kotimaassaan. Asiassa ei ole myöskään ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden vuoksi olisi merkittäviä perusteita uskoa valittajan joutuvan kotimaassaan todelliseen vaaraan kärsiä ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettua vakavaa haittaa.

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa asian arviointiin soveltuvat säännökset ja niihin perustuvat edellytykset esimerkiksi turvapaikan myöntämiselle ovat sillä tavoin selvät, että säännösten sisällön erillinen toteaminen ei ole ratkaistavan oikeuskysymyksen hahmottamiseksi välttämätöntä eikä useinkaan tuo perusteluihin lisäarvoa.

Muissa ulkomaalaisasioissa sovellettavien säännösten sisällön toteamiselle on oikeuskysymyksen hahmottamisen kannalta usein suurempi merkitys, minkä lisäksi yksittäisen oikeuskysymyksen muotoutumiseen vaikuttavia lainkohtia on erityisesti oleskeluluvan myöntämisedellytysten osalta monissa tapauksissa useampia. Pelkkä säännöksiin viittaaminen ei siten ole useinkaan riittävää, vaan perusteluiden ymmärrettävyys edellyttää erityisesti oleskeluluvan myöntämisedellytysten arvioinnin osalta pääsääntöisesti oikeuskysymyksen muotoutumiseen vaikuttavien lainkohtien sisällön toteamista. Maasta poistamista ja maahantulo-kieltoon määräämistä koskevien lainkohtien auki kirjoittaminen ei sitä vastoin kaikissa tilanteissa ole samalla tavoin tarpeen, vaan pelkkä lainkohtiin viittaaminenkin voi olla riittävää. Esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa maasta poistamisen osalta riidanalaista on oleskeluluvan myöntämisedellytysten jäädessä täyttymättä lähinnä UlkL:n 146 §:n mukaisen kokonaisharkinnan merkitys, pelkkä viittaus ulkomaalaislain maasta poistamisen edellytyksiä koskeviin lainkohtiin voi olla riittävää.

Soveltuvien säännösten sisältöä ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa ole välttämätöntä kirjoittaa auki sanasta sanaan silloinkaan, kun sisällön toteaminen osana perusteluja arvioidaan tarpeelliseksi, vaan asian arvioimisen kannalta tarpeettomat osuudet voidaan jättää pois. Monissa tilanteissa riittävää on, että hallinto-oikeuden perusteluissa avataan vain sellaiset säännökset, joihin asian arviointi välittömästi perustuu. Ratkaistavaa oikeuskysymystä taustoittavien lainkohtien nostaminen osaksi perusteluja ei sitä vastoin aina ole

välttämätöntä, vaan ne voidaan mainita muina sovellettuina oikeusohjeina päätöksen lopussa. Esimerkkeinä lainkohdista, joilla on useissa tapauksissa vain oikeuskysymystä taustoittava merkitys, voidaan mainita UlkL:n ensimmäisen oleskeluluvan myöntämistä koskeva 49 § ja jatkuvan oleskeluluvan myöntämistä koskeva 47 §. Joissain tapauksissa taustoittaviin lainkohtiin viittaaminen osana oikeudellista arviota voi kuitenkin olla oikeuskysymyksen hahmottamiseksi tarpeellista. Esimerkiksi perhesideperusteisia oleskelulupia koskevissa valitusasioissa voi olla tarkoituksenmukaista todeta, että valittajaa on pidetty perheenkokoajan UlkL:n 37.1 §:ssä tarkoitettuna perheenjäsenenä, vaikka varsinainen ratkaistava oikeuskysymys olisi toimeentuloedellytyksen täyttyminen. Tällöinkään lainkohdan avaaminen kokonaisuudessaan ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole tarpeellista, vaan pelkkä viittaus riittää.

6.2.3 Selvitykset ja oikeudellinen arviointi hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluissa

6.2.3.1 Selvitysten selostaminen

Kuten muissakin asiaryhmissä, myös ulkomaalaisasioissa *saatu selvitys* on pyrittävä ilman sen erillistä toteamista selostamaan osana hallinto-oikeuden oikeudellista arviointia oikeuskysymyksittäin jaoteltuna.³⁹⁸ Asiakirja-aineistoltaan laajoissa tai laadultaan monimutkaisissa asioissa selvitys voi kuitenkin olla perusteltua esittää oman väliotsikon alla ennen hallinto-oikeuden perusteluja. Näin voi olla esimerkiksi tilanteissa, joissa samat tosiseikat ovat merkityksellisiä usean eri oikeuskysymyksen kannalta. Samaa teemaa koskevat

selvitykset tulee mahdollisuuksien mukaan yhdistellä temaattisiksi kokonaisuuksiksi niiden kronologisen kirjaamisen sijaan.

Selvitys tulee avata ainoastaan asian ratkaisun kannalta merkityksellisin osin. Tarkkojen päivämäärien ja muiden tarkkojen yksityiskohtien selostamisesta tulee pidättäytyä virheellisten kirjausten välttämiseksi, elleivät ne ole asiassa olennaisia. Silloin, kun eri selvitykset pitävät sisällään yhteneviä ja toisiaan täydentäviä tietoja, selvityksiin voidaan viitata kokonaisuutena. Vaihtoeikaisesti voidaan viitata myös esimerkiksi selvitykseen x ja todeta samojen tietojen ilmenevän myös selvityksistä y ja z. Tällainen esittämistapa voi olla toimiva esimerkiksi työntekijän oleskelulupaa koskevissa asioissa, joissa työsuhteen ehtoja koskevia tietoja sisältyy tyypillisesti useisiin eri vaiheissa esitettyihin asiakirjoihin. Perhesideperusteista oleskelulupaa koskevissa asioissa valittajan ja perheenkokoajan esittämien selvitysten yhdistäminen yhdeksi kokonaisuudeksi voi myös tulla kyseeseen ainakin silloin, kun niihin ei sisälly merkittäviä ristiriitoja. Silloin, kun eri selvityksiin sisältyvät tiedot ovat osittain yhtenevät, eri selvityksen yhtenevän osuuden voi esittää yhdistettynä ja nostaa erikseen esiin vain asian ratkaisemisen kannalta merkitykselliset eroavaisuudet. Hallinto-oikeudelle esitetty uusi selvitys voi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista pitää erillään viranomaiselle esitetystä selvityksestä. Asian ratkaisemisen kannalta selvästi merkityksettömän selvityksen sisältöä ei ole tarpeen selostaa hallinto-oikeuden päätöksessä.

Vältettävä kirjoittamistapa silloin, kun selvitykset ovat keskenään yhteneviä:

Oleskelulupahakemuksen liitteeksi toimitetun, Tomi Työnantajan 1.12.2023 allekirjoittaman TEM0.54 -liitelomakkeen mukaan valittajan työsuhde Työnantaja Oy:n palveluksessa on voimassa toistaiseksi 1.1.2024 alkaen. Valittajan pääasiallisia työtehtäviä ovat kirvesmiehen tehtävät. Hänen palkkansa on 1 600 euroa kuukaudessa ja työaikansa 40 tuntia viikossa. Luontoisetuja ei makseta. Työhön sovelletaan rakennusalan työehtosopimusta.

Oleskelulupahakemukseen on liitetty myös 1.11.2023 solmittu työsopimus, jonka on valittajan lisäksi allekirjoittanut Työnantaja Oy:n edustajana Tomi Työnantaja. Työsopimuksen mukaan valittaja työskentelee Työnantaja Oy:ssä kirvesmiehenä toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa 1.1.2024 alkaen. Valittajan palkaksi on sovittu 1 600 euroa kuukaudessa ja työajaksi 40 tuntia viikossa. Luontoisetuja ei makseta. Työhön soveltuva työehtosopimus on ”rakennusalan TES”.

Suosittelava kirjoittamistapa 1:

Oleskelulupahakemuksen liitteeksi toimitettujen TEM0.54-liitelomakkeen ja työsopimuksen mukaan valittajan työsuhde Työnantaja Oy:n palveluksessa on voimassa toistaiseksi 1.1.2024 alkaen. Valittajan pääasiallisia työtehtäviä ovat kirvesmiehen tehtävät. Hänen palkkansa on 1 600 euroa kuukaudessa ja työaikansa 40 tuntia viikossa. Luontoisetuja ei makseta. Työhön sovelletaan rakennusalan työehtosopimusta.

Suositeltava kirjoittamistapa 2:

Oleskelulupahakemuksen liitteeksi toimitetun TEM0.54-liitelomakkeen mukaan valittajan työsuhde Työnantaja Oy:n palveluksessa on voimassa toistaiseksi 1.1.2024 alkaen. Valittajan pääasiallisia työtehtäviä ovat kirvesmiehen tehtävät. Hänen palkkansa on 1 600 euroa kuukaudessa ja työaikansa 40 tuntia viikossa. Luontoisetuja ei makseta. Työhön sovelletaan rakennusalan työehtosopimusta. Työsuhteen ehdoista on sovittu vastavalla tavalla myös oleskelulupahakemuksen liitteeksi toimitetussa työsopimuksessa.

Vältettävä kirjoittamistapa silloin, kun selvitykset ovat osittain yhteneviä:

Oleskelulupahakemuksen liitteeksi toimitetun, Tomi Työnantajan 1.12.2023 allekirjoittaman TEM0.54 -liitelomakkeen mukaan valittajan työsuhde Työnantaja Oy:n palveluksessa on voimassa toistaiseksi 1.1.2024 alkaen. Valittajan pääasiallisia työtehtäviä ovat kirvesmiehen ja laatoittajan tehtävät. Hänen palkkansa on 1 600 euroa kuukaudessa ja työaikansa 40 tuntia viikossa. Luontoisetuja ei makseta. Työsuhteeseen sovelletaan rakennusalan työehtosopimusta.

Oleskelulupahakemukseen on liitetty myös 1.11.2023 solmittu työsopimus, jonka on valittajan lisäksi allekirjoittanut Työnantaja Oy:n edustajana Tomi Työnantaja. Työsopimuksen mukaan valittaja työskentelee Työnantaja Oy:ssä kirvesmiehenä toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa 1.1.2024 alkaen. Valittajan palkaksi on sovittu 1 800 euroa kuukaudessa ja työajaksi 40 tuntia viikossa. Luontoiseduista ei ole sovittu. Työhön soveltuva työehtosopimus on ”rakennusalan TES”.

Suositeltava kirjoittamistapa:

Oleskelulupahakemuksen liitteeksi toimitettujen TEM0.54-liitelomakkeen ja työsopimuksen mukaan valittajan työsuhde Työnantaja Oy:n palveluksessa on voimassa toistaiseksi 1.1.2024 alkaen. Valittajan työaika on 40 tuntia viikossa ja työsuhteeseen sovelletaan rakennusalan työehtosopimusta. Luontoisetuja ei makseta. TEM0.54-liitelomakkeessa valittajan pääasiallisiksi työtehtäviksi on vakuutettu kirvesmiehen ja laatoittajan tehtävät ja palkaksi 1 600 euroa kuukaudessa. Työsopimuksen mukaan valittaja työskentelee kirvesmiehen tehtävissä ja hänen palkkansa on 1 800 euroa kuukaudessa.

Tarkoituksenmukaisin tapa esittää *suullisessa käsittelyssä saatu selvitys* HAO:n päätöksessä on riippuvainen käsiteltävänä olevan asian laadusta ja laajuudesta. Selvityksen esittäminen kronologisesti oman väliotsikon alla turvapaikkapuhutelmussa tai oleskelulupa-asian hakemusvaiheessa saadun selvityksen jälkeen ja ennen asian oikeudellista arviointia on joissakin tilanteissa perusteltu vaihtoehto. Jos suullisessa käsittelyssä saatu selvitys osoittautuu yhdenmukaiseksi kirjallisen selvityksen kanssa tai asia on muutoin toiseikastoltaan yksinkertainen, voi kaikki asiassa saatu selvitys olla luontevasti selostettavissa myös osana hallinto-oikeuden oikeudellista arviointia ilman selvityksen erillistä toteamista oman alaotsikon alla. Tällöin saatu selvitys ja hallinto-oikeuden sitä koskeva arviointi ja siitä tekemät johtopäätökset muodostavat parhaimmillaan eheän ja lukijalle selkeästi ymmärrettävän kokonaisuuden. Laajemmissa asioissa, joissa saatu selvitys on asian eri vaiheissa ollut ristiriitaista, Maa- ja metsätalouden ministeriön ja hallinto-oikeuden

suullisessa käsittelyssä saadun selvityksen esittäminen teemoittain voi auttaa saadun selvityksen jäsentämisessä.

Ulkomaalaisasioiden oikeudenkäyntiaineistoon voi kuulua selvitystä, joka vaatii tekstin toimittamista. Esimerkiksi turvapaikka-asioissa valittajan kertomus on kirjattu turvapaikkapuhuttelun pöytäkirjaan usein puhekielisenä, ja myös suullisessa käsittelyssä saatu selvitys edellyttää yleensä kertomuksen kieliasun muokkaamista. Tekstin toimittamisen myötä päätöksen vastaanottajan on helpompi havaita, miten HAO on valittajan kertomuksen ymmärtänyt, ja puuttua mahdollisiin väärinymmärryksiin valituslupahakemuksessa. Toimittaminen siis edistää pyrkimystä hallinto-oikeuden perustelujen avoimuuteen. Valittajan kertomuksesta on myös tiivistettävä pois asian kannalta epäolennaiset seikat ja toisto. Jos asiassa on kysymys kertomuksen uskottavuudesta, kertomusta on kuitenkin avattava siinä määrin, että siitä ovat havaittavissa mahdolliset ristiriidat sekä toisaalta kertomuksen johdonmukaisuus ja oma-kohtaisuus. Saadun selvityksen selostamisen laajuuden kannalta merkitystä on asian laajuuden ja monimutkaisuuden lisäksi sillä, onko hallinto-oikeuden päätös valittajalle myönteinen vai kielteinen. Valittajalle kielteinen päätös vaatii lähtökohteisesti yksityiskohtaisemmat perustelut³⁹⁹, mutta koska Maahanmuuttovirastollakin on valitus-oikeus hallinto-oikeuden päätöksistä, valituksen hyväksyvästään päätöksestä on riittävällä tavalla ilmeittävä, mihin seikkoihin ja selvitykseen hallinto-oikeuden ratkaisu on perustunut.

UlkL:n 98.2 §:ssä asetettu velvoite hankkia eri lähteistä ajantasaista *maatietoa* kansainvälistä suojelua koskevien asioiden ratkaisemisessa koskee myös hallinto-oikeuksia.⁴⁰⁰ HAO selvittää itsenäisesti maatietoa kunkin valittajan lähtömaan yhteiskunnallisesta tilanteesta, turvallisuustilanteesta sekä valittajan yksilöllisestä turvapaikka-perusteesta. Hankitusta maatiedosta laaditaan niin kutsuttuja maatietofraaseja, joihin merkitään myös lähteet.⁴⁰¹

HAO:n on selostettava turvapaikka-asiaa koskevassa päätöksessä selvittämänsä maatietoa lähtökohtaisesti vain niiltä osin kuin Maahanmuuttoviraston päätöksessä esitetty maatieto on valituksessa riitautettu tai HAO on sen itse havainnut vanhentuneeksi tai muutoin paikkansapitämättömäksi ja kyseisellä maatiedolla on merkitystä asian arvioinnissa. Muilta osin HAO voi päätöksissään viitata Maahanmuuttoviraston päätöksessä esitettyyn maatietoon todeten, että kyseistä maatietoa on edelleen pidettävä ajantasaisena.⁴⁰² Maatiedon auki kirjoittamisen laajuutta on siis peilattava erityisesti valituksen perusteluihin ja asian yksittäistapauksellisiin ominaispiirteisiin. Jos HAO:n arvio valittajan lähtömaan olosuhteista eroaa siitä, mikä on valittajan tai Maahanmuuttoviraston käsitys asiasta, maatieto on tältä osin syytä kirjoittaa päätökseen auki. Kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin liittyvä ominaisesti valittajan korostunut oikeussuojan tarve, mikä puoltaa valittajan oikeutta saada kattavasti tietoonsa kaikki seikat, joihin häntä koskeva päätös perustuu.⁴⁰³



Valittajien oikeusturvan kannalta on tärkeää, että näytön arviointia tai tiettyjen oikeuskysymysten ratkaisemista ohjaavia periaatteita noudatetaan ennustettavasti ja yhdenmukaisesti.

Maatietofraasit tulee pyrkiä esittämään osana HAO:n päätöksen perusteluja siten, että relevantti maatieto esitetään mahdollisuuksien mukaan kyseisiä seikkoja koskevan asian arvioinnin yhteydessä. Maatiedon yhdistäminen oikeudelliseen arvioon ohjaa päätöksen kirjoittajaa relevantin maatiedon käyttämiseen ja parantaa perustelujen ymmärrettävyyttä ja laatua. Jos asiassa on käsiteltävänä useita turvapaikkaperusteita, ne voidaan käsitellä HAO:n perusteluissa teemoittain, jolloin teemaa koskeva maatieto voidaan myös selostaa samassa yhteydessä.

6.2.3.2 Oikeudellinen arviointi

HAO:n päätöksen *oikeudellinen arviointi* turvapaikka-asioissa voidaan useimmissa tapauksissa rakentaa siten, että ensin todetaan valittajan vetoama turvapaikkaperuste, minkä jälkeen arvioidaan valittajan kertomusta ja asiassa saatua muuta selvitystä ja lopulta esitetään HAO:n johtopäätökset. Asiaa arvioidaan paitsi kertomuksen uskottavuuden näkökulmasta, myös valittajan kotimaasta saatavaa maatietoa vasten, minkä perusteella tehdään johtopäätös siitä, täytyvätkö

UlkL:n 87 §:ssä säädetty turvapaikan tai 88 §:ssä säädetty toissijaisen suojelun edellytykset. Perustelut voidaan kuitenkin rakentaa myös teemoittain, jos asiassa on kyse useiden turvapaikkaperusteiden arvioinnista tai tosiseikastoltaan laajasta asiasta.

Tavanomaisissa turvapaikka-asioissa, joissa on kyse ainoastaan kansainvälisen suojelun edellytysten täyttymisestä, *oikeuskysymys* voidaan lähtökohtaisesti muotoilla toteamalla asiassa vedottu turvapaikkaperuste tai -perusteet, eikä laista ilmeneviä soveltamisedellytyksiä ole tässä yhteydessä tarpeen yksilöidä. Oikeuskysymystä voidaan kuitenkin täsmentää tapauskohtaisesti esimerkiksi toteamalla, että maatiedon perusteella kyseiseen perusteeseen vetoavat henkilöt voivat olla valittajan kotimaassa vainon vaarassa ja näin ollen asiassa on kysymys valittajan kertomuksen uskottavuuden arvioinnista. Jos asiassa on kysymys esimerkiksi sisäisestä paosta tai poisuljennasta, oikeuskysymys on luontevammin muotoiltavissa mainiten myös soveltuvat lainkohdat ja niiden soveltamisedellytykset:

Asiassa on hallinto-oikeudessa kysymys sen arvioimisesta, onko valittajalle voitu jättää antamatta turvapaikka ulkomaalaislain 87 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisen poissulkemislausekkeen perusteella.

Hallinto-oikeuksien on huolehdittava oikeuskäytännön yhtenäisyydestä, ja valittajien oikeusturvan kannalta on tärkeää, että näytön arviointia tai tiettyjen oikeuskysymysten ratkaisemista ohjaavia periaatteita noudatetaan ennustettavasti ja yhdenmukaisesti. Turvapaikka-asioiden ratkaisemisessa on otettava huomioon, mitä UlkL:n 98.2 §:ssä on säädetty oleskeluluvan myöntämisen edellytysten yksilöllisestä arvioimisesta kunkin hakijan kohdalla. Pakolaisoikeudellisen näyttökynnyksen⁴⁰⁴ lisäksi huomioon on otettava esimerkiksi UlkL 98.3 §:stä ilmenevä *benefit of the doubt* -periaate⁴⁰⁵ sekä näyttötaakan kääntymisen vaikutus tilanteissa, joissa valittajaan on katsottu jo aiemmin kohdistuneen vainoa, vakavaa haittaa tai näiden uhkaa.⁴⁰⁶ Näytön arvioinnissa on pyrittävä avoimuuteen, ja perusteluissa on otettava kantaa kaikkiin asian kannalta merkityksellisiin selvityksiin. Myös päätökseen johtaneen oikeudellisen päättelyn tulee ilmetä riittävän selkeästi päätöksen perusteluissa.⁴⁰⁷

Turvapaikka-asioissa HAO:n arvioitavana on kansainvälisen suojelun lisäksi usein UlkL 52 tai 52 a §:ssä säädettyjen oleskelulupien myöntämisedellytysten täyttyminen sekä maasta poistaminen. Maahanmuuttovirasto tutkii viran puolesta, tulisiko hakijalle myöntää oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä tai asian olosuhteiden siihen viitattaessa ihmiskaupan uhrin oleskelulupa.

Maahanmuuttovirasto ratkaisee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, mainitut muut oleskeluluvan edellytykset sekä maasta poistamisen samalla hallintopäätöksellä, mutta asiallisesti kyse on erillisistä ratkaisuista. UlkL 52 tai 52 a §:n mukaista oleskelulupaa ja maasta poistamista koskevat perustelut on HAO:n päätöksessä syytä erottaa kansainvälistä suojelua koskevista perusteluista omiksi kappaleikseen käyttäen tarpeen mukaan väliotsikoita. Valituksen tullessa kokonaisuudessaan hylätyksi tai kun valitus hyväksytään kansainvälistä suojelua koskevin osin, voidaan kaikki edellä mainitut sisällyttää samaan ratkaisulausemaan. Viimeksi mainitussa tilanteessa HAO:n ei enää ole tarpeen myöskään perusteluissa lausua UlkL 52 tai 52 a §:n perusteella myönnettävistä oleskeluluvista tai maasta poistamisesta.

Muissa ulkomaalaisasioissa HAO:n ratkaisun perustelut suositellaan lähtökohtaisesti rakennettaviksi oikeuskysymyslähtöisesti siten, että perustelut jaotellaan kysymyksenasetteluilla pienemmiksi kokonaisuuksiksi, minkä jälkeen kunkin ratkaistavan oikeuskysymyksen yhteydessä selostetaan arviointiin soveltuvat oikeusohjeet, asiassa saatu selvitys sekä HAO:n näihin perustuttava oikeudellinen arvio. Selkeissä ja yksinkertaisissa tapauksissa pelkkä sovellettavan säännöksen sisällön ja sen asettamien edellytysten toteaminen voi kysymyksenasettelun avaamisen sijaan olla riittävää. Perustelujen jaottelu alaotsikoinneilla voi joissain tapauksissa parantaa päätöksen ymmärrettävyyttä ja luettavuutta. Alaotsikointien tarve on harkittava tapauskohtaisesti.

6.3 Esimerkkipäätökset

Esimerkki 1: Turvapaikka, suullinen, lyhyt perustelumalli.

ASIA

Kansainvälistä suojelua koskeva valitus

VALITTAJA

Eero Esimerkki, s. 1989, Mallimaa

Asiamies: julkinen oikeusavustaja Taito Terävä

PÄÄTÖS, JOSTA VALITETAAN

Maahanmuuttovirasto, 1.1.2023, 1234/000/2022

Maahanmuuttoviraston asiakasnumero: 123456

Maahanmuuttovirasto on hylännyt valittajan kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa koskevan hakemuksen sekä päättänyt käännyttää hänet kotimaahansa.

Maahanmuuttovirasto ei ole katsonut näytetyksi, että valittaja olisi käänntynyt kristinuskoon tai että hän olisi vakaumuksellinen kristitty. Maahanmuuttovirasto ei ole katsonut olevan perusteltua syytä uskoa, että valittaja olisi kotimaahansa palatessaan vaarassa joutua vakavien oikeudenloukkausten kohteeksi myöskään oletetun kristinuskoon kääntymisen vuoksi.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Maahanmuuttoviraston päätös on kumottava ja asia on palautettava virastolle uudelleen käsiteltäväksi kansainvälisen suojelun myöntämistä varten.

Asiassa on järjestettävä suullinen käsittely.

Perustelut

Valittaja on vakaumuksellinen kristitty, ja hän on osallistunut vuodesta 2016 alkaen useiden kristillisten seurakuntien toimintaan. Toisin kuin valituksenalaisessa päätöksessä on väitetty, valittaja on kertonut yksityiskohtaisesti ja omakohtaisesti uskostaan sekä sen merkityksestä elämäs-sään. Valittaja on myös osallistunut pienryhmätoimintaan sekä muuhun evankelioivaan, ulospäin suuntautuvaan työhön. Valittaja lukee Raamattua ja rukoilee päivittäin, osallistuu seurakunnan toimintaan sekä toteuttaa kristillisen lähimmäisenrakkauden ja auttamisen perusteita. Valittaja on siten kertonut seikkaperäisesti siitä, mitä kristinusko merkitsee hänelle itselleen sekä kristittynä elämisen vaikutuksesta hänen omaan elämäänsä.

Valittaja on vaarassa joutua uskonnollisen vakaumuksensa takia vainotuksi, jos hänet palautetaan kotimaahansa. Valittajan turvallisuustilannetta kotimaassa vaarantaa kristinuskoon kääntymisen ohella hänen erottamisensa heimosta. Hän on saanut heimoltaan tappouhkauksen kääntymisensä vuoksi.

Valituksen liitteenä on toimitettu C:n helluntaiseurakunnan edustajien lausunnot valittajan osallistumisesta seurakunnan toimintaan.

ASIAN KÄSITTELY JA SELVITTÄMINEN HALLINTO-OIKEUDESSA

Maahanmuuttovirasto on ilmoittanut, ettei sillä ole lausuttavaa valituksen johdosta. Ilmoitus on lähetetty tiedoksi valittajalle.

Hallinto-oikeus on 1.1.2022 järjestänyt asiassa suullisen käsittelyn.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus kumoo Maahanmuuttoviraston päätöksen ja palauttaa asian virastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Perustelut

Valittaja on kotoisin Mallilan läänissä sijaitsevasta Vaaralan kaupungista. Hän on etniseltä taustaltaan X ja alkuperäiseltä uskonnoltaan muslimi.

Valittaja on vuonna 2017 hakenut ensimmäisen kerran turvapaikkaa vedoten kristinuskoon kääntymiseensä. Maahanmuuttovirasto on vuonna 2018 hylännyt hakemuksen. Hallinto-oikeus on vuonna 2019 antamassaan lainvoimaisessa päätöksessä suullisen käsittelyn järjestettyään todennut, ettei se ole voinut vakuuttua valittajan uskonnollisen vakaumuksen aitoudesta ja että on pidettävä epätodennäköisenä, että valittaja olisi uskonnollisen vakaumuksensa vuoksi vaarassa joutua kotimaassaan oikeudenloukkausten kohteeksi.

Valittaja on 1.1.2021 hakenut toisen kerran turvapaikkaa ja vedonnut edelleen kristinuskoon kääntymiseensä sekä siitä aiheutuvaan uhkaan.

Valittaja on kertonut osallistuneensa vuodesta 2016 lähtien eri seurakuntien toimintaan ja käyneensä vuodesta 2018 lähtien C:n helluntaiseurakunnassa, jonka toimintaan hän edelleen osallistuu. Hänet on kastettu 1.1.2017. Ottaen huomioon, että valittaja on kertonut harjoittaneensa kristinuskoa jo yli kuuden vuoden ajan, hallinto-oikeus toteaa, ettei valittajan kääntymisen alkuvaiheiden olosuhteille tule antaa asiassa vähäistä suurempaa painoarvoa.

Henkilön elämäntilanne tai uskonnollinen vakaumus voi etenkin ajan kuluessa kehittyä tai muuttua. Kansainvälistä suojelua uudelleen samalla uskonnolliseen vakaumukseen liittyvällä perusteella hakevalta henkilöltä on kuitenkin voitava edellyttää, että hän osoittaa sellaisia konkreettisia seikkoja, jotka antavat perustellun syyn olettaa, että kerrottu uskonnollinen vakaumus on olennaisesti syventynyt tai muutoin merkittävästi muuttunut jollakin tavalla aikaisemman asiaa koskevan päätöksen antamisen jälkeen.

Hallinto-oikeus katsoo, että valittaja on kertonut turvapaikkapuhuttelussa ja suullisessa käsittelyssä johdonmukaisesti tunteistaan, joita hänessä on herännyt seurakunnassa käymiseen ja siellä kuulemaansa kristilliseen sanomaan liittyen.

Valittaja on kertonut, että hän kokee Jumalan läheisyyttä osallistuessaan seurakunnan toimintaan ja kristinuskon harjoittaminen seurakunnassa auttaa häntä saavuttamaan mielenrauhan. Hän on uusille paikkakunnille muutettuaan hakeutunut oma-aloitteisesti paikallisten helluntaiseurakuntien toimintaan, koska on kertomansa mukaan kaivannut kristillistä yhteisöä. Suullisessa käsittelyssä kertomansa mukaan valittaja on viime aikoina myös toiminut C:n helluntaiseurakunnan tilaisuuksissa pienryhmän vetäjänä. Hallinto-oikeus katsoo asiassa tulleen valittajan kertomuksen sekä C:n seurakunnan edustajien antamien kirjallisten lausuntojen perusteella selvitettyksi, että valittajan osallistuminen seurakuntatoimintaan on ollut valittajan aiemman turvapaikkahakemuksen hyläytyksi tulemisen jälkeenkin säännöllistä ja kokonaisuudessaan pitkäkestoista, mikä osaltaan osoittaa sitoutuneisuutta kristilliseen toimintaan.

Valittajan kertomus kristinuskon merkityksestä hänen elämässään on ollut turvapaikkapuhuttelussa ja suullisessa käsittelyssä johdonmukainen ja omakohtainen. Valittajan mukaan tärkeintä hänelle on, että usko Jeesukseen armahtaa hänet ja pelastaa hänet synnistä. Hän on kertonut saavansa uskosta voimaa arkeensa ja hän turvautuu Jumalaan niin hyvinä kuin vaikeina hetkinään. Valittaja rukoilee säännöllisesti, ja hän on omakohtaisuutta osoittaen kuvaillut rukouksen merkitystä todeten muun ohella, että rukoileminen on Jumalan kanssa keskustelua, joka lievittää hänen ahdistustaan. Hallinto-oikeus katsoo, että valittaja on suullisessa käsittelyssä kyennyt kertomaan riittävän seikkaperäisesti myös hänelle keskeisimmästä kristinuskon sanomasta ja opeista, kuten pienoisevankeliumista ja lähetyskäskestä, vaikka kertomus turvapaikkapuhuttelussa onkin tältä osin ollut verrattain suppea ja ulkokohtainen. Kokonaisuutena arvioiden on katsottava, että valittajan kertomus kristinuskon ja sen oppien merkityksestä hänelle on syventynyt aikaisemman samaa asiaa koskevan päätöksen antamisen jälkeen.

Valittaja on vuodesta 2020 lähtien harjoittanut lähetystyötä osallistumalla viikoittain C:n seurakunnan katulähettykseen, joskaan hänen rooliaan siinä ei voida pitää kovin merkittävänä ottaen huomioon, että hänen tehtävänsä ovat painottuneet lähinnä mehun jakamiseen ohikulkijoille. Valittaja on kuitenkin kertonut käyneensä keskusteluja kristinuskosta eri ihmisten kanssa niin seurakunnassa kuin sen ulkopuolella.

Suullisessa käsittelyssä kuullut todistajat ovat kertoneet käyneensä henkilökohtaisia ja uskonnollisia keskusteluja valittajan kanssa. Todistaja Z on tuntenut valittajan usean vuoden ajalta kahdesta eri seurakunnasta. Todistaja Y toimii valittajan nykyisessä seurakunnassa pastorina ja tuntee valittajan myös opettajan ominaisuudessa. Molemmat todistajat ovat kertoneet valittajan olevan aktiivinen seurakuntalainen. Todistajilla ja valittajalla on yhteinen kieli. Valittajan ja suullisessa käsittelyssä kuultujen todistajien kertoman perusteella välittyy kuva aktiivisesti seurakunnan toimintaan osallistuvasta henkilöstä, joka on osallistunut oma-aloitteisesti myös kristinuskon opilliseen keskusteluun seurakunnassa ja sen ulkopuolella. Todistajien kertomukset tukevat valittajan kertomusta hänen vakaumuksestaan, seurakunta-aktiivisuudestaan sekä sitoutumisestaan kristinuskoon. Hallinto-oikeus katsoo asiassa tulleen valittajan kertomuksen sekä sitä tukevien todistajankertomusten perusteella selvitettyksi, että valittajalle on muodostunut kristillinen vakaumus ja että hän harjoittaa uskontoaan julkisesti ja aktiivisesti.

Maahanmuuttoviraston päätöksessä esitetyn, edelleen ajantasaisena pidettävän maatiedon mukaan kristinuskoon kääntyneet henkilöt ovat vaarassa joutua vainon kohteeksi Mallimaassa uskonnollisen vakaumuksensa vuoksi. Maatietoon ja valittajan vakaumuksesta edellä todettuun nähden sillä, onko valittajan kristinuskoon kääntymisen tiedossa hänen kotimaassaan, ei ole asian arvioinnissa merkitystä, koska uskontoaan vaihtaneen henkilön ei voida edellyttää elävän vakaumuksensa vastaisesti tai piilottelevan vakaumustaan kotimaahansa palatessaan.

Edellä lausutuun perustein hallinto-oikeus katsoo, että valittajalla on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla vainon kohteeksi uskonnollisen vakaumuksensa vuoksi. Mallimaata koskevan maatiedon perusteella hänen ei voida edellyttää turvautuvan kotimaansa viranomaisten suojeluun. Valittajan kohdalla täyttyvät näin ollen turvapaikan antamisen edellytykset.

SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Perusteluissa mainittu

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa hakea valittamalla muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (ulkomaalaisasia).

HALLINTO-OIKEUDEN KOKOONPANO

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet

Tuomari 1, Tuomari 2 ja Tuomari 3.

Esittelijä

Esimerkki 2: Nopeutetussa menettelyssä ratkaistu turvapaikka-asia.

ASIA

Kansainvälistä suojelua koskeva valitus

VALITTAJA

Eila Esimerkki, s. 1990, Mallimaa

Asiamies: Asianajaja Teija Terävä

PÄÄTÖS, JOSTA VALITETAAN

Maahanmuuttovirasto, 1.1.2022, 1234/000/2021

Maahanmuuttoviraston asiakasnumero: 123456

Maahanmuuttovirasto ei ole myöntänyt valittajalle oleskelulupaa. Kansainvälistä suojelua koskevalta osalta hakemus on jätetty tutkimatta. Maahanmuuttovirasto on päättänyt käännyttää valittajan kotimaahansa Mallimaahan ja määrännyt samalla, ettei hän saa kahden vuoden kuluessa siitä lukien, kun hän poistuu Schengen-alueelta, saapua uudelleen Suomeen eikä muuhun Schengen-valtioon. Hakemus on katsottu uusintahakemukseksi, joka ei ole täyttänyt ulkomaalaislain 102 §:n 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä hakemuksen tutkittavaksi ottamiselle.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Maahanmuuttoviraston päätös on kumottava ja asia on palautettava virastolle uudelleen käsiteltäväksi. Valittajalle on myönnettävä kansainvälistä suojelua tai vähintään oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä.

Asiassa on järjestettävä suullinen käsittely.

Perustelut

Valittaja on edelleen vainon vaarassa kotimaassaan, koska hänen sukunsa uhkaa häntä hänen avioliittonsa vuoksi. Valittaja on erotettu heimostaan. Valittaja on Maahanmuuttoviraston päätöksen jälkeen saanut useita uhkauspuheluita tuntemattomista numeroista WhatsApp-sovelluksen kautta. Valittajan kotialueen turvallisuustilanne on heikentynyt huomattavasti. Valittaja on oleskellut Suomessa jo useita vuosia, ja hänelle on muodostunut tänne kiinteät siteet, minkä vuoksi oleskeluluvan myöntämättä jättäminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeus on [pvm] antamallaan välipäätöksellä hylännyt valittajan päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen.

Hallinto-oikeus on ratkaissut asian pyytämättä lausuntoa Maahanmuuttovirastolta.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus hylkää suullisen käsittelyn järjestämistä koskevan vaatimuksen.

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

PERUSTELUT

Suullinen käsittely

Hallinto-oikeudessa on ratkaistavana se, onko Maahanmuuttovirasto voinut jättää valittajan kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemuksen tutkimatta sen vuoksi, ettei hakemuksessa ole esitetty uusia ratkaisuihin vaikuttavia seikkoja tai perusteita. Kun otetaan huomioon valittajan aiemmin lainvoimaisesti ratkaistu kansainvälistä suojelua koskeva hakemus sekä valittajan uusintahakemuksensa yhteydessä esittämä selvitys, jota hän on voinut kirjallisesti täydentää, valittaja ei ole esittänyt perusteita sille, että suullisessa käsittelyssä olisi saatavissa sellaista uutta selvitystä, jolla voisi olla merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Suullista käsittelyä ei siten ole oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 57 §:n 2 momentin 2 nojalla tarpeen järjestää.

Pääasia

Valittaja on hakenut ensimmäisen kerran kansainvälistä suojelua sillä perusteella, että hänen heimonsa uhkaa häntä, koska hän on loukannut sukunsa kunniaa avioitumalla ilman suvun suostumusta. Hän on hakenut toisen kerran kansainvälistä suojelua sillä perusteella, että hänen isänsä kuului ABC-puolueeseen ja hän on sen vuoksi vainon vaarassa kotimaassaan. Maahanmuuttovirasto ja hallintotuomioistuimet ovat lainvoimaisissa päätöksissään arvioineet, ettei valittaja ole vaarassa kotimaassaan aikaisemmissa hakemuksissa esittämillään perusteilla. Päätösten perusteluissa on muun ohella todettu, että valittajan kertomus on suvun uhan osalta ollut ristiriitainen ja epä johdonmukainen, eikä sen luotettavuudesta ole voitu riittävästi vakuuttua.

Valittaja on nyt kyseessä olevassa uusintahakemuksessaan toistanut aiemmassa hakemuksessaan esittämänsä perusteen siitä, että hän on vaarassa kotimaassaan heimonsa taholta avioliittonsa vuoksi. Valittaja on kertonut saaneensa tietää, että hänet on erotettu heimosta. Valittaja on esittänyt tältä osin uutena seikkana heimon päällikön allekirjoittaman uhkauskirjeen, jonka mukaan valittajan veri on vuodatettava ja valittaja on erotettu heimosta. Lisäksi valittaja on valitusvaiheessa tuonut ilmi, että hän on saanut useita uhkauspuheluita tuntemattomilta henkilöiltä.

Hallinto-oikeus katsoo, että valittajan kolmannen turvapaikkahakemuksensa yhteydessä esittämät seikat liittyvät valittajan lainvoimaisesti ratkaistuihin turvapaikkaperusteisiin. Valittajan toimittama heimopäällikön uhkauskirje on kopio, jonka aitoudesta, alkuperästä ja laatijan motiiveista ei voida riittävästi vakuuttua, eikä sille siten voida antaa ratkaisevaa merkitystä asian arvioinnissa. Valittajan kertomuksen luotettavuutta uhkauskirjeen osalta heikentää myös se, että hän on hakenut turvapaikkaa kolmannen kerran vasta puoli vuotta uhkauskirjeen saamisen jälkeen. Valittajan saamat uhkauspuhelut ovat jääneet pelkästään valittajan väitteen varaan, eikä niiden johdosta ole syytä arvioida valittajaan hänen sukunsa taholta kohdistuvaa uhkaa aiemmista lainvoimaisista päätöksistä poiketen.

Myöskään valittajan kotialueen Mallilan turvallisuustilanteessa tai valittajan henkilökohtaisissa olosuhteissa ei ole tapahtunut merkittäviä kansainvälisen suojelun myöntämiseen vaikuttavia muutoksia sen jälkeen, kun valittajan edellinen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tullut lainvoimaisesti ratkaistuksi. Asiassa saatu selvitys kokonaisuutena huomioon ottaen hallinto-oikeus arvioi, ettei asiassa ole ilmennyt uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäisivät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että valittajaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.

Valittaja on vedonnut yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnettävän oleskeluluvan perusteena Suomeen syntyneisiin siteisiinsä. Valittajalla ei ole katsottava syntyneen Suomeen sellaisia siteitä, joiden perusteella hänelle tulisi myöntää oleskelulupa. Muitakaan perusteita oleskeluluvan myöntämiseksi yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi ei ole ilmennyt.

Kun otetaan huomioon edellä mainitut ja muut asiassa esitetyt seikat kokonaisuudessaan, muitakaan perusteita Maahanmuuttoviraston päätöksen kumoamiselle ei ole.

SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Ulkomaalaislaki 52 § 1 mom, 102 § 1 ja 3 mom, 103 § 4 kohta, 146 §, 147 §, 147 a § 2 mom, 148 § sekä 150 §

OIKEUSAPU

Valittajalle on myönnetty oikeusapua ilman omavastuusuutta. Valittajan avustajaksi on määrätty asianajaja Teija Terävä. Hän on esittänyt avustajan tehtävistään 5 tunnin työmäärän perusteella yhteensä 682 euron laskun, joka sisältää palkkiota 550 euroa ja arvonlisäveroa 132 euroa.

Kun asiassa ei ole selvitetty, että valittajalla olisi kotipaikkaa tai vakinaista asuinpaikkaa Suomessa tai Euroopan unionin alueella, oikeudellisesta palvelusta ei tule arvonlisäverolain 69 h §:n mukaisesti maksaa arvonlisäveroa. Palkkiovaatimus hylätään arvonlisäveroa koskevin osin.

Hallinto-oikeus määrää, että Terävälle maksetaan valtion varoista hänen avustajan tehtävistään muutoin vaatimuksen mukaan palkkiota 550 euroa, mikä määrä jää kokonaisuudessaan valtion vahingoksi.

SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Oikeusapulaki 17 ja 18 §

Valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista 2, 3,

4 § 1 mom, 4 a, 6 ja 13 §

Arvonlisäverolaki 15 ja 69 h §

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa hakea valittamalla muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (ulkomaalaisasia).

HALLINTO-OIKEUDEN KOKOONPANO

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet

Tuomari 1 ja Tuomari 2.

Esittelijä

Esimerkki 3: Perhesiteen perusteella myönnettävä jatko-oleskelulupa ja karkottaminen.

ASIA

Perhesideperusteista oleskelulupaa koskeva valitus

VALITTAJA

Elmo Esimerkki, s. 1985, Mallimaa

Asiamies: JOA Jaska Julkinen

PÄÄTÖS, JOSTA VALITETAAN

Maahanmuuttovirasto, 1.3.2023, 12345/123/2023

Maahanmuuttoviraston asiakasnumero: 123456

Maahanmuuttovirasto on hylännyt valittajan perhesideperusteista jatkolupaa koskevan hakemuksen ja päättänyt lisäksi karkottaa hänet Mallimaahan.

Päätöksen perustelujen mukaan valittajan toimeentulo ei ole ollut turvattu ulkomaalaislain 39 §:ssä tarkoitetulla tavalla eikä toimeentuloedellytyksestä poikkeamiselle ole esitetty poikkeuksellisen painavaa tai lapsen etuun liittyvää syytä.

Perheenkokoaja Elsi Esimerkki (s. 1990) on valittajan aviopuoliso. Hän on Mallimaan kansalainen ja oleskelee Suomessa pysyvällä oleskeluluvalla.

Aiemmat vaiheet

Maahanmuuttovirasto on 1.2.2022 tekemällään päätöksellä hylännyt valittajan perhesideperusteista jatkolupaa koskevan hakemuksen ja päättänyt karkottaa hänet Mallimaahan. Hallinto-oikeus on 1.9.2022 antamallaan päätöksellä kumonnut päätöksen ja palauttanut asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Valituksenalainen päätös on kumottava ja asia on palautettava Maahanmuuttovirastolle oleskeluluvan myöntämistä varten.

Perustelut

Toimeentuloedellytyksestä tulee poiketa perhe-elämän suojan ja valittajan lapsen edun vuoksi. Perhe ei voi viettää yhteistä perhe-elämää muualla kuin Suomessa. Perheenkokoajan ja lapsen vieraileminen valittajan luona Mallimaassa ei ole taloudellisesti mahdollista, eikä valittaja voisi lapsen iän vuoksi pitää tähän yhteyttä muullakaan tavalla. Oleskeluluvan epääminen on kohtuutonta.

ASIAN KÄSITTELY JA SELVITTÄMINEN HALLINTO-OIKEUDESSA

Maahanmuuttovirasto on antanut lausunnon.

Valittaja on antanut vastineen.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Perustelut

Valittaja on hakenut oleskelulupaa Suomessa pysyvällä oleskeluluvalla oleskelevan perheenkokoajan aviopuolisona, ja asiassa on riidatonta, että valittaja on perheenkokoajan ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentissa tarkoitettu perheenjäsen. Oleskeluluvan myöntäminen valittajalle edellyttää ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin mukaisesti lähtökohtaisesti sitä, että hänen toimeentulonsa on turvattu. Kyseisen lainkohdan mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Asiassa on riidatonta, että toimeentuloedellytys ei täyty. Hallinto-oikeuden ratkaistavana on siten ensinnäkin kysymys siitä, onko toimeentuloedellytyksestä poikkeamiselle ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin mukaista perustetta. Jos tällaista perustetta ei ole, asiassa tulee lisäksi arvioida, edellyttävätkö ulkomaalaislain 66 a §:n mukaiset seikat oleskeluluvan myöntämistä valittajalle. Ulkomaalaislain 66 a §:n mukaisessa harkinnassa huomioon otettavia seikkoja ovat ulkomaalaisen perhesiteiden luonne ja kiinteys, hänen maassa oleskelunsa pituus sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan.

Valittaja on oleskellut Suomessa työperusteisella oleskeluluvalla ajalla 1.1.–31.12.2020. Väestötietojärjestelmän tietojen mukaan valittaja ja perheenkokoaja ovat avioituneet 1.6.2021 ja asuneet samassa osoitteessa 1.4.2021 lähtien. Valittajalla ja perheenkokoajalla on yhteisessä huollossaan oleva 1.6.2022 syntynyt lapsi, joka on Mallimaan kansalainen. Maahanmuuttovirastolle perheen olosuhteista asian käsittelyn eri vaiheissa esitettyjen selvitysten mukaan valittaja on osallistunut lapsen hoitoon ja huolenpitoon tasavertaisena vanhempana lapsen syntymästä lähtien ja pääasiallinen hoitovastuu lapsesta on perheenkokoajan palattua työelämään ollut valittajalla, joka on huolehtinut lapsesta kotona. Asiassa esitetyn sosiaalityöntekijän lausunnon mukaan valittajan fyysinen läsnäolo arjessa on kiintymyssuhteen muodostumisen kannalta tärkeää ja lapsen edun mukaista on saada asua molempien vanhempiensa kanssa.

Valittaja ja perheenkokoaja ovat Maahanmuuttovirastolle toimittamissaan selvityksissä todenneet oleskeluluvan myöntämättä jättämisen ja valittajan karkottamisen merkitsevän yhteisen perhe-elämän päättymistä, koska perheen muutto Mallimaahan ei ole heidän tapauksessaan realistinen vaihtoehto. Perheenkokoajan vanhemmat ja sisarukset asuvat Suomessa, ja sekä perheenkokoajan että valittajan mahdollisuudet työllistyä Mallimaassa ja siten hankkia toimeentulonsa ovat huonot. Valittajan Mallimaassa asuvat vanhemmat ovat iäkkäitä, eikä perhe voisi saada heiltä tarvittaessa taloudellista tai muutakaan apua. Perheenkokoajan työt eivät mahdollista säännöllistä matkustamista Mallimaahan, eikä se olisi taloudellisesti mahdollista. Valittajan ja lapsen välinen yhteydenpito muullakaan tavalla ei olisi lapsen iän vuoksi käytännössä muutenkaan mahdollista, joten lapsi vieraantuisi valittajasta. Perheenkokoaja on lisäksi tuonut esiin, että arjessa jaksaminen olisi haastavaa, jos hän jäisi lapsen kanssa yksin.

Hallinto-oikeus toteaa valittajan viettävän Suomessa kiinteää perhe-elämää puolisonsa ja lapsensa kanssa. Valittaja ja perheenkokoaja ovat kuitenkin aloittaneet perhe-elämänsä tilanteessa, jossa vain perheenkokoajalla on ollut oleskelulupa Suomeen ja mahdollisuus yhteisen perhe-elämän viettämiseen Suomessa on siten ollut epävarmaa. Valittajalle ja perheenkokoajalle ei ole heidän perhe-elämänsä alkamisajankohta huomioon ottaen myöskään muodostunut ehdotonta oikeutta jatkaa perhe-elämäänsä itse valitsemassaan asuinmaassa eli Suomessa. Yhteiselämän viettämiseksi Mallimaassa ei voida katsoa olevan ylitsepääsemättömiä esteitä. Lapsen etu ei edellytä toimeentuloedellytyksestä poikkeamista yksin siitä syystä, että oleskeluluvan epääminen saattaa johtaa yhteiselämän katkeamiseen lapsen ja valittajan välillä. Asiassa ei ole esitetty poikkeuksellisen painavaa syytä tai ilmennyt muita yksilöllisiä lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia seikkoja tai olosuhteita, joiden perusteella toimeentuloedellytyksestä olisi poikettava.

Hallinto-oikeus katsoo, että ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustetta toimeentuloedellytyksestä poikkeamiselle ei näissä oloissa ole eikä oleskeluluvan epääminen ole vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattua perhe-elämän suojaa. Kun lisäksi otetaan huomioon hallinto-oikeuden käytettävissä oleva selvitys valittajan siteistä Mallimaahan sekä se, että valittaja on oleskellut Suomessa suhteellisen lyhyen ajan, myöskään ulkomaalaislain 66 a §:n mukaiset seikat eivät edellytä oleskeluluvan myöntämistä.

Koska edellytyksiä toimeentuloedellytyksestä poikkeamiselle ja oleskeluluvan myöntämiseksi ei ole, ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin mukainen peruste valittajan karkottamiselle on olemassa. Asiassa on vielä arvioitava, onko valittaja voitu myös ulkomaalaislain 146 §:n 1 momentin mukaisen kokonaisuuden perusteella karkottaa Mallimaahan. Maasta karkottamista harkittaessa on kyseisen pykälän mukaan otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa muutoin huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan.

Hallinto-oikeus katsoo, että näitä seikkoja edellä todetuissa valittajan olosuhteissa punnittaessa kokonaisuudessaan ei ole ilmennyt syitä, joiden perusteella karkottamista vastaan puhuvat seikat painaisivat enemmän kuin sen puolesta puhuvat seikat. Valittaja on näin ollen voitu määrätä karkotettavaksi Mallimaahan.

MUUT SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Ulkomaalaislaki 6 § 1 mom, 47 § 3 mom, 54 § 7 mom, 147 § ja 147 a § 1 mom

Euroopan ihmisoikeussopimus 8 artikla

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa hakea valittamalla muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (ulkomaalaisasia).

HALLINTO-OIKEUDEN KOKOONPANO

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet

Tuomari 1 ja Tuomari 2.

Esittelijä



7 Osapuolten rooli laadukkaana päätöksen rakentamisessa

Onnistunut oikeudenkäynti vaatii niin tuomioistuimen kuin oikeudenkäynnin osapuoltenkin panostusta. Se, kuinka oikeudenkäynnissä onnistutaan, näkyy myös oikeudenkäynnin tuotoksena syntyneessä päätöksessä. Päätöksen johdonmukaisuus, selkeys ja ymmärrettävyys riippuu osaltaan siitä, ovatko osapuolet toimineet oikeudenkäynnissä johdonmukaisesti, selkeästi ja ymmärrettävästi. Puutteet tältä osin saattavat johtaa siihen, että päätöksestä ilmenevä tuomioistuimen ymmärrys asiasta ei vastaa kaikilta osin osapuolten ymmärrystä asiasta. Osapuolten tuleekin huolehtia siitä, että he ovat vaatimuksissaan ja niiden perusteluissaan selkeitä. Vaatimukset ja perustelut samoin kuin niiden tueksi mahdollisesti esitettävä selvitys on syytä toimittaa tuomioistuimelle keskitetysti, mutta samalla selvästi toisistaan erottuvasti.

Onnistuneeseen oikeudenkäyntiin kuuluu tuomioistuimen ja osapuolten vuoropuhelu. Kun tuomioistuin esimerkiksi pyytää valittajalta täsmennystä vaatimuksiin tai niiden perusteluihin, pyyntöön on syytä vastata selkeästi. Polveileva vastaus, miksi tuomioistuimen mielestä epäselvä vaatimus tai perustelu on esitetty, todennäköisesti hämmentää asiaa vain lisää. Sen sijaan vaatimuksen tai perustelun napakka uudelleen muotoilu selkeyttää asiaa. Vastaavasti tuomioistuimen varatessa viranomaiselle tilaisuuden lausua valituksesta tai osapuolelle tilaisuuden esittää lausunnosta tai muusta kirjelmästä vastineen niissä on syytä aina vastata vaatimuksiin sekä lausua mahdollisten uusien perusteluiden ja selvitysten merkityksestä asiassa.



Kirjeenvaihdossa on syytä olla selkeä, keskittyä varsinaiseen asiaan ja vastata toisen osapuolen esittämään.

Ylipäättänsä kaikessa oikeudenkäynnin aikana tapahtuvassa kirjeenvaihdossa on syytä olla selkeä, keskittyä varsinaiseen asiaan ja vastata toisen osapuolen esittämään. Vaikka suurimassa osassa hallintoprosessissa käsiteltävistä asioista kysymys ei ole selkeästä kaksiasianosaisuusasetelmasta, esimerkiksi oikeudenkäyntikuluvaatimus on sellainen, johon viranomaisen aina vastattava. Oikeudenkäyntikuluvaatimuksen esittäjän on huolehdittava taas siitä, että

hän esittää määrällisen vaatimuksen ja perusteet määrälle tai vähintään ilmoittaa, missä vaiheessa oikeudenkäyntiä nämä toimitetaan. Toinen tyypillinen esimerkki puutteellisesti perustellusta vaatimuksesta on suullinen käsittely. Vaadittaessa suullisen käsittelyn järjestämistä on aina syytä samalla perustella sen tarve sekä ilmoittaa, ketä suullisessa käsittelyssä kuultaisiin ja mistä hänen olisi tarkoitus siellä kertoa (teema).

7.1 Valituksen tekeminen hallinto-oikeuteen

Valituksen tekemisestä säädetään HOL 3 luvussa. Siellä ei kuitenkaan säädetä kaikki tilanteet kattavasti valittamisesta, vaan asianosaisten kannalta keskeistä on noudattaa viranomaisen valituksenalaiseen päätökseensä liittämää *valitusosoitusta*.⁴⁰⁸ Erityisen tärkeää on toimittaa valitus valitusosoituksessa ilmoitettuun paikkaan valitusosoituksessa ilmoitetussa määräajassa. HOL 17.1 §:n mukaan, jos valitus on puuttuneen tai virheellisen valitusosoituksen vuoksi tehty väärää menettelyä noudattaen, valitusta ei tämän vuoksi jätetä

tutkimatta.⁴⁰⁹ Jos valitus tai muu hallintotuomioistuimelle toimitettu kirjelmä on puutteellinen, hallintotuomioistuimen on HOL 40 §:n mukaisesti varattava kirjelmän laatijalle tilaisuus kohtuullisessa määräajassa täydentää sitä, jollei täydentäminen ole asian käsittelyn kannalta tarpeetonta. Täydennyspyynnössä on samalla ilmoitettava, millä tavoin kirjelmä on puutteellinen ja mitä täydentämisen laiminlyönnistä voi seurata. Mikäli esimerkiksi valituksenalaista päätöstä ei ole yksilöity tai vaatimuksia ei ole perusteltu lainkaan

täydennyspyynnöstä huolimatta, HAO voi jättää valituksen tutkimatta. Jos taas vaatimukset tai niiden perustelut ovat epäselviä, valitus lähtökohdaisesti tutkitaan, mutta HAO:n päätös ei välttämättä täysin vastaa siihen oikeuskysymykseen, johon valittaja on mahdollisesti halunnut saada vastauksen.

Valituskirjelmälle ei ole säädetty ulkoisia muotovaatimuksia, ainoastaan sisällöllisiä (HOL 15 ja 16 §:t). Kuitenkin asian yksilöintitietojen,

vaatimusten ja vaatimusten perusteluiden selkeä erottelu toisistaan sekä niiden sisällöllinen kattavuus ja looginen jäsentely edesauttavat joutuisaa käsittelyä sekä parantavat valituksen luettavuutta ja ymmärrettävyyttä. Seuraavassa alaluvussa 7.2 käsitellään tarkemmin valituskirjelmän sisältövaatimuksia huomioiden samalla tuomioistuimen näkökulman kirjelmän selkeydestä, kattavuudesta ja loogisuudesta. Jäljempänä alaluvussa 7.3 esitetään rakenteellinen esimerkki, miten valituskirjelmä voidaan laatia.

7.2 Mitä valituksen tulee sisältää ja miksi

Ennen asian tutkimista ja ratkaisemista HAO:n on varmistuttava viran puolesta siitä, että kysymys on kyseiselle HAO:lle osoitetusta valituksesta, HAO on toimivaltainen tutkimaan asian, asia on valituskelpoinen, valittajalla on valitusoikeus ja että valitus on tehty määräajassa (ehdottomat prosessinedellytykset).⁴¹⁰ Valituskirjelmä onkin perusteltua aloittaa *kirjelmän otsikoinnilla*, jossa ilmaistaan, että kysymys on valituksessa yksilöidylle HAO:lle osoitetusta valituksesta. Tämän jälkeen kerrotaan yksilöidysti, *kuka tai ketkä taikka mikä tai mitkä valittavat*, käyttääkö valittajan puolesta puhevaltaa joku muu, esimerkiksi *asiamies*, sekä valittajan ja mahdollisen asiamiehen *yhteystiedot*. Mikäli *valtakirja* vaaditaan, se on liitettävä valituskirjelmään.⁴¹¹ Jos päätös ei kohdistu suoraan valittajaan/valittajiin eikä valittajan/valittajien valitusoikeudesta ole erikseen säädetty, valitusoikeuden peruste on hyvä perustella.⁴¹²

Valittajan tai tämän asiamiehen nimen yhteydessä tai erikseen on ilmoitettava se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (*prosessiosoite*).⁴¹³ Mikäli valittaja on ilmoittanut enemmän kuin yhden prosessiosoitteen, voi tuomioistuin valita, mihin ilmoitetuista osoitteista se toimittaa oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat. Sähköpostiosoitteen ilmoittaminen prosessiosoitteena tai hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköisen asiointipalvelun käyttäminen sujuvoittaa ja nopeuttaa asian käsittelyä. Toisaalta lähtökohdaisesti on ilmoitettava myös perinteinen postiosoite. Mikäli HAO:n päätös täytyy antaa valittajalle todisteellisesti tiedoksi, tämä ei ole mahdollista pelkän sähköpostiosoitteen kautta. Sen sijaan, jos valittaja on valinnut asiointitavaksi sähköisen asiointipalvelun, tätä kautta päätös on mahdollista antaa tiedoksi todisteellisesti.⁴¹⁴

Valittajan yksilöinnin jälkeen valituskirjelmässä ilmoitetaan, *mistä päätöksestä valitetaan*. Alkuperäinen valituksenalainen päätös tai valituksenalaisen päätöksen kaikki sivut sisältävä kopio on myös liitettävä valituskirjelmään.⁴¹⁵ Valituksenalaisesta päätöksestä HAO voi selvittää, että asia on viranomaisessa ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valittajan tietojen ja tarvittaessa valtakirjojen avulla varmistetaan valitusoikeus ja puhevallan käyttöoikeus. Valituskirjelmässä on ilmoitettava, *miten valittaja on saanut päätöksen tiedokseen*. Valituksenalaisen päätöksen yksilöintitietojen perässä on tälle luonteva paikka. Kopio valittajan saamasta tiedoksiantotodistuksesta (esim. saantitodistus) tai muu mahdollinen selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta (esim. kuva kirjekuoresta) pitää toimittaa valituksen liitteenä. Valituksenalaisesta päätöksestä ja valituksen liitteenä toimitetusta selvityksestä päätöksen tiedoksisaannista ilmevät yleensä riittävät tiedot sen tutkimiselle, onko valitus tehty valitusajassa.

Valittajan ja valituksenalaisen päätöksen yksilöimisen jälkeen valituksessa ilmoitetaan, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (*vaatimukset*) sekä *vaatimusten perustelut*. Vaatimukset ja perustelut on syytä erotella selkeästi toisistaan. Valitusasiassa HAO:n ratkaistavana olevan asian (tutkimisvallan) määräytymiseen vaikuttavat keskeisesti viranomaisen päätös ja siitä tehty valitus. Viranomaisen päätös määrittää rajat ratkaistavalle asialle. Valituksensa vaatimuksilla valittaja lähtökohtaisesti rajaa, käsitelläänkö asia HAO:ssa kaikilta osin vai vain joiltakin osin. Vaatimusten perusteluillaan valittaja edelleen määrittää

niitä kysymyksiä, joihin HAO:n päätöksessä vastataan. Kaikki vaatimukset, myös mahdolliset ns. prosessivaatimukset ja sivuvaatimukset, on syytä esittää samassa kohdassa.⁴¹⁶

Vaatimusten on syytä olla selkeitä ja napakoita. Niihin ei tule sisällyttää perusteluita, miksi vaatimus tulisi hyväksyä. Sen sijaan vaatimusten mahdollinen ensisijaisuus/toissijaisuus muihin vaatimuksiin nähden on syytä ilmaista. Vaatimuksia muotoillessa on syytä ottaa huomioon, minkälaiseen ratkaisuun HAO voi asiassa päätyä.⁴¹⁷ Jos esimerkiksi viranomaisen on hylännyt valituksenalaisella päätöksellään hakemuksen, HAO ei voi muuttaa viranomaisen päätöstä hakemuksen hyväksyväksi, mutta se voi kumota viranomaisen päätöksen ja palauttaa asian viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Sen sijaan, jos viranomaisen on esimerkiksi toimittanut verotuksen ja hylännyt valituksenalaisella päätöksellään oikaisuvaatimuksen, HAO voi myös muuttaa toimitettua verotusta suoraan omalla päätöksellään. Kumottaessa ja palautettaessakin HAO voi ohjeistaa viranomaista, miten asian jatkokäsittelyssä viranomaisessa on toimittava (esim. haettu etuus tai oikeus on myönnettävä taikka esim. valittajaa on kuultava tietystä selvityksestä, minkä jälkeen asia on ratkaistava uudelleen). HAO:n ratkaisuvaihtoehtoista on säädetty HOL 81 §:ssä, mutta pykälä ei ole tyhjentävä.⁴¹⁸ Se, mikä ratkaisuvaihtoehto kulloisessakin tilanteessa tulee kysymykseen, perustuu hallinto-oikeudellisiin yleisiin oppeihin ja oikeuskäytäntöön.⁴¹⁹ Olematta tältä osin liikaa sidottu valituskirjelmän muotoiluun hallinto-oikeudet muotoilevat usein valituksessa esitetyn vaatimuksen viran puolesta päätöksissään



Mikäli valitus sisältää useita vaatimuksia tai vaatimusta perustellaan usealla eri perusteella, perusteluiden selkeyteen ja johdonmukaisuuteen on syytä kiinnittää huomiota.

sellaiseksi vaatimukseksi, mitä käytettävissä olevista ratkaisuvaihtoehdoista HAO ymmärtää valittajan vaatineen, jos sitä on pidettävä ilmeisenä.⁴²⁰ Toisaalta HAO ei ole sidottu ratkaisutoimivallansa valittajan esittämään ratkaisutyyppiin, ellei vaatimuksella samalla rajata tutkittavaa asiaa.

Vaatimuksille on aina esitettävä myös *perustelut*. HOL 13.1 §:n mukaan valituksen saa tehdä vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Tällaisia perusteluita ovat esimerkiksi lain väärä tulkinta tai väärän lain soveltaminen viranomaisessa, lain noudattamatta jättäminen, asian tosiseikkojen virheellinen arviointi, toimivallan ylittäminen tai harkintavallan väärinkäyttö. Myös esimerkiksi asian selvittämiseen tai kuulemiseen viranomaisessa liittyvät menettelylliset seikat voivat olla perusteita katsoa viranomaisen päätös lainvastaiseksi.⁴²¹ Mikäli valitus sisältää useita vaatimuksia tai vaatimusta perustellaan usealla eri perusteella, perusteluiden selkeyteen ja johdonmukaisuuteen on syytä kiinnittää huomiota. Esimerkiksi

menettelylliset seikat on hyvä esittää ensin ja omana kohtanaan ennen samaan vaatimukseen liittyviä väärää lain tulkintaa koskevia seikkoja. Eri-tyisesti pitkissä valituskirjelmissä väliotsikoiden käyttäminen on suositeltavaa.

Mikäli valituksessa vaaditaan suullista käsittelyä tai esitetään muu *prosessivaatimus*, se on syytä perustella erikseen, kuten myös *sivuvaatimukset*. Tältä osin on syytä huomioida se, että hallintoprosessi on pääsääntöisesti kirjallista. Siviili- ja rikosprosesseista tuttua pääkäsittelyä ei ole lainkaan. Vaadittaessa esimerkiksi oikeudenkäyntikuluja korvattavaksi, vaatimus on syytä esittää myös määrän ja perusteiden osalta heti valituskirjelmän yhteydessä tai vähintään ilmoittaa, milloin tämä tullaan tekemään. Mikäli asian käsittely jatkuu ja kuluja syntyy lisää, tulee valittajan täydentää oma-aloitteisesti oikeudenkäyntikuluvaatimustaan määrän ja perusteiden osalta. Sama koskee oikeusapuna valtion varoista maksettavia palkkioita ja kuluja.

Valituskirjelmän sisällön osalta HLL:n kumoaminen ja HOL:n voimaantulo toi ehkä näkyvimmän muutoksen siinä, että valituskirjelmää ei tarvitse enää allekirjoittaa. On kuitenkin hyvä tavan mukaista ilmoittaa perustelujen jälkeen *valituksen laatija ja päivämäärä*. Mikäli valitus toimitetaan HAO:lle perinteisenä kirjeenä muuten kuin sähköpostitse tai sähköisen asiointipalvelun kautta, valituksen allekirjoittaminen on edelleen suositeltavaa.

Edellä mainittujen *liitteiden* lisäksi valitukseen on liitettävä ne asiakirjat, jotka eivät sisälly jo viranomaiskäsittelyssä esitettyihin asiakirjoihin ja joihin valittaja haluaa vedota asiassa. Liitteet on syytä luetella erikseen numeroituna valituskirjelmän lopussa.

Monissa asiaryhmissä, kuten esimerkiksi kunnallisasioissa, käsittely on pääsääntöisesti julkinen. Mikäli valittaja katsoo HAO:lle toimitamaansa oikeudenkäyntikirjelmään tai sen liitteisiin sisältyvän lain mukaan salassa pidettäviä tietoja, valittajan on syytä merkitä selkeästi oikeudenkäyntikirjelmään tai sen liitteisiin ne kohdat, joita valittaja pitää salassa pidettävänä tietoina.

7.3 Esimerkki valituskirjelmän sisältämistä kohdista

Seuraava esimerkki valituskirjelmästä on laadittu ainoastaan havainnollistamaan edellä lausuttua siitä, miten selkeä, kattava ja looginen valituskirjelmän on mahdollista muotoilla. Eri kohtien tarve ja sisältö ovat riippuvaisia esimerkiksi valittajien määrästä sekä siitä, käytetäänkö asiamiestä tai muuta edustajaa, onko vaatimuksia useita, mitkä ovat vaatimusten perustelut jne.

Esimerkki: Valitus +n hallinto-oikeudelle.

VALITTAJA(T)

[nimi]

[yhteystiedot]

SIAMIES

[nimi]

[yhteystiedot]

PROSESSIOSOITE

[katuosoite, s-posti]

PÄÄTÖS, JOS VALITETAAN

[Viranomaisen nimi, päätöksen pvm ja nro.

Ilmoitetaan, milloin (pvm) on saatu tiedoksi ja miten; esim. sähköpostitse, noudettu postista saantitodistusta vastaan, haastetiedoksiänto, postitse kirjeenä sekä mihin valittajan valitusoikeus perustuu, jos päätös ei kohdistu valittajaan.]

Vaatus/-kset

[Ilmoitetaan, vaaditaanko viranomaisen päätös esim. kumottavaksi, jollakin tavalla muutettavaksi, onko jokin vaatimus ensisijainen.

Lisäksi tässä kohdassa ilmoitetaan kaikki muutkin vaatimukset, esim. vaaditaanko esimerkiksi suullista käsittelyä tai mahdollisten oikeudenkäyntikulujen korvaamista.]

Perustelut

[Jokaiselle vaatimukselle erillinen perustelu ja tarvittaessa samalla vaatimukselle useampi perustelu selkeästi ja johdonmukaisesti.]

Valituksen laati

[Laatijan nimi ja päivämäärä, nimen yläpuolelle tarvittaessa allekirjoitus.]

LIITTEET

Valituksenalainen päätös

[Lisäksi esim. valtakirja, saantitodistus, selvitys oikeudenkäyntikulujen perusteista, asiakirjatodiste 1 ja 2 tms.]

Asiahakemisto

A

Ahvenanmaa 45
 Aineellisen totuuden periaate 25, 42
 Aktiivinen prosessinjohto 41, 43, 144
 Alistusmenettely 79
 Aluevalitus 76
 Asiamies 65, 169, 172, 201
 Asianosaisen valitusoikeus 39, 51
 Asianosaisseuraanto 60
 Avustaja 58, 185

B

Benefit of the doubt -periaate 154, 188, 200

D

Dispositiivisuus 39, 42, 49

E

Edunvalvoja 62
 Ehdottomat prosessinedellytykset 168
 Ennakkoratkaisu 47, 80
 Eriävä mielipide 33, 58, 183
 Esittely 47, 185
 Esitutkinta 50
 EU-oikeuden tulkintavaikutus 42
 Euroopan ihmisoikeussopimus 32, 79

F

Funktio 65

H

Hakemusasia 46, 49, 78, 198
 Hallinnon lainalaisuus 25, 42, 184
 Hallintokantelu 92, 101
 Hallintomenettely 25, 31, 44, 51, 201
 Hallintoprosessin tehtävä 25, 38, 49
 Hallintoriita 75, 78, 79, 185, 186
 Hallintotuomioistuin 45, 183
 Hallintovalitus 26, 45, 58, 76
 Harkintavalta 39, 59, 75, 80
 Heikosti velvoittavat oikeuslähteet 47, 83, 186, 194
 Huoltaja 121
 Huostaanotto 120

I

Ihmiskaupan uhri 154
 Ihmisoikeusmyönteinen tulkinta 144
 Ilmeisen perusteeton hakemus 34
 Indispositiivisuus 25, 32, 36, 39, 41, 49
 Informaatiofunktio 68, 84
 Istunto 47
 Itsekontrolli 71

J

Justifikaatiofunktio 66

K

Kaksiasianosaissuhde 26
 Kansainvälinen suojele 143
 Kaprokkipäätös 28
 Karkottaminen 143
 Kassatorisuuden periaate 58
 Kertoelmaosa 53
 Kirkollisvalitus 75
 Kontrollifunktio 69
 Kunnallisvalitus 75
 Kuulemisperiaate 42
 Kysymyksenasettelu 37, 82

L

Lapsen etu 122, 127, 144
 Lastensuojeluasia 118
 Legitimeettifunktio 66, 82
 Lex posterior 48
 Lex specialis 48
 Lex superior 48

M

Maahantulokielto 146, 149
 Maasta poistaminen 143, 149, 154
 Menettelyperiaatteet 25
 Myötävaikutusvelvollisuus 44
 Määräaika 91, 103, 168
 Määräämisperiaate 32, 42, 51

N

Nopeutettu menettely 47, 143, 159
 Näyttökynnys 154
 Näytön arviointi 55, 63

O

Ohjaava funktio 71
 Oikaisuvaatimus 45
 Oikeudenkäymiskaari 24, 26, 32, 38, 63
 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti 32, 80
 Oikeusapu 41, 95, 123, 171
 Oikeuskirjallisuuteen viittaaminen 56, 84
 Oikeuskysymys 82, 85, 103, 104, 128, 149, 153, 169
 Oikeuslähteet 47, 56, 83, 97
 Oikeustosiseikka 43, 71, 76, 82, 122
 Oikeusturvafunktio 67
 Oikeusvarmuus 70, 73
 Oikeusvoimavaikutus 51, 57
 Oleskelulupa 143, 162

P

Perustevalitus 78
 Plenum 47
 Prejudikaattifunktio 71
 Preklusio 76, 77
 Preventiivinen oikeussuoja 25
 Pro et contra 83
 Prosessinedellytys 59, 169, 191
 Prosessinjohto 41, 43
 Prosessiosoite 169, 201
 Puhevalta 169
 Pääkäsittely 171
 Päätösvaltaisuus 47
 Pöytäkirja 93

R

Ratkaisufunktio 49
 Ratkaisukokoonpano 47, 48
 Ratkaisupakko 42, 71
 Raukeaminen 60, 94
 Reformatio in peius 76
 Reformatorinen päätösvalta 59
 Repressiivinen oikeussuoja 25
 Resiitti 53, 93, 102, 120, 121, 122, 145
 Resiittipäätös 28
 Riippumattomuus 70, 195
 Rooliperiaatteet 51, 188

S

Salassapito 47, 69, 144
 Sallitut oikeuslähteet 47, 48
 Selvitysvastuu 51, 96, 183, 184
 Suhteellisuusperiaate 183
 Summaariset riita-asiat 44
 Suullinen käsittely 99, 122, 123, 126, 143, 144, 145, 151, 168
 Suullinen valmistelu 44
 Sähköinen asiointi 169, 172

T

Tarkastus 44, 93, 99, 126
 Tarkoitussidonnaisuuden periaate 40, 183
 Todistajan kuuleminen 24, 185
 Todisteellinen tiedoksianto 169
 Todistustaakka 44, 50, 51, 127, 154, 185, 200
 Todistustosiseikat 189
 Toissijainen suojelu 146, 153
 Toissijainen vaatimus 170
 Tulkkaus 145
 Tuomioistuinmaksu 58
 Tuomiopiiri 45
 Turvakielto 119
 Turvapaikka 143
 Tutkimisvalta 51, 170
 Tutkintaperiaate 26
 Täysistunto 47, 48
 Täytäntöönpanokelpoisuus 79, 94
 Täytäntöönpanomääräys 62, 123

U

Uskottavuuden arviointi 144, 152, 153
Uusintahakemus 40, 159, 160

V

Vaalivalitus 196
Vaatimuksen perusteet 53, 54, 92, 93, 146, 152, 171, 189
Valitusperuste 54, 65, 74, 76, 77, 91, 92, 93, 101, 103, 105, 121, 146, 148, 189
Vaatimukset 54, 91, 187, 189
Vahvasti velvoittavat oikeuslähteet 47, 48, 190
Vaino 147, 148, 153, 154, 158, 159, 160, 199, 200, 201
Valituksen peruuttaminen 60
Valituksen täydentäminen 41, 75, 168, 171, 181
Valituslupa 48
Valitusoikeus 45, 152, 169, 170, 187, 189, 201
Vastine 103, 167, 198
Verovalitus 45, 91
Virallisperiaate 32, 33, 36, 42, 43, 75, 144, 182, 184
Vireilletulo 51, 68, 78, 119
Vireillepano 26, 41, 42, 46, 73, 184, 188
Välipäätös 47, 55, 62, 63, 73, 123
Välittömyysperiaate 44
Välitystuomio 89

Y

Yhteystiedot 169
Yksilöllinen inhimillinen syy oleskeluluvan perusteena 146, 154, 159

Ä

Äänestyslausunto 58

Työryhmien ja ohjausryhmän jäsenet

Alla on lueteltu kaikki hallintotuomioistuinten laatuhankkeen päätösten rakennetta ja kirjoittamista varten ajalle 1.4.2022–31.3.2024 perustetuissa työryhmissä toimineet jäsenet. Työryhmien puheenjohtajat ja sihteeri on mainittu aluksi ja heidän peräänsä työryhmien jäsenet aakkosjärjestyksessä riippumatta toimikauden pituudesta. Lopuksi on lueteltu käsikirjan ohjausryhmässä toimineet jäsenet.

Lastensuojelu- ja hallintoriita-asioiden työryhmä:

Antti-Jussi Mikkonen (puheenjohtaja),
Hämeenlinnan HAO
Elisa Hämäläinen (sihteeri),
Pohjois-Suomen HAO
Riitta Eskola, Itä-Suomen HAO
Eve Juuriala, Helsingin HAO
Bettina Kermann, Helsingin HAO
Jonna Konstari, Helsingin HAO
Sari Laakkonen, Hämeenlinnan HAO
Henri Matinoli, Pohjois-Suomen HAO
Sari Nielsen, Vaasan HAO
Kati Niemi, Turun HAO
Susanna Päivänsäde, Turun HAO
Sanna Tohka, Itä-Suomen HAO
Maria Åttman-Huhtamäki, Vaasan HAO

Maankäyttö- ja rakennusasioiden työryhmä:

Maria Jokinen (puheenjohtaja),
Hämeenlinnan HAO
Anni Kontturi (sihteeri), Pohjois-Suomen HAO
Joonas Ahtonen, Helsingin HAO
Reeta-Kaisa Eriksson, Vaasan HAO
Kari Hartzell, Turun HAO
Laura Juntunen, Pohjois-Suomen HAO
Paula Kovari, Helsingin HAO
Satu Lehto, Turun HAO
Janica Sahlberg, Vaasan HAO
Ria Savolainen, Hämeenlinnan HAO
Terhi Vanala, Itä-Suomen HAO

Ulkomaalaisasioiden työryhmä:

Mari Tarro-Achamyelehe (puheenjohtaja),
Itä-Suomen HAO

Turvapaikka-asioiden alatyöryhmä:

Essi Kärkkäinen (sihteeri), Helsingin HAO
Hanna Harjuntausta, Turun HAO
Aura Hilkkamo, Helsingin HAO
Minna-Greta Martti, Pohjois-Suomen HAO
Tuija Matero, Pohjois-Suomen HAO
Mirjami Pakanen, Itä-Suomen HAO
Juulia Tuomaala, Turun HAO

Muiden ulkomaalaisasioiden alatyöryhmä:

Laura Mäkinen (sihteeri), Turun HAO

Sanna Aalto, Turun HAO

Mira Kallatsa, Helsingin HAO

Atte Lauerma, Vaasan HAO

Miia Sipola, Pohjois-Suomen HAO

Olli Toivonen, Hämeenlinnan HAO

Hilppa Tuomola, Pohjois-Suomen HAO

Päätösten jäsentelyä, rakennetta ja

kirjoitustapaa pohtiva yleinen työryhmä:

Klaus Järvinen (puheenjohtaja), Helsingin HAO

Jukka Vanto (sihteeri 18.4.2023 alkaen),

Turun HAO

Tanja Valkonen (sihteeri 1.4.2022–17.4.2023),

Pohjois-Suomen HAO

Maija-Liisa Goebel, VakO

Janika Gummerus, Vaasan HAO

Kaisa Hokkinen, Pohjois-Suomen HAO

Mari Jääskeläinen, Itä-Suomen HAO

Jukka Kajala, Helsingin HAO

Anna-Kristiina Karikko, Hämeenlinnan HAO

Tuula Kivari, VakO

Sofia Laaksonen, Turun HAO

Saija Mustola, Pohjois-Suomen HAO

Sami Myöhänen, MAO

Mirjami Pakanen, Itä-Suomen HAO

Anna Soininen, Hämeenlinnan HAO

Taru Torkkola, Hämeenlinnan HAO

Hilppa Tuomola, Pohjois-Suomen HAO

Hanna Vainionpää, Vaasan HAO

Johanna Virmavirta, Hämeenlinnan HAO

Käsikirjan ohjausryhmä:

Netta Keskiväli, viestintäasiantuntija,

Helsingin HAO

Juhana Niemi, ylituomari, Pohjois-Suomen HAO

Hanna Nieminen-Finne, hallinto-oikeustuomari,
Vaasan HAO

Ann-Mari Pitkäranta, ylituomari, Helsingin HAO

Renne Pulkkinen, hallinto-oikeustuomari,
Pohjois-Suomen HAO

Petri Saukko, OTT, ylituomari 28.8.2023 asti,
Itä-Suomen HAO

Merja Tuovinen, informaattikko, Turun HAO

Viitteet

- 1 Ks. prosessioikeuden historiasta esim. Jokela 2016, s. 5–15 ja Virolainen 1995, s. 6–53. Ks. hallintoprosessista erikseen esim. Mäenpää 2010, s. 216–219.
- 2 Erillisiä hallintolainkäyttöön liittyviä kehitysaskelaita otettiin jo 1600-luvulla. Ks. tästä tarkemmin Koivuluoma ym. 2020, s. 6–8.
- 3 Ks. muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/1950) 2 § ja HE:ssä 41/1954 vp lausuttu, s. 1.
- 4 Ks. Kuusiniemi 2020a, s. 190 ja 207.
- 5 Merikoski 1968a, s. 45–51 ja Hallberg ym. 1997, s. 3. Merikoski on vielä täsmentänyt, että ”lailinen oikeusjärjestys” on paremminkin yleisistä oikeussuojaperiaatteista koottu rakennelma kuin positiivioikeudellisten säännösten kokonaisuus (Merikoski 1968b, s. 149).
- 6 Halila 2000, s. 35.
- 7 K.J. Ståhlberg toimi Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professorina vuosina 1908–1918 ja KHO:n presidenttinä vuosina 1918–1919.
- 8 Halila 2000, s. 38. Yhden ainoan oikean ratkaisun opissa on pohjimmiltaan kysymys muutoksenhakuun kohdistuvista oikeusvarmuus-odotuksista. Kysymys ei ole siitä, etteikö useampi ratkaisuvaihtoehto olisi mahdollinen. Tuori 2013, s. 120–122. Ks. myös jäljempänä alaluku 1.2.1.
- 9 Halila 2000, s. 41–43.
- 10 V. Merikoski toimi Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden apulaisprofessorina vuosina 1937–1941 ja professorina vuosina 1941–1970.
- 11 Merikoski 1962, s. 248–249.
- 12 Id., s. 261.
- 13 Id., s. 15–16. Merikoski katsoi siis, ettei tarkoituksenmukaisuusharkinta kuulu lainkäytön piiriin myöskään hallintoprosessissa.
- 14 Samat periaatteet ovat edelleen merkittävässä asemassa hallintoprosessissa, mutta niiden merkitys ja painoarvo vaihtelevat nykyään enemmän asiaryhmästä ja asian laadusta riippuen. Ks. jäljempänä alaluku 1.2.1. Ks. virallisperiaatteen soveltamisesta lääninoikeuksien lainkäyttöön HE 41/1954 vp, s. 9.
- 15 Halila 2000, s. 68–72.
- 16 Ks. esim. Ellilä 1976, s. 32.
- 17 Säännösmuutoksen 573/1948 jälkeen lainkohta kuului seuraavasti: ”Jokainen tuomio perustettakoon syihin ja lakiin eikä mielivaltaan, ja pantakoon siihen selvästi ne pääsyyt ja se lainkohta, joihin päätös perustuu. Tuomari älköön sivuuttako mitään asianhaaraa, jonka kantaja haasteen nojalla on asiassa tuonut esiin taikka mitä vastaaja tavalla tai toisella on sitä vastaan väittänyt, vaan antakoon siitä päätöksen, sen laadun mukaan. Älköön hän panko päätökseensä mitään, joka ei oikeastaan asiaan kuulu, älköönkä myöskään antako aihetta uuteen oikeudenkäyntiin toisen kanssa, jota ei ole siihen asiaan haastettu eikä siinä kuultu. Oikeudenkäyntikuluista

tuomittakoon pääasian yhteydessä, samoin myös milloin riitapuoli on sillä tavalla sopimattomasti menetellyt, kuin 14 luvun 7 §:ssä on sanottu.”

18 Samat periaatteet olivat voimassa LO:n päätöksiin nähden. HE 25/1972 vp, s. 13.

19 Pohjolainen – Tarukannel 1990, s. 320.

20 Hallintovalituslakia täydennettiin myöhemmin 9 a §:llä, jonka 1 momentin 3 kohdan mukaan oli ilmoitettava, miltä osin päätöksestä valitetaan ja muutos, jota siihen vaaditaan tehtäväksi. Saman momentin 4 kohdan mukaan oli myös ilmoitettava perusteet, jolleivat ne ilmene siitä, mitä valittaja aikaisemmin on asiassa esittänyt. Hallituksen esityksen (HE 40/1966 vp, s. 3) mukaan samassa yhteydessä hallintovalituslakiin otettu 11 § koskien puutteellisen valituksen täydentämistä katsottiin edellyttävän sen määrittelemistä, mitä valituskirjassa on ilmoitettava.

21 HE 41/1954 vp, s. 9.

22 Ibid.

23 Merikoski 1962, s. 137.

24 Halila 2000, s. 73–75.

25 OK:sta ilmeneviä yleisiä oppeja ei kuitenkaan pidetty suoraan soveltuvina. Sen sijaan niitä sovellettiin joustavasti ti-lanekohtaisesti. Ks. Mäenpää Merikosken (Merikoski 1968a, s. 50–51) esittämästä arviosta, Mäenpää 2010, s. 217.

26 HE 25/1972 vp ja lain 13 §:ää koskevat yksityiskohtaiset perustelut.

27 Ks. hallintotuomioistuimen ja osapuolten rooleista nykyään jäljempänä alaluku 1.2.5.

28 HE 25/1972 vp ja lain 16 §:ää koskevat yksityiskohtaiset perustelut.

29 Lain 22 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 25/1972 vp) todettiin, että hallintolainkäytössä ei asian ratkaisemista varten tarvittavien todistusten ja selvitysten hankkiminen yleensä ole yksinomaan asianosaisten huolena, vaan julkisen edun kannalta voi olla välttämätöntä, että myös lainkäyttöä harjoittava viranomaisen huolehtii siitä.

30 Halila 2000, s. 96.

31 Id., s. 99.

32 Merikoski 1968a, s. 401–406.

33 Vrt. jäljempänä alaluku 2.5.3 ja pro et contra -argumentaatiomalli.

34 Kehittyvä hallintolainkäyttö, korkeimman hallinto-oikeuden julkaisusarja I/1972, s. 96–97 ja Ellilä 1976, s. 27–33.

35 HE 25/1972 vp, s. 13.

36 Merikoski 1968a, s. 151 ja 156.

37 Lääninoikeuslain (1021/1974) 25.2 §:n mukaan asian käsittelyssä lääninoikeudessa on muutoin noudatettava soveltuvin osin laillista oikeudenkäyntijärjestystä.

38 KM 1980:58, s. 1.

39 Id., s. 5–6.

40 Id., s. 8–9.

41 Id., s. 50.

42 Id., s. 39.

43 KM:t 1973:114 ja 1981:64.

44 Hallituksen esityksen (HE 25/1972 vp) yleisperusteluiden mukaan lääninoikeuksien perustamista hallintotuomioistuimiksi oli ehdotettu jo lainvalmistelukunnan vuonna 1936 julkaistussa mietinnössä. Lisäksi KHO oli tehnyt samansuuntaisen esityksen tasavallan presidentille 2.9.1958 ja lainvalmistelukunta oli oikeusministeriön toimeksiannosta laatinut vuonna 1979 ehdotuksen lääninoikeuksien muodostamiseksi erillisiksi hallintotuomioistuimiksi. Mäenpää on todennut modernin hallintoprosessin synty-misen kannalta kolme uudistusta keskeisiksi: 1) hallinto-oikeuksien eriyttäminen hallinnosta riip-pumattomiksi hallintotuomioistuimiksi vuonna 1989; 2) hallintoasioita koskevan oikeusturvan saatavuuden ja oikeudenmukaisen oikeuden-käynnin määrittely oikeusturvaperusoikeudeksi vuonna 1995; ja 3) HLL:n säätäminen vuonna 1996. Mäenpää 2010, s. 213–214.

45 Hallberg ym. 1997, s. 5.

46 Pohjolainen ym. 1990, s. 103–106.

47 LAVO:n julkaisu 2/1994.

48 HLL sovellettiin myös hallintoprosessiin KHO:ssa. Tätä aiemmin KHO:ssa noudatettavasta menettelystä oli säädetty vain korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa säädetyillä pykälillä, jotka kumottiin erillisellä lailla (587/1996).

49 Indispositiivisuus tarkoittaa, etteivät osapuolten sopimukset tai myöntämiset sido lain-käyttöviranomaista. Ks. hallintolainkäyttölaista sekä virallis- ja määräämisperiaatteista tuolloin kirjoitetusta esim. Hallberg ym. 1997, s. 242–244.

50 Suomen hallitusmuodon muuttamisesta annetun lain (969/1995) 16.2 §:n mukaan käsit-telyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

51 Ks. liikevaihtovero-oikeudesta annetun lain kumoamisesta annettu laki (9/1994), ulkomaalain lain muuttamisesta annettu laki (1269/1997) ja tullilain muuttamisesta annettu laki (1378/1997).

52 Tuolloin voimassa olleen OK 24:15 §:n (1064/1991) mukaan ”perusteluissa on ilmoitet-tava, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päätte-lyyn ratkaisu perustuu. Perusteluissa on myös selostettava, millä perusteella riitainen seikka on tullut näytetyksi tai jäänyt näyttämättä.” HLL:n ja OK:n erot johtuivat ainakin osittain siitä, että hallintoprosessissa noudatetaan laajasti virallis-periaatetta. Hallberg ym. 1997, s. 339.

53 ”Oikeuskirjallisuus tai tuomioistuimen omat ratkaisut eivät muodosta sellaista oikeuslähdettä, jonka varaan ratkaisu voitaisiin perustaa, ellei kysymys ole samalla yleisesti vakiintuneesta käytännöstä. Esimerkiksi viittaamista KHO:n ratkaisuihin on yleensä pyrittävä välttämään. Eri asia on, että ratkaisu voidaan perustella vakiintu-neen tulkintalinjan mukaisesti.” Hallberg ym. 1997, s. 341. Vrt. jäljempänä alaluvuissa 2.4.7 ja alaluku 3.4.2 todettuun.

54 Hallberg ym. 1997, s. 340.

55 Pyynnöstä esittelijän eriävä mielipide oli myös aiemmin annettu. Hallberg ym. 1997, s. 345.

56 Tekstinkäsittely muuttui 1980-luvun lopulla vähitellen tietokonepohjaiseksi. Aluksi se oli konekirjoittajien vastuulla, mutta 2000-luvulla tekstinkäsittelyohjelmat mahdollistivat, että jokainen tuomioistuimessa työskentelevä pystyi tuottamaan tekstinsä itse. KM 2003:3, s. 53.

57 HE 29/2018 vp, s. 9 ja 42 sekä Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 946.

58 HE 29/2018 vp, s. 49–50.

59 Ks. prosessien funktioista jäljempänä alaluku 1.2.1 ja perustelujen funktioista 2.3.3 alalukuineen.

60 Ks. edellä alaluku 1.1.3.

61 Näistä prosessilajeista enemmän jäljempänä alaluvussa 1.2.5.

62 HOL:ia sovelletaan lain 2 §:n mukaan oikeudenkäynnissä yleisissä hallintotuomioistuimissa, joita ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet, mukaan lukien Ahvenanmaan hallintotuomioistuin. Lisäksi lakia sovelletaan hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä vakuutus-oikeudessa, markkinaoikeudessa ja työtuomioistuimessa. Lakia sovelletaan myös valitusasioita käsittelemään perustetussa lautakunnassa siten kuin siitä erikseen säädetään. TIL:n 4:3:n mukaan hallinto-oikeuksia ovat Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet

63 HE 29/2018 vp, s. 42.

64 Vrt. moniasianosaisuuhteiset prosessit esim. ympäristöasioissa. Ks. niistä tarkemmin Nieminen-Finne 2020, s. 182–186.

65 Ks. esim. Mäenpää 2007, s. 13–14.

66 Näistä tarkemmin alaluvussa 2.4.3 ja sen alaluvuissa.

67 Ks. hallintotuomioistuimen tuomiovallasta myös alaluvut 1.2.1, 1.2.5 ja 2.4.3.

68 Ks. esim. Kuusiniemi 2020a, s. 193 ja Koivuluoma ym. 2020, s. 59–60.

69 Ks. Mäenpää 2019, s. 500 ja Kuusiniemi 2020a, s. 194.

70 Lainkohta pitää sisällään yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuuden, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet. Mäenpää 2019, s. 491–492.

71 HE 29/2018 vp, s. 42.

72 Ks. myös jäljempää alaluvusta 2.4.3 viittaus ratkaisuun KHO 2020:134.

73 HE 29/2018 vp, HOL 37 §:ää koskevat yksityiskohtaiset perustelut, s. 103. Samassa yhteydessä todetaan myös osapuolten selvittämistä vastuusta, että vaikka se ei ole selväpiirteisesti määriteltävissä, voidaan myötävaikutusvelvollisuuden sanoa olevan jaettu asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen kesken. Selvitysvelvollisuuden laajuuteen vaikuttavat muun muassa valituslaji, asian laatu ja se, onko jo esitetyn selvityksen oikeellisuus kiistetty tai myönnetty. Niin ikään osapuolten erilaiset mahdollisuudet esittää selvitystä on otettava huomioon.

74 Ks. prosessinjohton erityispiirteistä esim. Mäenpää 2019, s. 20.

75 Toisaalta asiaryhmä tai asian laatu voivat vaikuttaa siihen, että myös hallintoprosessissa tuomioistuimen rooli jää passiiviseksi. Valitusasioiden muutoksenhakuluonne ja käsittelyn lähtökohtainen kirjallisuus sekä asioiden selvyys kysymyksenasettelultaan ja selvitykseltään mahdollistavat taas sen, että tuomioistuimen rooli jää muuten voimakkaasti virallisperiaatteen alaisenkin asioiden käsittelyssä ja selvittämisessä lopulta vain siitä huolehtimiseksi, että oikeudenkäynnin osapuolet tulevat kuulluiksi toistensa esittämistä lausumista ennen asian ratkaisemista.

76 Saukko 2020, s. 329.

77 Pikkujämsä 2021, s. 553. Nuorvala on korostanut, että tuomioistuinkontrolli ei rajoita hallinto-
viranomaisten lainmukaista toimintaa vaan pyrkii hallinnon lainalaisuuden periaatteen mukaisesti takaamaan toiminnan laillisuuden. Kysymys on oikeussuojasta ja oikeusvaltioperiaatteesta. Nuorvala 1975, s. 321.

78 Tämä näkyy esimerkiksi oikeudenkäyntikulujen kohtuullisuutta koskevassa arvioinnissa, mikä HAO:n on edelleen suoritettava viran puolesta huolimatta HOL 98.2 §:n sisältämästä, viranomaisenkin kuulemista koskevasta velvollisuudesta. Myöhänen 2021, s. 287, Koivuluoma ym. 2020, s. 329 ja Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 303.

79 Tarkka 2015, s. 516 ja Mäenpää 2019, s. 315–317. HE 29/108 vp, s. 103: Se, miten laaja ja minkä sisältöinen asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen selvittämisvelvollisuus

on, riippuu asian oikeudellisesta luonteesta. Vaikka hallintoprosessissa todistustaakan jakautuminen oikeudenkäynnin osapuolten kesken ei ole selväpiirteisesti määriteltävissä, voidaan myötävaikutusvelvollisuuden sanoa olevan jaettu asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen kesken. Selvitysvelvollisuuden laajuuteen vaikuttavat muun muassa valituslaji, asian laatu ja se, onko jo esitetyn selvityksen oikeellisuus kiistetty tai myönnetty. Niin ikään osapuolten erilaiset mahdollisuudet esittää selvitystä on otettava huomioon. HE:ssä on lisäksi todettu, että jos asianosainen on pannut hallintoasian vireille esimerkiksi hakemalla rakennuslupaa, sosiaali-
etuutta tai oikeutta hoitoon, hänellä on yleensä velvollisuus myötävaikuttaa aktiivisesti asiansa selvittämiseen myös muutoksenhakuvaiheessa. Asianosaisen myötävaikutusvelvollisuus on tavallista suppeampi esimerkiksi huostaanottoa tai tahdosta riippumatonta hoitoa koskevassa asiassa taikka muussa viranomaisaloitteisessa asiassa.

80 Ks. periaatteista enemmän Koivuluoma ym. 2020, s. 30 ja Mäenpää 2019, s. 56–57.

81 Ks. aineellisen totuuden periaatteesta yleisesti esim. Koivuluoma ym. 2020, s. 57–58 ja Virolainen – Launiala 2024, s. 144–147 sekä erityisesti hallintoprosessissa Mäenpää 2019, s. 303–304.

82 Mäenpää 2019, s. 319.

83 Kuusiniemi 2020a, s. 193. Ks. myös alaluku 2.2.1 ja KHO 2020:128.

84 HE 29/2018 vp, s. 102.

85 Ks. HE 29/2018 vp, HOL 37.1 §:ää koskevat yksityiskohtaiset perustelut, s. 104. Ratkaisussa KHO 2023:27 todettiin, että mikäli HAO sille esitetyn selvityksen jälkeen arvioi asian edellyttävän lisäselvitystä, sen tulee HOL 37 §:n 1 momentin mukaisesti ensisijaisesti ilmoittaa oikeudenkäynnin osapuolille, miltä osin asiassa on edelleen epäselvyyttä ja varata tilaisuus lisäselvityksen esittämiseen.

86 Hallintotuomioistuimen viran puolesta selvittäminen voi tulla kyseeseen, jos asianosainen on selvästi viranomaista heikommassa asemassa. Mikäli asia on kuitenkin laadultaan hallintoriita-asia tai kunnallisvalitus, edes asianosaisen heikompi asema ei anna tuomioistuimelle toimivaltaa toimia selvittää asiaa viran puolesta. HE 29/2018 vp, s. 104.

87 Ks. HE 29/2018 vp, HOL 37.2 §:ää koskevat yksityiskohtaiset perustelut, s. 104, jossa esimerkkinä on mainittu perusoikeuden toteuttamista tai sosiaalietuutta koskevat taikka viranomaisaloitteiset asiat. Erikseen on todettu, että tuomioistuimen käsitellessä esimerkiksi kunnallisvalitusta tai hallintoriita-asiata sen aktiivinen selvitysvastuu on yleensä suppea.

88 Esimerkiksi ratkaisussa KHO 1999:47 oli kysymys arvioverotuksesta ja valittajan oikeudesta saada valtion varoista avustaja LO:n oikeudenkäyntiin, jossa järjestettiin myös suullinen käsittely. KHO kumosi LO:n päätöksen avustajan määräämistä koskevalta osalta ja määräsi valittajalle avustajan taannehtivasti. KHO katsoi, että asia oli oikean verotuksen toimittamisen kannalta tärkeä ja että verovelvollisen taloudelliseen tilanteeseen nähden asia oli hänelle merkittävä.

Asia ei ollut tulkinnallisesti vaikea, mutta verovelvollisen kannalta oli tärkeää, että todistajien kuuleminen tapahtui niin, että tosiseikat saatiin asian kannalta selvitettyksi ja että verovelvollisella oli asianmukainen mahdollisuus tuoda esiin ne seikat, jotka hänen käsityksensä mukaan osoittivat arvioverotuksen edellytysten puuttuvan. Veronsaajien edustajalla oli ollut asiantuntemusta hallintolainkäytöstä ja todistajain kuulemisesta, kun taas verovelvolliselta tämä asiantuntemus oli puuttunut. Tässä asiassa LO:n prosessinjohto ja kyselyoikeus ei riittävässä määrin korjannut syntyneitä epätasapainoa.

89 Tarkka 2015, s. 515.

90 Pikkujämsä 2021, s. 549–550.

91 HE 29/2018 vp, s. 103.

92 Ks. esim. todistustaakasta veroprosessissa Tertsonen 2016, koko artikkeli.

93 Asetelma voi olla myös päinvastainen. Esim. ratkaisussa KHO 2019:116 oli kysymys avioliiton perusteella myönnettävästä oleskeluluvasta. Maahanmuuttovirasto oli hylännyt hakemuksen katsottuaan, että asiassa oli UlkL:n 36.2 §:n mukaisesti perusteltua aihetta epäillä lumeliittoa. Maahanmuuttovirastolla oli todistustaakka siitä, että laissa tarkoitettu perusteltua aihetta epäillä -kynnys ylittyi. Maahanmuuttoviraston täytettyä oman todistustaakkansa se kääntyi asianosaiselle, jonka tuli osoittaa avioliitto aidoksi epäilystä huolimatta.

94 Lisäksi TIL:n 4:2:n mukaan HAO käsittelee ja ratkaisee asiat istunnossa esittelystä.

95 Mäenpää 2019, s. 17.

96 Saukko 2020, s. 341, HE 29/2018 vp, s. 103 ja Mäenpää 2019, s. 17.

97 HE 29/2018 vp, s. 45–46.

98 Asian siirtomahdollisuutta toiseen hallinto-oikeuteen voi verrata riita-asioiden harkinnanvaraiseen kumulaatioon. Ks. riita-asioiden harkinnanvaraisesta kumulaatiosta esim. Jokela 2024, s. 389–389.

99 Ks. mm. hallintovalituksista sekä kunnallis-, alue- ja kirkollisvalituksista enemmän jäljempänä alaluku 2.4.3 alalukuineen.

100 Ks. valituksen tekemisestä ja erityisesti valitusosoituksen noudattamisesta alaluku 71.

101 Ks. jäljempänä alaluku 2.4.3.3.

102 Ks. jäljempänä alaluku 2.4.3.4.

103 HE 29/2018 vp, s. 89. Ks. alaluku 5.1.

104 Ks. hallintoriidasta enemmän esim. Koivuluoma ym. 2020, s. 60–61 ja Valli-Lintu 2024, s. 719–720.

105 Ks. alistuksesta enemmän esim. Mäenpää 2007, s. 617–618 ja alaluku 2.4.3.5.

106 Pohdinnassa on ollut, pitäisikö kahden jäsenen kokoonpanon käyttöalaa laajentaa. Ks. arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräistä tarkistamistarpeista, Oikeusministeriön julkaisu 2023:20.

107 Lisäksi vesilain ja ympäristönsuojelulain mukainen sekä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisessa yhteiskäsittelyssä ratkaistava asia voidaan ratkaista laajemminkin

kokoonpanossa, jos asian erityinen laatu tai laajuus sitä edellyttää. Kokoonpanoon kuuluu tällöin puheenjohtajan lisäksi tarpeellinen määrä luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtyneitä jäseniä ja yhtä monta lainoppinutta jäsentä.

108 Kun lainkäyttöasian käsittelyyn lain mukaan osallistuu asiantuntijajäsen, hän osallistuu asian käsittelyyn myös koko osaston istunnossa tai täysistunnossa.

109 Päätöksenteko vertautuu esimerkiksi käräjäoikeuden kansliaratkaisuun.

110 OK 24:8 ja 17 §:ien mukaan käräjäoikeuksien ja hovioikeuksien ratkaisut voidaan myös julistaa.

111 Ks. esim. Aarnio 2014, s. 230–231, Aarnio 1989, s. 48 ja s. 53–61 ja Pöyhönen (nyk. Karhu) 1981, s. 92–95. Karhu mainitsee 2000-luvun oikeuslähdeoppiin kuuluvaksi myös synkronointilähteet ja heikosti velvoittaviin alueellisesti toimivaltaisen hovioikeustason tuomioistuimen linjaratkaisut, Karhu 2020, s. 1017–1034. Ks. myös jäljempänä alaluku 2.1.3.

112 Tolonen 2003, s. 107–109.

113 Siltala 2001, s. 95. Aarnio on lisäksi perustellusti korostanut sitä, että mitä lähempänä lainsäädäntöäktia lainvalmisteluaineisto sijaitsee, sitä vahvempi painoarvo sillä on. Yleistäen todeten esim. lakivaliokunnan mietintö on painoarvoltaan vahvempi kuin ministeriön asettaman työryhmän mietintö. Ks. Aarnio 2014, s. 242.

114 Ks. oikeuslähteiden etusijajärjestyksestä esim. Siltala 2001, s. 98–100.

115 Ks. KHO:n päätösten merkityksestä Mäenpää 2019, s. 488–489 ja alempien instanssien ratkaisujen merkityksestä Koivuluoma ym. 2020, s. 56.

116 Ks. alaluku 1.2.3.

117 Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että monet asiat poikkeavat tosiseikoiltaan toisistaan, vaikka pääasiallisesti kysymys olisi vastaavasta asiasta. Näytönarviointi voi johtaa erilaiseen lopputulokseen, vaikka lakia tulkittaisiin samalla tavalla.

118 Koivuluoma ym. 2020, s. 42.

119 Id., s. 55.

120 Ks. siviiliprosessien funktiosta esim. Kuuliala ym. 2022, s. 36–40, rikosprosessin funktioista esim. Virolainen – Pölönen 2003, s. 141–151 ja hallintoprosessin funktioista esim. Mäenpää 2019, s. 21–25.

121 Jokela 2016, s. 47.

122 Ks. hakemuslainkäytöstä tarkemmin Kuuliala ym. 2022, s. 9–12.

123 Jokela 2016, s. 48. Myös asiat, joissa sovinto on sallittu, voivat olla indispositiivisia yleisen edun takia. Näin on esimerkiksi lapsen huoltoa ja asumista koskevissa asioissa. Kuuliala ym. 2022, s. 194–195.

124 Mäenpää 2007, s. 18.

125 Helenius – Linna 2024, s. 331–332.

126 Id., s. 400.

127 Ks. syyteneuvottelusta tarkemmin id., s. 799–808.

128 HOL 15.1 §:n 3 kohdan mukaan valituksessa on ilmoitettava vaatimusten perustelut ja HOL 16 §:n 3 kohdan mukaan valitukseen on liitettävä asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle. HOL 79 §:n mukaan hallintotuomioistuimen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa.

129 Ks. todistustaakasta tarkemmin Tarkka 2015, s. 514–523.

130 Ks. valitusoikeudesta HOL 7 §.

131 Pikkujämsä 2021, s. 535–537.

132 Pikkujämsä nostaa esille esimerkiksi viranomaisen lausunnonantamisvelvollisuuden vahvistamisen, valittajan vaatimusten ja niiden perustelujen selkeydelle asetetut vaatimukset sekä vaatimusten merkityksen hallintotuomioistuimen tutkimistoimivaltaa (tuomiovaltaa) rajaavina. Pikkujämsä 2021, s. 539–542. Myös HOL 98.2 §:ssä säädetyn ennen oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden määrittämisestä velvoitettavalle varattavasta tilaisuudesta tulla kuulluksi on lainesitöissä todettu koskevan myös viranomaisen kuulemista ja olevan muutos nykytilaan verrattuna. HE 29/2018 vp, s. 173.

133 Jokela 2024, s. 297–298.

134 ROL 11:3 §. Ks. esim. Virolainen – Pölönen 2003, s. 398–399.

135 Samaa asiaa koskevan hakemuksen voi yleensä lainvoimaisesta ratkaisusta huolimatta laittaa vireille uudelleen. HE 29/2018 vp, s. 70. Sen sijaan esimerkiksi verotuksen oikaiseminen ei ole enää mahdollista sen jälkeen, jos asia on valitukseen annetulla päätöksellä ratkaistu. Ks. VML 55.4 ja 56.4 §:t sekä OVML 40.3 ja 41.3 §:t.

136 Ks. yleisesti siviili ja rikosprosessien eroista hallintoprosessiin Koivuluoma ym. 2020, s. 53–85, erityisesti hallintoprosessin rooliperiaatteista Pikkujämsä 2021 (koko artikkeli) ja hallintoprosessin aineellisesta prosessinjohtosta Myöhänen 2023 (koko artikkeli).

137 Ks. HE 29/2018 vp, s. 123 ja Tarkka 2015, s. 523–527. Esimerkiksi turvapaikan myöntämiseen kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella oleskelevalle riittää UlkL 87.1 §:n mukaisesti, että ”hännellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi” -kynnyksen ylittäminen. Lisäksi UlkL 98.3 §:n mukaisesti näytönarvioinnissa noudatetaan pakolaisoikeudessa yleisesti noudatettavaa niin sanottua benefit of the doubt -periaatetta. Riita-asioissa OK 17:2.2 §:n mukaan seikan asettaminen tuomion perustaksi edellyttää, että asianosainen on esittänyt siitä uskottavan näytön. Saman pykälän 3 momentin mukaan tätä noudatetaan, jollei laissa toisin säädetä tai asian laadusta muuta johdu. Saman luvun 3.2 §:n mukaan rikosasiassa tuomion, jossa vastaaja tuomitaan syylliseksi, edellytyksenä on, ettei vastaajan syyllisyydestä jää varteenotettavaa epäilyä.

138 Poikkeuksena itsekriminointisuojaan alle sijoittuvat tilanteet. Ks. esim. KHO 2016:100 ja Äimä 2011, s. 172–183.

139 Verotuksessa jos verovelvollinen on laiminlyönyt veron ilmoittamisen kokonaan tai on ilmoittanut sitä ilmeisesti liian vähän eikä ole kehotuksesta huolimatta antanut veron määräämistä varten tarvittavia tietoja, Verohallinto määrää maksettavan veron määrän arvioimalla (VML 27 § ja OVML 43 §). Rikosprosessissa arviotuksen edellytysten täytyminen ei riitä syyteen ja tuomion perusteeksi. Ks. Tolvanen 2013, s. 355. Hallintoprosessissa voidaan ottaa huomioon muussa prosessissa saatu selvitys hallintoasian arviointiin vaikuttavana selvityksenä. Ks. esim. KHO 2013:196.

140 Ks. Oikarinen 2015, s. 194

141 Koivuluoma ym. 2020, s. 293.

142 Hallberg 1997, s. 29.

143 Ks. HE 154/1990 vp, s. 6, Lappalainen – Hupli 2021, s. 731 ja Määttä – Paso 2022, s. 76.

144 Mettälä – Kurkela 2020, s. 799.

145 Huovila 2003, s. 85–86.

146 Näin myös Hallberg ym. 1997, s. 344 ja Hemmo 2022, s. 944.

147 HE 29/2018 vp, s. 155.

148 Mäenpää 2019, s. 518.

149 Mettälä – Kurkela 2020, s. 798–799.

150 Ks. asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa-kohdasta jäljempänä myös alaluvut 3.2.4, 4.2.1, 5.2.1.4 ja 6.2.1.

151 Esim. kaksiasianosaisuuden korostuessa asiassa osapuolten argumentointia voi olla perusteltua avata.

152 Esim. myöhässä esittämisen takia tutkimatta jätettävät vaatimukset tai valitusperusteet on hyvä erottaa tutkittavista vaatimuksista tai valitusperusteista kirjaamalla ne ”asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa” -otsikon alle.

153 Näin myös Zhang – Lehtinen 2021, s. 265. Toisin kuitenkin Mäenpää 2019, s. 450–451. Eri asia on, että tuomioistuimen tulee tutkia oma-aloitteisesti prosessinedellytykset, kuten päätöksen valituskelpoisuus, valittajan valitus-oikeus ja valitusajan noudattaminen. HE 29/2018 vp, s. 143–144.

154 HE 29/2018 vp, s. 156 oikeuskäytäntöviitauksineen ja Mäenpää 2019, s. 519. Vrt. yleisen tuomioistuimen tuomiolauselmista tarkemmin Lappalainen – Hupli 2021, s. 726–727 ja Vuorenpää 2023, s. 133 ja 207.

155 Mäenpää 2019, s. 523.

156 Saukko 2020, s. 340.

157 Näin myös esim. välitystuomion osalta, ks. Hemmo 2022, s. 946.

158 Vrt. OK 24:4 ja ROL 11:4.2. Erikoista on, että VälimL:n välitystuomiota koskevissa säännöksissä (31–39 §) ei ole välitystuomion

perustelemista koskevaa säännöstä. Ks. tästä lisää Hemmo 2022, s. 944–945.

159 Ks. LaVM 18/2018 vp, s. 17: Asian luonne saattaa edellyttää momentissa tarkoitettuja muita perusteluita esimerkiksi ulkomaalaisasioissa, jos HAO hylkää käännyttämispäätöksen täytäntöönpanokieltoa koskevan hakemuksen. Ks. myös KHO 2011:58 (ään. 3–2): Päätöksen perusteluvelvollisuus, valtioneuvoston oikeudellinen luonne ja kansallisen tuomioistuimen EUT:n oikeuskäytännössä vahvistetut valtioneuvostonvontaan liittyvät tehtävät huomioon ottaen HAO ei voinut yksin pääasian käsittelyvaiheeseen liittyvällä perusteella hylätä täytäntöönpanon kieltämistä koskevaa hakemusta. KHO kumosi HAO:n valituksenalaisen päätöksen ja, ottamatta asiaa täytäntöönpanokiellon edellytysten osalta ensiasteena ratkaistavakseen, palautti hakemuksen HAO:lle uudelleen käsiteltäväksi.

160 Määttä – Paso 2022, s. 97.

161 HE 29/2019 vp, s. 157.

162 Määttä – Paso 2022, s. 89 ja 98.

163 Ks. Vihervuori 2004, s. 506–510, Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1112–1113, Tarkka 2018, s. 518 ja Kuusiniemi 2020a, s. 192. Esimerkiksi ympäristölupiin liittyvissä asioissa päätökset perustuvat usein ennusteisiin siitä, miten jokin toimenpide vaikuttaa tulevaisuudessa. Keskeisessä asemassa arvioinnissa ovat tällöin kokemussäännöt ja toimintaa sääntelevä normisto, eivät niinkään oikeus- tai todistustositteikat.

164 Mettälä – Kurkela 2020, s. 803 ja Määttä – Paso 2022, s. 87.

165 Virolainen – Martikainen 2010, s. 28–31.

166 Karhu 2019, s. 1068 ja Linna 2021, s. 15.

167 Mäenpää 2019, s. 523.

168 Hemmo 2022, s. 945.

169 Joissakin tapauksissa viranomaisella voi olla erityislakiin perustuva toimivalta antaa tarkempia määräyksiä tai ohjeita, jolloin ne luonnollisesti voivat tulla huomioon otettaviksi. Lisäksi, jos viranomaisella on asiassa huomattavaa harkintavaltaa, omien ohjeiden laatiminen voi olla myös ilman erityislakia suotavaa asianosaisten tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi, ja ne voivat tulla tästä näkökulmasta myös muutoksenhakuvaiheessa huomioituiksi. Ks. alaluvuissa 1.2.1 ja 1.2.5 valitusasioiden arvioinnista hallintotuomioistuimissa (tuomiovalta) todettu.

170 Mäenpää 2019, s. 525 ja Mäenpää 2023, s. 1078. EUT:n ja EIT:n ratkaisut ovat vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä, ks. esim. Siltala 2003, s. 261–265, Ojanen 2016, s. 209–215 ja Raitio – Tuominen 2020, s. 233–262. EUT:n ja EIT:n ratkaisujen osalta on näkyvä ero KKO:n ja KHO:n prejudikaatteihin. Jälkimmäisten ennakkopäätöksillä on ”lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuinta ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa.” (HE 1/1998 vp, s. 76, ks. myös Aer 2003, s. 48). Toisaalta se, että Suomen tuomioistuimet voivat joutua tulkitsemaan EUT:n ja EIS:n, oikeastaan EIT:n ratkaisuja, rinnastuu lain tulkintaan, ks. tarkemmin Karhu 2000, s. 1024–1025. Karhun

oikeuslähteopista tarkemmin ks. Karhu 2019, s. 1073–1075. Peczenikiläis–arniolaisen oikeuslähteopin kritiikistä, ks. esim. Karhu 2005, s. 29–30, Syrjänen 2008, s. 156–169 ja 175–186, Paso 2009, s. 31–33 sekä Määttä. – Paso 2022, s. 16–21. Ks. myös alaluku 1.2.4.

171 Kuusiniemi 2020b, s. 1120. Toisin kuitenkin Virolainen – Martikainen 2010, s. 430, jotka ovat katsooneet, että jos tuomari on saanut tiettyä oikeuskysymystä koskevalle kannanotolleen tukea oikeuskirjallisuudesta, olisi paikallaan mainita siitä myös tuomion perusteluissa.

172 Helin 2017, s. 56.

173 Määttä – Paso 2022, s. 80–81.

174 Esimerkiksi joskus vaatimusten perustelut on esitetty niin epäselvästi, ettei niiden sisällöstä päästä tulkinnallakaan selvyyteen.

175 HE 29/2018 vp, s. 157. Vrt. OK 24:4, jonka mukaan tuomio on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Perusteluissa on myös selostettava, millä perusteella riittävä seikka on tullut näytetyksi tai jäänyt näyttämättä.

176 Mäenpää 2019, s. 526.

177 Määttä – Paso 2022, s. 92–93 ja 101.

178 Myöhänen 2021, s. 300.

179 Mäenpää 2019, s. 521–522.

180 HE 29/2018 vp, s. 156–157.

181 KHO 2017:46 ja 2017:140 sekä Mäenpää 2019, s. 524.

182 Vuorenpää 2023, s. 132–133.

183 Ks. HOL 86 § ja HE 29/2018 vp, s. 156. Vrt. OK 24:71, ROL 11:6.1 ja VälimL 36 §.

184 HE 29/2018 vp, s. 155. Tässä kohtaa lainvalmisteluaineistoa on saattanut tapahtua lapsus käytetyn termin osalta, koska hallintoprosessissa kysymys on useimmiten osapuolen mahdollisesta asiamiehestä eikä suinkaan avustajasta.

185 Vrt. ratkaisuvaihtoehdot vaaliasioissa: vaalilain 103 § ja Tarasti – Jääskeläinen 2022, s. 386–389 oikeuskäytäntöviittauksineen. Vrt. myös ratkaisuvaihtoehdot MAO:n toimivaltaan kuuluvissa hankinta-asioissa: HankL 154–161 §, HE 108/2016 vp, s. 240–242 ja Pohjonen 2022, s. 694–707. Vrt. ratkaisuvaihtoehdot veroasioissa: Pikkujämsä 2020, 6–7.

186 Vrt. KHO 2009:10, jossa on otettu huomioon myös oikeusturvan tehokkuuden vaatimus.

187 HE 29/2018 vp, s. 145, Koivuluoma ym. 2020, s. 271 ja Mäenpää 2023, s. 1102.

188 Tarkka 2023, s. 102.

189 Toisin kuitenkin Mäenpää 2023, s. 1102.

190 Ks. Vihervuori 2004, s. 496.

191 Mäenpää 2023, s. 1102.

192 HE 29/2018 vp, s. 145.

193 Mäenpää 2023, s. 1103.

194 ”Vakiintuneen käsityksen mukaan tuomioistuimien ei kumotessaan hallintopäätöksen itse voida tehdä päätöstä esimerkiksi turvapaikan tai luvan

myöntämisestä taikka päättää hankinnasta. Niin pitkälle ei ole katsottu voitavan mennä, että (osittain) tuomioistuimen mielestä lainvastaisesti hylätty hakemus voitaisiin tuomioistuimessa hyväksyä. Tällöin tehtäisiin ensi asteessa hallinnollinen ratkaisu, mikä ei kuulu tuomioistuimen toimivaltaan.” Kuusiniemi 2020a, s. 203 alaviitteen 59 oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös alakohta 2.2.1.

195 Merikoski 1968a, s. 446 ja Mäenpää 2023, s. 1100 ja 1103–1104.

196 Heuru 2001, s. 457.

197 Koivuluoma ym., 2020 s. 271.

198 HE 29/2018 vp, s. 146.

199 Ks. Vihervuori 2004, s. 498–500.

200 HE 29/2018 vp, s. 178,

201 HE 29/2018 vp, s. 147–148. Ks. prosessin edellytyksistä hallintolainkäytössä tarkemmin esim. Mäenpää 2023, s. 1100–1101 ja 1105–1106. Vrt. siviiliprosessiin, jossa prosessinedellytykset jaetaan ehdottomissa prosessinedellytyksissä oleviin puutteisiin ja tahdonvaltaisissa prosessinedellytyksissä oleviin puutteisiin. Jälkimmäisten huomioon ottaminen siviiliprosessissa edellyttää pääsääntöisesti vastaajan tekemää oikeudenkäyntiväitettä, ks. tarkemmin esim. Vuorenpää 2023, s. 109–118.

202 HE 29/2018 vp, s. 148–149.

203 HE 29/2018 vp, s. 155.

204 Suomen Tuomariliitto ry on vahvistanut nämä tuomarin eettiset periaatteet kirjatakseen suomalaisen tuomarikunnan vahvistamisajankohdan mukaisen käsityksen ammattieettisesti kestävästä menettelytavoista lainkäyttötoiminnassa.

205 Toivonen 2017, s. 212.

206 Mäenpää 2019, s. 518–519.

207 Ks. HE 154/1990 vp, s. 29–30, HE 82/1995 vp, s. 26, Ervo 2004, s. 452–453 ja Myrsky 2016, s. 350.

208 Ks. Mäenpää 2019, s. 521. Perustelujen avoimuuden osalta Huovila on perustellusti korostanut sitä, että mahdollinen epävarmuus ja heikko kohta tulisi ilmaista avoimesti perusteluissa eikä peittää niitä vakuuttavalta näyttävään sanalliseen ”verbaaliakrobatiaan”. Ks. Huovila 2004, s. 803.

209 Virolainen – Martikainen 2003, s. 21.

210 Vihervuori on katsonut aiheelliseksi rehellisesti myöntää, että tuomioistuimen ratkaisujen kaikkien adressaattien, joita voivat osapuolten lisäksi olla esim. suuri yleisö, media, laajempi lakimiesyhteisö, ja akateeminen tiedeyhteisö, etujärjestöt, alempien oikeuksien kohdalla muutoksenhakuaste, tulevaisuuden lainsoveltajat, ei aina voida maksimaalisesti yhdistää, vaikka miten pyrittäisiin ymmärrettävään ja selkeään kielenkäyttöön. Ks. Vihervuori 2012, s. 330. Myös Rudanko on aiheellisesti todennut, että ratkaisun paisuminen ulkopuolisten ”hyväksi” asettaa rajansa, eikä ”kädestäpitäinen selittely” ole tarpeen. Ks. Rudanko 2020, s. 302. Toisin kuitenkin Toivonen 2017, s. 206, jonka mukaan perustelujen ymmärrettävyyden tavoitetaso tulisi

asettaa ymmärryskyvyltään heikoimman vastaanottajan mukaan.

211 Lainkirjoittajan opas 29.9.2022, s. 369.

212 Vihervuori 2012, s. 330.

213 Jokela 2015, s. 509.

214 Ks. Ervo 2015, s. 183–184. Aer on EIT:n oikeuskäytäntöön viitaten korostanut perustelujen adekvaattisuutta eli sitä, miten perustelut vastaavat ratkaistavana olevaan ongelmaan. Ks. Aer 2003, s. 47.

215 Virolainen – Martikainen 2010, s. 26.

216 Mäenpää 2019, s. 517.

217 HE 29/2018 vp, s. 145.

218 Ks. terminologiasta rikosasioiden osalta ROL 11:1 § ja hakemusasioiden osalta OK 8:10 §.

219 Mäenpää 2019, s. 518.

220 HE 29/2018 vp, s. 155.

221 Mäenpää 2019, s. 520. Ks. KKO 2008:104 ja LaVM 18/2018 vp, s. 17.

222 HE 29/2028 vp, s. 157. Ks. esimerkiksi KHO 2015:94.

223 HE 29/2018 vp, s. 157. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu EIS:n soveltamiskäytännössä katsotun, että päätöksen luonteesta riippuu, miten yksityiskohtaisia perusteluja edellytetään.

224 HE 29/2018 vp s. 156–157 ja Koivuluoma ym. 2020, s. 296.

- 225 Mäenpää 2019, s. 519.
- 226 Virolainen – Martikainen 2010, s. 149.
- 227 Mäenpää 2019, s. 519–520.
- 228 HE 29/2018 vp, s. 156.
- 229 Mäenpää 2019, s. 526–527. Ks. KHO 2011:58. KHO:n enemmistön mukaan, kun otettiin huomioon HLL:n perusteluvollisuutta koskeva vaatimus ja edellä kuvattu valtioneuvoston oikeudellinen luonne sekä kansallisen tuomioistuimen EUT:n oikeuskäytännössä vahvistetut tehtävät, HAO ei ole voinut yksin mainitsemallaan pääasian käsittelyvaiheeseen liittyvällä perusteella hylätä valittajan täytäntöönpanon kieltämistä koskevaa hakemusta.
- 230 Mäenpää 2019, s. 521.
- 231 Virolainen – Martikainen 2010, s. 217.
- 232 Mäenpää 2019, s. 521. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2022:111 todettiin, että HAO:n päätöksen lopputulos ei ollut siltä osin kuin se koski yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi myönnettävää oleskelulupaa, käännyttämistä ja maahantulokieltoa perustunut hallintolainkäyttölaissa edellytetyllä tavalla kokoonpanon enemmistön kantaan. Tähän nähden päätöksen lopputulos jäi epäselväksi. KHO kumosi HAO:n päätöksen lainvastaisena ja palautti asian HAO:lle uudelleen käsiteltäväksi.
- 233 Virolainen – Martikainen 2010, s. 39.
- 234 Huovila 2004, s. 814. Esimerkiksi laajan kaava-asian kohderyhmä voi olla laaja ja epäyhtenäinen.
- 235 Virolainen – Martikainen 2010, s. 39. Muun muassa myös Huovila on todennut (2004, s. 814) yleisellä tasolla vallitsevan vahva konsensus perustelujen suuntaamisesta ensisijaisesti asianosaisille. Lähtökohtana Huovilan mukaan on, että asianosaisten oikeudet on otettava tosissaan siten, että niiden paino myös näkyy tuomioiden perusteluissa. Tässä yhteydessä Huovila viittaa perus- ja ihmisoikeuksiin sekä niistä johtuviin asianosaisten oikeuksiin vaikuttaviin prosessuaalisiin periaatteisiin, kuten oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.
- 236 Huovila 2004, s. 814.
- 237 Virolainen – Martikainen 2010, s. 39–40.
- 238 Mäenpää 2019, s. 15–16.
- 239 Virolainen – Martikainen 2010, s. 37–38.
- 240 Ks. tuomioistuimen perustelujen funktioista esimerkiksi Virolainen – Martikainen 2010, s. 37–51 ja Mäenpää 2019, s. 521–523.
- 241 Koivuluoma ym. 2020, s. 30.
- 242 Virolainen – Martikainen 2010, s. 40–41.
- 243 Mäenpää 2019, s. 522.
- 244 Virolainen – Martikainen 2010, s. 41–42.
- 245 Id., s. 42.
- 246 Mäenpää 2019, s. 521, Mäenpää 2023, s. 1110 ja Koivuluoma ym. 2020, s. 297–298.
- 247 Virolainen – Martikainen 2010, s. 43.
- 248 Id., s. 43–44, Mäenpää 2019, s. 522 ja Mäenpää 2023, s. 1110.

249 Koska hallintoprosessin pääpaino on aina kirjallisessa menettelyssä, on kirjallisella selvityksellä keskeinen merkitys oikeudenkäynnissä. Asiassa saatavan selvityksen määrässä on suuria juttu- ja asiaryhmäkohtaisia eroja. Perustelujen funktioiden (erityisesti kommunikaatiofunktion) näkökulmasta kirjallisessa prosessissa on haasteena erityisesti se, miten oikeudenkäyntiaineistosta saadaan perusteluissa riittävän yksilöidystä nostettua esiin se selvitys, johon ratkaisu perustetaan, sekä se, miten juuri tämä selvitys suhteutuu muuhun samasta seikasta saatuun mahdollisesti ristiriitaiseen selvitykseen.

250 Ks. HProsJulKL 15 § neuvottelusalaisuudesta ja KHO 2011:73.

251 Virolainen – Martikainen 2010, s. 44–45, Mäenpää 2019, s. 522 ja Mäenpää 2023, s. 1110.

252 Virolainen – Martikainen 2010, s. 45.

253 Virolainen – Martikainen 2010, s. 45–46 ja Mäenpää 2019, s. 522.

254 Virolainen – Martikainen 2010, s. 46

255 Id., s. 47, Mäenpää 2019, s. 522, Mäenpää 2023, s. 1110 ja Koivuluoma ym. 2020, s. 298.

256 Virolainen – Martikainen 2010, s. 48 ja Mäenpää 2019, s. 522.

257 Virolainen – Martikainen 2010, s. 48–49.

258 Kansallisten tuomioistuinten prejudikaatit kuuluvat niin sanotusti heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin, joten niillä ei ole ehdotonta oikeudellista sitovuutta. Käytännössä niillä voi kuitenkin olla merkittävä tosiasiallinen sitovuus,

kun alemmat tuomioistuimet noudattavat ratkaisutoiminnassaan prejudikaatilla osoitettua oikeus- tai ratkaisuoohjetta.

259 Mäenpää 2019, s. 523 ja Virolainen – Martikainen 2010, s. 49–50.

260 Virolainen – Martikainen 2010, s. 50.

261 Id., s. 50–51.

262 Virolainen – Martikainen 2010, s. 54–56. Virolainen ja Martikainen painottavat, että asian merkitykseen yhtenä perusteluilta vaadittavaan laajuuteen ja yksityiskohtaisuuteen vaikuttavana tekijänä on syytä suhtautua epämääräisyytensä vuoksi varauksellisesti. Tuomioistuimen ei ole aina helppoa arvioida tai tietää, mikä vaikutus ja merkitys jollakin ratkaisulla on asianosaille. Tuomioistuimen helppona tai selvänä pitämä asia saattaa olla asianosaisille merkittävä tai jopa ainutlaatuinen.

263 Mäenpää 2019, s. 519–520.

264 HE 29/2018 vp, HOL 87.1 §:ää koskevat yksityiskohtaiset perustelut.

265 Mäenpää 2019, s. 526.

266 Id., s. 527; Virolainen – Martikainen 2010, s. 35. Virolaisen ja Martikaisen mukaan tällaisessa epäasianmukaisessa perustelemistavassa tuomari todellisuudessa sivuuttaa tietyn kysymyksen täysin perusteluitta pyrkien peittämään sen muodollisella ja arvovaltaisella lausumalla. Ratkaisija ei ole joko löytänyt tai ei ole jostain syystä halunnut ilmoittaa perustetta harkinnalleen, mutta ei ole tahtonut jättää ratkaisua

kokonaan perustelematta ja pyrkii täyttämään syntyneen aukon ”on katsottava” -lausumalla.

267 Ibid. Ratkaisija ei mahdollisesti aina edes ole tiedostanut tekijöitä, jotka todellisuudessa ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Siinä tapauksessa, että ratkaisija on ollut niistä tietoinen, ei hän ole katsonut sopivaksi tuoda seikkoja julkisuuteen, vaan on asettunut näennäisten perustelujen muodostaman kulissin taakse.

268 Mäenpää 2007, s. 566–567.

269 Ks. Laukkanen 2002, s. 12.

270 Id., s. 52.

271 Id., s. 53.

272 Vrt. Mäenpää 2019, s. 520–521.

273 HE 29/2018 vp, s. 156.

274 Mäenpää 2019, s. 520.

275 Id., s. 527 oikeuskäytäntöviittauksineen.

276 HE 29/2018 vp s. 156.

277 Toivonen 2017, s. 203.

278 Mäenpää 2019, s. 526.

279 Id., s. 520 ja 528–529. Näin veroasioiden osalta myös Kuusiniemi 2020a, s. 200–201.

280 Tarukannel 2000, s. 63, Heuru 2001 s. 457 ja 472 ja Pikkujämsä 2021, s. 544.

281 Näin myös esim. Tolvanen – Tarukannel 2011, s. 1123, Mäenpää 2019, s. 338–339 ja Myöhänen 2023, s. 29.

282 Pikkujämsä 2021, s. 544.

283 Pikkujämsä on kritisoinut, että KHO:n kyseinen ratkaisu istuu huonosti nykyiseen järjestelmään, jossa korostuu tuomioistuimen riippumattomuus ja erillisuus hallintoviranomaisista. Tuomioistuimelle ei siten pitäisi voida enää valitusasiassa esittää sellaisenaan samaa vaatimusta kuin hallintoasian alun perin ratkaisseelle viranomaiselle. Pikkujämsä 2021, s. 545.

284 Ks. Kuusiniemi 2020a, s. 192–205, jossa on esimerkkeinä muun ohella todettu, että yleisissä kunnallishallinnon päätöksissä, valtiontukien myöntämisessä, virkavaaleissa ja jopa kansalaisuusasioissa viranomaisen päätösharkinta on selvästi laajempi kuin huostaanotoissa, turvapaikka-asioissa, veroasioissa, IPR-asioissa tai julkisissa hankinnoissa. Jälkimmäisten osalta tekstin alaviitteeseen on tosin aivan perustellusti tehty lisäys, että päätös hankintaan ryhtymisestä ja sen sisällöstä on hankintayksikön ratkaistavissa.

285 HE 29/2018 vp, s. 77.

286 Ks. esim. HE 29/2018 vp, s. 82, KHO 2010:86, KHO 2014:81, KHO 2017:75, KHO 2020:45, Mäenpää 2007, s. 539–540 ja 2023 s. 1074–1075, Tarkka 2018, s. 524–525, Kuusiniemi 2020a sekä Pikkujämsä 2021, s. 546. Toisin kuitenkin Tarukannel 2000, s. 62–63 ja 2006, s. 450, Heuru 2001, s. 456 sekä Hannus ym. 2009, s. 539. Hallintovalituksesta säädettiin lailla muutoksenhausta hallintoasioissa (154/1950), jonka korvasi sittemmin kumottu HLL. Näitä lakeja vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa tunnettiin jako hallintovalitukseen ja oikeusvalitukseen. Jos valitus perustui siihen, että valituksenalainen toimenpide ei ollut tarkoituksenmukainen, valitusta kutsuttiin hallintovalitukseksi. Jos valitus

perustui siihen, että valituksenalainen toimenpide ei ollut laillinen, valitusta kutsuttiin oikeusvalitukseksi, ks. tarkemmin Ståhlberg 1928, s. 442–448. Hallintolainkäyttöä koskevan sääntelyn kehitymisestä ks. tarkemmin esim. Niemi 2015, s. 336 ja Pikkujämsä 2021, s. 532. Todettakoon vielä, että kun hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuuluu nykyään arvioida ainoastaan valituksen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuutta, on jako hallinto- ja oikeusvalitukseen menettäneet merkityksensä.

287 Vrt. Tarkka 2023, s. 91–93.

288 Harjula – Prättälä 2023, s. 971.

289 Hallberg ym. 1997, s. 327.

290 Mäenpää 2023, s. 1105.

291 Ks. esim. Niemivuo 2022, s. 442–443 ja Valli-Lintu 2024, s. 708–712. Ks. myös esim. VL 8 luvussa vaalivalitusta koskevat erityissäännökset sekä Ahvenanmaan osalta Itsehallintolaki 25 § ja 15 kap. i kommunallagen för landskapet Åland.

292 Ks. KuntaL 137 §, AlueL 142 §, KirkkoL 12:5, 12:6.1, 12:7 ja 12:9 sekä OrtKL 102 §.

293 Hallintovalituksen sekä aluevalituksen ja kunnallisvalituksen rajanvedosta ks. esim. Tuori – Kotkas 2023, s. 432–433.

294 HE 268/2014 vp, s. 238, HE 241/2020 vp, s. 644 ja HE 108/2022 vp, s. 136.

295 Hannus ym. 2009, s. 540. Vastaava säännös lisättiin alun perin silloisen kuntalain (365/1995) 90 §:ään lailla 844/1996. OrtKL 100 §:ään ei ole myöhemminkään lisätty vastaavaa säännöstä,

mutta OrtKL 100 §:ää koskevissa yksityiskohteisissa perusteluissa (HE 59/2006 vp, s. 52) todetaan, että säännöksen tulkinnassa voidaan soveltuvin osin hyödyntää kuntalakea koskevaa oikeuskäytäntöä ja kirjallisuutta.

296 HE 217/1995 vp, s. 54 ja HE 110/1996 vp, s. 2.

297 Ks. esim. Hallberg ym. 1997, s. 135–137 ja Mäenpää 2023, s. 1073–1074.

298 HE 268/2014 vp, s. 95, Tarukannel 2000, s. 61 ja Harjula – Prättälä 2023, s. 971.

299 HE 29/2018 vp, s. 68.

300 Rabinä 2022, s. 960.

301 Verohallinnon tehtävälään kuuluvia veroja koskevissa asioissa ei sovelleta perustevalitusta koskevia säännöksiä, ks. esim. VML 71 §, OVML 75 §, VKL 66 § ja Rabinä 2022, s. 960–961. Perustevalituksesta yleisesti, ks. Myllymäki 2020b, s. 257–259.

302 Lainkirjoittajan opas 29.9.2022, s. 239.

303 Hallintoriidan käyttöalasta yleisesti, ks. esim. Myllymäki 2020a, s. 251–256, Tuori – Kotkas 2023, s. 482–485 ja Valli-Lintu 2024, s. 719–720. Hallintoriidan käyttöalasta erityisesti virkamiesoikeudessa, ks. Koskinen – Kulla 2019, s. 513–515. Hallintotuomioistuimen ja TT:n välistä toimivallanjaosta, ks. Anttila 2022, s. 62–69 oikeuskäytäntöviittauksineen.

304 HE 29/2018 vp, s. 11 ja 18, 50–51, 66 sekä 89–90.

305 Saukko 2023, s. 25.

- 306 Myöhänen 2023, s. 17.
- 307 HE 29/2018 vp, s. 18. Alistusasioista tarkemmin ks. Tuori – Kotkas 2023, s. 719.
- 308 HE 29/2018 vp, s. 77.
- 309 Esim. Koivuluoma, s. 35–36 ja Mäenpää 2007, s. 57–62. POK:n 47 artiklaan on kirjattu oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. POK:n säännökset sitovat kansallisia viranomaisia kuitenkin vain silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.
- 310 HE 29/2018 vp, s. 35–36. POK 47 art. Vrt. EIS 6 ja 13 art.
- 311 Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 437–439.
- 312 Ks. tarkemmin esim. Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 441.
- 313 Ks. esim. Hällström 2005, s. 244 ja Tiukuvaara 2005, s. 116.
- 314 Esim. Hällström 2005, s. 246.
- 315 Ks. esim. Vieruaho 2005, s. 136.
- 316 Vieruaho 2005, s. 136.
- 317 Virolainen – Martikainen 2010, s. 311, 361–362. Virolaisen ja Martikaisen näkemyksen mukaan kysymyksenasettelu on syytä varustaa omalla väliotsikolla.
- 318 Ks. edellä alaluku 2.3.3.2.
- 319 Laajemmin tuomarin itsekontrollista ja perustelemisen legaliteettifunktiosta Virolainen – Martikainen 2010, s. 12 ja 48–49.
- 320 Virolainen – Martikainen 2010, s. 355.
- 321 Laukkanen 2002, s. 114.
- 322 Mäenpää 2023, s. 1063.
- 323 Virolainen – Martikainen 2010 s. 358–360.
- 324 Mäenpää 2019, s. 526.
- 325 Ks. pro et contra -argumentaatiosta tarkemmin Virolainen – Martikainen 2003 (koko teos).
- 326 Virolainen – Martikainen 2010, s. 62.
- 327 Tarukannel 1999, s. 298.
- 328 Virolainen – Martikainen 2010, s. 24 ja 62–63.
- 329 HE 29/2018 vp, s. 156.
- 330 Virolainen – Martikainen 2010, s. 118–119. Oikeusohjeella tarkoitetaan positiivisesta oikeudesta oikeuslähteiden avulla löydettävissä oleva oikeusnormeja, joiden voidaan katsoa muodostuneen vakiintuneen tuomioistuin-käytännön seurauksena maan tavaksi tai oikeusperiaatteeksi.
- 331 Ks. oikeusohjeista ja niiden merkityksestä edellä alaluku 2.4.7.
- 332 Virolainen – Martikainen 2010, s. 119.
- 333 Id., s. 379–381. Merkille pantavaa on se, ettei aikaisemmin yleisten tuomioistuinten tuomioissa selostettu lainsäännösten tai muiden oikeusnormien sisältöä. Kyseinen kirjoitustyyli on yleistynyt korkeimmassa oikeudessa vähitellen vasta 1990-luvulla.

334 Vrt. OK 24:71 §:n ROL 11:6.1 §:n mukaan käräjäoikeuden riita- ja rikosasioissa annetuissa tuomioissa on ilmoitettava sovelletut lainkohdat ja oikeusohjeet. OK 8:10.2 §:n mukaan hakemusasian ratkaisussa on sovelletut lainkohdat.

335 Mäenpää 2023, s. 1090.

336 Ks. edellä alaluku 2.4.7.

337 Tarukannel 1999, s. 294, 296–297. Tarukanteleen näkemyksen mukaan oikeuskäytännön käyttö ja käsittely päätöksen perusteluissa vaatii suurta ammattitaitoa.

338 Mäenpää 2007, s. 566–567.

339 Tarukannel 1999, s. 297.

340 Virolainen – Martikainen 2010, s. 118.

341 Virolainen – Martikainen 2003, s. 21.

342 Tapanila 2021, s. 588.

343 Mäenpää 2007, s. 566.

344 Virolainen – Martikainen 2010, s. 64–65.

345 Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 298.

346 Virolainen – Martikainen 2010, s. 65.

347 Ks. tarkemmin edellä alaluku 2.1.

348 Ks. tarkemmin edellä alaluku 2.3.1.

349 Ks. edellä alaluku 2.1.4.

350 Ks. tarkemmin edellä alaluku 2.1.2.

351 Hallintoprosessiin keskeisesti liittyvästä asianosaisen itsenäisestä asiansa ajamisesta

ja toisaalta myös hallintoprosessin outoudesta monelle asiamiehelle usein seuraa, etteivät valituksissa esitetyt vaatimukset vastaa HAO:n toimivaltaa tai ne ovat sellaisenaan muuten epäselviä. Mikäli valittajan tavoitteleva oikeusuoja on kuitenkin esim. asian aiemman käsittelyn perusteella ilmeinen, vaatimuksia on tulkittu viran puolesta valittajan eduksi. Ks. HAO:n ratkaisutoimivallasta edellä alaluvut 1.2.1, 1.2.5 ja 2.4.3.

352 Ks. tarkemmin edellä alaluku 3.2.3.

353 Ks. jäljempänä alaluku 4.3.

354 HOL:ssa ei enää käytetä ilmaisua ”selitys” tai ”vastaselitys”, minkä vuoksi on suositeltavampaa käyttää esimerkiksi termiä ”vastine”.

355 Ks. tarkemmin edellä alaluku 2.1.1.

356 Ks. edellä alaluku 2.1.1.

357 Ks. tarkemmin edellä alaluku 2.1.2.

358 Ks. tarkemmin edellä alaluku 2.1.3.

359 Ks. tarkemmin edellä alaluku 2.4.5.

360 Ks. tarkemmin edellä alaluku 2.4.6.

361 Ks. jäljempänä alaluku 4.3.

362 Ks. tarkemmin edellä alaluku 2.4.8.

363 Ks. tarkemmin edellä alaluku 2.4.7.

364 Ks. alakohdat 2.1.1 ja 3.2.2.

365 Ks. alakohdat 2.1.1 ja 3.2.3.

366 Ks. jäljempänä alaluku 4.3.

367 Ks. alakohdat 2.4.7 ja 3.4.2.

- 368 Ks. alakohdat 2.4.5 ja 3.4.3.
- 369 Ks. jäljempänä alaluku 4.3.
- 370 Ks. alaluvut 3.4.3 ja 4.3.
- 371 Hallinto-oikeuslaki 7 §.
- 372 LSL 88 §.
- 373 Ks. alaluvut 2.1.1 ja 3.2.1.
- 374 Ks. alaluku 3.2.1.
- 375 Ks. alaluvut 2.1.1 ja 3.2.2.
- 376 Ks. alaluvut 2.1.1 ja 3.2.3.
- 377 Ks. alaluvut 2.1.1 ja 3.2.2.
- 378 Ks. alaluvut 2.1.1 ja 3.2.4.
- 379 Ks. alaluvut 2.1.2 ja 3.3.
- 380 Ks. alaluvut 2.1.4 ja 3.4.
- 381 Ks. alaluvut 2.4.7 ja 3.4.2.
- 382 Ks. alaluvut 2.1.4, 2.4.5 ja 3.4.3.
- 383 Ks. alaluvut 2.4.5 ja 3.4.3.
- 384 Ks. tarkemmin näyttökynnyksestä hallinto-prosessissa edellä alaluku 1.2.5.
- 385 Hienotunteisuusperiaatteesta perhe-oikeudellisissa asioissa yleisesti, ks. Virolainen –Launiala 2024, s. 70.
- 386 Ks. tarkemmin edellä alaluku 2.4.6 *pro et contra* -argumentaatiomalli.
- 387 Ks. alaluvut 2.4.5 ja 3.4.3.
- 388 Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2017), laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018) sekä laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017).
- 389 UIKL 147 §:n mukaan ketään ei saa kääntää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.
- 390 Ks. esim. KHO 2016:53.
- 391 Ks. esim. KHO 2022:91.
- 392 Ks. esim. KHO 2023:119.
- 393 Ks. esim. KHO 2015:177.
- 394 Ks. alaluvut 2.1.1 ja 3.2.1.
- 395 Ks. alaluvut 2.1.1 ja 3.2.2.
- 396 Ks. alaluku 3.2.3.
- 397 Ks. oikeusohjeista myös edellä alaluvut 2.4.7 ja 3.4.2.
- 398 Ks. alaluku 3.4.3.
- 399 Ks. tältä osin myös edellä alaluvut 2.4.1 ja 2.4.2 asian ratkaisun ja luonteen vaikutuksista perusteluihin.

400 UikL:n muuttamista koskevan HE:n 98.2 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 86/2008 vp, s. 57) todetaan, että valtion oloja koskevien tietojen tulee olla ajantasaisia. Kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ratkaistaessa on menneisyyden tapahtumien lisäksi erityisesti kiinnitettävä huomiota hakijaa tulevaisuudessa uhkaaviin oikeudenloukkauksiin. Keskeistä on sen arvioiminen, mitä hakijalle tapahtuisi, jos hänet palautettaisiin kotimaahansa, entiseen pysyvään asuinmaahansa tai johonkin kauttakulkumaahan. Tämän vuoksi käytössä tulee aina olla mahdollisimman ajantasaiset tiedot valtion oloista. Ks. myös KHO 2019:20 ja uudelleenlaaditun nk. menettelydirektiivin 2013/32/EU 46 art. 3 kohta.

401 Maatietolähteisiin viittaamiseen ja maatieto-
fraasien muodostamiseen on saatavilla ohjeistusta esimerkiksi Euroopan turvapaikkaviraston (European Union Agency for Asylum) oppaasta Country of Origin Information (COI) Reports, Writing and Referencing Guide, 2023.

402 Esimerkinä mainittakoon irakilaisia kristinuskoon kääntymiseen vetoavia valittajia koskevat asiat, joissa Maahanmuuttoviraston ja valittajien käsitykset maatiedon sisällöstä ja siitä tehtävistä johtopäätöksistä ovat olleet yhteneväiset (kristinuskoon kääntyneet ovat maassa vainon vaarassa).

403 UikL:n muuttamista koskevan HE:n 98.2 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 86/2008 vp, s. 57) todetaan, että ratkaisun perusteena oleva lähtömaatieto on myös voitava kyseenalaistaa, minkä vuoksi on tärkeää, että

esimerkiksi turvapaikanhakijoiden oikeudellisilla avustajilla on mahdollisimman kattava oikeus tutustua niihin lähtömaatietoihin ja lähteisiin, joihin turvapaikkapäätökset perustuvat.

404 Soveltamisohjeita pakolaisoikeudellisesta näytön arvioinnista ja näyttökynnyksestä on saatavilla mm. Euroopan unionin turvapaikkaviraston (European Union Agency for Asylum, EUAA) oppaasta Practical Guide on Evidence and Risk Assessment, tammikuu 2024.

405 HE:n UikL 98 §:ää koskevissa (HE 2003/28 vp, s. 184) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälän 3 momentilla pyritään ilmentämään pakolaisoikeudessa noudatettavan niin sanotun benefit of the doubt -periaatteen soveltamista suomalaisessa hallintomenettelyssä. Viranomaisen tulee ottaa huomioon myös hakijan yksilöllisten olosuhteiden, kuten esimerkiksi iän, terveydentilan tai mahdollisten kidutuskokemusten vaikutus hänen kykynsä selvittää tapaukseen liittyviä seikkoja. Hankittuaan kaiken saatavilla olevan selvityksen viranomaisen on ratkaistava asia hakijan kertomuksen perusteella hänen eduksensa, jos hakija on siltä osin kuin se on mahdollista, myötävaikuttanut asian selvittämiseen ja jos viranomainen on vakuuttunut hakemuksen uskottavuudesta.

406 Nk. uudelleenlaaditun määritelmädirektiivin 2011/95/EU 4 art. 4 kohdan mukaan se seikka, että hakija on jo joutunut vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa tai että häntä on suoraan uhattu vainolla tai tällaisella haitalla, on vakava osoitus hakijan perustellusta pelosta joutua vainotuksi tai todellisesta vaarasta joutua kärsimään vakavaa

haittaa, jollei ole perusteltua syytä olettaa, ettei tämä vaino tai vakava haitta tule toistumaan.

407 Ks. päätöksen perustelemisesta myös edellä alaluvut 2.1.3 ja 2.3.1 sekä näyttökynnyksestä hallintoprosessissa alaluku 1.2.5.

408 Tuomioistuinlaitoksen verkkosivuilta löytyy myös ohjeita hallinto-oikeuteen valittamisesta: oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiat/viranomaispaatoksestavallittaminen/valitus.html#.

409 Ks. esim. KHO 2021:122 ja KHO 2018:152.

410 Ks. prosessinedellytykset esimerkiksi Koivuluoma ym. 2020, s. 98–150.

411 HOL 32.1 §:n mukaan jollei hallintotuomioistuin toisin määrää, valtakirjaa ei kuitenkaan tarvitse esittää, jos: 1) päämies on antanut valtuutuksen suullisesti tuomioistuimessa; 2) asiamies on toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa hallintomenettelyssä tai tuomioistuimessa; 3) valtuutettu on asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

412 HOL 7.1 §:n mukaan myös sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, on valitusoikeus hallintopäätöksestä.

413 Asiamiestä käytettäessä varsin tyypillisesti ilmoitetaan ainoastaan asiamiehen yhteystiedot prosessiosoitteena. Joskus on kuitenkin käynyt niin, että asiamiehen toimeksianto on syystä tai toisesta päättynyt kesken muutoksenhaun. Kun hallinto-oikeudella ei ole ollut ulkomailla asuvan valittajan yhteystietoja, eikä niitä ole onnistuttu

mistään jälkikäteen saamaan, ainoaksi vaihtoehdoksi päätöksen tiedoksiannolle on jäänyt Suomessa tapahtuva kuuluttaminen.

414 Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 § (534/2016).

415 Sähköpostilla toimitetun valituskirjelmän yhteydessä voi lähettää myös liitetiedoston, jossa on hyvälaatuiset kuvat valituskirjelmän sivuista. Sähköisesti asioitaessa on tärkeää noudattaa tuomioistuimen ohjeita koskien esimerkiksi tiedostojen nimeämistä, tiedostomuotoja ja niiden enimmäiskokoja: oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiointijulkisuus/sahkoinenasiointipalvelu/hallinto-jaerityistuomioistuintenasiointipalvelu.html#.

416 Esim. vaatimus suullisen käsittelyn järjestämisestä on prosessivaatimus ja vaatimus viranomaisen velvoittamisesta korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut sivuvaatimus.

417 Ks. HAO:n ratkaisutoimivallasta edellä alaluvut 1.3, 2.2.1 ja 2.4.3.

418 Ennen HOL:ia voimassa ollut HLL ei sisältänyt vastaavaa säännöstä. Vaikka HOL 81 §:ssä säädetään valitukseen annettavan päätöksen ratkaisuvaihtoehtoista, säännöksellä ei kuitenkaan muutettu hallintotuomioistuinten toimivaltaa eikä nykyistä käytäntöä. HE 29/2018 vp, s. 145.

419 Koivuluoma ym. 2020, s. 270–271.

420 Ks. alakohta 3.2.2.

421 HE 29/2018 vp, s. 82.



HALLINTO-
OIKEUKSIEN
LAATUHANKE