



**TURUN  
YLIOPISTO**  
Oikeustieteellinen  
tiedekunta

# **Asianosaisen kuuleminen hallintomenettelyssä**

Hallintolain 34 §:n mukainen menettely ja soveltamiskäytäntö korkeimmassa hallinto-  
oikeudessa

Oikeussuoja ja oikeudenkäynti hallintoasioissa

Tutkielma

Laatija:

Markus Kontulainen

16.5.2022

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu  
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Tutkielma

**Oppiaine:** Hallinto-oikeus

**Tekijä:** Markus Kontulainen

**Otsikko:** Asianosaisen kuuleminen hallintomenettelyssä: hallintolain 34 §:n mukainen menettely ja soveltamiskäytäntö korkeimmassa hallinto-oikeudessa

**Ohjaaja:** Professori Janne Salminen

**Sivumäärä:** VIII + 74 s.

**Päivämäärä:** 16.5.2022

Tutkielmassani tutkin asianosaisen kuulemista hallintomenettelyssä hallintolain 34 §:n mukaan. Kuulemisen teoreettisen viitekehyksen lisäksi tutkitaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja, joissa HL 34 §:n soveltaminen on ollut merkittävää tapauksen ratkaisussa. Tutkimusotteeni on lainopillinen ja KHO:n tapauksia tutkitaan tekstianalyysin menetelmin. Tärkeimmät kirjallisuuslähteet ovat hallinto-oikeudellisia perusteoksia, kuten *Mäenpään* Hallinto-oikeus sekä *Kullan* ja *Salmisen* Hallintomenettelyn perusteet. Lainsoveltamisen tutkimuksessa lähteenä ovat KHO:n Finlexistä hakusanalla ”hallintolaki 34” haetut ratkaisut.

Tutkimustuloksena havaitut kuulemisen ongelmat voidaan jakaa kuulemisen edellytysten arviointiin, johon sisältyy asianosaisuuden arviointi, HL 34.2 §:n poikkeusperusteiden soveltumisen arviointi sekä erityislain soveltumisen arviointi; ja kuulemisen toteuttamiseen, johon kuuluu viranomaisen selvitysvelvollisuus, asianosaisen tiedonsaantioikeus sekä kuulemisen valmistelu ja toteuttaminen. Asianosaisuuden ja kuulemisen poikkeusperusteiden arviointi on kuulemisen toteuttamisen arviointia monitulkintaisempaa niiden säännösten yleisyyden vuoksi. Asianosaispiiriä on pääsääntöisesti tulkittava laajentavasti ja toisaalta kuulemisesta poikkeamisen perusteita ei voida tulkinnalla laajentaa. Kuulemisen toteuttamisessa menettelysääntöjä tulee noudattaa tarkasti ja viranomaisen on otettava huomioon hyvän hallinnon vaatimukset. Tutkituissa kuulemisen toteuttamista koskevissa tapauksissa kuulemiskysymykset johtuivat pääasiassa viranomaisen huolimattomuudesta, eikä ollut havaittavissa kiperiä tulkintatilanteita, joista johtuen viranomainen olisi jättänyt kuulemisen toteuttamatta. Kuulemissäännösten tulkinnassa viranomaisen on erityisesti otettava huomioon kuulemisperiaatteen merkittävyyden asianosaisen oikeussuojan takeena.

Viranomaisen tulee kiinnittää huomiota kuulemisen laadukkaaseen toteutumiseen ja merkitykseen asianosaista hallintomenettelyyn osallistavana toimena. KHO:n ratkaisulinja jalostaa kuulemismnormia ja viranomaisen tulee kehittää toimintaansa oikeuskäytännön perusteella. Kuulemisen kehittämiseksi tulisi myös selvittää hallinnon asiakkaiden kokemuksia kuulemisen toteutumisesta.

**Avainsanat:** kuuleminen, kuulemismenettely, hallintolaki, hallintomenettely, asianosainen, korkein hallinto-oikeus

## Sisällys

|                                                                                  |             |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Asianosaisen kuuleminen hallintomenettelyssä .....</b>                        | <b>I</b>    |
| <b>Lähteet.....</b>                                                              | <b>V</b>    |
| <b>Lyhenteet.....</b>                                                            | <b>VIII</b> |
| <b>1 Johdanto.....</b>                                                           | <b>1</b>    |
| <b>2 Kuulemisperiaate hallinnossa .....</b>                                      | <b>7</b>    |
| <b>2.1 Kuulemisen sääntelykehikko .....</b>                                      | <b>7</b>    |
| <b>2.2 Hyvä hallinto.....</b>                                                    | <b>9</b>    |
| <b>2.3 Hallintokuulemisen kehitys ja filosofia.....</b>                          | <b>11</b>   |
| <b>3 Viranomaisen velvollisuus kuulla asianosaista hallintolain mukaan .....</b> | <b>14</b>   |
| <b>3.1 Kuuleminen pääsääntönä.....</b>                                           | <b>14</b>   |
| 3.1.1 Kuuleminen oikeutena ja velvollisuutena .....                              | 14          |
| 3.1.2 Asianosaisuus.....                                                         | 14          |
| 3.1.3 Kuulemisen kohde .....                                                     | 17          |
| <b>3.2 Poikkeukset asianosaisen kuulemisesta.....</b>                            | <b>20</b>   |
| <b>3.3 Kuulemismenettely .....</b>                                               | <b>25</b>   |
| <b>3.4 Kuuleminen erityissäännöksissä.....</b>                                   | <b>29</b>   |
| <b>4 Hallintolain 34 §:n soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa .....</b> | <b>32</b>   |
| <b>4.1 Johdanto tapausten käsittelyyn.....</b>                                   | <b>32</b>   |
| <b>4.2 Asianosaisuus.....</b>                                                    | <b>33</b>   |
| <b>4.3 Kuulemismenettelyn toteuttaminen.....</b>                                 | <b>36</b>   |
| <b>4.4 Asianosaisen tiedonsaantioikeus .....</b>                                 | <b>42</b>   |
| <b>4.5 Viranomaisen selvitysvelvollisuus .....</b>                               | <b>47</b>   |
| <b>4.6 HL 34 § 2 momentti 4 kohta .....</b>                                      | <b>49</b>   |
| <b>4.7 HL 34 § 2 momentti 5 kohta .....</b>                                      | <b>51</b>   |
| <b>4.8 Lex specialis.....</b>                                                    | <b>56</b>   |
| <b>4.9 Hyvä hallinto.....</b>                                                    | <b>62</b>   |
| <b>4.10 Lyhyet ratkaisut HL 34 §:stä.....</b>                                    | <b>62</b>   |

|                                               |           |
|-----------------------------------------------|-----------|
| <b>4.11 Yhteenveto tapauksista .....</b>      | <b>65</b> |
| <b>5 Johtopäätökset .....</b>                 | <b>69</b> |
| TAULUKKO 1. TAPAUKSET OIKEUSKYSYMYKSEN MUKAAN | 32        |
| TAULUKKO 2. ASIAN RATKAISSUT VIRANOMAINEN     | 68        |

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Oikeudellisen ajattelun perusteista. Suomalainen lakimiesyhdistys 1971.
- Aer, Janne, Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Kauppakaari Oyj Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Hautamäki, Veli-Pekka, Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Publishing Oy 2004.
- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.
- Hofmann, Herwig C.H. – Rowe, Gerard C. – Türk, Alexander H. Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford Scholarship Online 2011.
- Huhtanen, Raija, Kuuleminen huostaanottoasiassa: havaintoja hallintokäytännöstä. Oikeus 2021 (50); 1: 78–96.
- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet, johdatus julkisoikeuteen. Talentum Helsinki 2002.
- Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo, Kirjoitetaan juridiikkaa, Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 3. painos. Talentum 2010.
- Jokela, Antti, Oikeudenkäynnin perusteet – Oikeudenkäynti I. 2., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2005.
- Koivisto, Ida, Hallinnon hyvyys kommunikatiivisina käytäntöinä. Oikeus 2/2007 (36); 2: 164–182.
- Leyland, Peter – Anthony, Gordon, Textbook on Administrative Law. 7. painos. Oxford University Press 2013.
- Kulla, Heikki – Salminen Janne, Hallintomenettelyn perusteet. 11., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2021.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Alma Talent. Jatkuvatäydenteinen.  
<https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/EABBXXBTAGHDB#kohta:HALLINTO-OIKEUS/piste:tH>.  
Vierailtu kesäkuun 2021 päivityksen jälkeen.
- Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent Oy 2017.
- Mäenpää, Olli, Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Talentum Media Oy 2011. (Mäenpää 2011a).

- Mäenpää, Olli, Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2011. (Mäenpää 2011b).
- Määttä, Tapio, Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena: ristiriita-ajattelusta yhteensovittamismalliin. Lakimies 2/2013 s. 171–191.
- Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. 2., uudistettu laitos. Juva 2010.
- Tolonen, Hannu, Oikeuslähdeoppi. WSOY lakitieto 2003.
- Wade, William – Forsyth, Christopher, Administrative Law. 11. painos. Oxford University Press 2014.

### **Virallislähteet**

- Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 252/2006.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta HE 225/2009.
- Lapin aluehallintoviraston päätös LAAVI/328/2021.

### **Internetlähteet**

- EUR-Lex: Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuus. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114548> (Luettu 22.11.2021).
- Finlex: Lainkirjoittajan opas. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>.
- 3.2 Perustuslain etusija. (Luettu 22.11.2021).
- 2.4 Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus (Luettu 23.11.2021).
- Korkein hallinto-oikeus: Korkein hallinto-oikeus.  
<https://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus.html> (Luettu 17.11.2021).
- Tieteen termipankki: Oikeustiede:kuuleminen hallintomenettelyssä.  
[https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kuuleminen hallintomenettelyssä](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kuuleminen_hallintomenettelyssa) (Luettu 14.4.2021).

Tieteen termipankki: Oikeustieteellinen tutkimus. Siltala, Raimo.

[https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeustieteellinen\\_tutkimus/laajempi\\_kuvaus](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeustieteellinen_tutkimus/laajempi_kuvaus). (Luettu 21.4.2022).

Valtioneuvosto: Kaijus Ervastian kolumni, Perusoikeusvaikutukset – uusi näkökulma vaikutusten arviointiin. <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/perusoikeusvaikutukset-uusi-nakokulma-vaikutusten-arviointiin>. (Luettu 8.4.2022).

### **Oikeustapaukset**

EYT Flaminio Costa vs. ENEL 6/64

KHO 15.5.2008/1165

KHO 9.1.2009/28

KHO 19.11.2009/3283

KHO:2011:15

KHO 30.12.2011/3984

KHO:2012:28

KHO 11.4.2013/1266

KHO 9.10.2014/3009

KHO 15.4.2015/1014

KHO:2015:89

KHO:2016:3

KHO 8.4.2016/1260

KHO:2017:27

KHO:2017:138

KHO:2018:15

KHO:2019:114

KHO:2019:149

KHO:2020:101

KHO:2020:137

KHO:2021:39

KHO 9.12.2021/H4411

**Lyhenteet**

|       |                                                            |
|-------|------------------------------------------------------------|
| HL    | Hallintolaki (6.6.2003/434)                                |
| JulkL | Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) |
| KHO   | Korkein hallinto-oikeus                                    |
| PL    | Perustuslaki (11.6.1999/731)                               |



# 1 Johdanto

Asianosaisen oikeus tulla kuulluksi on klassinen oikeusperiaate ja tuttu erityisesti oikeudenkäynnin kontradiktorisena periaatteena. Vanhimmassa germaanisessa oikeudessa oikeutta ei voitu edes käydä ilman asianosaisten läsnäoloa.<sup>1</sup> Kuulemisperiaate on ilmaistu myös Olaus Petrin 1500-luvulla kokoamien tuomarinohjeiden 16.8 kohdassa, jonka mukaan "yhden puheiden mukaan älköön ketään tuomittako".<sup>2</sup> Asianosaisen oikeus tulla kuulluksi on yleismaailmallisestikin merkittävimpiä perusoikeuksia ja se on taattu monissa perustuslaeissa sekä kansainvälisissä sopimuksissa. YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa ja euroopan ihmisoikeussopimuksessa jokaiselle taattu oikeus rehelliseen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (*fair and public hearing*) edellyttää, ettei henkilöä tuomita kuulematta.<sup>3</sup>

Kuulemisperiaate on latinankieliseltä nimeltään *audiatur et altera pars*, suomeksi tarkoittaen kuultakoon toistakin osapuolta. Rikosasiassa syytettyä on yleensä ehdottomasti kuultava, mutta siviiliprosessissa tavallisesti riittää, että asianosaiselle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi.<sup>4</sup> Myös hallintomenettelyssä asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Common law -maissakin oikeus kuulemiseen on vuosisatoja vanha periaate.<sup>5</sup> Pitkästä historiasta ja vakiintuneesta asemasta huolimatta näiden maiden tuomioistuimissa käsitellään usein tapauksia, jotka osoittavat kuulemisen ohittamisen olevan yksi yleisimmistä oikeudellisen menettelyn virheistä. Englantilaisessa oikeudessa oikeus tulla kuulluksi muodostaa syrjimättömyyden kiellon kanssa käsitteen luonnollinen oikeus (*natural justice*).<sup>6</sup>

Tutkielmani aiheena on hallintolain 34 §:n mukainen viranomaisen velvollisuus kuulla asianosaista hallintomenettelyssä. Tutkielma keskittyy erityisesti korkeimman hallinto-

---

<sup>1</sup> Jokela 2005, s. 77.

<sup>2</sup> Tieteen termipankki 17.4.2021: Oikeustiede: kontradiktorinen periaate.

<sup>3</sup> Jokela 2005, s. 78.

<sup>4</sup> Tieteen termipankki 17.4.2021: Oikeustiede: kontradiktorinen periaate.

<sup>5</sup> Leyland – Anthony 2013, s. 400.

<sup>6</sup> Wade – Forsyth 2014, s. 405; Hofmann – Rowe – Türk 2011, s. 206.

oikeuden tapauksiin, joissa HL 34 §:n säännöksen soveltaminen on ollut merkittävää tapauksen ratkaisussa. Seuraavassa tutkielman keskeinen säännös kokonaisuudessaan:

#### Hallintolaki 34 § asianosaisen kuuleminen

Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos:

- 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;
- 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista;
- 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä;
- 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai
- 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Tapaukset on haettu Finlexistä (finlex.fi) hakusanalla ”hallintolaki 34”, jolla on tullut 131 hakutulosta ja tutkielmaan on päätyttyä 21 tapausta. Kaikkien tapausten käyttökelpoisuutta tutkimukselle on arvioitu. Tutkielmaan on otettu tapauksia, joissa HL 34 §:n mukainen kuuleminen on ollut merkittävässä roolissa ratkaisussa, toisin sanoen merkittävä oikeuskysymys on koskenut asianosaisen kuulemista hallintomenettelyssä hallintolain mukaan. Muutamia tapauksia on karsittu pois syystä, että kuulemisella ei ole ollut suurta merkitystä tapauksen ratkaisussa, KHO:n ratkaisu ei ole tuonut lisäarvoa tutkimukselle tai laajaan tapaukseen perehtyminen olisi vienyt kohtuuttomasti aikaa verrattuna siihen saatavaan hyötyyn tutkielmalle. Hallintolaki on tullut voimaan 1.1.2004, joten tapaukset ovat tämän jälkeiseltä ajalta.

Johdantoa seuraavassa toisessa luvussa käsitellään kuulemisen oikeudellista perustaa ja viitekehystä, hyvän hallinnon periaatteita ja niiden merkitystä kuulemiselle sekä perehdytään kuulemisperiaatteen filosofiaan osana hallintomenettelyä. Kolmannessa luvussa käsitellään pääasiallisesti HL 34 §:n mukaista kuulemismenettelyä. Alaluvuissa tutkitaan HL 34 §:n tärkeitä käsitteitä ja toisen momentin poikkeuskohtia. Luvussa tutkitaan myös hallintolain

mukaisen kuulemismenettelyn toteuttamista, josta säädellään hallintolain asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen -nimisessä 6. luvussa. Neljännessä pääluvussa tulkitaan KHO:n tapauksia, joissa se on soveltanut HL 34 §:ää. Tapauksien oleellisten elementtien ymmärtämiseksi on tapausten käsittelylukuun tuotu toisesta ja kolmannelta luvulta teoriaa kokonaiskuvan luomiseksi ja liittämään KHO:n ratkaisut kuulemisen normatiiviseen kehykseen. Viimeisessä luvussa kootaan yhteen johtopäätökset tutkimuksesta ja arvioidaan tutkimuskysymykseen vastaamista.

Tutkimuskysymykseni on: mikä on asianosaisen kuulemisen lähtökohta ja sisältö hallintolain mukaisessa hallintomenettelyssä ja miten KHO on ratkaissut HL 34 §:ään liittyviä oikeusongelmia?

Tutkimusotteeni on lainopillinen. Oikeusdogmatiikka eli lainoppi on yleisin oikeustieteellinen tutkimusote. Vakiintuneen ytimekkään määritelmän mukaan lainoppi on voimassaolevien oikeusnormien tulkintaa ja systematisointia.<sup>7</sup> Lainopin mukaan ”oikeus on voimassaoleva eli pätevä ja velvoittava oikeus”.<sup>8</sup> Se rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan ja näitä lähteitä käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittaman järjestyksen mukaan.<sup>9</sup>

Lainopin keskeisin tutkimusongelma on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä oikeusongelmassa. Lainoppi pyrkii vastaamaan, miten aktuaalisessa tapauksessa pitäisi voimassa olevan oikeuden mukaan toimia.<sup>10</sup> Tämä on tulkintaa. Systematisointi on voimassa olevan oikeuden jäsentämistä. Sen avulla pyritään luomaan oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeutta tulkitaan. Systematisoinnin ansiosta voimme hahmottaa oikeusjärjestelmää selkeämmin sekä saamme tietoa oikeudellisesta järjestelystä ja niiden välisistä keskinäissuhteista.<sup>11</sup>

Tutkin KHO:n tapauksia tekstianalyysillä eli sisällönerittelyn menetelmällä. Tällaisessa menetelmässä tulkitsija etsii käsitteen kaikki oikeudellisesti mahdolliset tulkinnat ja valitsee

---

<sup>7</sup> Tieteen termipankki 21.4.2022: Oikeustieteellinen tutkimus.

<sup>8</sup> Hirvonen 2011, s. 21.

<sup>9</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2010, s. 20.

<sup>10</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2010, s. 20.

<sup>11</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2010, s. 20-21.

niistä jonkin tietyn, jonka puolesta tai jota vastaan hän pyrkii esittämään perusteluja. Perustelut muodostuvat oikeusjärjestykseen liittyvistä systemaattisista näkökulmista, säännön tarkoituksesta tai muista näkökulmista kuten oikeudenmukaisuudesta.<sup>12</sup> Oikeudellinen ratkaisu on luonteeltaan käytännönläheistä, joka liittyy yhtäältä konkreettiseen tapaukseen ja toisaalta abstraktisiin normeihin sekä niiden yhteyksiin.<sup>13</sup>

Tapausten kommentoinnissa tutkitaan KHO:n perusteluja ja perusteluista havaitaan merkittävää argumentaatiota oikeuskysymykseen vastaamiseksi. Näistä argumenteista muodostuu tiivistetysti oleellinen oikeusongelma. Kuulemisnormin merkityskokonaisuuden ymmärtämiseksi teorialuvuista tuodaan oleellisia seikkoja tukemaan KHO:n ratkaisua. Johtopäätöksissä oikeusongelmista ja niiden ratkaisuksista luodaan yleistyksiä siitä, millaisia oikeusongelmia kuulemiseen liittyy ja mistä ne johtuvat. Tutkielmassa lähteinä on käytetty kuulemisperiaatteen muodostavaa lainsäädäntöä ja lainvalmisteluaineistoa sekä KHO:n tapauksia HL 34 §:ään liittyen. Tutkimuskirjallisuus koostuu pääasiassa suomenkielisestä hallinto-oikeudellisesta tutkimuksesta viimeisen parinkymmenen vuoden ajalta.

Lainkäyttö muodostaa erään kaikkein yleisemmistä argumenteista, koska tuomioistuimella on keskeinen asema lain soveltajana. Vaikka tuomioistuinratkaisuilla ei ole sitovan oikeuslähteen asemaa, on varsinkin ennakkoratkaisut katsottu merkityksellisiksi oikeuslähteiksi. Oikeustiede on perinteisesti pitäytynyt ylimpien lainkäyttöelinten ratkaisussa, koska näillä on erityisenä velvollisuutena antaa ennakkoratkaisuja.<sup>14</sup> Tämä on merkittävä syy, miksi tutkin KHO:n ratkaisuja, koska sen linja määrittää hallintotuomitsemistoiminnan linjan ja näin voidaan selvittää tarkemmin HL 34 §:n soveltamisalaa. Oikeuskäytäntö käsitteenä sisältää useita ratkaisuja, jotka toteuttavat yksittäisen säännöksen tulkintaa, ja käytäntö muodostuu ratkaisujen perusteluista konkreettisissa tilanteissa.<sup>15</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on antaa oikeusturvaa hallintoasioissa sekä muutoksenhakuja ratkaisemalla valvoa viranomaisten päätösten lainmukaisuutta. Se valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Tavoitteena on varmistaa, että

---

<sup>12</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2010, s. 25.

<sup>13</sup> Tolonen 2003, s. 3.

<sup>14</sup> Aarnio 1971, s. 58-59.

<sup>15</sup> Tolonen 2003, s. 119-120.

hallintotuomioistuinjärjestelmä kokonaisuutena toimii tehokkaasti.<sup>16</sup> KHO:n ennakkopäätöksillä on heikosti velvoittavan oikeuslähteen asema. Tuomarin on siis perusteltava, miksi hän päätyy ratkaisemaan oikeuskysymyksen KHO:n ratkaisusta eroavasti. Ristiriitainen ratkaisu ei ole kuitenkaan virkavirhe. Ratkaisuillaan KHO vaikuttaa hallintotuomioistuinten ja viranomaisten toimintaan. Näin ollen ennakkoratkaisuilla on oikeutta luova vaikutus.<sup>17</sup> Vuonna 2020 voimaan tullut laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa määrittelee korkeimman hallinto-oikeuden valituslupatuomioistuimeksi ja valituslupan pääasiallinen syy on ennakkopäätösperuste ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistaminen. KHO:n merkitys linjanvetäjänä on siis vahvistunut kehityksen myötä.<sup>18</sup>

*J. V. Snellman* on todennut, että lainkäytön tehtävänä on olla kansalaisyhteiskunnan olemuksen edustaja.<sup>19</sup> Tuomioistuimien käytännöstä nähdään, miten lait soveltuvat käytännön tilanteisiin. Käytännöstä syntyy voimassa olevaa oikeutta ja hallinnossa toteutetaan kiteytynyttä valtaa. Hallintolainkäytön tulee arvovallallaan taata hallintotoiminnan legitimitetti.<sup>20</sup> Hallintolainkäyttäjät ja julkista valtaa käyttävä viranomainen toimivat niille säädettyjen tarkoitusten ja tavoitteiden mukaisesti. Lainkäyttäjän tehtävä on myös ohjata viranomaisen toimintaa. Tuomioistuinten toimintaan liittyvä tavoitteellisuus on oikeusjärjestyksen sisäistä, kun taas hallinnollisessa ratkaisutoiminnassa ominaista on pyrkimys oikeusjärjestyksen ulkopuolisiin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin. Hallintotoiminnassa oikeus ei ole ensisijainen tavoite, vaan muodostaa lähinnä keinon tai rajoituksen.<sup>21</sup>

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Kuulemisperiaate edellyttää menettelyn vastavuoroisuutta.<sup>22</sup> Tausta-

---

<sup>16</sup> Korkein hallinto-oikeus, <https://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus.html>, katsottu 17.11.2021.

<sup>17</sup> Aer 2000, s. 192; Tolonen 2003, s. 120.

<sup>18</sup> Korkein hallinto-oikeus, <https://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus.html>, katsottu 17.11.2021.

<sup>19</sup> Aer 2000, s. 148.

<sup>20</sup> Aer 2000, s. 155.

<sup>21</sup> Aer 2000, s. 156.

<sup>22</sup> Mäenpää 2011a, s. 329.

ajatuksena tutkielman tekemisessä on ollut kiinnostus hallintotoiminnan kehittämisestä suuntaan, jossa julkista valtaa käyttävät ja yksityiset asianosaiset tosiasiallisesti yhdessä osallistuisivat hallintoasian käsittelyyn. Katsotaan, millainen oikeustila on nyt ja voisiko kuulemisen toteutumista kehittää.

## 2 Kuulemisperiaate hallinnossa

### 2.1 Kuulemisen sääntelykehikko

Seuraavassa esitetyt keskeisimmät normit kuulemisen kannalta hallintomenettelyssä hallintolain mukaan jaotellaan kuuluvaksi yleisen hallinto-oikeuden alaan. Yleinen hallinto-oikeus sisältää julkisia viranomaisia koskevat yleiset säännökset, periaatteet ja doktriinit.<sup>23</sup>

EU-oikeudessa kuuleminen on keskeisempiä menettelyvaatimuksia ja se on määritelty EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa hyvän hallinnon keskeisiin tekijöihin.<sup>24</sup> Normihierarkiassa EU-oikeudella on etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Tämän etusijaperiaatteen Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) vahvisti vuonna 1964 päätöksessä *Costa v. Enel*.<sup>25</sup> EU:n asetukset ovat voimassa sellaisenaan ja direktiivit implementoidaan osaksi kansallista säädöstöä. EU-oikeuden etusijaa tehostaa yhdenmukaisen tulkinnan vaatimus, jonka mukaan viranomaisella on velvollisuus tulkita ja soveltaa kansallista lainsäädäntöä siten, että EU-oikeus toteutuu tehokkaasti ja sen tavoitteiden mukaisesti.<sup>26</sup>

Suomen perustuslailla on etusija muuhun lainsäädäntöön nähden. Tämä etusija on perustuslain 106 §:ssä, jonka mukaan, jos perustuslain säädös on tavalliseen lakiin nähden ilmeisessä ristiriidassa, on tuomioistuimen annettava etusija perustuslain säännökselle. Ilmeisyysvaatimus tarkoittaa, että ristiriidan on oltava selvä ja riidaton. Jos esimerkiksi perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan kantaa ja todennut, ettei ristiriitaa ole, lainsoveltaja ei voi kevyin perustein vedota ristiriitaan, koska ilmeisyysperuste puuttuu.<sup>27</sup> Tällaisia ristiriitoja harvoin ilmenee lain soveltamistilanteessa, koska normiristiriita pyritään poistamaan jo lain säätämisyksityksessä. Perustuslain tulkinta onkin suurelta osin arvopunnintaa.

Tärkeä hallintotoimintaa määrittävä säännös on PL 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Ensimmäinen virke ilmaisee oikeusvaltioperiaatteen. Tällä periaatteella

---

<sup>23</sup> Mäenpää 2017, s. 11.

<sup>24</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, asianosaisen kuuleminen; Kulla - Salminen 2021, s. 265.

<sup>25</sup> EUR-Lex 22.11.2021: Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuus.

<sup>26</sup> Mäenpää 2011b, s. 54.

<sup>27</sup> Finlex 22.11.2021: Lainkirjoittajan opas: 3.2 Perustuslain etusija.

julkisen vallan käyttäjä voi palauttaa vallankäytön oikeutuksen, toimivallan, eduskunnan säätämään lakiin. Tämä tarkoittaa myös sitä, että julkisen vallan käyttäjän toimivallan oikeutus pitää olla palautettavissa lakiin.<sup>28</sup> Velvollisuus kuulla asianosaista on julkisen vallan käyttöä rajoittava sääntö.<sup>29</sup>

Kuulemisen kannalta oleellinen pykälä on myös perustuslain oikeusturvaa käsittelevä 21 §:

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

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

Ensimmäisen pykälän mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Pykälän toisessa momentissa todetaan selväsanaisesti, että oikeus tulla kuulluksi turvataan lailla ja näin on hallintomenettelyn osalta tehty yleissäännöksellä hallintolain 34 §:ssä. Kuulemisperiaatteesta on erityislaeissa säännelty muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaissa, ympäristönsuojelulaissa, kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa ja lastensuojelulaissa.

Kuulemisperiaatteen merkitys on viime vuosina selvästi lisääntynyt erityisesti sen perustuslaintasoisen tunnustamisen vuoksi. Tuomioistuinten ja laillisuusvalvojien ratkaisuisissa on yhä useammin otettu kantaa kuulemisen tärkeyteen ja sen merkitykseen asianosaisten oikeusturvalle, myös euroopan ihmisoikeussopimuksen kuudennen artiklan (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) tulkintakäytännön myötä. Vaikka artikla koskeekin tuomioistuinmenettelyä, on se saanut aiempaa laajempaa huomiota myös hallintoviranomaisten toiminnassa.<sup>30</sup> Tämä on osa laajempaa perusoikeuksien painoarvon kasvun kehitystä oikeudellisessa ajattelussa ja systematiikassa viime vuosikymmenten aikana.

---

<sup>28</sup> Finlex 23.11.2021: Lainkirjoittajan opas: 2.4 Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus.

<sup>29</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 279.

<sup>30</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 283.



Kehityksen myötä säännöksiä sovellettaessa taustalla olevat perusoikeudet otetaan entistä tarkemmin huomioon.<sup>31</sup>

Tutkielmassa keskitytään hallintolain mukaiseen kuulemismenettelyyn ja siksi seuraavaksi esitetään HL:n soveltamisala 2 §:n 2 ja 3 momenteissa:

Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (*viranomainen*).

Tätä lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Hallintolain 4 §:ssä on ilmoitettu soveltamisalan rajoitukset:

Tätä lakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Lakia ei sovelleta myöskään sotilaskäskyihin eikä muihin tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin.

Tämän lain säännöksiä ei sovelleta ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan, ellei erikseen toisin säädetä.

## 2.2 Hyvä hallinto

Oikeus tulla kuulluksi kuuluu hyvän hallinnon takeisiin ja tästä perusoikeudesta on säädetty lailla. Perusoikeuden aseman hyvä hallinto sai vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa.<sup>32</sup> Hallintolaissa, kuten PL 21.2 §:ssä, on avattu hyvän hallinnon vaatimuksia. Hallintolain 2. luku, otsikoltaan “hyvän hallinnon perusteet” sisältää pykälät 6-10. Hallinnon oikeusperiaatteet ovat 6 §:ssä. Kuulemisperiaatteen katsotaan kuuluvan hyvän hallinnon periaatteen ytimeen ja olevan tärkeimpiä oikeussuojatakeita hallintoasian käsittelyssä.<sup>33</sup>

Hyvä hallinto perusoikeutena saa oikeusvaikutuksia jo sellaisenaan ja asianosainen voi edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hyvän hallinnon vaatimuksia, vaikka asiaa koskeva lainsäädäntö olisi puutteellista, epäselvää tai tulkinnanvaraista. Hyvän hallinnon

---

<sup>31</sup> Valtioneuvosto: Kaijus Ervastian kolumni, Perusoikeusvaikutukset – uusi näkökulma vaikutusten arviointiin.

<sup>32</sup> Mäenpää 2011b, s. 3.

<sup>33</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 283.

toteuttamiseen sen keskeisiltä osin asianosainen voi myös vedota oikeudellisesti tehokkaalla tavalla viranomaisen käytännön toiminnassa.<sup>34</sup>

Hyvä hallinto käsitteenä viittaa viranomaistoiminnalle asetettaviin menettelyllisiin vaatimuksiin.<sup>35</sup> Kuulemisen kommunikatiivisuuden sisältö on johdettavissa melko uusista hallintolain hyvän hallinnon vaatimuksista, kuten neuvonnasta, palveluperiaatteesta ja hyvän kielenkäytön vaatimuksesta.<sup>36</sup> Viranomaisen on hyvän hallinnon periaatteita noudattaen toimittava asiallisesti, mutta esimerkiksi hymyily tai asiakkaan viihdyttäminen eivät kuulu hyvän hallinnon toteuttamiseen.<sup>37</sup>

Jo mainitussa Euroopan Unionin perusoikeuskirjan artikla 41 säätelee oikeudesta hyvän hallintoon. Säännöksen voidaan sanoa konstitutionalisoivan hyvän hallinnon vaatimuksen EU:n hallintotoiminnassa.<sup>38</sup> Toisen kohdan ensimmäisessä alakohdassa näemme kuulemisen oikeutena.

1. Jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.

2. Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti:

- jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti.

*Mäenpään* mukaan nämä säännökset velvoittavat myös kansallisia viranomaisia ja tuomioistuimia, kun ne soveltavat EU-oikeutta, vaikka artiklan sanamuodon mukaan niitä sovellettaisiinkin vain EU:n toimielimissä.<sup>39</sup> Kuulemisperiaatetta onkin pitkään sovellettu periaatteena komission hallintomenettelyssä, osana oikeusvaltiollista menettelyä.<sup>40</sup> EU-oikeudellisessa hallintomenettelyssä, mikäli viranomainen käyttää lopullisessa päätöksessään

---

<sup>34</sup> Mäenpää 2011b, s. 6-7.

<sup>35</sup> Aer 2000, s. 80.

<sup>36</sup> Koivisto Oikeus 2007, s. 165.

<sup>37</sup> Hautamäki 2004, s. 84.

<sup>38</sup> Mäenpää 2017, s. 97.

<sup>39</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, Oikeus hyvään hallintoon.

<sup>40</sup> Mäenpää 2011a, s. 329.

tietoja, joista asianosainen ei ole voinut esittää näkemyksiään, loukkaa tällainen menettely asianosaisen puolustautumisoikeutta ja voi johtaa päätöksen pätemättömyyteen.<sup>41</sup>

### 2.3 Hallintokuulemisen kehitys ja filosofia

Ennen hallintomenettelylain voimaantuloa vuonna 1982 asianosaisen kuulemisesta ei ollut säädelty yleisluontoisesti ja sääntely oli oikeuskäytännön ja yksittäisten erityissäännösten varassa. Nämä erityissäännökset koskivat lähinnä hallintoasioita, joista oli valitusoikeus.<sup>42</sup> Hallintomenettelylain 15 §:ssä säädettiin asianosaisen kuulemisesta ja hallintolain 34 § pohjautuu keskeisiltä osin tähän pykälään.

Hallintomenettelyssä asianosaisen kuuleminen korostaa ennakkollista oikeussuojaa, joka palvelee ensi sijassa hallintopäätöksen tekemistä.<sup>43</sup> Hallintolain kuulemissäännökset ovat kirjoitettu viranomaista velvoittavaan muotoon. Kuulemismenettelyn toteuttaminen ei vielä takaa, että viranomaisen ottaisi asianosaisen näkökannan huomioon asiassa.

Menettelykäytäntöjen noudattaminen ei vielä toteuta sitä, että kuuleminen sen todellisessa tarkoituksessa toteutuisi. Tämä asettaa kuulemisen kriittisen tutkinnan kohteeksi, sillä kuulemisella ei ole merkitystä, jos se on viranomaisessa rutiinitoimenpide, jolla ei ole todellista vaikutusta asian käsittelyssä ja ratkaisussa.

Se, että asianosainen on esittänyt mielipiteitään kuulemisessa ei kuitenkaan velvoita viranomaista tietynlaiseen ratkaisuun. Vaikka asian totuudenmukainen selvittäminen on sekä viranomaisen, että asianosaisen etu, on huomattava, että menettely ei perustu kaksiasianosaisuutele, vaan viranomaisen arvioi kuulemisen sisällön merkitystä.<sup>44</sup> *Aerin* mukaan kuulemisvelvollisuuden oikeudellinen korostuminen kielii siitä, että viranomaisilla ei ole halua ottaa asianosaisiin oma-aloitteisesti yhteyttä hallintopäätöstä valmisteltaessa.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Mäenpää 2011a, s. 332.

<sup>42</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 283.

<sup>43</sup> Aer 2000, s. 79; Kulla – Salminen 2021, s. 279.

<sup>44</sup> Koivisto Oikeus 2007, s. 168.

<sup>45</sup> Aer 2000, s. 79.

Asianosaiselle kuuleminen on aktiivinen oikeus erotuksena passiivisesta oikeudesta, joka ei vaadi yleensä aktiivisia toimia yksityiseltä toteutuakseen.<sup>46</sup>

Hallinto-oikeudellinen suhde voidaan määritellä julkishallinnon ja yksityisen väliseksi oikeussuhteeksi. Viranomaisen aloitteesta tällaiset oikeussuhteet ovat sisällöltään pääsääntöisesti velvoittavia tai rajoittavia ja tällaisen oikeussuhteen perustaminen edellyttää periaatteessa aina asianosaisen kuulemista.<sup>47</sup> Kuulemisperiaate antaa yksityiselle oikeussuojaa, koska yksityinen on julkiseen valtaan nähden alisteisessa asemassa. Kuulemisperiaatteesta huolimatta asianosaisella ja viranomaisella ei ole tasa-arvoista suhdetta, koska viranomainen tekee päätökset, mutta hallinto-oikeudellisessa doktriinissa on entistä enemmän korostettu molemminpuolista vuorovaikutussuhdetta.<sup>48</sup> Myös hallintosopimuksen käsittelyn yhteydessä on noudatettava asianosaisen kuulemista koskevia säännöksiä.<sup>49</sup>

Kuulemisen menettelysäännösten tarkoituksena on varmistaa, että hallinnollinen päätöksenteko on sisällöllisesti asianmukaista eli asiaa on riittävästi selvitetty.<sup>50</sup> Kuulematta jättäminen katsotaan merkittäväksi menettelyvirheeksi, joka voi johtaa päätöksen kumoamiseen.<sup>51</sup> Oikeussuojan tarve ei kuitenkaan välttämättä riipu siitä, onko menettelymuotoja noudatettu, vaan päätös voi olla lainmukainen ja kansalaista tyydyttävä, vaikka viranomainen olisi laiminlyönyt menettelymuotojen noudattamisen.<sup>52</sup> Lainvoimainen hallintopäätös voidaan kuitenkin poistaa tai purkaa kuulemisvirheen vuoksi osittain tai kokonaan muutoksenhaussa tai ylimääräisin muutoksenhakekeinoin.<sup>53</sup>

*Mäenpään* mukaan asianosaisen kuulemisella hallintoasiaa käsiteltäessä on neljä perustehtävää. Ensinnäkin kuulemisella taataan asianosaisen oikeusturva pääsääntöisesti

---

<sup>46</sup> Mäenpää 2011b, s. 16.

<sup>47</sup> Mäenpää 2011b, s. 12.

<sup>48</sup> Aer 2000, s. 55.

<sup>49</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemisen sisältö ja kohde.

<sup>50</sup> Aer 2000, s. 78.

<sup>51</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 284.

<sup>52</sup> Aer 2000, s. 78

<sup>53</sup> Mäenpää 2011b, s. 149-150.

varaamalla oikeus tulla kuulluksi (*oikeusturva*). Toiseksi kuulemisoikeudella turvataan päätöksen tasapuolisuus, niin että asianosaisella on mahdollisuus saada periaatteessa täysin sama informaatio, joka on viranomaisen käytettävissä. Tiedollista tasapuolisuutta asian käsittelyssä vahvistaa erityisesti asianosaisjulkisuus, joka oikeuttaa asianosaisen saamaan tiedon myös asiakirjoista, jotka eivät ole julkisia (*tasapuolisuus*). Kolmanneksi, kun asianosainen voi kuulemisen yhteydessä esittää selvitystä, joka muuten ei olisi viranomaisen tiedossa tai käytettävissä, toimii kuuleminen asian selvityskeinona. Asianosaisella on kuulemisen yhteydessä oikeus tuoda esiin mitä tahansa selvitystä, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun (*selvityskeino*). Neljänneksi kuulemisinstituutio kokonaisuudessaan tukee asian käsittelyn vuorovaikutteisuutta koska asianosaisen mielipiteellä ja kannanotoilla on käsittelyn ja ratkaisun kannalta merkitystä (*vuorovaikutteisuus*).<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, asianosaisen kuulemisen tavoitteet ks. myös HE 72/2002 vp, s. 88-89: ”Kuulluksi tulemisen oikeutta on perinteisesti pidetty oikeusturvaa edistävänä periaatteena. Tämän ohella kuulemisen on katsottu korostavan asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta. Asianosaisen kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Näin kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta.”

### 3 Viranomaisen velvollisuus kuulla asianosaista hallintolain mukaan

#### 3.1 Kuuleminen pääsääntönä

##### 3.1.1 Kuuleminen oikeutena ja velvollisuutena

Hallintolain ensimmäinen momentti sisältää yleissäännöksen ja toisessa momentissa on lueteltu poikkeuksia, jolloin pääsäännöstä, eli asianosaisten kuulemisesta, voidaan poiketa. Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan ”Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.”

Velvollisuus kuulla asianosaista on riippumaton ratkaisun luonteesta tai lopputuloksesta.<sup>55</sup> Viranomaisen kuulemisvelvollisuus katsotaan kuitenkin täytetyksi, kun viranomainen tai muu julkista tehtävää hoitava taho varaa asianosaiselle tilaisuuden tulla kuulluksi.<sup>56</sup>

Kuulemissäännöksellä asianosaiselle annetaan oikeus, ei velvollisuutta, eikä viranomainen ole vastuussa, että asianosainen käyttää oikeuttaan. Lähtökohtana on, että viranomainen ei omaan harkintaansa perustuen voi jättää asianosaista kuulematta. Säännös on kirjoitettu yksinkertaiseen, viranomaista velvoittavaan muotoon. Välitöntä merkitystä kuulemisvelvoitteen toteuttamisen kannalta ei ole myöskään sillä, onko päätös myönteinen vai kielteinen, edunsoova vai rajoittava. Vaikka päätöksen oikeudellisena perusteena oleva säännös olisi väljä ja laajan harkintavallan määrittelevä, on lähtökohtaisesti asianosaista kuultava.<sup>57</sup>

##### 3.1.2 Asianosaisuus

Asianosaisten kuulemista tutkittaessa on keskeistä selvittää, kuka voi olla asianosainen. Asianosaiskelpoisuus on kaikilla luonnollisilla henkilöillä. Asianosaisuuden lyhyt määritelmä löytyy hallintolain 11 §:stä: ”Hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.” Säännös on kirjoitettu väljän yleislausekkeen muotoon, jotta se

---

<sup>55</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemisen sisältö ja kohde.

<sup>56</sup> Husa – Pohjolainen 2002, s. 233.

<sup>57</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemisen sisältö ja kohde.

tarjoaisi lainsoveltajalle riittävän laajan tapauskohtaisen harkintavallan.<sup>58</sup> Asianosaisuutta arvioidaan objektiivisesti, ei henkilön subjektiivisen käsityksen kautta.<sup>59</sup>

Asianosaisaseman perusteena oleva *etu* on kyseessä esimerkiksi asiassa, joka koskee taloudellista etuutta kuten sosiaalisia etuja, tukia ja avustuksia. Asia koskee *oikeutta*, kun kysymys on esimerkiksi hallintoluvasta, kuten ympäristöluvasta; opiskelupaikasta tai asiakirjan julkisuudesta. *Velvoitteita* tai rajoituksia voivat olla esimerkiksi toiminnan kieltäminen tai luvan peruutus.<sup>60</sup> Asianosaisen oikeuden, edun ja velvollisuuden määrittely ei voi olla täysin yksiselitteistä, sillä on pohjimmiltaan arvioitava, millaisia intressejä suojataan. Yleisesti ottaen oikeusjärjestyksellä suojataan yleisesti arvostettuja intressiobjekteja.

*Mäenpään* mukaan asianosaisuus määrittyy lähinnä tehtävän päätöksen vaikutusten perusteella. Tämä johtuu siitä, että asianosainen on yleensä se, jonka oikeusasemaan päätös vaikuttaa. Kuitenkaan päätöksen lopputulos ja vaikutukset eivät ole kuulemisvaiheessa vielä täysin varmoja. Asianosaisasema määriytyy näin ollen lähinnä päätöksen todennäköisten ja reaalisten vaikutusten mukaan. Myös asian vireillepanija on käsittelyssä asianosainen. Asianosaisia voi olla monia saman asian käsittelyssä.<sup>61</sup> Hallintolain säätämismuutoksissa asianosaisuuden määritelmää luotaessa kiinnitettiin huomioita siihen, että kuulemistarve ja asianosaispiiri saattaa olla laajempi hallintomenettelyssä kuin hallintolainkäyttöasiassa.<sup>62</sup>

Intressiperusteisen asianosaisuuden edellytyksiä joudutaan arvioimaan erilaisissa lupa- ja hakemusasioissa, esimerkiksi elinkeinolupa-asioissa. Kilpailevalla yrityksellä saattaa olla oikeudellinen intressi osallistua tällaiseen menettelyyn. Mikäli asia ja selvitykset eivät vaikuta suoraan toisen hakijan asemaan tai oloihin, kuulemisvelvollisuutta ei ole.<sup>63</sup> Hakemusasiassa voi olla tulkinnanvaraista, onko kilpaileva hakija asianosaisasemassa toisiinkin kilpaileviin hakemuksiin ja heidän hakemuksiinsa. Pelkästään kilpailuasema ei vielä muodosta itsessään asianosaisasemaa, tai se, että hakemukset käsitellään tai voidaan käsitellä yhdessä.

---

<sup>58</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 152.

<sup>59</sup> Aer 2000, s. 87.

<sup>60</sup> Mäenpää 2011b, s. 127.

<sup>61</sup> Mäenpää 2021, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, asianosainen kuulemisessa.

<sup>62</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 286.

<sup>63</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 283.

Ensimmäisen momentin sanamuoto kuitenkin viittaa siihen, että asianosaisia olisi kuultava toistensa vaatimuksista.<sup>64</sup>

*Kulla ja Salminen* tekevät johtopäätöksen, että asianosaisaseman edellytyksiä ei voida erillään arvioida kuulemisen sääntelystä, eikä asianosaisuus voi säännönmukaisesti rajautua pelkästään hakemustyyppikohtaisesti. Hakemuskohaisuutta voidaan kuitenkin pitää lähtökohtana tilanteissa, joissa hakemus ei suoraan koske muita hakijoita. Asianosaisuuden ulottuvuutta on arvioitava tapauskohtaisesti erikseen kiinnittämällä erityisesti huomioita oikeussuojan tarpeeseen ja sen toteutumiseen.<sup>65</sup> Nyrkkisääntönä asiassa on, että asianosaispiirin ulottuvuutta arvioidaan ennemmin laajentavasti kuin kaventavasti.

Julkisyhteisö voi olla asianosainen hallintomenettelyssä esimerkiksi luvanhakijana. Kuitenkin on poikkeuksellista, että yksittäinen viranomainen olisi tällaisessa asemassa.<sup>66</sup> Viranomaisen kuulemisesta on runsaasti erityissäännöksiä, mutta asiallisesti niissä on kyse ennemminkin HL 32 §:n mukaisesta lakimääräisestä selvityspyynnöstä kuin asianosaisen kuulemisesta.

Asianosaisen kuulemisesta on erotettava niin sanottu yleinen kuuleminen, jonka tehtävänä on edistää hallinnon avoimuutta ja ihmisten mahdollisuutta suoraan vaikuttaa julkisen vallan käyttöön. Tällaisesta yleisestä kuulemisesta on säädetty useissa erityislaeissa.<sup>67</sup> Yleinen tai kollektiivinen intressi ei yleensä voi tuottaa asianosaisasemaa, koska asianosaiselta pääosin edellytetään jotain henkilökohtaista tai toimintaan sidottua oikeudellista intressiä asiaan. Näin ollen esimerkiksi kansalaisjärjestöillä ei ole asianosaisasemaa vain sillä perusteella, että ne toimivat asiaan liittyvällä toimialalla tai vaalivat etua alalla, josta asiassa on kyse. Kuitenkin muualla lainsäädännössä voidaan säätää järjestöjen ja muiden toimijoiden puhevallasta ja asianosaisasemasta toisin.<sup>68</sup> Esimerkki asianosaisen kuulemisesta ja yleisestä kuulemisesta samassa pykälässä on luonnonsuojelulain 8 §:n 2 momentissa. Toisen momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ”Luonnonsuojeluohjelmaa laadittaessa on niille, joiden etua tai oikeutta asia koskee, varattava tilaisuus tulla kuulluiksi.” Samana momentin jälkimmäisen virkkeen

---

<sup>64</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 284.

<sup>65</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 284.

<sup>66</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 285.

<sup>67</sup> Husa – Pohjolainen 2002, s. 233.

<sup>68</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 160.



mukaan “Luonnonsuojeluohjelman laatimisen käynnistyessä ympäristöministeriön on tiedotettava asiasta sillä tavoin, että luodaan edellytykset asiasta käytävälle julkiselle keskustelulle.” Ensimmäinen virke koskee asianosaisen kuulemista ja jälkimmäinen niin sanottua yleistä kuulemista.

Niin sanottuun yleiseen kuulemiseen liittyy myös PL 2.2 § ja PL 14.4 §. PL 2.2 §:n mukaan “Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.” PL 14.4 §:n mukaan ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.”

Asianosaisuudesta on erityissäännöksissä hallintolaista poikkeavia määritelmiä, joilla asianosaispiiriä yleensä on tarkennettu. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa 133 §:n mukaan rakennuslupahankkeesta on kuultava naapuria, jolla tarkoitetaan viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa ja haltijaa.

### 3.1.3 Kuulemisen kohde

Kuulemisen kohteena ovat lähinnä tehtävän ratkaisun asialliset perusteet ja tosiseikat. Päätöksenteossa sovellettavat säännökset eivät kuitenkaan ole kuulemisen piirissä. Kuulemistilanteessa viranomaisen tulee selvittää asianosaiselle, millaisiin toimenpiteisiin asiassa ollaan ryhtymässä, koska kuulemisessa kohteena on selvitysten lisäksi myös käsiteltävä asia.<sup>69</sup> Kuulemisvelvoitetta ei kuitenkaan voida käsittää niin laajaksi, että viranomaisen olisi sidottu tekemään vain ratkaisun, jonka sisällöllisistä yksityiskohdista asianosaista on kuultu.<sup>70</sup>

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi on avattu, mitä tarkoitetaan ensimmäisen momentin mukaisella selityksellä, jonka asianosainen voi antaa vaatimuksista ja selvityksistä. Sen mukaan selityksellä tarkoitetaan asianosaisen kuulemistilanteessa antamaa vastausta. Se voi sisältää asianosaisen tahdonilmaisun, joko vaatimuksen tai suostumuksen, sekä asiaan liittyvää selvitystä. Lisäksi selitys voi sisältää vastavaatimuksen asiassa aiemmin tehtyyn

---

<sup>69</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 287.

<sup>70</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemisen sisältö ja kohde, kuulemisen kohde.

vaatimukseen.<sup>71</sup> *Mäenpään* mukaan selityksellä tarkoitetaan ”mitä tahansa asianosaisen kuulemisen yhteydessä esittämää omaa selvitystä, vaatimusta tai asiassa esitetyn selvityksen arviointia.”<sup>72</sup>

Vaatimukset voidaan jakaa yksityisen vireillepanemiin ja viranomaisaloitteisiin. Yleensä vaatimukset ovat yksityisen viranomaiseen kohdistamia tahdonilmaisuja, joiden tarkoituksena on saada viranomaisen ryhtymään tiettyyn toimeen.<sup>73</sup> Vaatimukset voivat olla myös muiden menettelyssä mukana olevien asianosaisten tekemiä.<sup>74</sup> Viranomaisaloitteisissa asioissa vaatimukset ovat yleensä hallintoelimen esittämiä vaatimuksia tai kannanottoja, esimerkiksi viranomaisen vaatimuksia asianosaiselle maksuvelvollisuudesta tai muusta hallinnollisesta seuraamuksesta.<sup>75</sup> Kuulemisen kohteena on usein vaatimus, johon ryhtymistä viranomaisen valmistelevasti käsittelee. Jos tällaisen toimenpiteen edellytyksenä on muita toimia, on asianosaiselle annettava tilaisuus tulla kuulluksi myös näistä toimista. Asianosaiselle on ennen kuulemistä etukäteen annettava tiedoksi viranomaisen vaatimukset, jotka häneen kohdistuvat.<sup>76</sup>

Selvitykset ovat viranomaisen haltuun valmistelun yhteydessä kertyneitä asiakirjoja asian tosiseikoista ja tosiasiallisista perusteista, joihin luetaan mukaan todisteet.<sup>77</sup> Nämä selvityksen kohteena olevat tosiseikat tai todisteet voivat olla kenen tahansa esittämiä, siis viranomaisen, asianosaisen tai ulkopuolisen.<sup>78</sup> Selvityksiä asianosaiset antavat viranomaiselle pääasiassa hakemusvaiheessa, mutta myös myöhemmin kuulemisen yhteydessä. Asianosaiselle on annettava kuulemismahdollisuus kaikista selvityksistä.<sup>79</sup> Viranomaisen voi myös itse laatia asiaa koskevia selvityksiä ja hankkia niitä. Viranomaisen voi selvityksiä hankkiessaan kuulla

---

<sup>71</sup> HE 72/2002 vp, s. 88.

<sup>72</sup> *Mäenpää*, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemisen sisältö ja kohde, asianosaisen selitys.

<sup>73</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 285.

<sup>74</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 286.

<sup>75</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 285.

<sup>76</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 286-287.

<sup>77</sup> Tieteen termipankki 9.4.2021: Oikeustiede: kuuleminen hallintomenettelyssä.

<sup>78</sup> *Mäenpää*, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemisen sisältö ja kohde, kuulemisen kohde.

<sup>79</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 288.

muitakin kuin asianosaisia.<sup>80</sup> EU-oikeudessa asianosaisen selvitykset on otettava päätöksenteossa huomioon, jos niillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta, mutta muuten viranomaisen ei ole sidottu kantoihin, joita asianosainen esittää.<sup>81</sup>

Kuultavalle on esitettävä riittävän laajasti muiden asiassa esittämät vaatimukset ja selvitykset. Esimerkiksi yrittäjän on saatava tietää, millä perusteella viranomaisen aikoo vaatia hänen elinkeinolupansa peruuttamista ja mitä selvitystä sillä on tällaisen vaatimuksen tueksi. Kuultavalle asianosaiselle on myös tarjottava mahdollisuus kommentoida vaatimusta ja selvityksiä sekä esittää selvitykset, jotka tukevat hänen omaa kantaansa. Asianosainen voi myös yleisemmin lausua esitettyjen seikkojen ja olosuhteiden paikkansapitävyydestä.<sup>82</sup>

Yleisenä lähtökohtana voidaan pitää, että viranomaisella on velvollisuus esittää asianosaiselle kaikki asiaan mahdollisesti vaikuttavat asiakirjat. Tätä vaikutusmahdollisuutta on tulkittava väljästi, niin että siihen sisältyy myös asiakirjat, joiden vaikutusta asiaan voidaan pitää epätodennäköisenä.<sup>83</sup> HL 34 §:n ensimmäisen momentin mukaan, jos asiakirja *saattaa vaikuttaa* asian ratkaisuun, on asianosaisella lähtökohtaisesti oikeus tutustua siihen. Asiakirjan ei lähtökohtaisesti tarvitse myöskään olla julkinen, että asianosaisella on oikeus tutustua siihen. Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan ”Hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.” Tähän on kuitenkin useita poikkeuksia saman pykälän seuraavissa momenteissa.

Asianosaisella on tiedonsaantioikeus myös asiassa suullisesti esitettyihin seikkoihin. Hallintolain 42 §:n mukaan ”Tiedot suullisesti esitetystä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä. Sama koskee henkilörekisteristä saatua tietoa.” Hallintolain 38 §:n mukaisesta katselmuksesta on

---

<sup>80</sup> Husa – Pohjolainen 2002, s. 234.

<sup>81</sup> Mäenpää 2011a, s. 332.

<sup>82</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemisen sisältö ja kohde, kuulemisen kohde.

<sup>83</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemisen sisältö ja kohde, kuulemisen kohde.

laadittava pöytäkirja ja 39 §:n mukaisesta tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus. Asianosaisella on tiedonsaantioikeus näihin asiakirjoihin.

HL 34 §:n mukaan asianosaiselle on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Käytännössä asianosaisen kannanotto kohdistuu lähinnä asiassa tehtävään ratkaisuun. Mielipiteenään asianosainen voi esittää esimerkiksi, että viranomaisen tai toisen asianosaisen vaatimus tulisi hyväksyä tai hylätä. Mielipide voi sisältää myös kannanoton, esimerkiksi että esitetty selvitys on riittämätöntä tai virheellistä taikka että viranomaisella ei ole toimivaltaa käsitellä asiaa. Asianosainen voi itse päättää mielipiteensä sisällöstä ja esittää kuulemisessa näkemyksensä myös valmisteltavan toimen lainmukaisuudesta.<sup>84</sup> Kuulemisvelvollisuuden täyttymistä on arvioitu selvityskeskisesti, mutta asianosaisen oikeussuojan kannalta on tärkeää, että hän voi ottaa kantaa myös esimerkiksi asian lainmukaisuuteen.<sup>85</sup>

### 3.2 Poikkeukset asianosaisen kuulemisesta

Hallintolain 34 §:n 2 momentti sisältää viisi kohtaa, jolloin kuulemisesta voidaan poiketa:

Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos:

- 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;
- 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista;
- 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä;
- 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai
- 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta toinen momentti rajaa kuulemisvelvollisuuden alaa ja auttaa hahmottamaan sen rajoja. Kuulemisvelvollisuudesta poikkeamiselle on kaksi pääasiallista syytä: 1) oikeussuojan vähäinen tarve ja 2) julkisen edun vaatimus, joka

---

<sup>84</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemisen sisältö ja kohde, asianosaisen mielipide; Kulla – Salminen 2021, s. 285-286.

<sup>85</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 286.

painottaa hallinnon tehokkuutta.<sup>86</sup> Hallituksen esityksen mukaan poikkeussäännösten soveltamisalaa tulee tarkastella erityisesti hyvän hallinnon vaatimusten kannalta. Oikeus tulla kuulluksi omassa asiassa on yksi hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteita, jotka mainitaan perustuslain 21 §:ssä ja edellytetään turvattavan lailla. Lähtökohtaisesti kuulluksi tulemisen oikeus koskee kaikkia sellaisia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä.<sup>87</sup> Viranomaisen voi kuitenkin harkintansa mukaan kuulla asianosaista, vaikka asia kuuluisikin toisen momentin poikkeuksien alaan eikä viranomaisella olisi suoranaista velvollisuutta kuulemisen järjestämiseen. Sen sijaan poikkeusperusteita ei voida tulkinnalla laajentaa.<sup>88</sup>

1) Vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana

Tällaisissa tapauksissa asianosaisen oikeusturva ei oleellisesti vaarannu, vaikka kuulemismahdollisuutta ei annettaisi asianosaiselle.<sup>89</sup> Esimerkiksi hakemusta ei ole jätetty määrääjässä tai hakemus on lähetetty postitse, kun laissa edellytetään henkilökohtaista vireillepanoa. Myönteisen ratkaisun ehdottomana edellytyksenä olevan seikan täyttymättä jääminen puoltaa sitä, että hakemus hylätään suoraan.<sup>90</sup> Kuulemista ei järjestetä, koska vaatimusta ei oteta käsittelyyn. Jos ehto, joka on ehdoton edellytys käsittelylle, ei täyty asian käsittelemiseksi, ei asianosaista ole myöskään syytä kuulla vaatimuksen suorasta hylkäämisestä ilman käsittelyä.

2) Asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista

Palvelussuhteeseen ottamisella tarkoitetaan henkilön nimittämistä virkaan tai virkasuhteeseen ja työsuhteeseen. Vapaaehtoiseen koulutukseen ottaminen tarkoittaa päätöksentekoa koulutuspaikasta oppivelvollisuuden päättymisen jälkeiseen koulutukseen. Tällaisia koulutuspaikkoja ovat muun muassa lukio, ammattioppilaitos, yliopisto tai ammattikorkeakoulu. Vapaaehtoiseen koulutukseen ottamisen ratkaisu perustuu yleensä

---

<sup>86</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 289.

<sup>87</sup> HE 72/2002 vp, s. 88-89.

<sup>88</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 275.

<sup>89</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, poikkeukset asianosaisen kuulemisesta.

<sup>90</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 289; Kulla – Salminen 2021, s. 290.

pääsykokeeseen tai muuhun koulutussuorituksen arviointiin. Pääasiallisen syynä poikkeuskohtaan on kuulemisen vaikeus. Kuuleminen ei kohdistu mainittuihin tilanteisiin luontevasti, se voi olla hankalaa eikä siihen ole yleensä edes tarvetta.<sup>91</sup>

3) Asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä

Tämän poikkeuskohdan alaisten asioiden kohdalla poiketaan kuulemisesta yleensä taloudellisesta syystä.<sup>92</sup> Tällaisen arvion tekemisestä voi olla kyse esimerkiksi avustus- tai apurahahakemuksen käsittelyssä tai etuuden myöntämisessä. Kuitenkin sosiaali- ja terveystaloudelliset on toteutettava asiakasta kuullen ja yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, vaikka tällaisiin sisältyykin usein hakijan ominaisuuksien arviointia.<sup>93</sup> Mikäli ratkaisun pääasialliseksi perusteeksi on otettava muita seikkoja, kuin hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämiseen liittyviä, kuulemisesta ei voida poiketa.<sup>94</sup> Kolmannen poikkeuskohdan merkitys on lähinnä turvata hallinnon toimivuutta.<sup>95</sup>

4) Kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle

Eräät kielto- ja sietämispäätökset edellyttävät välitöntä voimaantuloa eikä asianosaiselle anneta mahdollisuutta omilla toimillaan haitata tai estää tavoiteltua asiantilaa toteutumasta.<sup>96</sup> Neljäs poikkeuskohta on jaettavissa kahteen pääperusteluun.

Ensimmäisen perustelun mukaan kuulemisesta voidaan poiketa, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen. Tällainen tilanne saattaa syntyä, kun valmistellaan kiireellistä toimenpidettä, kuten kiireellistä huostaanottoa, yllätystarkastusta tai rakennuksen suojelemista koskevaa päätöstä. Oleellista tällaisessa tilanteessa on, että on

---

<sup>91</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, poikkeukset asianosaisen kuulemisesta; Kulla – Salminen 2021, s. 290.

<sup>92</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 290.

<sup>93</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, poikkeukset asianosaisen kuulemisesta.

<sup>94</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 290.

<sup>95</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 290.

<sup>96</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 290-291.

aihetta olettaa asianosaisen pyrkivän vaikeuttamaan omilla toimillaan päätöksen toteuttamista. Ehdotonta varmuutta ei kuitenkaan vaadita siitä, että tällainen päätöksen toteuttamiseen kohdistuva vaara toteutuisi.<sup>97</sup>

Hallituksen esityksen mukaan oikeuskäytännössä asianosaisen kuulematta jättämistä on pidetty perusteltuna silloin, kun asianosaisen aiemmista toimista tai tulevan päätöksen sisällöstä perustellusti voidaan päätellä asianosaisen pyrkivän toimillaan estämään tai vaikeuttamaan päätöksen tekemistä. Esimerkkeinä tällaisesta toiminnasta hallituksen esityksessä on mainittu aineiston tuhoaminen, piileskeleminen tai päätöksen kohteena olevan omaisuuden tuhoaminen taikka hävittäminen.<sup>98</sup> Tällaisia poikkeustapauksia ovat esimerkiksi erilaiset rauhoitus- ja suojelutilanteet sekä maastapoistumiskiellot.<sup>99</sup>

Toisen pääperustelun mukaan kuulemisesta voidaan poiketa, jos kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle. Poikkeusperusteella turvataan mahdollisuutta vedota tärkeään yksityiseen tai julkiseen etuun menettelyn nopeuttamiseksi. Tyypillisiä esimerkkejä ovat tilanteet, joissa viranomaisen käsittelee päätöstä, jolla estetään tartuntataudin leviäminen, kielletään vaarallisen tuotteen tai laitteen myynti ja käyttö taikka jonka kohteena on ympäristönsuojeluasialia.<sup>100</sup>

Ajankohtaisia esimerkkejä tähän liittyen löytyy COVID-19 koronaviruksen aiheuttamista suojelutoimista. Lapin aluehallintovirasto määräsi tartuntatautilain 15 §:n nojalla sen toimialueen kunnat järjestämään terveystarkastuksen kaikille henkilöille, jotka tulevat maahan niiden alueella sijaitsevien rajanylityspaikkojen kautta sekä Lapin sairaanhoitopiirin järjestämään terveystarkastuksen kaikille henkilöille, jotka tulevat maahan alueella sijaitsevien rajanylityspaikkojen kautta. Päätöksessä vedotaan tähän neljännen kohdan poikkeusperusteeseen, josta syystä kuulemista ei ole toimitettu.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, poikkeukset asianosaisen kuulemisesta.

<sup>98</sup> HE 72/2002 vp, s. 90.

<sup>99</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 291.

<sup>100</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, poikkeukset asianosaisen kuulemisesta.

<sup>101</sup> LAAVI/328/2021, s. 1.

Kuulemista ei voida neljännen kohdan perusteella jättää suorittamatta vain siksi, että asiaa pidetään kiireellisenä tai se on ratkaistava määräajassa ilman muuta oikeutusta, jolla luovutaan asianosaisen kuulemisesta.<sup>102</sup> Soveltaminen edellyttää usein perusoikeuksiin nojautuvaa intressipunnintaa ja arviossa on otettava huomioon päätöksen merkitys asianosaisen kannalta.<sup>103</sup>

- 5) Hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta

Myös viides kohta voidaan jakaa kahteen perusteeseen. Ensinnäkin, jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, ei asianosaista tarvitse kuulla. Tällaisessa tapauksessa oikeusturva ei yleensä edellytä ainoan asianosaisen kuulemista ennen asian ratkaisemista. Variaatio tällaisesta tapauksesta on, kun asian vireille panijan vaatimus hyväksytään. Jos tällainen vaatimus hyväksytään, mutta siihen lisätään rajoittavia tai velvoittavia ehtoja tai vaatimus hyväksytään vain osittain, tulee asianosaista kuulla ennen päätöksen tekemistä.<sup>104</sup>

Toinen peruste on, että kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Muusta syystä kuuleminen voi olla ilmeisen tarpeetonta vain, jos on selvää, että kuuleminen ei voi vaikuttaa asianosaisen oikeusturvaan eikä se voi tuoda lisäselvitystä asiaan.<sup>105</sup> Tällainen tulee kyseeseen lähinnä tilanteessa, jossa vastustetaan viranomaiselle tehdyn hakemuksen hyväksymistä esittämättä samalla mitään asian ratkaisemiseen vaikuttavaa selvitystä; tai sekä asianosaisten esittämä, että viranomaisen hankkima ja saama selvitys tukevat vaatimuksen hylkäämistä.<sup>106</sup> Hakemuksen myöhästyminen on myös peruste kuulematta jättämiselle.<sup>107</sup>

---

<sup>102</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, poikkeukset asianosaisen kuulemisesta; Kulla – Salminen 2021, s. 291.

<sup>103</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 291.

<sup>104</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 293; Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, poikkeukset asianosaisen kuulemisesta.

<sup>105</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, poikkeukset asianosaisen kuulemisesta.

<sup>106</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, poikkeukset asianosaisen kuulemisesta.

<sup>107</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 291.



Tätä ”kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta” -perustetta voidaan nimittää myös kuulemisesta poikkeamisen yleislausekkeeksi. Kuuleminen voi olla ilmeisen tarpeetonta esimerkiksi, jos asian käsittely on vain kaavamaista tai teknistä taikka esitetyillä asiakirjoilla ei ole yhteyttä käsiteltävään asiaan tai siinä esitettyihin vaatimuksiin ja väitteisiin.

Kuuleminen saattaa olla tarpeetonta myös siitä syystä, että se on asianmukaisesti toteutettu jo aikaisemmassa menettelyvaiheessa eikä asiassa ole esitetty mitään uutta selvitystä tai uusia vaatimuksia.<sup>108</sup> Tarpeettomuuden arvioinnissa on annettava sija myös asianosaisen näkemykselle siitä, ovatko selvitykset asiaan vaikuttavia.<sup>109</sup>

### 3.3 Kuulemismenettely

Asianosaisella on oltava oikeus tulla kuulluksi riittäväällä laajuudella ratkaisuun vaikuttavasta aineistosta. Kuuleminen ei saa olla pelkkä muodollisuus, vaan kuultavalle on varattava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Tämän toteutumiseksi kuulemisen tulee olla laadultaan sekä laajuudeltaan riittävän tehokasta ja kattavaa.<sup>110</sup> HL 31.1 §:n mukaan ”Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.”

Kuulemismenettelystä hallintomenettelyssä on säädetty tiettyä asiaryhmää koskevien asioiden käsittelystä tarkemmin erityislaeissa, kuten kilpailulaissa ja maankäyttö- ja rakennuslaissa.<sup>111</sup> Viranomaisen tai hallintosopimuksella hallintotehtävää hoitavan on järjestettävä ja toimitettava kuuleminen, eikä sitä voi antaa asianosaiselle tai muulle taholle suoritettavaksi.<sup>112</sup> Se, että asianosainen on ollut kuultavana jossakin aiemmassa menettelyvaiheessa, ei välttämättä ole riittävää, jos asia tulee toisessa viranomaisessa ratkaistavaksi.<sup>113</sup>

---

<sup>108</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, poikkeukset asianosaisen kuulemisesta.

<sup>109</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 292.

<sup>110</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 287; Kulla – Salminen 2021, s. 292–293; Huhtanen Oikeus 2021, s. 89.

<sup>111</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 293; KilpailuL 38.4 § sekä Maankäyttö- ja rakennusL 62-67 §.

<sup>112</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemismenettely, viranomaisen menettelyvelvollisuudet.

<sup>113</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemisen sisältö ja kohde, asianosaisen selitys.

Kuulemismenettely voidaan jakaa kahteen päävaiheeseen. Ensimmäiseen vaiheeseen voidaan lukea viranomaisen lähettämä kuulemisilmoitus asianosaiselle ja tähän liittyvät tietojen antaminen ja hankkiminen. Toisessa vaiheessa on asianosaisen selityksen antaminen.<sup>114</sup>

Kuulemisprosessi alkaa sillä, että viranomainen antaa asianosaiselle kuulemisilmoituksen, jossa tälle varataan HL 34 §:n 1 momentin sanamuodon mukaisesti ”tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun”. Kuulemisilmoitus voidaan lähettää kirjeenä tai asianosaisen suostumuksella sähköpostitse.<sup>115</sup>

Asianosaiselle tulee ilmoittaa kuulemisen tarkoitus ja sille varattu määräaika. Kuulemisen tarkoituksen ilmoittamisella tarkoitetaan, että asianosaiselle kerrotaan käsiteltävän asian sisältö ja käsittelyn tavoite, jos nämä eivät käy ilmi asiakirjoista. Jos asianosaiselta pyydetään selvitystä, viranomaisen on yksilöitävä mistä selvityksestä on kyse. Tämä ei kuitenkaan voi rajoittaa asianosaisen oikeutta lausua mielipidettään käsiteltävästä asiasta tai antamasta selvitystä taikka selitystä seikoista, joilla on merkitystä asian ratkaisun kannalta.<sup>116</sup>

Asianosaiselle on tarvittaessa neuvottava suullisesti tai kirjallisilla ohjeilla esimerkiksi tietoja antavasta viranomaisesta tai muista yksityiskohdista.<sup>117</sup> Viranomaisen neuvontavelvollisuus koskee kaikkea toimintaa, joka liittyy hallintoasian hoitamiseen.<sup>118</sup>

Kuulemisen kohteena olevalla aineistolla on oltava riittävä yhteys käsiteltävän asian ratkaisun kannalta. JulkL:n 16.1 §:n mukaan ”Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydytyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.” Kätevintä on lähettää kuulemisen kohteena olevat asiakirjat asianosaiselle kuulemisilmoituksen mukana sähköisesti tai jäljennöksinä postitse.<sup>119</sup> Jos asiakirjoja ei voida toimittaa asianosaiselle, on asianosaiselle järjestettävä asianmukaiset mahdollisuudet tutustua

---

<sup>114</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 293.

<sup>115</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemismenettely, kuulemisen toteuttaminen.

<sup>116</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemismenettely, viranomaisen menettelyvelvollisuudet.

<sup>117</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 293.

<sup>118</sup> Mäenpää 2011b, s. 97.

<sup>119</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 293.

kuulemisen kohteena oleviin asiakirjoihin. Tämä perustuu HL 7 §:n mukaiseen viranomaisen palveluperiaatteeseen, jonka mukaan ”Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.”<sup>120</sup> Nykyisin julkiset asiakirjat ovat pääsääntöisesti saatavilla myös viranomaisen verkkosivuilla.<sup>121</sup>

Hallintolain mukaisen kuulemisen menettelysäännöt eivät ole joustamattomia. Näin ollen kuuleminen voi tapahtua sekä kirjallisesti, että suullisesti. Kirjallinen kuuleminen on kuitenkin lähtökohtana ja suullinen kuuleminen voi tulla kyseeseen, kun HL 37 §:n edellytykset täyttyvät ja viranomainen katsoo, että suullisen kuulemisen järjestämisen edellytykset täyttyvät.<sup>122</sup> Suullinen kuuleminen useimmiten tulee kyseeseen yksinkertaisissa asioissa ja asioissa, joiden selvitys on suppeaa ja suullinen kuuleminen ei vaaranna asianosaisten oikeusturvaa.<sup>123</sup> Säännöksen sanamuoto viittaa siihen, että suullista kuulemistä ei lähtökohtaisesti voisi järjestää viranomaisaloitteisesti.

#### HL 37 § suullinen vaatimus ja selvitys

Viranomaisen on pyynnöstä varattava asianosaiselle tilaisuus esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. Muut asianosaiset on kutsuttava samanaikaisesti paikalle, jos se on välttämätöntä asianosaisten oikeuksien tai edun valvomiseksi.

Viranomainen voi asianosaisten pyynnöstä varata tilaisuuden asian selvittämiseksi tarpeellisten tietojen suulliseen esittämiseen muissakin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

Hallintolaissa ei myöskään säädetä, milloin asianosaista on kuultava. HL 34 §:n mukaan asianosaista on kuultava ennen asian ratkaisemista. Pääsääntöisesti kuuleminen ajoittuu valmistelun keskivaiheeseen.<sup>124</sup> Tarkoituksenmukaista on, että asianosaista kuullaan hallintomenettelyssä vasta, kun vaatimukset on tehty ja ratkaisun perusteeksi tarvittavat

---

<sup>120</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemismenettely, asiakirjat kuulemisen kohteena.

<sup>121</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 294.

<sup>122</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 287.

<sup>123</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 295.

<sup>124</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 294.

selvitykset on saatu. Käsittely tulisi pystyä viranomaistoimin saattamaan päätökseen kuulemisen jälkeen. Lisäselvitystä tulisi hankkia kuulemisen jälkeen vain, jos se on välttämätöntä asiaratkaisun aineelliseen oikeellisuuden varmistamiseksi. Kuulemisen ajoittaminen riippuu kuitenkin aina tapauskohtaisesta harkinnasta.<sup>125</sup> Kuulemisen ajankohdan tulisi olla sellainen, että asianosaisen esittämillä näkökohdilla on todelliset mahdollisuudet tulla otetuiksi huomioon päätöstä tehtäessä.<sup>126</sup> Asianosaiselle on varattava riittävästi aikaa tulla kuulluksi huomioon ottaen asian laatu. Määräaika voidaan kuultavan asianosaisen pyynnöstä pidentää. Oleellista on, että asianosaisella on riittävästi aikaa perehtyä asiaan ja asiakirjoihin sekä muodostaa ja laatia mielipiteensä ja vaatimuksensa.<sup>127</sup>

Jos käsiteltävässä asiassa on useita asianosaisia, joiden vaatimukset eivät ole yhtenäiset, on asianosaisilla oikeus kuulla toistensa vaatimuksista ja esittää niistä kantansa. Periaatteessa jokainen viranomaiselle kuulemistilanteessa tehty selvitys voi johtaa uuteen kuulemistarpeeseen. Jossain vaiheessa mahdollisesti loputtomiin jatkuvat kuulemiskierrokset on lopetettava. Jos uudella selvityksellä ei ole oleellista muutosta asian ratkaisuperusteisiin, ei kuulemista tarvitse jatkaa.<sup>128</sup> Yleensä asian vireille panneelle asianosaiselle varataan tilaisuus lausua viimeisenä asiasta.<sup>129</sup>

Kuulemisessa viranomaista ohjaa ja sitoo hyvän hallinnon periaatteet. Asianosaisella on oikeus edellyttää, että viranomainen toteuttaa menettelylliset velvollisuutensa asianmukaisesti ja täysimääräisesti. Asianmukaisuudella tarkoitetaan esimerkiksi kaikkien asianosaisten tasapuolista kohtelua ja täysimääräisyydellä sitä, että asianosaiselle annetaan tieto kaikista asiaan vaikuttavista asiakirjoista.<sup>130</sup> Julkisessa hallintotoiminnassa PL 6 §:ssä lausuttu yleinen

---

<sup>125</sup> HE 72/2002 vp; Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 287-288.

<sup>126</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemismenettely, viranomaisen menettelyvelvollisuudet.

<sup>127</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemismenettely, kuulemisen määräaika; HL 33 §: ”Asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräaika voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.”.

<sup>128</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 288.

<sup>129</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 294-295.

<sup>130</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemismenettely, asianosaisen oikeudet ja velvollisuudet kuulemismenettelyssä.

yhdenvertaisuusperiaate edellyttää hallinnon asiakkaiden tasapuolista kohtelua.<sup>131</sup> HL 35 §:n mukaan asianosaisasemassa olevaa päämiestä on kuultava hänen edunvalvojan, huoltajan tai muun laillisen edustajansa käyttäessä puhevaltaa ja vastaavasti tällaista laillista edustajaa on kuultava, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi.

### 3.4 Kuuleminen erityissäännöksissä

HL 5 §:ssä on perusta sille, miten hallintomenettelyssä yleislain ja erityislain soveltamisen suhde käsitetään. HL 5 §:n mukaan ”Jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.” Hallituksen esityksessä hallintolaiksi pyrittiin siihen, että hallintolaililla mahdollisimman laajasti säädeltäisiin hallintomenettelystä ja turhat säädökset erityislaeissa voitaisiin kumota.<sup>132</sup> Hallituksen esityksen mukaan poikkeamiseen hallintolaista on oltava perustellut syyt ja lisäksi tästä on säädettävä lailla.<sup>133</sup> Jos hallintolain kuulemissäännökset ovat riittäviä tietyn asiaryhmän käsittelemiseksi, ei ole syytä säätää erityislakia tai -säännöksiä.

Eryissäännöksillä säännellään usein kuulemisen asiallisia edellytyksiä tai kuulemismenettelyä. Tyypillistä näillä erityissäännöksillä on niiden sääntelyalan kapeus verrattuna HL 34 §:n yleissäännökseen.<sup>134</sup> Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 43 §:

Lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista varattava niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta.

Muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä.

Kuulemisesta säädetään lisäksi hallintolaissa.

Yleissäännöstä eli hallintolakia voidaan soveltaa täydentävästi erityissäännöksen rinnalla. *Määttä* kutsuu tällaista soveltamista *lex specialis* -tulkintaperiaatteeksi erotuksena *lex specialis* -valintasäännöstä, jossa sovellettava laki on valittava joko–tai -tyyppisesti. Tällaisessa argumentaatiossa *lex specialis* -tulkintaperiaatetta voidaan luonnehtia

---

<sup>131</sup> Husa – Pohjolainen 2002, s. 221.

<sup>132</sup> HE 72/2002 vp, s. 53.

<sup>133</sup> HE 72/2002 vp, s. 53; Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 114.

<sup>134</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 280.

ensisijaisuusperiaatteeksi. Tulkintaperiaatteena *lex specialis* edellyttää ensisijaisuuden tunnistamista ja huomioimista.<sup>135</sup> Sen sijaan *lex specialis* -sääntö (joko–tai) lainsoveltamistilanteissa on luonteeltaan kaavamainen ja muodollinen ratkaisuperuste.<sup>136</sup>

Yleislain kunnioittamisen periaatteen mukaan lainsoveltajan on yleensä pyrittävä soveltamaan yleislain säännöksiä täydentävästi erityislain säännöksien rinnalla.<sup>137</sup> Myös *Mäenpään* mukaan pääsääntönä erityissäännöstä ja yleissäännöstä sovelletaan rinnakkain ja toisiaan täydentävästi. Kuitenkin joissain tilanteissa erityissäännökset voivat olla luonteeltaan tyhjentäviä ja tällaisessa tilanteessa niitä sovelletaan hallintolain sijasta.<sup>138</sup> Useat erityissäännökset kuulemisesta ovat sisällöltään väljiä ja näitä sovellettaessa on näin ollen lisäksi noudatettava HL 34–36 §:n täsmällisiä säännöksiä, jotka toteuttavat hyvän hallinnon laatuvaatimuksia.<sup>139</sup>

*Määtän* mukaan pelkistetyt erityislaki syrjäyttää yleislain -väitteet menestyvät huonosti korkeimmissa tuomioistuimissa. Kuitenkin maksiimi esitetään usein tavalla, josta ei voi päätellä, että vaikeissa tulkintatilanteissa ei ole selvää, että erityislaki syrjäyttäisi erityislain.<sup>140</sup> Toisin kuin *lex posterior*:lla ja *lex superior*:lla, *lex specialis*:lla yleisenä maksiiminä ei ole vahvaa institutionaalista perustaa. Se on oikeustieteen kehittämä, kun taas kaksi ensimmäistä saavat lain tasolta oikeusvoimansa. Tämä on myös syy suhtautua *lex specialis*:een varauksella.<sup>141</sup> Tällä *Määttä* tarkoittaa, että lainsoveltamisessa ei pitäisi kaavamaisesti luottaa erityislaki syrjäyttää yleislain -sääntöön, sillä tälle ei välttämättä ole täysin kestävä perustelua.

Oman problematiikkansa voi luoda epäselvyys siitä, soveltuuko erityislaki asiaan vai ei. Lähtökohtaisesti hallintolain kuulemissäännökset ovat inklusiivisempia ja yleisemmässä muodossa kuin erityislakien kuulemissäännökset. Lainsoveltajan tehtävänä on tietää, tuleeko

---

<sup>135</sup> *Määttä* 2013, s. 178-179.

<sup>136</sup> *Määttä* 2013, s. 176.

<sup>137</sup> *Määttä* 2013, s. 179.

<sup>138</sup> *Mäenpää*, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, poikkeukset asianosaisen kuulemisesta.

<sup>139</sup> *Mäenpää* 2017, s. 124.

<sup>140</sup> *Määttä* 2013, s. 171.

<sup>141</sup> *Määttä* 2013, s. 186.

erityislaki sovellettavaksi. Jos ei tule, on hallintolaki yleislakina aina sovellettavissa hallintomenettelyssä hallintolain soveltamisalan rajoissa.

## 4 Hallintolain 34 §:n soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa

### 4.1 Johdanto tapauksen käsittelyyn

Tässä luvussa on tulkittu ja systematisoitu KHO:n ratkaisuja, joissa HL 34 §:n tulkitseminen on ollut tapauksen ratkaisun kannalta merkittävää. Tapaukset on jaettu alalukuihin niiden kuulemisen kannalta oleellisimman oikeuskysymyksen mukaan. Tietyissä tapauksessa on saattanut olla useita oikeuskysymyksiä ja myös useampia kuulemiseen liittyviä ongelmia, joten jaottelu ei ole täydellinen.

Taulukko 1. Tapaukset oikeuskysymyksen mukaan

|                                   |           |
|-----------------------------------|-----------|
| Asianosaisuus                     | 3         |
| Kuulemismenettelyn toteuttaminen  | 3         |
| Asianosaisen tiedonsaantioikeus   | 2         |
| Viranomaisen selvitysvelvollisuus | 1         |
| HL 34.2:4 §                       | 1         |
| HL 34.2:5 §                       | 3         |
| Lex specialis                     | 2         |
| Hyvä hallinto                     | 1         |
| Lyhyet ratkaisut HL 34 §:stä      | 5         |
| <b>Yhteensä</b>                   | <b>21</b> |

Tapauksen aluksi on esitetty KHO:n laatima tiivistelmä tapauksesta, jota on lyhennetty niin, että kuulemisen kannalta relevantit seikat ovat säilyneet. Tapauksia on käsitelty selvittämällä KHO:n ratkaisua oleellisilta osin auki kommentointiosiossa. Tapauksen kommentointi on toteutettu tekstianalyysillä ja sitä on täydennetty aiempien käsittelylukujen tiedoilla kuulemisperiaatteen kokonaisuuden yhtenäistämiseksi ja liittämällä säädökset, oikeustieteellinen tutkimus ja lainsoveltaminen yhteen. Viimeisessä alaluvussa kootaan tapauksien kuulemisen kannalta oleelliset seikat yhteen.



## 4.2 Asianosaisuus

9.12.2021/H4411

### *Tiivistelmä*

A:lla oli tieoikeus B:n ja C:n omistaman kiinteistön alueella. ELY-keskus oli myöntänyt A:lle luvan tehdä tiehen elinkeinon harjoittamiseen tai erityiskäyttöön tarkoitetun liittymän yhdystielle. B:tä ja C:tä ei ollut kuultu asiassa ELY-keskuksen toimesta ennen päätöksentekoa.

Maantielaissa ei ollut erillisiä säännöksiä kuulemisesta, joten asiassa sovellettiin hallintolain säännöksiä asianosaisista ja heidän kuulemisestaan. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että B:tä ja C:tä oli pidettävä liittymälupa-asiassa hallintolain 11 §:ssä tarkoitettuina asianosaisina. KHO katsoi B:n ja C:n asianosaisiksi koska lupahakemuksen mukaan liittymä oli tarkoitus tehdä B:n ja C:n kiinteistöllä sijaitsevaan rasiitetiehen ja koska liittymän odotustila, joka oli lupapäätöksen liitteenä olevan ohjeen mukaisesti päällystettävä, sijoittui osittain muutoksenhakijoiden kiinteistön alueelle.

### *Kommentit*

Tapauksessa KHO on ottanut kantaa B:n ja C:n asianosaisuuteen, ei siihen onko A:lla ollut oikeus tehdä liittymää B:n ja C:n omistamalta tieltä yhdystielle. Maantielaissa ei ollut erillisiä sääntöjä kuulemisesta tai asianosaisuudesta, joten asiassa sovellettiin yleislakia eli hallintolakia.

KHO katsoi B:n ja C:n asianosaisiksi HL 11 §:n mukaisesti, koska ELY-keskuksen päätös koski heidän oikeuttaan. Tämän jälkeen tuli arvioitavaksi mitä oikeutta päätös koski.

Ratkaisusta voidaan huomata, että yksityisen omistamaan kiinteistöön kohdistuva päätös on sellainen, jonka perusteella syntyy asianosaisasema. Tapauksessa ei myöskään oteta kantaa siihen, olisiko A:lla oikeutta tehdä yhdystie tieoikeutensa perusteella. Joka tapauksessa B ja C olivat asiassa asianosaisia ja ELY-keskuksen olisi tullut kuulla heitä ennen asian ratkaisemista. KHO palautti asian takaisin ELY-keskuksen käsiteltäväksi, koska päätös loukkasi asianosaisten oikeutta kiinteistön omistajina, jota liittymälupahakemus koski.

Asianosaismääritelmä määrittyy yleisesti ottaen tehtävien toimenpiteiden vaikutusten perusteella ja koska vaikutukset eivät ole hakemusvaiheessa vielä selvillä, reaalisten ja

todennäköisten vaikutusten perusteella.<sup>142</sup> Tässä tapauksessa asianosaisuuden arviointi ei ole mielestäni erityisen kiistanalaista, koska omistusoikeuteen liittyvät toimenpiteet ovat niin selkeästi HL 11 §:n määritelmän alaisia.

## **KHO:2020:101**

### *Tiivistelmä*

ELY-keskus oli kaupungin hakemuksesta kieltänyt yleiskalastusoikeuksien käytön kaupungin läpi kulkevalla ja sen edustalle laskevalla jokialueella määrääjäksi. Alue oli tärkeä kalastuskohde. Alueella oli ollut erityistä merkitystä niille kalastusoppaille, jotka kalastuslain mukaisen luvan nojalla järjestivät kalastusmatkailuyrittäjinä asiakkailleen alueelle ulottuvia kalastusmatkailutilaisuuksia. Kalastuskiellon määrääminen vaikutti välittömästi heidän oikeuteensa, velvollisuuteensa tai etuunsa. Koska heitä ei ollut kuultu kaupungin hakemuksesta eikä ELY-keskuksen päätöstä kalastuskiellon määräämisestä ollut annettu heille tiedoksi, he eivät olleet erittäin painavan syyn vuoksi voineet määrääjassa hakea muutosta päätökseen. Korkein hallinto-oikeus palautti heille menetetyn määrääjän ELY-keskuksen päätöksestä valittamista varten.

### *Kommentit*

KHO hylkäsi F:n hakemuksen valittaa ELY-keskuksen päätöksestä. F ry on kalastusoppaita edustava yhdistys, jonka toiminta-alue käsittää koko maan. KHO toteaa, että F ei ole Hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan asianosainen. KHO:n mukaan myöskään G ei ole samalla perusteella oikeutettu valittamaan päätöksestä, koska ELY-keskuksen päätöstä ei ole kohdistettu häneen. Sen sijaan A, B, C, D ja E ovat oikeutettuja valittamaan päätöksestä.<sup>143</sup>

KHO ei ole maininnut ratkaisussa HL 11 §:n asianosaismääritelmää. Toisaalta hallintolainkäyttölain 6.1 § sisältää asianosaisuuden määritelmän, jonka mukaan ”Päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.” Näin ollen KHO tutkii vain oikeutta päätöksestä valittamiseen.

---

<sup>142</sup> Mäenpää 2021, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, asianosainen kuulemisessa.

<sup>143</sup> KHO:2020:101, korkeimman oikeuden ratkaisu, perustelut: A, B, C, D ja E ovat ELY-keskuksen myöntämien kalastusopaslupien perusteella järjestäneet asiakkailleen ELY-keskuksen päätöksellä kalastuskieltoon sittemmin määrätyle alueille ulottuvia kalastusmatkailutilaisuuksia. Alueella on siten ollut erityistä merkitystä A:n, B:n, C:n, D:n ja E:n toiminnalle, minkä vuoksi ELY-keskuksen määräämä kalastuskielto koskee hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla välittömästi heidän oikeuttaan, velvollisuuttaan tai etuaan.

KHO:n mukaan lähtökohtana voidaan pitää sitä, että ELY-keskuksella on ollut myöntämiensä kalastusopaslupien perusteella päätöstä tehdessään tiedossa, että A:n, B:n, C:n, D:n ja E:n kalastusopastoiminta on ulottunut kalastuskiellon alueelle. Näin ollen heille olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi HL 34.1 §:n edellyttämällä tavalla. Päätöstä ei myöskään ole hallintolain 54 §:n 1 momentin mukaisesti annettu heille asianosaisina tiedoksi.<sup>144</sup> Tästä syystä he eivät olleet voineet valittaa päätöksestä määräajassa. KHO päätyi hallintolainkäyttölain 61 §:n ja 62 §:n mukaisesti valittajien hyväksi palauttamaan menetetyn määräajan valittaa ELY-keskuksen päätöksestä.

Selvitetään vielä ELY-keskuksen perusteluja sille, miksi se ei katsonut valittajia A, B, C, D ja E asianosaisiksi. Lausunnossaan ELY-keskus toteaa, että kysymyksessä olevalle pienelle alueelle Porvoonjoen suulla voi ostaa vesialueen omistajan luvan. Kieltäessään yleiskalastusoikeuksien käytön alueella ELY-keskus on edellyttänyt kaikille avointa lupamyyntiä. KHO taas on todennut, että kalastuskielto vaikuttaa suoraan kalastusoppaiden elinkeinon harjoittamiseen, koska kalastuskieltoalue on syksyisin tärkeä kalastuskohde usealle Porvoossa toimivalle kalastusoppaalle. Asianosaisuus oikeusongelmana tässä tapauksessa liittyy intressiperusteeseen. Verratessa KHO:n ja ELY-keskuksen esitettyjä perusteluja voi huomata, että KHO ottaa kantaa vain asianosaisen kuulemiseen, kun taas ELY-keskuksen perusteluissa ei ole niinkään otettu kantaa asianosaisuuteen, vaan yleisemmin lupa-asian hoitamiseen.

Vaikka KHO ei ratkaisussa tätä suorasanaisesti totea, syy A, B, C, D ja E:n oikeuteen tehdä valitus on heidän elinkeinon harjoittamisensa. G:tä ei katsottu asianosaiseksi sillä perusteella, että hän ei esimerkiksi vuonna 2019 harjoittanut kalastusopastoimintaa. Alueen säännöllinen käyttö elinkeinon harjoittamiseen on tehnyt A:sta, B:stä, C:stä ja D:stä asianosaisia asiassa, joilla olisi ollut oikeus tulla kuulluksi asiassa ennen viranomaisen päätöksentekoa.

#### **8.4.2016/1260**

##### *Tiivistelmä*

Maistraatti oli ilmoittanut A:lle, että se oli tehnyt väestötietojärjestelmään A:n kohdalle lapsen sukuasemaa koskevan muutoksen: "Isyys vahvistettu lapselle B

---

<sup>144</sup> HL 54.1 §: "Viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto."

...". Muutos perustui lapsen äidin toimittamiin, Venäjän viranomaisten vahvistamiin, asiakirjoihin. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että A:ta oli pidettävä merkintää tehtäessä sellaisena asianosaisena, jota olisi tullut kuulla lapsen äidin maistraatille toimittamista ulkomaisista asiakirjoista ja niiden merkityksestä.

Maistraatilla oli tosiasiallisesti ollut etukäteen tiedossaan A:n kielteinen kanta asioissa, koska tämä oli sen kertonut käydessään henkilökohtaisesti maistraatissa ennen kuin lapsen äiti oli hakenut lapsen sukuaikojen muutosta koskevan merkinnän tekemistä. A:n esittämät näkökohdat olivat tulleet esille sekä oikaisuvaatimusvaiheessa että valitusvaiheessa. A:n vaatimuksen keskeinen sisältö kohdistui itse isyyden tunnustamiseen Venäjällä, ei asiakirjojen oikeellisuuteen sinällään. Helsingin hovioikeus voi isyyslain 52 §:n mukaan hakemuksesta vahvistaa, tunnustetaanko vieraassa valtiossa isyydestä annettu todistus Suomessa. Näiden syiden perusteella asiaa ei ollut perustetta palauttaa kuulemisvirheen vuoksi maistraatille uudelleen käsiteltäväksi.

### *Kommentit*

A oli KHO:n mukaan asianosainen asiassa. Merkintä oli tehty A:n lapsen tietoihin, mutta asia koski A:n isyyttä lapseen. KHO katsoi, että asiaa ei tarvitse kuulemisvirheen takia palauttaa takaisin. Kuulemisvirhe ei siis itsessään vielä suoraan palauta asiaa takaisin käsiteltäväksi, vaan oikeuden arvioinnin mukaan, jos kuuleminen on tosiasiallisesti kuitenkin toteutunut, ei ole syytä palauttaa asiaa viranomaiseen. Tässäkin tuomioistuimen on arvioitava asianosaisen oikeusturvaa ja toisaalta hallinnon tehokkuusnäkökulmia. Tapauksia arvioidessani olen huomannut, että KHO on kuitenkin palauttanut melko herkästi tapauksia takaisin viranomaiseen kuulemisvirheen tai laiminlyönnin johdosta, kuten tapauksissa KHO:2020:101 ja KHO:2021:39. Tällä KHO välittää myös viestin viranomaiselle kiinnittämään huomiota kuulemisen huomioimiseen ja asianmukaiseen toteuttamiseen. Kuulemisvirheen takia päätöksen palauttaminen korostaa myös molemminpuolisen vuorovaikutussuhteen tärkeyttä hallintomenettelyssä.

## **4.3 Kuulemismenettelyn toteuttaminen**

### **KHO:2020:137**

#### *Tiivistelmä*

A oli hakenut työntekijän oleskelulupaa. Maahanmuuttovirastolla oli ollut tiedossaan A:n yhteystiedot. Maahanmuuttovirasto oli lähettänyt A:n työnantajalle yhteydenottopyynnön, jossa työnantajaa oli pyydetty ottamaan yhteyttä A:han, jotta A varaa edustustosta ajan suulliseen kuulemiseen. Maahanmuuttovirasto ei ollut myöntänyt A:lle työntekijän oleskelulupaa työ- ja elinkeinotoimiston

myönteisestä osapäätöksestä huolimatta. Päätöksen mukaan A ei ollut ottanut yhteyttä edustustoon annettuun päivämäärään mennessä. Maahanmuuttovirasto oli katsonut, että A ei ollut myötävaikuttanut asiansa selvittämiseen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että työntekijän oleskelulupahakemuksessa oli kysymys A:n oleskelulupahakemuksen käsittelystä ja kehotus ajanvaraukseen koski hänen kuulemistaan. Ajanvarausta koskeva yhteydenottopyyntö olisi tullut lähettää A:lle. Kun näin ei ollut menetelty, Maahanmuuttovirasto ei ollut voinut hylätä hakemusta sillä perusteella, että A ei ollut myötävaikuttanut asiansa selvittämiseen. Hallinto-oikeuden ja Maahanmuuttoviraston päätökset kumottiin ja asia palautettiin Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

### *Kommentit*

KHO:n mukaan pääasian käsittelyssä oikeuskysymyksenä on ”ratkaistavana, onko Maahanmuuttovirasto toiminut virheellisesti, kun valittajan oleskelulupahakemus on hylätty ulkomaalaislain 7 §:n perusteella, vaikka valittajaa koskevaa haastattelupyyntöä ei ole toimitettu lainkaan valittajalle vaan ainoastaan hänen työnantajalleen.”

Ulkomaalaislain 7 §:n toinen momentti on seuraavanlainen:

Viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. Viranomaisen on osoitettava asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Selvityspyynnön tulee olla yksilöity sekä oikeassa suhteessa niihin selvityskeinoihin, jotka asianosaisella on hänen olosuhteensa huomioon ottaen käytettävissään.

Mainitussa pykälässä ei ole mainittu, miten lisäselvityspyyntö tulee toimittaa asianosaiselle. Ulkomaalaislain 4 §:n 1 momentin mukaan laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia, jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Maahanmuuttovirasto on lähettänyt hakijan työnantajalle selvityspyynnön, jossa työnantajaa on pyydetty ottamaan yhteyttä hakijaan, jotta tämä varaa edustustosta ajan suullisen kuulemiseen. Maahanmuuttovirasto ei ole lähettänyt mainittua selvityspyyntöä hakijalle. Maahanmuuttovirastolla on kuitenkin ollut hakijan yhteystiedot.

Maahanmuuttovirasto hylkäsi hakijan oleskelulupahakemuksen sillä perusteella, että hakija ei ollut myötävaikuttanut asian selvittämiseen, koska hän ei ollut ottanut määräaikaan mennessä yhteyttä Maahanmuuttovirastoon oleskeluluvan edellytysten arvioimiseksi. Kehotus ajanvaraukseen koski valittajan kuulemista. KHO:n mukaan ajanvarausta koskeva

yhteydenottopyyntö olisi tullut toimittaa asianosaiselle A:lle eikä Maahanmuuttovirasto ole voinut hylätä valittajan oleskelulupahakemusta sillä perusteella, että valittaja ei ole varannut edustustosta aikaa eikä myötävaikuttanut asian selvittämiseen. KHO päätyi kumoamaan Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset ja palauttamaan asian uudelleen käsiteltäväksi Maahanmuuttovirastolle.

Ratkaisussa KHO vahvisti kantansa, että asianosaiselle tulee ilmoittaa henkilökohtaisesti, että hänen on varattava aika kuulemiselle. Kuulemisesta ja siihen liittyvistä tarpeellisista toimista on ilmoitettava asianosaiselle henkilökohtaisesti. HL 36 §:n mukaan kuulemisesta tulee ilmoittaa asianosaiselle, mutta tästä ajanvaraustoimesta kuulemiseksi ei ole säädelty laissa. Ratkaisusta voidaan päätellä, että jos asianosaiselta edellytetään kuulemiseen suoraan johtavaa toimea, on tästä toimeen velvoittavasta asiasta ilmoitettava suoraan asianosaiselle itselleen. Mielestäni HL 36 § on melko selväsanainen siitä, että kuulemisilmoitus tulee ilmoittaa asianosaiselle itselleen. Nyt KHO on linjannut, ettei työnantajalle ilmoittaminen kuulemiseen liittyvistä tarvittavista asianosaisen HL 31.2 §:n mukaisesta myötävaikuttamisesta ole riittävää, vaan viranomaisella on velvollisuus varmistaa, että pyyntö saavuttaa asianosaisen henkilökohtaisesti.<sup>145</sup>

Tapauksessa viranomaisen kehoitus asianosaiselle varata aika kuulemistilaisuuteen tarkoittaa samaa kuin viranomaisen lähettämä kuulemisilmoitus asianosaiselle, joka on kuulemistilaisuuden ensimmäinen kahdesta päävaiheesta. Näin ollen kuuleminen voidaan laiminlyödä jo tämän kuulemisilmoituksen menettelysääntöjen laiminlyönnillä. Viranomaisen tulisi olla yhteydessä asianosaiseen itseensä suoraan myös toteuttaakseen viranomaisen neuvontavelvollisuutta, joka koskee kaikkea hallintoasian hoitamiseen liittyvää toimintaa.<sup>146</sup>

KHO on maininnut ratkaisun sovellettavissa oikeusohjeissa HL 54.2 ja 56.1 §:t. Näissä säädetään päätöksestä ilmoittamisesta asianosaiselle.<sup>147</sup> Nämä eivät koske kuulemisilmoituksen tekemistä eikä KHO ole ratkaisuselosteessaan näihin pykäliin viitannut.

---

<sup>145</sup> HL 31.2 §: ”Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.”

<sup>146</sup> Mäenpää 2011b, s. 97.

<sup>147</sup> HL 54.2 §: ”Viranomaisen on huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta.”; HL 56.1 §: ”Tiedoksianto yksityishenkilölle toimitetaan henkilölle itselleen tai tämän lailliselle edustajalle. Jos tiedoksiannon vastaanottajalla ja tämän edustajalla on molemmilla oikeus käyttää asiassa puhevaltaa, tiedoksianto on toimitettava kummallekin erikseen.”.

Voidaan kuitenkin päätellä KHO antaneen painoarvoa näille säännöksille päätöksestä ilmoittamisesta arvioidessaan kuulemisesta ilmoittamista.

Maahanmuuttoviraston toiminta vaikuttaa kummalliselta, koska sillä on ollut A:n yhteystiedot ja siitä huolimatta se on lähettänyt kuulemisilmoituksen A:n työnantajalle. Kyse luultavammin on inhimillisestä erehdyksestä tai ajattelemattomuudesta. Merkittävää tapauksessa kuitenkin on, että Maahanmuuttovirasto ei ole selvittänyt asiaa tarkemmin, kun A ei ollut varannut kuulemistilaisuutta, ja hylännyt hakijan myötävaikuttamattomuuden perusteella työlupahakemuksen.

## **KHO:2018:15**

### *Tiivistelmä*

A oli vuonna 2009 määrätty tuloksellisuustarkastuspäällikön tehtävään Valtiontalouden tarkastusviraston sisäisellä hakumenettelyllä ja hänen kanssaan oli tehty virkasopimus. Sopimus oli voimassa toistaiseksi, enintään kuitenkin niin kauan kuin A oli määrätty toimimaan tuloksellisuustarkastuspäällikön tehtävässä. Virasto irtisanoi maaliskuussa 2016 tekemällään päätöksellä A:n virkasopimuksen.

KHO katsoi, että asiassa ei ollut tapahtunut hallintolain 34 §:n 1 momentissa tarkoitettua kuulemisvirhettä. Virastossa esimiestehtävissä olleiden henkilöiden jatkoedellytyksiä oli harkittu kunkin kanssa erikseen käydyn keskustelun perusteella. Keskustelut oli käynyt viraston pääjohtaja. Kysymys oli ollut samalla harkinnasta, jossa organisaatorakennetta mahdollisesti muutetaan. A oli näissä puitteissa voinut ennen itseään koskevan päätöksen tekemistä ilmoittaa kantansa viraston johtamisjärjestelmästä ja sen muutostarpeista sekä tuoda esille omaa johtajuuttaan koskevat näkemyksensä.

### *Kommentit*

A:n mukaan häntä ei ollut kuultu ennen asiasta päättämistä.<sup>148</sup> KHO:n mukaan asiassa ei ole tapahtunut kuulemisvirhettä.<sup>149</sup> KHO:n mukaan A on pääjohtajan kanssa käymässään keskustelussa voinut ennen itseään koskevan päätöksen tekemistä ilmoittaa kantansa viraston johtamisjärjestelmästä, muutostarpeista sekä tuoda esille näkemyksensä omasta johtajuudestaan. HL 34 §:n kontekstissa tämä tarkoittaa 1 momentin mukaista selityksen antamista selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Perusteluista voi päätellä, että A:lla on ollut tilaisuus antaa mielipiteensä keskustelussa, jonka tarkoitus ei ole hänelle ollut täysin selvä. Tässä tapauksessa erotettu virkamies on asianosaisena, mutta ei julkisyhteisön edustajana vaan työntekijän ja viranhaltijan asemassa.

KHO:n tulkinnan mukaan HL 34 §:n 1 momentin kuuleminen on toimitettu lain tarkoittamalla tavalla. Vaikka A:n virkasopimuksen päättämisestä ei ollut keskusteltu, on KHO:n mukaan välillisesti ja yleisemmin ollut pääteltävissä, että muutokset viraston organisaatiossa ja esimiestehtävissä ovat olleet mahdollisia. KHO:n perustelut vaikuttavat suurpiirteisiltä. Toisaalta A on voinut päätellä, että myös hänen virkasopimuksensa irtisanominen voi olla mahdollinen lopputulos organisaatiomuutosten jälkeen. A on voinut ilmoittaa kantansa keskusteluissa liittyen johtamisjärjestelmään ja sen muutostarpeisiin sekä tuoda esiin näkemyksensä johtajuudestaan. Toisaalta hän ei ole voinut esittää näkemystään virkasuhteensa päättämisestä. KHO:n mukaan kuuleminen on kuitenkin toteutunut.

Ratkaisusta voidaan päätellä, että asianosaiselle ei tarvitse selväsanaisesti ilmoittaa kuulemisen tarkoitusta tai sen merkitystä. Toisaalta asian ratkaisemisella A:n hyväksi ei olisi merkitystä. Lisäksi A:n voidaan hyvin johtaja-asemassa olevana kuvitella ymmärtävän, että

---

<sup>148</sup> KHO 2018:15, oikeudellinen arvio: ”A:n mukaan häntä ei ole kuultu ennen kuin virkasopimuksen irtisanomisesta päätettiin. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella ennen päätöksentekoa on käyty pääjohtajan ja A:n välinen keskustelu viraston johtamisesta. Keskustelun tarkka sisältö on jäänyt epäselväksi. A:n ja työnantajan esittämän perusteella keskustelun aiheena ei ole ollut juuri A:n tehtävään määräyksen päättäminen ja virkasopimuksen irtisanominen. Välillisesti ja yleisemmin on kuitenkin ollut pääteltävissä, että muutokset viraston organisaatiossa ja esimiestehtävissä ovat olleet mahdollisia ja että pääjohtaja on harkinnut asiaa käytyään keskustelut kaikkien laajennetun johtoryhmän jäsenten kanssa.”.

<sup>149</sup> KHO 2018:15, oikeudellinen arvio: ”Korkein hallinto-oikeus katsoo, että asiassa ei ole tapahtunut hallintolain 34 §:n 1 momentissa tarkoitettua kuulemisvirhettä. Esimiestehtävissä olleiden henkilöiden jatkoedellytyksiä on harkittu kunkin kanssa erikseen käydyin keskustelun perusteella. Keskustelut on käynyt viraston pääjohtaja. Kysymys on ollut samalla harkinnasta, jossa organisaatorakennetta mahdollisesti muutetaan. A on näissä puitteissa voinut ennen itseään koskevan päätöksen tekemistä ilmoittaa kantansa viraston johtamisjärjestelmästä ja sen muutostarpeista sekä tuoda esille omaa johtajuuttaan koskevat näkemyksensä.”.



keskustelut ja suunnitelmat organisaatiomuutoksista voivat johtaa hänen virkasopimuksensa irtisanomiseen.

*Mäenpään* mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen sisältö ja tavoite kuulemisilmoituksen yhteydessä.<sup>150</sup> Lisäksi viranomaisen tulee kuulemistilanteessa selvittää asianosaiselle, millaisiin toimenpiteisiin asiassa ollaan ryhtymässä.<sup>151</sup> Tässä tilanteessa asianosaiselle ei ollut ilmoitettu erikseen, että menettely saattaisi johtaa hänen irtisanomiseensa. KHO:n ratkaisuselosteestakin käy ilmi, että keskustelun tarkka sisältö on jäänyt A:lle epäselväksi. Avoimeksi jää, miten asianosainen voisi antaa HL 34 §:n mukaisen selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, jos hänelle ei ole selvää, mikä on kuulemismenettelyn sisältö ja tavoite.

#### 15.4.2015/1014

Reittiliikennelupaa koskeva valitus

##### *Lähtökohta*

Asiassa on kyse reittiliikenneluvan myöntämisestä Tilausliikenne Lauri Möttö Ky:lle reitille Tampere - Pori. Väinö Paunu Oy on reittiliikenneluvan myöntämisen hetkellä harjoittanut liikennettä siirtymäajan liikennöintisopimuksen perusteella välillä Uotsola - Tampere. Sanotut reitit sivuavat toisiaan, ja yhden Tilausliikenne Lauri Möttö Ky:n hakemuksessa tarkoitetun vuoron lähtöaika on ollut lähellä Väinö Paunu Oy:n vuoron lähtöaikaa.

##### *Kommentit*

KHO on ratkaisussa todennut asiasta:

ELY-keskuksen päätös on vaikuttanut Väinö Paunu Oy:n siirtymäajan liikennöintisopimuksen mukaiseen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen siten, että yhtiötä on tullut kuulla ennen Tilausliikenne Lauri Möttö Ky:n lupahakemuksen ratkaisemista. ELY-keskuksen kuulemismenettely ja erityisesti se, että Väinö Paunu Oy:lle on varattu erittäin lyhyt aika lausua mielipiteensä asiassa, ei täytä hallintolain 34 §:n 1 momentissa asianosaisen kuulemiselle säädetyjä edellytyksiä. Koska yhtiö on kuitenkin sähköpostitse antanut asiassa lausuntonsa ja koska yhtiö on sittemmin voinut lausua asiasta, hallinto-oikeuden ja ELY-

---

<sup>150</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemismenettely, viranomaisen menettelyvelvollisuudet.

<sup>151</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 287.

keskuksen päätöstä ei ole kumottava sen tähden, että ELY-keskus on kuulemisen osalta menetellyt asiassa hallintolain vastaisesti.

Ratkaisusta ilmenee, että ELY-keskus oli varannut Väinö Paunu Oy:lle erittäin lyhyen ajan lausua mielipiteensä. Yhtiötä on pyydetty toimittamaan lausuntonsa saman päivän aikana. Tämä ei KHO:n mukaan täytä HL 34 §:n 1 momentissa asianosaisen kuulemiselle säädettyjä edellytyksiä. Yhtiö on seuraavana päivänä lähettänyt kantansa sähköpostitse. Yhtiö on voinut lausua asiasta ennen kuin ELY-keskus on tehnyt asiassa päätöksen. Tästä syystä KHO toteaa, että hallinto-oikeuden ja ELY-keskuksen päätöstä ei ole kumottava siitä syystä, että ELY-keskus on kuulemisen osalta menetellyt asiassa hallintolain vastaisesti.

Ratkaisusta voidaan päätellä, että vaikka viranomaisen ei ole toiminut asianosaisen kuulemisen menettelysäännösten mukaisesti, ei päätöstä ole kumottava vain tästä syystä, koska lain säännöksen tarkoitus on kuitenkin toteutunut. On myös huomattava, että hallintolaissa ei ole säädetty, kuinka paljon aikaa asianosaiselle on varattava mielipiteensä ilmaisuun. HL 33 §:n 1 momentin mukaan ”Asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika.”

Ratkaisusta voidaan havaita, että KHO:n mukaan riittävää määräaikaa ei ole asetettu. KHO ei kuitenkaan ole maininnut 33 §:n soveltuvuutta ratkaisuun.

Asianosaiselle on varattava mahdollisuus tosiasiallisesti vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Näin ollen kuulemisaikaan vaikuttaa asian laatu. Asianosaisella tulee olla riittävästi aikaa perehtyä asiakirjoihin ja asiaan sekä laatia mielipiteensä ja vaatimuksensa.<sup>152</sup> Sähköpostitse kuuleminen ei ole kuulemissäännösten vastaista, kun kirjallisesti kuuleminen on yleisestikin lähtökohtana kuulemismenettelyssä. Tässä ratkaisussa KHO on linjannut, että asianosaiselle tulee varata pidempi aika selityksensä ja mielipiteensä antamiselle kuin yksi päivä.

#### **4.4 Asianosaisen tiedonsaantioikeus**

##### **KHO:2017:138**

###### *Tiivistelmä*

Maahanmuuttovirasto oli hylännyt A:n turvapaikkaa ja oleskelulupaa koskevan hakemuksen perustellen päätöstään A:n ja hänen isänsä turvapaikkapuhutteluissaan esittämien kertomusten keskinäisillä ristiriidoilla

---

<sup>152</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemismenettely, kuulemisen määräaika.

muun muassa perheellä kotimaassa olleiden asuinpaikkojen osalta ja ristiriitojen hakemuksen uskottavuutta heikentävällä vaikutuksella. A:lle ei ennen asian ratkaisemista ollut annettu tietoja turvapaikkapuhuttelupöytäkirjasta ilmenevästä isän kertomuksesta eikä varattu tilaisuutta antaa selitystään kertomuksesta ja ristiriidoista. Pöytäkirjaa koskevien tietojen antamiseen ei ollut ollut estettä, koska isä oli suostunut niiden käyttämiseen Suomessa oleskelevien perheenjäsentensä turvapaikkahakemusten ratkaisemisessa.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että A:ta ei ollut edellä mainituilla perusteilla kuultu hänen isänsä turvapaikkapuhuttelupöytäkirjasta, vaikka kyseisestä asiakirjasta saaduilla tiedoilla oli ollut merkitystä A:n turvapaikkahakemuksen ratkaisemisessa. Koska A:n kotipaikkaa koskevalla tiedolla voi olla olennainen merkitys arvioitaessa hänen kansainvälisen suojelun tarvettaan, tapahtunut kuulemisvirhe ei ollut luonteeltaan sellainen, että asia oli voitu ratkaista hallinto-oikeudessa palauttamatta sitä Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

### *Kommentit*

Asiassa on kyse siitä, onko turvapaikkatutkinnassa turvapaikanhakijaa kuultava sellaisesta toiselta turvapaikanhakijalta saadusta selvityksestä, jota on käytetty arvioitaessa turvapaikkahakemuksen uskottavuutta. Ulkomaalaislain 4 §:n 1 momentin mukaan ”samassa laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia, jollei laissa erikseen toisin säädetä.” Asianosaisen kuulemisesta asiassa sovelletaan hallintolakia, koska ulkomaalaislaissa ei ole turvapaikkamenettelyn osalta säädetty kuulemisesta sellaisen selvityksen osalta, jonka Maahanmuuttovirasto on saanut toiselta turvapaikanhakijalta tai muulta ulkopuoliselta taholta.<sup>153</sup>

KHO esittää perustelunsa tueksi hallituksen esityksen hallintolaiksi ja sen 34 §:n yksityiskohtaiset perustelut. Ratkaisussa on viitattu hallituksen esityksessä ensinnäkin ensimmäiseen kappaleeseen, joka käsittelee 34 §:ää.<sup>154</sup> Tässä kappaleessa on perusteltu asianosaisen kuulemisen tärkeyttä. Esityksen mukaan HL 34 §:n tulisi täyttää samat

---

<sup>153</sup> KHO 2017:138, Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu: ”Ulkomaalaislaissa ei ole turvapaikkamenettelyn osalta säädetty erikseen asianosaisen kuulemisesta sellaisen selvityksen osalta, jonka Maahanmuuttovirasto on saanut toiselta turvapaikanhakijalta tai muulta ulkopuoliselta taholta. Tämän vuoksi turvapaikanhakijan kuulemiseen tällaisen selvityksen johdosta sovelletaan mitä hallintolaissa on säädetty asianosaisen kuulemisesta.”.

<sup>154</sup> HE 72/2002 vp: ”Pykälä sisältäisi hallintomenettelylain 15 §:stä ilmenevän velvollisuuden varata asianosaiselle tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. Kuulluksi tuleminen oikeutta on perinteisesti pidetty oikeusturvaa edistävänä periaatteena. Tämän ohella kuulemisen on katsottu korostavan asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta. Asianosaisen kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Näin kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta.”.

vaatimukset kuin hallintomenettelylain 15 §:n. KHO viittaa hallituksen esityksen kohtaan hallintomenettelylain 15 §:n 1 momentista.<sup>155</sup> KHO on muissakin tapauksissa viitannut ratkaisujen perusteluissa hallintolain esitöiden mainitsemaan hallintomenettelylain 15.1 §:än, kuten tapauksessa KHO:2019:114.

Seuraavaksi KHO viittaa ratkaisussaan lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Tämän lain 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Merkittävänä syynä A:n kielteiselle turvapaikkapäätökselle Maahanmuuttovirasto on pitänyt A:n ja hänen myös turvapaikanhakijana olleen isänsä kertomusten ristiriitaisuuksia.

Ratkaisussa on mainittu, että heidän kertomuksensa kotipaikasta Irakissa ovat eronneet toisistaan. Vaikka isän kertomus on vaikuttanut A:n asian ratkaisuun, ei A:ta ole kuultu tästä ristiriitaisuudesta kertomuksissa ennen asian ratkaisua. A:lle ei ole annettu tilaisuutta esittää selvitystään kertomusten ristiriitaisuudesta. Tietojen antamiseen A:n isän turvapaikkapuhuttelupöytäkirjasta A:lle ei ole ollut estettä, koska A:n isä on suostunut kertomustaan koskevien tietojen käyttämiseen Suomessa oleskelevien perheenjäsentensä turvapaikkahakemusten ratkaisemisessa.

Asianosaisilla on oikeus kuulla toistensa vaatimuksista ja esittää niistä kantansa, jos heidän vaatimuksensa eivät ole yhtenäiset.<sup>156</sup> A ja hänen isänsä eivät olleet kuitenkaan asianosaisia samassa asiassa. Vaikka A ja hänen isänsä olivat asianosaisia omissa käsittelyissään, olisi A:n tullut saada tieto isänsä esittämistä kannoista, jotka saattaisivat vaikuttaa A:n asian ratkaisuun. *Mäenpään* mukaan viranomaisella on lähtökohtaisesti velvollisuus esittää asianosaiselle kaikki asiakirjat, jotka saattavat mahdollisesti vaikuttaa asiaan. Vaikutusmahdollisuutta hänen mukaansa tulkittava väljästi, niin että se kattaa myös asiakirjat, joiden vaikutusta asiaan voidaan pitää epätodennäköisenä. Asianosaisella on oikeus lausua myös yleisemmin esitettyjen seikkojen ja olosuhteiden paikkansapitävyydestä.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> HE 72/2002 vp: ”Ehdotettu 1 momentti sisältäisi lisäksi hallintomenettelylain 15 §:n 1 momenttia vastaavan säännöksen siitä, ettei asiaa saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi muiden tekemistä vaatimuksista ja asian ratkaisemiseen mahdollisesti vaikuttavista selvityksistä.”.

<sup>156</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 288.

<sup>157</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemisen sisältö ja kohde, kuulemisen kohde.

Edellä mainituin perustein KHO totesi, että A:ta ei ollut kuultu hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaisesti turvapaikkamenettelyssä. Lisäksi KHO ratkaisi, että asia on palautettava Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi kuulemisvirheen luonteen vuoksi.<sup>158</sup> Syynä tähän on, että valittajan kotipaikkaa koskevalla tiedolla voi olla olennainen merkitys arvioitaessa hänen kansainvälisen suojelun tarvettaan.

Turvapaikkamenettelyssä arvioidaan myös turvapaikanhakijan lausuntojen luotettavuutta ja uskottavuutta. HL 34 §:n mukaan asianosaiselle on kuitenkin ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka *saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun*. Koska A:n isän antama selvitys omassa turvapaikkapuhuttelussaan vaikutti suoraan A:n turvapaikka-asian päätökseen, olisi A:lle pitänyt antaa tilaisuus lausua ilmenneistä ristiriitaisuuksista.

## **KHO:2011:15**

### *Tiivistelmä*

Alueellinen ympäristökeskus oli peruuttanut päätöksensä, jolla yhtiö oli hyväksytty jätetiedostoon, ja poistanut yhtiön jätetiedostosta. Jätetiedostoon hyväksynnän peruuttaminen oli oikeudelliselta luonteeltaan valvonnallinen hallintotoimi eikä rangaistusluonteinen seuraamus. Asiassa saadun selvityksen perusteella oli ilmeistä, että yhtiön toimintaa ei ollut hoidettu kaikilta osin asianmukaisesti erityisesti jätelain tarkoittamalla tavalla. Puutteet olivat olennaisia ja ainakin osin järjestelmällisiä. Asiassa oli kysymys myös siitä, oliko yhtiölle varattu tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain 34 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

### *Kommentit*

Asiassa KHO:n mukaan asianosaista yhtiötä on kuultu HL 34 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla, koska Uudenmaan ympäristökeskus on kuullut yhtiötä jätetiedostoon hyväksynnän peruuttamista koskevassa asiassa kuulemiskirjeellä. Sen sijaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla salassa pidettävistä asiakirjoista yhtiöllä ei ole ollut oikeutta tulla

---

<sup>158</sup> KHO 2017:138, Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu: ”Koska valittajan kotipaikkaa koskevalla tiedolla voi olla olennainen merkitys arvioitaessa hänen kansainvälisen suojelun tarvettaan, tapahtunut kuulemisvirhe ei ole ollut luonteeltaan sellainen, että asia on voitu ratkaista hallinto-oikeudessa palauttamatta sitä Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.”.

kuulluksi.<sup>159</sup> JulkL:n 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan esitutkinta-aineisto on salassapidettävää, kunnes se tulee esiin tuomioistuimen käsittelyssä.<sup>160</sup>

Julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa lausutun pääsäännön mukaan ”Hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (*asianosainen*), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.” Kyseisen pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan ”Asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa esitettyyn tai laadittuun asiakirjaan ennen tutkinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa asian selvittämiseksi.”

Asianosainen yhtiö on valituksessaan KHO:een todennut, että ”ympäristökeskus on perustanut päätöksensä myös sellaiseen asiakirja-aineistoon, johon yhtiöllä ei ole ollut mahdollisuutta ottaa etukäteen kantaa. Yhtiön käytettävissä on ollut esitutkinta-aineistosta ainoastaan edellä mainittu arviolausunto.”<sup>161</sup> KHO on ratkaissut, että yhtiöllä ei aiemmin mainittujen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan ja julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 2 kohdan perusteella ole ollut oikeutta tulla kuulluksi HL 34 §:n 1 momentin mukaisesti kaikesta asiaan liittyvästä aineistosta.

Tapaus sivuaa myös aihepiiriltään HL 34 §:n 2 momentin 4 kohtaan, jonka mukaan ”Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen

---

<sup>159</sup> KHO:2011:15, Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, asianosaisen kuuleminen: ”Kun otetaan huomioon julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohta ja julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 2 kohta, asiassa ei siten ole tapahtunut kuulemisvirhettä, vaikka yhtiölle ei tuossa yhteydessä ole toimitettu edellä tarkoitettua Vantaan kihlakunnan poliisilaitokselle toimitettua esitutkinta-aineistoon kuuluvaa arviolausuntoa eikä myöskään ympäristökeskukselle toimitettua kuulusteluaineistoa. Kuulustelukertomuksia koskeva esitutkinta-aineisto, joka on ollut ympäristökeskuksen hallussa mainittua asiantuntijatehtävää varten ja jota ei ole toimitettu hallinto-oikeudelle eikä korkeimmalle hallinto-oikeudelle oikeudenkäyntiasiakirjoina, on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla ollut salassa pidettävää.”

<sup>160</sup> JulkL 24.1:3 §: ”Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä: poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) mukaan.”

<sup>161</sup> KHO:2011:15, käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle.” Kuulemistilaisuus kuitenkin varattiin asianosaiselle yhtiölle ja sillä oli esitutkinta-aineistoa lukuun ottamatta oikeus tulla kuulluksi kaikista selvityksistä.

Ratkaisun ydin on asiakirjojen julkisuus ja tiedonsaannin rajoitukset. HL 34 §:n käsittelyn kannalta oleellista on kuulemismenettelyn asianmukainen toteuttaminen. Asianosaisjulkisuus kattaa lähtökohtaisesti tiedon saamisen myös muista kuin julkisista asiakirjoista.<sup>162</sup>

Julkisuuslain 11.2:2 §:n mukaan oikeutta ei kuitenkaan ole esitutkinta-aineistosta, jos tiedon antamisesta koituisi haittaa asian selvittämiseksi. KHO on todennut, että esitutkinta-aineistosta tiedon antaminen olisi aiheuttanut haittaa asian selvittämiseksi ja ratkaissut asian niin, että HL 34.1 §:n mukainen kuuleminen on toteutunut.

#### **4.5 Viranomaisen selvitysvelvollisuus**

##### **KHO:2019:149**

###### *Tiivistelmä*

A oli kertonut olevansa Somalian kansalainen. Hän oli syntynyt ja asunut lähes koko ikänsä Saudi-Arabiassa ja hänen äidinkieltään oli arabia. Maahanmuuttovirasto oli tutkinut A:n kansainvälisen suojelun tarpeen suhteessa hänen kansalaisuusvaltioonsa Somaliaan. A oli esittänyt, että hän ei ollut ymmärtänyt, että hänen asiansa arvioidaan suhteessa Somaliaan.

Asiassa oli valituksen johdosta ensin otettava kantaa siihen, oliko Maahanmuuttovirasto huolehtinut selvittämisvelvollisuudestaan ja oliko A:ta kuultu asianmukaisesti turvapaikkamenettelyn yhteydessä.

Maahanmuuttovirasto oli järjestänyt A:lle kaksi turvapaikkapuhuttelua, joissa oli kysytty yhteensä 83 kysymystä. Näistä kuusi ensimmäisessä turvapaikkapuhuttelussa esitettyä kysymystä oli liittynyt A:n kansalaisuusvaltioon Somaliaan. Muut tässä ja toisessa turvapaikkapuhuttelussa esitetyt kysymykset olivat koskeneet erityisesti valittajan olosuhteita ja tapahtumia Saudi-Arabiassa. A:lta oli tiedusteltu, miten hän suhtautuu mahdolliseen palauttamiseen Saudi-Arabiaan. A:lta oli kysytty vain yksi kysymys, joka oli liittynyt suoraan hänen mahdolliseen kansainvälisen suojelun tarpeeseen Somaliaan kääntymisen suhteen. Asiassa ei ollut myöskään selvitetty esimerkiksi A:n kielitaitoon liittyviä seikkoja, vaikka hänen somalin kielen taitoonsa oli viitattu päätöksessä.

---

<sup>162</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, asianosaisen kuulemisen tavoitteet.

Maahanmuuttovirastolla oli velvollisuus huolehtia asian käsittelystä ja varmistaa, että turvapaikanhakija kykeni toteuttamaan oman selvitysvelvollisuutensa. A:lle oli hänen taustansa ja hänelle puhutteluissa esitetyt kysymykset huomioon ottaen voinut perustellusti syntyä käsitys siitä, että hänen kansainvälisen suojelun tarpeensa tutkitaan suhteessa hänen syntymä- ja oleskeluvaltioonsa Saudi-Arabiaan.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asian selvittäminen Maahanmuuttovirastossa oli ollut puutteellista. A:lla itsellään ei ollut katsottava olleen edellytyksiä osallistua asiansa selvittämiseen, kun hänelle ei ollut ollut selvää, että hänen kansainvälisen suojelun tarpeensa tutkitaan suhteessa Somaliaan. A:lla ei voitu myöskään katsoa olleen todellista mahdollisuutta esittää omaa kantaansa esimerkiksi suhteessa hankitun selvityksen riittävyteen ja todenmukaisuuteen tai valmisteltavaan toimenpiteeseen, tässä tapauksessa kääntämiseen Somaliaan. Mainituilla seikoilla oli saattanut olla merkitystä sen suhteen, miten A:n kansainvälisen suojelun tarvetta oli arvioitu.

Korkein hallinto-oikeus kumosi Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset ja palautti asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

### *Kommentit*

A:lta kysyttiin maahanmuuttoviraston kuulemisessa vain yksi kysymys liittyen hänen kansainvälisen suojelun tarpeeseensa Somaliaan kääntämisen suhteen. Myöskään häneltä ei kysytty kielitaitoon liittyviä seikkoja, vaikka päätöksessä viitattiin hänen somalin kielen taitoonsa. KHO:n mukaan ”Maahanmuuttovirastolla on velvollisuus huolehtia asian käsittelystä ja varmistaa, että turvapaikanhakija kykenee toteuttamaan oman selvitysvelvollisuutensa” ja ”Maahanmuuttoviraston puhuttelijan olisi tullut huolehtia siitä, että turvapaikkapuhutteluissa selvitetään asian ratkaisun kannalta olennaisia seikkoja ohjeistamalla valittajaa kertomaan hänen kansainvälisen suojelun tarpeensa arvioimisen osalta keskeisistä asioista.”

Edellä mainitusta johtuen KHO on katsonut, että asian selvittäminen on ollut Maahanmuuttovirastossa puutteellista. Hallintolain 31.1 §:n mukaan ”Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.”

Tapauksessa keskeinen oikeusongelma on asianmukaisen kuulemismenettelyn toteuttaminen. Viranomaisen olisi tullut käsitellä asiaa kuulemisen edellytysten mukaan: selvittää asiaa



riittävästi ja asianmukaisesti hankkimalla tarpeelliset tiedot ja selvitykset asian ratkaisemiseksi.<sup>163</sup>

KHO:n mukaan ”A:lle oli hänen taustansa ja hänelle puhutteluissa esitetyt kysymykset huomioon ottaen voinut perustellusti syntyä käsitys siitä, että hänen kansainvälisen suojelun tarpeensa tutkitaan suhteessa hänen syntymä- ja oleskeluvaltioonsa Saudi-Arabiaan.” HL 9.1 §:n hyvän kielenkäytön vaatimus, jonka mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä, ei ole tässä tapauksessa toteutunut, jos asianosaiselle ei tullut selväksi, miten hänen suojeluntarpeensa voidaan tulkita. Hyvän hallinnon periaatteiden toteuttaminen ylipäänsä vahvistaa asianosaisen oikeussuojaa.

Viranomaisessa on mahdollista, että käsittely rutinoituu – niin, että viranomainen hoitaa menettelysääntöjen noudattamisen rutiinilla, mutta asian tarpeellinen selvittäminen voi jäädä, jos asian selvittämiseen ja hyvän hallinnon sekä kuulemisen periaatteisiin ei kiinnitetä huomiota. Asian asianmukainen selvittäminen vaatii viranomaiselta vuorovaikutteisuutta ja hyvää kommunikaatiota. Viranomaisen tulee huolehtia, että asianosainen ymmärtää asian laadun ja selitysmahdollisuutensa.

#### **4.6 HL 34 § 2 momentti 4 kohta**

##### **KHO:2017:27**

###### *Tiivistelmä*

Yhtiö oli aluehallintovirastoon toimittamassaan ilmoituksessa pyytänyt saada maksutalletuslain nojalla tallettaa aluehallintovirastoon kaupungille suoritettavan, käräjäoikeuden tuomiolla ensisijaisesti yhtiön maksettavaksi tuomitun korvauksen, koska korvauksen saajana oleva kaupunki oli kieltäytynyt vastaanottamasta suoritusta. Aluehallintovirasto oli päätöksellään hyväksynyt talletuksen.

Asiassa oli myös ratkaistavana, oliko aluehallintoviraston tullut kuulla kaupunkia ennen talletuksen vastaanottamista. Korkein hallinto-oikeus totesi, että asiassa ei ollut esitetty selvitystä siitä, että kaupungin kuuleminen olisi vaarantanut maksutalletusta koskevan päätöksen tarkoituksen toteutumisen. Maksutalletuslain 2 §:n 2 momentin mukainen suoritusvelvollisen velvollisuus ilmoittaa talletuksesta talletuksen tekemisen jälkeen ei myöskään korvannut viranomaisen hallintolakiin perustuvaa etukäteistä kuulemisvelvollisuutta. Aluehallintoviraston

---

<sup>163</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 287; Kulla – Salminen 2021, s. 292–293; Huhtanen Oikeus 2021, s. 89.

olisi näin ollen tullut kuulla kaupunkia ennen maksutalletusasia koskevan päätöksen tekemistä. Koska kaupunki oli voinut oikeudenkäynnin kuluessa esittää käsityksensä asiasta, aluehallintoviraston päätöstä ei kumottu kuulemisvirheen perusteella.

### *Kommentit*

KHO toteaa, että HL 34 §:ssä hallintoviranomaisille säädetty kuulemisvelvollisuus on tarkoitettu alaltaan laajaksi. Seuraavaksi KHO käsittelee maksutalletuslain säännöksiä, jonka perusteella aluehallintoviraston olisi tullut kuulla Forssan kaupunkia. Tämän jälkeen ratkaisussa otetaan käsittelyyn HL 34 §:n 2 momentin 4 kohta.<sup>164</sup> Kuitenkaan asiassa ei KHO:n mukaan esitetty selvitystä, että Forssan kaupungin kuuleminen olisi vaarantanut päätöksen tarkoituksen toteutumisen. Näin ollen aluehallintoviraston olisi tullut kuulla Forssan kaupunkia ennen talletusasia koskevan päätöksen tekemistä. Oleellista HL 34.2:4 §:n poikkeuskohdan soveltamisessa on, että on aihetta olettaa asianosaisen pyrkivän vaikeuttamaan omilla toimillaan päätöksen toteutumista. Kuitenkaan ehdotonta varmuutta ei vaadita, että tällainen päätöksen toteuttamiseen kohdistuva vaara toteutuisi.<sup>165</sup> Hallituksen esityksen hallintolaiksi mukaan asianosaisen aiemmilla toimilla ja tulevan päätöksen sisällöllä on erityisesti merkitystä poikkeuskohdan soveltamisen arvioinnissa.<sup>166</sup> KHO ei ole ratkaisussaan perustellut tarkemmin, miksi HL 34.2:4 §:n mukaista poikkeusta kuulemisesta ei voida tehdä.

Tiivistelmän viimeisestä virkkeestä voidaan huomata, että päätöstä ei ole välttämätöntä kumota kuulemisvirheen takia, jos kuuleminen on toteutettu tuomioistuimen käsittelyssä. Voidaan katsoa, että oikeussuoja on toteutunut eikä niin sanotusti vahinkoa ole muodostunut, vaikka menettelysääntöjä ei ole noudatettu. Tapaus on siinä mielessä harvinaisempi, että julkisyhteisö, tässä tapauksessa Forssan kaupunki, on kuulemisasiassa asianosaisena.

---

<sup>164</sup> KHO:2017:27, 1.2.3 Oikeudellinen arviointi kuulemisesta. ”Suoritusvelvollisen on tarpeen saada maksutalletuslain mukainen talletusasia joutuisasti käsitellyksi aluehallintovirastossa. Hallintolain 34 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti maksutalletusasia saattaakin olla menettelyn joutuisuuden turvaamiseksi mahdollista ratkaista asianosaisena olevaa velkojaa kuulematta, jos kuuleminen saattaa esimerkiksi velkojan viivyttelyn vuoksi vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen.”.

<sup>165</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, poikkeukset asianosaisen kuulemisesta.

<sup>166</sup> HE 72/2002 vp, s. 90.

Tapauksessa nähdään myös, miten maksutalletuslakia erityislakina ja hallintolakia yleislakina sovelletaan täydentävästi.

#### **4.7 HL 34 § 2 momentti 5 kohta**

**KHO:2021:39**

##### *Tiivistelmä*

Kunnan viranomainen oli asunto-osakeyhtiön hakemuksesta päätöksellään määrännyt tupakkalain 79 §:n nojalla tupakointikiellon asunto-osakeyhtiön huoneistoparvekkeille ja huoneistopihoille. Yhtiön suorittamassa tupakkalain 79 §:n mukaisessa kuulemisessa huoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden omistaja oli vastustanut tupakointikieltoa koskevan hakemuksen tekemistä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että tupakkalain 79 §:ssä oli kysymys yksityisoikeudellisesta kuulemismenettelystä, joka oli tarkoitettu palvelemaan hakemuksen tekemistä koskevaa asuntoyhteisön omaa päätöksentekoa. Tupakkalain 79 §:n 1 momentissa asuntoyhteisölle säädetty kuulemisvelvollisuus ei siten korvannut viranomaisen hallinnollista kuulemistä viranomaismenettelyssä tupakointikiellosta päätettäessä.

Tupakointikieltohakemuksen kohteena olevan huoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden omistaja oli asianosainen, jota yhtiön hakemus välittömästi koski. Kunnan viranomainen ei ollut ennen asian ratkaisemista varannut yhtiön suorittamassa kuulemisessa hakemusta vastustaneelle huoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden omistajalle hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaisesti tilaisuutta tulla kuulluksi yhtiön hakemuksen johdosta, eikä asianosaisten kuulematta jättämiseen ole ollut pykälän 2 momentin 5 kohdan mukaista perustetta. Kun asiassa oli näin ollen menetelty virheellisesti, hallinto-oikeuden ja viranhaltijan päätökset oli kumottava ja asia palautettava kunnan viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi.

##### *Kommentit*

Tupakointikiellosta päättänyt kaupungineläinlääkäri ei järjestänyt tilaisuutta asianosaisten kuulemiseen, koska on pitänyt kuulemistä tarpeettomana. Tämä ilmenee hänen vastineessaan hallinto-oikeudelle. Hallintolain 34.2:5 §:n mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos ”hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta”.

Tupakkalain 79.1 §:n mukaan ”asuntoyhteisö voi hakea kunnalta tupakointikiellon määräämistä asuntoyhteisön rakennuksen huoneistoihin kuuluville parvekkeille, huoneistojen käytössä oleviin ulkotiloihin ja huoneistojen sisätiloihin. Hakemuksessa tarkoitettujen tilojen

haltijoita on kuultava ennen hakemuksen tekemistä.” Tupakkalain mukainen kuuleminen on KHO:n mukaan yksityisoikeudellinen kuulemismenettely, joka on tarkoitettu palvelemaan hakemuksen tekemistä koskevaa asuntoyhteisön omaa päätöksentekoa. Velvollisuus kuulla asianosaista on asetettu taloyhtiölle, eikä se korvaa viranomaisen hallinnollista kuulemistä. Valittaja on taloyhtiön tupakkalain 79 §:n mukaisessa kuulemisessa allekirjoittamassaan kannanotossa vastustanut tupakointikieltoa.

Päätöksessä KHO on todennut, että hallintolakia sovelletaan lähtökohtaisesti kunnan viranomaisen tupakkalain 79 §:n mukaiseen päätöksentekoon. Hallintolain 2.1 §:n mukaan hallintolakia sovelletaan kunnallisissa viranomaisissa, johon tupakointikiellosta päättänyt Espoon kaupungin eläinlääkäri kuului. Näin ollen hallintolaki tulee sovellettavaksi. KHO:n mukaan tupakointikieltohakemuksen kohteena oleva asunto-osakkeen omistaja oli asianosainen, jota yhtiön hakemus välittömästi koski. Näin ollen tupakointikiellosta päättävän viranomaisen olisi tullut järjestää asianosaisille tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekoa.

KHO:n mukaan kyse ei ole asunto-osakeyhtiön hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai hylkäämisestä hallintolain 34 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan, joten tällä perusteella kuulematta jättämistä ei olisi voitu tehdä. KHO on tutkinut olisiko kunnan viranomainen voinut jättää hallintolain mukaisen kuulemisen suorittamatta ilmeisen tarpeettomana hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla. KHO:n mukaan asianosaisen kuuleminen hallintoasiassa on pääsääntö ja kuulemisen tulee tapahtua ennen asian ratkaisemista.

KHO toteaa ratkaisussaan seuraavasti: “Kuten hallintolain esitöissä on todettu, asianosaisen kuulemisella edistetään oikeusturvaa, korostetaan asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta ja edistetään asian selvittämistä. Viranomaisen päätöksen lopputuloksella tai päätöksentekoon liittyvällä harkintavallalla ei näin ollen pääsääntöisesti ole ratkaisevaa merkitystä kuulemisvelvoitteen kannalta.”

Ratkaisussa KHO selostaa tarkemmin, että ”Tupakkalain 79 §:n 2 momentin mukaan kunnan viranomaisella ei ole harkintavaltaa, vaan sen on määrättävä kiello tupakointikieltohakemuksessa tarkoitettuihin tiloihin, jos momentissa mainitut edellytykset täyttyvät. Edellytysten mukaisten tosiseikkojen arviointiin voi kuitenkin liittyä seikkoja, joiden osalta asianosainen voi edistää asian selvittämistä.” Tämä tarkoittaa sitä, että asianosaisen kuuleminen ei voi estää tupakointikiellon määräämistä, jos 79.2 §:n mukaiset

edellytykset täyttyvät. Asianosaisen kuulemisella voi kuitenkin olla merkitystä niin, että se vaikuttaa tosiseikkojen arviointiin ja selvittämiseen.

KHO mainitsee myös oikeusturvan edistämisen tarpeen merkityksen, koska kunnan viranomaisen tupakointikieltopäätöksellä vaikutetaan suoraan asianosaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tämän lisäksi on vielä mainittu, että koska A erikseen vastusti asuntoyhtiön suorittamassa kuulemisessa tupakointikieltoa, ei kuulemista voida pitää ilmeisen tarpeettomana. Tämä tarkoittaa sitä, että hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan soveltamiseen ei ole perustetta ja asiassa on kunnan viranomaisen osalta menetelty virheellisesti.

Ratkaisussa erityisen merkityksellistä on tupakkalain 79 §:n 2 momentin toinen virke, jonka mukaan ”edellytysten mukaisten tosiseikkojen arviointiin voi kuitenkin liittyä seikkoja, joiden osalta asianosainen voi edistää asian selvittämistä”. Jos asianosainen ei voisi edistää asian selvittämistä, olisi KHO voinut päätyä A:n kannalta kielteiseen ratkaisuun.

Tupakkalainsäädännös täydentää HL 34 §:ää ja osoittaa, että tapauksiin saattaa liittyä sellaisia erityispiirteitä, että kuuleminen on tarpeen, vaikka viranomaisella ei olisi asian ratkaisussa harkintavaltaa. Kuuleminen on pääsääntöisesti ilmeisen tarpeetonta hallintolakia sovellettaessa, jos on selvää, että se ei voi vaikuttaa asianosaisen oikeusturvaan eikä voi tuoda lisäselvitystä asiaan.<sup>167</sup>

### **KHO:2016:3**

#### *Tiivistelmä*

ELY-keskus oli myöntänyt lintutieteelliselle yhdistykselle luvan poiketa luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksistä. Rauhoitusmääräyksissä oli kielletty alueella liikkuminen 1.4. - 31.7. lintujen pesinnän turvaamiseksi. Poikkeaminen koski alueella liikkumista ajalla 1.4. - 15.7.2012 lintulaskentojen suorittamiseksi. Maanomistajaa ei ollut kuultu päätöstä valmisteltaessa.

Maanomistajan kuuleminen poikkeamista koskevan hakemuksen johdosta oli ollut hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettulla tavalla ilmeisen tarpeetonta, kun otettiin huomioon, että liikkumiskielto, josta poikkeamista haettiin, oli asetettu lintujen pesimärauhan, ei maanomistajan intressien, turvaamiseksi, ja lintulaskenta muutoin oli luonteeltaan toimintaa, jota voitiin harjoittaa jokamiehen oikeuden nojalla. Päätöksessä luvan saaja oli lisäksi

---

<sup>167</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, poikkeukset asianosaisen kuulemisesta.

velvoitettu hankkimaan maanomistajan suostumus lintulaskentoihin. ELY-keskus ei siten ollut tehnyt menettelyvirhettä, kun se oli jättänyt maanomistajan kuulematta ennen päätöksentekoa.

### *Kommentit*

KHO on soveltanut HL 34 §:n 2 momentin 5 kohtaa tapauksessa, jonka mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Tässä tapauksessa kuuleminen on KHO mukaan ollut ilmeisen tarpeetonta. Vaikka A on ollut asiassa asianosainen, on kuulemista pidetty ilmeisen tarpeettomana, koska asia ei koskenut maanomistajan intressejä ja lupaa haettu toiminta oli muutenkin sellaista, jota voitiin harjoittaa jokamiehenoikeuden nojalla. Lisäksi luvan saaja oli velvoitettu hankkimaan maanomistajan suostumus lintulaskentoihin, joihin ELY-keskukselta pyydettiin lupaa.<sup>168</sup> A:n kuulemisella ei olisi ollut todellista merkitystä asian kannalta. Hänen intressinsä eivät olleet vahvat ja lisäksi se, että häneltä tulee luvansaajan myöhemmin pyytää lupaa tarkoittaa, että hänellä on edelleen toimintamahdollisuus asiassa ja kuuleminen olisi ilmeisen tarpeetonta asiassa.

Kuuleminen voi olla ilmeisen tarpeetonta vain, jos se ei voi vaikuttaa asianosaisen oikeusturvaan eikä tuoda lisäselvitystä asiaan.<sup>169</sup> KHO on ratkaisussa antanut aiemmin mainitut kolme perustetta sille, miksi kuuleminen on ollut ilmeisen tarpeetonta. Voidaan todeta, että kuuleminen ei olisi vaikuttanut millään lailla asianosaisen oikeusturvaan tai asian selvittämiseen. Sillä ei olisi myöskään yhteyttä sille, miksi kuulemista ylipäänsä pidetään tärkeänä. Pelkkä kaavamainen kuuleminen ilman merkitystä tai tavoitteita ei aja kenenkään etua ja vähentää kuulemisen arvostusta hallintomenettelyssä. Kuulemismenettelyn toteuttamisella on itseisarvonsa osana hallintomenettelyä, mutta jos se on perustellusti ilmeisen tarpeetonta, on parempi jättää kuuleminen järjestämättä. Tässä tapauksessa, kun

---

<sup>168</sup> KHO 2016:3: ”Yksityisen maalle maanomistajan hakemuksesta perustetun luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksistä poikkeamisesta päätettäessä maanomistaja on lähtökohtaisesti hallintolaissa tarkoitettu asianosainen, jota on kuultava ennen asian ratkaisemista. Hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan asian saa kuitenkin ratkaista asianosaista kuulematta, jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että nyt kyseessä olevassa asiassa maanomistajan kuuleminen ennen rauhoitusmääräyksistä poikkeamista koskevan asian ratkaisemista on ollut ilmeisen tarpeetonta, kun otetaan huomioon, että liikkumiskielto, josta poikkeamista haettiin, on asetettu lintujen pesimärauhan, ei maanomistajan intressien, turvaamiseksi, ja lintulaskenta muutoin on luonteeltaan toimintaa, jota voidaan harjoittaa jokamiehenoikeuden nojalla. Päätöksessä luvan saaja on lisäksi velvoitettu hankkimaan maanomistajan suostumus lintulaskentoihin.”.

<sup>169</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, poikkeukset asianosaisen kuulemisesta.

valittajana olleelta maanomistajalta oli tullut pyytää lupa lintulaskentoihin, ei kuulemisesta poikkeamisen voida sanoa heikentävän viranomaisen ja yksityisen molemminpuolista vuorovaikutussuhdetta tai heikentää yksityisen vaikutusmahdollisuuksia.

Toisaalta asianosaisella on kuulemisessa laaja mahdollisuus esittää mielipiteitään asiasta. Jos valittaja olisi halunnut kritisoida ELY-keskuksen ratkaisua asiassa, hän olisi voinut esittää mielipiteensä. Kuitenkaan hallinnon toimintaperiaatteiden ja -tapojen kritisointi ei yleisesti ottaen kuulu kuulemisvelvoitteen alaan, vaan kuulemisella on oltava yhteys ratkaistavaan asiaan ja sen ratkaisuun. Asianosainen voi kuulemisessa esittää mielipiteitään esimerkiksi valmisteltavan toimen lainmukaisuudesta tai viranomaisen toimivallasta.<sup>170</sup> Mielestäni edellä mainittuun seikan perusteella kuuleminen olisi voinut olla tarpeen, mutta kuulemisessa oleellista on, että se edistää asian selvittämistä. Kuulemisen neljästä pääfunktioista ainoastaan vuorovaikutteisuus olisi voinut tällaisessa tapauksessa toteutua.<sup>171</sup>

## **KHO:2012:28**

### *Tiivistelmä*

Asiassa oli arvioitavana, oliko Maahanmuuttovirastolla ollut kansalaisuuslain 36 §:n 1 momentti huomioon ottaen peruste määrittää lapsen kansalaisuus ja rasittiko kansalaisuusaseman määrittämistä koskevaa päätöstä kuulemisvirhe.

KHO katsoi, että maistraatin ilmoituksen johdosta tehtävässä kansalaisuusaseman määrittämispäätöksessä oli menettelyn tarkoitukseen nähden riittävää todeta, että lapsi on yhden vieraan valtion kansalainen. Kansalaisuusaseman määrittämistä koskeva päätös ei ollut kansalaistamista koskeva päätös. Maahanmuuttovirastolla ei ollut toimivaltaa sitovasti ratkaista, minkä muiden valtioiden kuin Suomen kansalaisena henkilöä on pidettävä. Kun otettiin huomioon Maahanmuuttoviraston ratkaisun sisältö ja hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohta, ennen asian ratkaisemista maistraatin tekemän ilmoituksen johdosta ei ollut ollut välttämätöntä kuulla huoltajia.

### *Kommentit*

---

<sup>170</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 286; Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemisen sisältö ja kohde, asianosaisen mielipide.

<sup>171</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, asianosaisen kuulemisen tavoitteet. Muiden perustehtävien ollessa oikeusturva, tasapuolisuus ja selvityskeino.

Maahanmuuttovirastolla ei KHO:n mukaan ollut velvollisuutta kuulla asianosaisia, koska menettelyn tarkoituksena on todeta, että lapsella on kansalaisuus. Maahanmuuttovirastolla ei ole toimivaltaa ratkaista, minkä muun valtioiden kuin Suomen kansalaisena henkilöä olisi pidettävä.

Näin ollen kuulemista on voitu pitää HL 34 §:n 2 momentin 5 kohdan perusteella ilmeisen tarpeettomana. Asiassa on kyse siitä, että lapsen kansalaisuuden vahvistaminen sekä Japanin että Belgian kansalaiseksi hänen vanhempiensa kansalaisuuksien mukaisesti, ei lainkaan kuulunut Maahanmuuttoviraston toimialaan. Näin ollen kuuleminen oli tarpeetonta, koska Maahanmuuttoviraston ei ylipäänsä kuulu käsitellä asiaa. Ainoastaan tapauksessa, jossa lapselle olisi kansalaisuuslain 9 §:n 1 momentin 4 kohdan niin sanotun syntymämaaperiaatteen perusteella ollut oikeus Suomen kansalaisuuteen, mikäli hänellä ei muuten olisi muuta kansalaisuutta, olisi Maahanmuuttovirastolla ollut toimivalta. Tällaisessa tilanteessa olisi myös vanhempia tullut asianosaisina kuulla.

#### **4.8 Lex specialis**

##### **KHO:2019:114**

###### *Tiivistelmä*

Lastensuojeluviranomainen oli päättänyt huostaan otetun lapsen sijaishuoltopaikan muuttamisesta lyhyen ajan sisällä kaksi kertaa varaamatta lapselle tai muille asiaan osallisille tilaisuutta tulla kuulluiksi ennen päätösten tekemistä. Lastensuojeluviranomainen oli lastensuojelulain 42 §:n 3 momentin 3 kohtaan viitaten perustellut kuulematta jättämisiä sillä, että kuulemisista olisi saattanut aiheutua vakavaa vaaraa lapsen kehitykselle tai turvallisuudelle ja kuulematta jättämisiä oli pidettävä lapsen edun toteutumisen kannalta välttämättömänä.

Asiassa oli ensimmäiseksi ratkaistavana kysymys siitä, oliko lastensuojeluviranomainen voinut tehdä sijaishuoltopaikan muuttamista koskevat päätökset lasta ja muita asiaan osallisia kuulematta. Tähän liittyi myös kysymys lastensuojelulain 42 §:n 3 momentin ja hallintolain 34 §:n 2 momentin kuulematta jättämistä koskevien säännösten välisestä suhteesta.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että lapsen kuulematta jättämisen perusteita voidaan arvioida ottaen huomioon myös, mitä on säädetty lastensuojelulain 42 §:n 3 momentissa. Hallinto-oikeuden päätös sekä viranhaltijan tekemät päätökset sijaishuoltopaikan muuttamisesta kumottiin kuulemisvirheen vuoksi ja asia palautettiin viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi.



### *Kommentit*

Ratkaisutextissä KHO aloittaa viittaamalla kahteen pykälään. Ensinnäkin perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Toiseksi perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus tulla kuulluksi, joka on osa hyvää hallintoa, turvataan lailla.

Ratkaisussa on pohdittu, mitä säännöstä kuulemiseen tulisi soveltaa. Lastensuojelulain 42.3 §:ssä on selväsanaisesti todettu tilanteet, jolloin lapsen voi jättää kuulematta, mutta ongelmaksi muodostuu lastensuojelulain 20 §:n 2 momentin viittaussäännös hallintolakiin.<sup>172</sup> Ei ole selvää, voidaanko lapsi jättää kuulematta lastensuojelulain 42 §:n 3 momentin nojalla vai sovelletaanko lapsen kuulematta jättämiseen ainoastaan hallintolain 34 §:n 2 momenttia lastensuojelulain 20 §:n 2 momentin viittaussäännöksen perusteella. KHO on todennut, että HL 34 §:n sijaan olisi sovellettava lastensuojelulain 42 §:ään. HL 34.2:4 §:n soveltamista on myös punnittu.

KHO viittaa perusteluissaan HL:n esitöihin. HL 34 §:n 2 momentin perusteluiden mukaan 4 kohdan säännös koskee kuulematta jättämistä tilanteessa, jossa kuuleminen vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen, vastaisi hallintomenettelylain 15 §:n 2 momentin 3 kohtaa. Kyseisen kohdan mukaan ”Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen.”

Oikeus tulla kuulluksi on määritelty lastensuojelulain 42 §:n 2 momentissa, jonka mukaan ”lapsen vanhemmalle, huoltajalle ja henkilölle, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on tai on välittömästi ennen asian valmistelua ollut, on varattava tilaisuus tulla kuulluksi 1 momentissa mainituissa asioissa siten kuin hallintolain 34 §:n 1 momentissa säädetään”. Hallituksen esityksessä lastensuojelulaiksi (252/2006 vp) lastensuojelulain 20.2 §:n kohdan perustelujen mukaan kuuleminen voitaisiin hallintolain säännösten mukaan jättää suorittamatta. Kuitenkin hallituksen esityksessä lastensuojelulain muuttamiseksi (HE 225/2009 vp) on lausuttu, että kuulemisesta jättämisen perusteista säädettäisiin tyhjentävästi lastensuojelulain 42.3 §:ssä.

Lastensuojelulain 42.3:3 §:n mukaan ”Kuuleminen voidaan jättää suorittamatta, jos kuulemisesta saattaa aiheutua vakavaa vaaraa lapsen kehitykselle tai turvallisuudelle ja

---

<sup>172</sup> LastensuojeluL 20.2 §: ”Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa.”

kuulematta jättämistä on pidettävä lapsen edun toteutumisen kannalta välttämättömänä.” Hallituksen esityksen mukaan säännös korvasi HL 34.2:4 §:n mukaisen poikkeusperusteen. Perustelujen mukaan hallintolain peruste ei turvaa lapsen turvallisuutta, kun vaaratilanne ei aiheudu ainoastaan käsittelyn viivästyisestä. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan tarkemmin määritelty lastensuojelulain muutetun 42 §:n 3 momentin säännöksen henkilöllistä soveltamisalaa, eikä otettu siten kantaa siihen, voidaanko myös lapsi jättää kuulematta kyseisen säännöksen nojalla.

KHO toteaa, että HL 34.2:4 §<sup>173</sup> ei sanamuotonsa perusteella vaikuttaisi kattavan tilanteita, joissa lapsen terveyden vaarantuminen johtuu muusta kuin asian käsittelyn viivästyisestä. Kuitenkin tietyissä tilanteissa jo lapsen kuulemisesta voi aiheutua huomattavaa vaaraa lapsen terveydelle. Tällöin kuulematta jättämisen voisi katsoa hallintolaissa säädetyllä tavalla vaarantavan päätöksen tarkoituksen toteutumisen. Toisaalta lastensuojelulain 42 §:n 3 momentin 3 kohdan säännös kattaa yksiselitteisesti myös tämänkaltaiset tilanteet.

Edellä mainittujen näkökohtien perusteella KHO katsoi, että lapsen kuulematta jättämisen perusteita voidaan arvioida ottaen huomioon myös, mitä on säädetty lastensuojelulain 42 §:n 3 momentissa. Kuulemissäännös määräytyi siis erityislain esitöiden, hallituksen esityksen, mukaisesti. Huomattavaa on, että KHO päätyy soveltamaan lastensuojelulain kuulemisen poikkeussäännöstä, siitäkkin syystä, että säännös on tarkempi ja sopivampi tilanteeseen.

KHO päätyy toteamaan asiasta seuraavasti: ”Edellä mainittujen näkökohtien perusteella korkein hallinto-oikeus katsoo, että lapsen kuulematta jättämisen perusteita voidaan arvioida ottaen huomioon myös, mitä on säädetty lastensuojelulain 42 §:n 3 momentissa.” Ratkaisu ei kävele viittaussäännöksen yli, vaan toteaa, että hallintolain ja lastensuojelulain 42.3 §:n säännöksiä kuulemisesta voidaan soveltaa täydentävästi. HL:n esitöiden mukaan erityissäännöksen säätämiseksi on oltava perusteltu syy.<sup>174</sup> Perustelu lastensuojelulain 42.3 §:n soveltamiseen voidaan johtaa myös siitä, että tässä laissa on nimenomaisesti säädetty tapaukseen sopivasta tilanteesta – säätämislle on siis ollut perusteltu syy.

---

<sup>173</sup> HL 34.2:4 §:n mukaan ”Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle.”

<sup>174</sup> HE 72/2002 vp, s. 53.

Tässä tapauksessa KHO vahvisti, että hallintolakiin viittaavasta säännöksestä huolimatta voidaan soveltaa erityislain säännöksiä, jos ne tukevat hallintolain toteuttamista ja yleisemmin kuulemisperiaatteen tarkoituksen toteuttamista. Vaikka lähtökohtaisesti hallintolaki ja erityislaki täydentävät toisiaan, tässä tapauksessa erityislaki on korvannut yleislain, koska siinä on tarkentavasti säädetty kuulemisen poikkeuksesta, kun yleislain poikkeuskohdassa ei olla säännelty erityistilanteet huomioon ottaen.

## **KHO:2015:89**

### *Tiivistelmä*

Jotta eläimiä voidaan eläinsuojelulain 1 §:n mukaisesti suojella tehokkaasti kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta sekä edistää eläinten hyvinvointia ja hyvää kohtelua, lain 44 §:n perusteella tarpeellisiin toimenpiteisiin on voitava ryhtyä välittömästi. Pykälän mukaan tämä voi siinä mainituin edellytyksin tapahtua ilman, että eläimen omistajalle tai haltijalle on varattu tilaisuutta tulla kuulluksi. Tähän nähden oli riittävää, että eläimen omistaja oli saanut tilaisuuden suullisen selityksen antamiseen. Hallintolain säännöksiä, joiden mukaan asianosaista kuullaan lähtökohtaisesti kirjallisesti, ei ollut sovellettava eläinsuojelulain 44 §:ssä tarkoitettua päätöstä tehtäessä.

Valvontaeläinlääkärin valituksesta korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen, jolla oli kuulemisvirheen vuoksi kumottu valvontaeläinlääkärin päätös. Eläinsuojelulain 44 §:n perusteella eläimen hoidosta voidaan määrätä vain väliaikaisesti, ja määräystä tai eläinsuojelun vuoksi ehkä tarpeellisia muita toimia on arvioitava mahdollisimman pian uudelleen. Tämän vuoksi valvontaeläinlääkärin oli viivytyksettä arvioitava, oliko annetun määräyksen voimassa pitämiseksi edellytyksiä.

### *Kommentit*

Tapauksessa on kyseessä *lex specialis* –periaatteen soveltaminen ja suullinen kuuleminen, poikkeuksena kirjallisen kuulemisen pääsäännöstä. Eläinsuojelulaki on erityislaki, jota voidaan soveltaa. Hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaan laintasoiset erityissäännökset saavat lähtökohtaisesti etusijan suhteessa hallintolakiin.<sup>175</sup>

KHO viittaa hallituksen esityksen perusteluihin hallintolain 5 §:n kohdalta. Erityislain ja yleislain soveltamisen arviointi on hallituksen esityksen mukaan aina säännöskohtaista. On

---

<sup>175</sup> Hallintolaki 5 § 1 momentti: Jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta.

arvioitava kattaako erityislain säännös hallintolain menettelyvaatimuksen alan niin, ettei yleislaille jää sovellettavuutta. Jos erityislain säännös saa aikaan osittaisen poikkeaman hallintolaista, tulee säännöksiä soveltaa rinnakkain.<sup>176</sup>

Tapauksessa kuulemisen lainmukaisuus on arvioitavana eläinsuojelulain 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin liittyen. Eläinsuojelulaissa ei ole viittausta asianosaisen kuulemista koskeviin hallintolain säännöksiin. Eläinsuojelulain säännöksiä arvioitaessa suhteessa hallintolain vastaaviin säännöksiin, on otettava huomioon eläinsuojelulain tarkoitus, HL 5 §:n HE:n perustelujen mukaisesti.

KHO tutki eläinsuojelulain tarkoitusta arvioidakseen kuulemissäännöksiä hallintolain vastaaviin. Eläinsuojelulain 1 §:n mukaan lain tarkoitus on suojella eläimiä tehokkaasti kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta sekä edistää eläinten hyvinvointia ja hyvää kohtelua. Näin ollen lain 44 §:n mukaisiin toimenpiteisiin on voitava ryhtyä välittömästi.<sup>177</sup> KHO:n mukaan 44 §:n toteuttaminen voi tapahtua siinä mainituin edellytyksin ilman, että eläimen omistajalle tai haltijalle on varattu tilaisuutta tulla kuulluksi. Tuomioistuimen mukaan on riittävää, että eläimen omistaja tai haltija on saanut tilaisuuden suullisen selityksen antamiseen. Tästä syystä hallintolain mukaista kuulemista ei ole välttämätöntä järjestää kirjallisesti eläinsuojelulain 44 §:ssä tarkoitettua päätöstä tehtäessä. KHO toteaa, että hallintolain säännöksiä, joiden perusteella asianosaista kuullaan lähtökohtaisesti kirjallisesti, ei ole syytä soveltaa, jotta eläinsuojelulain tarkoitus toteutuu. Mikäli kuulemista edellytettäisiin kirjallisesti, olisi mahdollista, että eläinsuojelulain 1 § ei toteudu, jolla pyritään suojelemaan eläimiä tehokkaasti kärsimykseltä ja edistämään eläinten hyvinvointia.

HL 37 §:n suullista kuulemista koskevaa pykälää tutkittaessa on huomattava, että suullinen kuuleminen säännöksen sanamuodon mukaan voidaan toteuttaa pyynnöstä ja sanamuoto

---

<sup>176</sup> HE 72/2002 vp, s. 53.

<sup>177</sup> EläinsuojeluL 44 §: “Jos eläinsuojelulliset syyt vaativat, Ruokavirasto, aluehallintovirasto, kunnaneläinlääkäri, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija, tarkastuseläinlääkäri tai poliisi voi 42 §:n säännöksistä poiketen ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Tässä tarkoituksessa eläimelle voidaan hankkia hoitoa muualta tai hoitaja taikka rehua tai muita eläimen hyvinvoinnin kannalta ehdottoman välttämättömiä aineita taikka, jos se ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, eläin voidaan lopettaa tai toimittaa teurastettavaksi taikka myydä huutokaupalla tai käyvistä hinnasta muuten.”.

viittaa juuri asianosaisen pyyntöön.<sup>178</sup> Useimmiten suullinen kuuleminen tulee kyseeseen, kun tällainen menettely ei vaaranna asianosaisten oikeusturvaa.<sup>179</sup> A:ta on puhelimitse kuultu koiran palauttamatta jättämisestä ennen kuin valvontaeläinlääkäri on tehnyt sitä koskevan päätöksensä. A:ta on siis kuultu suullisesti, koska hän on saanut tilaisuuden suullisen selityksen antamiseen. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi perusteluissa on 5 §:n kohdalla todettu: ”Hallintolain säännökset syrjäytyisivät siltä osin kuin vastaavasta menettelykysymyksestä on tarkoitettu säännellä muussa laissa poikkeavalla tavalla.”<sup>180</sup> Eläinsuojelulain osalta voidaan havaita, että on perustellut syyt olla soveltamatta hallintolain kuulemissäännöstä eläinsuojelulain kuulemissäännösten rinnalla, koska kyseisessä erityislaissa on säännelty hallintolakia poikkeavalla tavalla ja hallintolain kirjallinen kuuleminen voisi vaarantaa eläinsuojelulain tarkoituksen toteutumisen. Näin ollen KHO on todennut, että valvontaeläinlääkäriin päätöstä ei ole kumottava kuulemisvirheen perusteella.

Ratkaisussa KHO on asettanut ensisijaiseksi eläinsuojelulain tarkoituksen toteutumisen. Asianosaisen kahden koiran hoitoa oli laiminlyöty ja viranomaisen oli ottanut koirat asianosaiselta. Asianosaista oli kuultu suullisesti puhelimitse koiriin liittyvistä toimenpiteistä. KHO on ratkaisussa arvioinut eläinten hyvinvoinnin tärkeämmäksi kuin A:n kuulemisen kirjallisesti. Suullista kuulemistä ei hallintolaissa kielletä ja eläinsuojelulain 44 §:n toteuttaminen edellyttää välittömiä toimenpiteitä. Menettelysääntöjen noudattaminen itsensä vuoksi ei voi olla tärkeämpää kuin lain tarkoituksen kestävästi perusteltu noudattaminen.

---

<sup>178</sup> HL 37 §: ”Viranomaisen on pyynnöstä varattava asianosaiselle tilaisuus esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. Muut asianosaiset on kutsuttava samanaikaisesti paikalle, jos se on välttämätöntä asianosaisten oikeuksien tai edun valvomiseksi.

Viranomaisen voi asianosaisen pyynnöstä varata tilaisuuden asian selvittämiseksi tarpeellisten tietojen suulliseen esittämiseen muissakin kuin I momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.”.

<sup>179</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 295.

<sup>180</sup> HE 72/2002 vp. s, 53.

## 4.9 Hyvä hallinto

9.10.2014/3009

Kunnallisia koskeva valitus

### *Kommentit*

KHO toteaa, että asianosaisen kuuleminen ei kuulu valtuuston yleiseen ja laajaan harkintavaltaan, sillä se on perustuslain hyvää hallintoa koskevan perusoikeuden toteuttamiseksi säädetty menettelyvaatimus. Seuraavaksi KHO toteaa, että menettelyvirheen merkitystä harkittaessa on otettava huomioon asian luonne ja asianosaisen mahdollisuus saada esittää näkemyksensä kuulemisvirheestä riippumatta. Kuitenkin lähtökohtaisesti on hyvän hallinnon periaatteen vastaista, jos hallintomenettelyssä tapahtunut kuulemisvirhe voitaisiin säännönmukaisesti sivuuttaa sillä perusteella, että asianosainen on saanut tilaisuuden lausua kysymyksessä olevasta selvityksestä muutoksenhakuvaiheessa. Lautakunnan erottamista koskevassa asiassa yksittäinen lautakunnan jäsen tai varajäsen oli asianosaisen asemassa. Lautakunnan jäsenille ja varajäsenille oli varattu tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta tilapäiselle valiokunnalle.

Ratkaisun lopuksi KHO toteaa: ”Kun otetaan huomioon lautakunnan jäsenen aseman edellä kuvattu luonne ja perusteet sekä se, mitä asiakirjoista ilmenee lautakunnan erottamiseen johtaneista tapahtumista, ei valtuuston päätöstä ole tässä tapauksessa syytä kumota, vaikka erotetun sosiaali- ja terveyslautakunnan jäsenten ja varajäsenten kuuleminen on ollut edellä kuvatulla tavalla puutteellista viranhaltijoiden antamien lausumien suhteen.”

## 4.10 Lyhyet ratkaisut HL 34 §:stä

11.4.2013/1266

### *Tiivistelmä*

Sivistyslautakunta oli oikaisuvaatimuksen johdosta kumonnut aikaisemman päätöksensä, jolla koulun rehtorin virkaan oli valittu A. Lautakunta oli samalla valinnut virkaan B:n. Lautakunta ei ollut ennen päätöksentekoa varannut A:lle tilaisuutta tulla kuulluksi oikaisuvaatimuksen johdosta. A:n oikeusturva edellytti, että hänelle varataan hallintolain 34 §:n mukaisesti tilaisuus tulla kuulluksi oikaisuvaatimuksesta, jollei oikaisuvaatimusta jätetä tutkimatta tai hylätä heti perusteettomana.

*Kommentit*

Asianosaiselle A:lle olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi HL 34 §:n mukaisesti oikaisuvaatimuksesta, jollei oikaisuvaatimusta jätetä tutkimatta tai hylätä heti perusteettomana. Hallintolain oikaisuvaatimussäännöksissä ei ole mainintaa kuulemismenettelystä. Sivistyslautakunta oli oikaisuvaatimuksen johdosta kumonnut päätöksen, jolla A oli valittu rehtorin virkaan. Ratkaisu on vaikuttanut A:n oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen ja HL 34 §:n mukaisesti häntä olisi tullut kuulla ennen asian ratkaisua. Asianosaisen kuuleminen oikeusturvan lisäksi korostaa muun muassa käsittelyn vuorovaikutteisuutta.

**30.12.2011/3984**

*Tiivistelmä*

Kainuun metsäkeskus oli ilmoittanut maanomistajan (Metsähallituksen) metsänkäyttöilmoituksesta metsälain 14 b §:n mukaisesti alueelliselle ympäristökeskukselle. Ilmoituksen perusteella ympäristökeskuksen on tullut ryhtyä toimiin sen selvittämiseksi, ettei ilmoitettu metsänkäyttö ollut ristiriidassa luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin mukaisen liito-oravan hävittämisen ja heikentämiskiellon kanssa. Ympäristökeskuksen viranhaltija oli tässä tarkoituksessa toimittanut ennen ympäristökeskuksen luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin nojalla tekemää päätöstä alueella maastotarkastuksen varaamatta maanomistajan edustajalle tilaisuutta olla siinä läsnä.

*Kommentit*

Viranomaisen on toteuttanut maastotarkastuksen maanomistajan alueella. Hallintolain 39 §:n mukaan asianosaisena asiassa olevaa maanomistajaa olisi tullut informoida tarkastuksesta. Hänen olisi lisäksi tullut antaa olla mukana tarkastuksessa ja hänelle olisi tullut antaa tilaisuus antaa mielipiteensä asiasta.

KHO:n mukaan asiassa on tapahtunut menettelyvirhe koska asianomistajalle ei ollut muutenkaan varattu tilaisuutta tulla kuulluksi asiassa. Asianomaisen edut ovat olleet selkeästi asiassa käsillä, sillä suojelupäätös vaikuttaisi suoraan oikeuteen käyttää metsää varsinkin taloudellisessa toiminnassa. Kuulematta jättäminen vaarantaa asianosaisen oikeusturvan. Lisäksi tapauksessa kuuleminen olisi tukenut asian selvittämistä ja vuorovaikutteisuutta.

Menettelyvirhe on tapahtunut kahden pykälän, HL 39 §:n ja HL 34 §:n, kohdalla. Itse kuulemisen laiminlyönnin lisäksi asianosaista ei ollut informoitu tarkastuksesta.

Ratkaisutekstistä voidaan päätellä, että kuuleminen olisi toteutettu HL 39 §:n mukaisen tarkastuksen yhteydessä.

### 19.11.2009/3283

#### *Tiivistelmä*

Yhtiö oli hakenut lupaa poiketa ulkomainosten asettamista koskevasta kiellosta. Tiehallinto oli maantielain 52 §:n 3 momentin perusteella pyytänyt hakemuksesta alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan lausunnot. Alueellinen ympäristökeskus ei ollut nähnyt ulkomainoksen asettamiselle ympäristöön sopeutumiseen liittyvää estettä. Kunta oli vastustanut poikkeuksen myöntämistä. Tiehallinto oli hylännyt hakemuksen varaamatta yhtiölle tilaisuutta tulla kuulluksi lausunnoista.

#### *Kommentit*

KHO on viitannut ratkaisussaan siihen, että HL 34 § tulee sovellettavaksi, koska maantielaisissa ei ole säännöksiä, jotka koskisivat asianosaisen kuulemista tienpitoviranomaisen pyytämistä lausunnoista. Mikäli maantielaisissa olisi ollut erityisiä säännöksiä asianosaisen kuulemisesta tilanteeseen sopivalla tavalla, olisi hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaan hallintolain asemesta sovellettu maantielakia. KHO on todennut, että asiassa ei ollut ilmennyt HL 34 §:n 2 momentissa tarkoitettuja seikkoja, joiden perusteella asia olisi voitu ratkaista kuulematta asianosaista. Näin ollen asiassa olisi tullut kuulla asianomaista mainitun pykälän 1 momentin tarkoittamalla tavalla.

### 9.1.2009/28

KHO: "Hallintomenettelyssä noudatettava asianosaisen kuulemisvelvollisuus koskee myös Maahanmuuttoviraston kansalaisuusasiaa käsitellessään *muilta viranomaisilta saamia* selvityksiä asianosaisen nuhteettomuusedellytyksen täyttymisestä."

Selvitykset ovat asiakirjoja asian tosiseikoista ja tosiasiallisista perusteluista ja ne voivat olla kenen tahansa esittämiä, siis myös viranomaisen.<sup>181</sup> Asianosaiselle on HL 34 §:n mukaan annettava kuulemismahdollisuus kaikista selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

---

<sup>181</sup> Tieteen termipankki 9.4.2021: Oikeustiede: kuuleminen hallintomenettelyssä; Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemisen sisältö ja kohde, kuulemisen kohde.



## 15.5.2008/1165

A oli irtisanottu virkatehtävistään. Virkamieslautakunta oli kumonnut A:n oikaisuvaatimuksesta irtisanomista koskeneen päätöksen. Päätöksen tehnyttä viranomaista ei ollut KHO:n mukaan kuultu asiassa ennen päätöksentekoa. Myös viranomaisella on asianosaisena oikeus tulla kuulluksi.

### 4.11 Yhteenveto tapauksista

Asianosaisuus oli keskeinen oikeuskysymys kolmessa tutkitussa ratkaisussa. Tapauksessa 9.12.2021/H4411 KHO katsoi, että ELY-keskuksen olisi tullut kuulla tienomistajia asianosaisina heidän omistukseensa suunnitellusta toimenpiteestä ennen ratkaisun tekemistä. Kalastuskieltoasiassa KHO:2020:101 asianosaisuus perustui kalastusoppaiden elinkeinon harjoittamiseen. KHO:n mukaan ELY-keskuksen olisi tullut varata asianosaisille kalastusoppaille tilaisuus tulla kuulluksi sekä antaa päätös heille tiedoksi valittamista varten. Isyydenkirjaamisasiassa 8.4.2016/1260 KHO:n mukaan maistraatin olisi tullut kuulla isää asianosaisena. Kaikissa tapauksissa KHO on ratkaissut asian valittajan hyväksi. Kahdessa ensimmäiseksi mainitussa tapauksessa KHO palautti asian takaisin viranomaiseen, mutta isyysasiassa ei katsottu tälle olevan tarvetta.

Kuulemismenettelyn toteuttamisesta oli myöskin kolme ratkaisua. Tapauksessa KHO:2020:137 Maahanmuuttoviraston kuulemistilaisuuden varaamispyynnön toimittamista asianosaisen työnantajalle ei katsottu asianmukaiseksi ja asia palautettiin takaisin viranomaiseen. Tapauksessa KHO:2018:15 Valtiontalouden tarkastusvirasto erotti tuloksellisuustarkastuspäällikkönsä ja valittajan mukaan kuuleminen tapahtui yleisellä tasolla eikä hänellä ollut mahdollisuutta lausua virkasuhteen päättämisestä. KHO katsoi, että kuuleminen oli toteutunut. Tapauksessa 15.4.2015/1014 KHO moitti ELY-keskusta liian lyhyen kuulemisajan varaamisesta reittiliikennelupaa koskevassa asiassa, mutta katsoi, että asianosainen oli saanut lausuttua asiasta myöhemmin ennen ratkaisun tekemistä, eikä palauttanut asiaa viranomaiseen.

Asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskivat tapaukset KHO:2017:138 ja KHO:2011:15. Ensimmäisessä tapauksessa KHO palautti turvapaikka-asian takaisin Maahanmuuttovirastolle, koska valittajaa ei ollut kuultu oleellisesta, hänen asiansa ratkaisuun vaikuttavasta tiedosta. Tiedon antamiselle ei ollut estettä, koska valittajan isä oli omassa turvapaikkamenettelyssään antanut luvan tietojensa käyttämiseen perheenjäsentensä hakemusten käsittelyssä.

Jälkimmäisessä tapauksessa KHO oli samalla kannalla alueellisen ympäristökeskuksen kanssa, jonka mukaan asianosaisella ei ollut tiedonsaantioikeutta salassa pidettävästä esitutkinta-aineistosta.

Viranomaisen selvitysvelvollisuudesta ja HL 34 §:n 2 momentin 4 kohdasta oli tutkimuksessa molemmista yksi tapaus. Tapauksessa KHO:2019:149 asia palautettiin

Maahanmuuttovirastoon koska viranomaisen ei ollut turvapaikkapuhuttelussa riittävästi selvittänyt asiaa ennen ratkaisua, johon puutteellinen selvitys oleellisesti vaikutti.

Tapauksessa KHO:2017:27 oikeus ratkaisi, että kuuleminen ei olisi vaarantanut maksutalletuksen toteutumista ja HL 34.2:4 §:n poikkeuskohta ei ollut sovellettavissa tapaukseen, joten aluehallintoviraston olisi tullut kuulla asianosaista kaupunkia. Asiaa ei kuitenkaan palautettu takaisin käsiteltäväksi viranomaiseen.

HL 34.2 §:n 5 kohdan soveltamisesta tutkittiin kolmea tapausta, joissa kaikissa oli kyse kuulemisesta poikkeamisen yleislausekkeen ”kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta” arvioinnista. Tapauksessa KHO:2021:39 KHO palautti tupakointikiellon määräämistä koskevan asian takaisin kunnanviranomaisen käsiteltäväksi asianosaisen kuulemisen laiminlyönnin johdosta. KHO katsoi, että kuuleminen ei ollut ilmeisen tarpeetonta, koska asianosaisen mielipiteillä voi erityislain mukaan olla merkitystä, vaikka viranomaisella ei olekaan harkintavaltaa tupakointikiellon määräämisessä. Lisäksi tupakkalain mukainen kuuleminen oli KHO:n mukaan yksityisoikeudellinen toimi eikä korvannut viranomaisen kuulemisvelvollisuutta. Tapauksessa KHO:2016:3 KHO katsoi, että kuuleminen oli ilmeisen tarpeetonta, koska maanomistajan kuulemisella rauhoitusmääräysasiassa viranomaisessa ei ollut merkitystä, muun muassa syystä, että ELY-keskus oli velvoittanut luvansaajat hankkimaan maanomistajalta suostumuksen asiaan. Tapauksessa KHO:2012:28 kuuleminen oli KHO:n ratkaisun mukaan tarpeetonta, koska Maahanmuuttovirastolla ei ollut toimivaltaa ratkaista asiaa lapsen toisen valtion kansalaisuudesta.

Erityislain soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä tutkittiin ratkaisuja, KHO:2019:114 ja KHO:2015:89. Ensimmäisessä tapauksessa KHO palautti lastensuojeluviranomaiseen takaisin käsiteltäväksi. Lapsen kuulemisesta, johon tuli soveltaa lastensuojelulain 42.3 §:n yleislakia tarkempia säännöksiä kuulemisesta poikkeamiseksi, KHO oli kuitenkin samaa mieltä viranomaisen kanssa. Kuulemisesta poikkeaminen erityislain säännöksellä oli HL:iin viittaavasta säännöksestä huolimatta asianmukaista. Jälkimmäisessä tapauksessa KHO oli

valvontaeläinlääkärin kannalla suullisen kuulemisen riittävydestä asiassa, jotta erityislain tarkoitus toteutuisi, sillä kirjallinen kuuleminen olisi saattanut vaarantaa tämän tarkoituksen.

Hyvää hallintoa sivuttiin tapauksen 9.10.2014/3009 ratkaisutextissä, jossa kunnanvaltuusto erotti lautakunnan. Kuulemisvirheestä huolimatta KHO ei kumonnut valtuuston päätöstä, mutta totesi hyvän hallinnon edellyttävän kuulemisen tapahtuvan osana asianmukaista käsittelyjärjestystä. Lyhyissä ratkaisuissa sovellettiin HL 34 §:ää, mutta niistä ei riittänyt paljoa kommentoitavaksi. Tapauksissa 11.4.2013/1266 ja 15.5.2008/1165 oli kyse oikaisuvaatimuksen vuoksi kuulemisesta, ensimmäisessä olisi tullut kuulla virkaan aiemmin jo valittua asianosaista ja toisessa päätöksen tehnyttä viranomaista. Tapauksessa 30.12.2011/3984 KHO ratkaisi, että asianosaiselle olisi tullut varata tilaisuus olla läsnä maastotarkastuksessa. Tapauksessa 19.11.2009/3283 ELY-keskuksen edeltäjän olisi tullut kuulla poikkeuslupaa hakenutta yhtiötä ulkomainoskiellon poikkeamishakemuksen hylkäämisestä. Tapauksessa 9.1.2009/28 KHO ratkaisi, että kansalaisuusasiassa Maahanmuuttoviraston olisi tullut antaa asianosaiselle tilaisuus tulla kuulluksi muilta viranomaisilta saaduista selvityksistä liittyen nuhteettomuusedellytysten arviointiin.

Seuraavassa ratkaisut on esitetty taulukkona ja jaoteltu ratkaisun tehneen viranomaisen mukaan. Muutamissa tapauksissa käsiteltiin enemmän kuin yhtä kuulemiseen liittyvää kysymystä. Jaottelu on kuitenkin tehty KHO:n kannan ratkaisevan kysymyksen perusteella. Keskimmäisen ja oikeanpuoleisen sarakkeen riveillä vastaavat numerot kuvaavat samaa KHO:n tapausta. Oikeassa sarakkeessa kuvataan tekijää, johon KHO:n ratkaisu on kuulemisen osalta perustunut ja suluissa on esitetty oikeuskysymykset, joihin tapaukset 4. luvussa jaettiin.

Taulukko 2. Asian ratkaissut viranomainen

| Viranomainen                      | Tosiasiallisesti kyse                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Ratkaisu perustunut                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ELY-keskus tai edeltäjä           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liittymän tekeminen yksityistiehen (9.12.2021/H4411)</li> <li>2. Kalastuskielto (KHO:2020:101)</li> <li>3. Reittiliikennelupaa koskeva valitus (15.4.2015/1014)</li> <li>4. Valvonnallisen hallintotoimen toteuttaminen (KHO:2011:15)</li> <li>5. Rauhoitusmääräyksistä poikkeaminen (KHO:2016:3)</li> <li>6. Maastotarkastuksen tekeminen (30.12.2011/3984)</li> <li>7. Lupa poiketa ulkomainosten asettamiskiellosta (19.11.2009/3283)</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kiinteistön omistusoikeuden merkitys (asianosaisuus)</li> <li>2. Elinkeinon harjoittaminen (asianosaisuus)</li> <li>3. Kuulemisen määräaika (kuulemismenettelyn toteuttaminen)</li> <li>4. Kuuleminen salassa pidettävästä asiakirjasta (asianosaisen tiedonsaantioikeus)</li> <li>5. Kuulemisen tarpeellisuus (HL 34.2:5 §)</li> <li>6. Informointi ja kuuleminen tarkastuksesta (lyhyet ratkaisut)</li> <li>7. Kuulemisen järjestäminen (lyhyet ratkaisut)</li> </ol> |
| Maahanmuuttovirasto               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Työntekijän oleskelulupa (KHO:2020:137)</li> <li>2. Turvapaikkapuhuttelu (KHO:2017:138)</li> <li>3. Turvapaikkapuhuttelu (KHO:2019:149)</li> <li>4. Kansalaisuusaseman määrittäminen (KHO:2012:28)</li> <li>5. Kansalaisuusasia (9.1.2009/28)</li> </ol>                                                                                                                                                                                            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kuulemisilmoituksen toimittaminen (kuulemismenettelyn toteuttaminen)</li> <li>2. Kuuleminen asiaan vaikuttavasta selvityksestä (asianosaisen tiedonsaantioikeus)</li> <li>3. Riittävä selvitys tosiseikoista (viranomaisen selvitysvelvollisuus)</li> <li>4. Viranomaisen toimivaltaisuus (HL 34.2:5 §)</li> <li>5. Kuuleminen muilta viranomaisilta saaduista selvityksistä (lyhyet ratkaisut)</li> </ol>                                                              |
| Lastensuojeluviranomainen         | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Huostaanotetun lapsen sijaishuoltopaikan muuttaminen (KHO:2019:114)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Oikeussuojan toteutuminen erityislailla (lex specialis)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Maistraatti                       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sukuaseman muutos väestötietojärjestelmään (8.4.2016/1260)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Isyyden tunnustaminen (asianosaisuus)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Valtiontalouden tarkastusvirasto  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Virkamiehen erottaminen (KHO:2018:15)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kuulemisen tavoite ja merkitys (kuulemismenettelyn toteuttaminen)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Aluehallintovirasto               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Maksutalletuksen tekeminen (KHO:2017:27)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Päätöksen toteutumisen vaarantuminen (HL 34.2:4 §)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Kunnanviranomainen (eläinlääkäri) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tupakointikiellon määrääminen (KHO 2021:39)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asianosaisen selvityksen merkitys (HL 34.2:5 §)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Valvontaeläinlääkäri              | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eläinlääkärin toimittama suullinen kuuleminen (KHO:2015:89)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Erityislain tarkoituksen toteutuminen (lex specialis)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Sivistyslautakunta                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Virkaan valinta (11.4.2013/1266)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kuuleminen oikaisuvaatimuksesta (lyhyet ratkaisut)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Kaupunginvaltuusto                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lautakunnan jäsenen erottaminen (9.10.2014/3009)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hyvän hallinnon merkitys kuulemisessa (Hyvä hallinto)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Virkamieslautakunta               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Virkatehtävästä irtisanomisen kumoaminen (15.5.2008/1165)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Päätöksen tehneen viranomaisen kuuleminen (lyhyet ratkaisut)</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

## 5 Johtopäätökset

Tutkielman tarkoituksena on ollut tutkia hallintolain mukaista asianosaisen kuulemistä ja HL 34 §:n soveltamista korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tutkimustehtävänä on ollut vastata kysymykseen: mikä on asianosaisen kuulemisen lähtökohta ja sisältö hallintolain mukaisessa hallintomenettelyssä ja miten KHO on ratkaissut HL 34 §:ään liittyviä oikeusongelmia. Näiden ongelmien tulkinnan myötä voimme havaita kuulemiselle asetettuja vaatimuksia ja kuulemisperiaatteen toteutumisen haasteita.

Asianosaisen kuulemisen periaate on vahvistettu perustuslaissa sekä EU:n tasolla. Kuuleminen on myös osa hyvän hallinnon vaatimuksia, johon asianosainen voi vedota tehokkaasti viranomaisen käytännön toiminnassa.<sup>182</sup> Hyvä hallinto sääntelee menettelyllisiä vaatimuksia, jonka tavoitteena on hallintomenettelyn laadukas toteuttaminen.

Velvollisuus kuulla asianosaista ei riipu ratkaisun lopputuloksesta. Viranomainen ei voi laajentaa kuulemisesta poikkeamisen perusteita, mutta se voi harkintansa mukaan kuulla asianosaista, vaikka kuulemisesta poikkeaminen olisi perusteltua. Asianosaispiiriä on arvioitava ennemmin laajentavasti kuin kaventavasti. Asianosaisuutta arvioidaan viranomaisessa totutusti hakemustyyppikohtaisesti, mutta asianosaisuus ei voi tulla rajatuksi vain siihen. Yleinen intressi, kuten mielenkiinto asiaa kohtaan, ei vielä perusta asianosaisuutta. Tapauksista selvisi, että asianosaisuuden määrittämisessä keskeistä on henkilön juridisesti käsitettävissä olevien intressien selvittäminen. Omistusoikeuteen ja elinkeinon harjoittamiseen liittyvät edut luovat lähtökohtaisesti asianosaisuuden, samoin isyyden vahvistaminen, joka luo henkilölle oikeuksia ja velvollisuuksia. Tämä vaikuttaa selvältä, mutta haastavaa voi olla arvioida päätöksen todellista vaikutusta henkilön intresseihin, kuten kalastuskiellon määräämisen ja lupahakemuksen edellyttämisen vaikutusta elinkeinon harjoittamiseen. Arviointi perustui tutkitussa tapauksessa KHO:2020:101 asianosaisten viime vuosien toimintaan.

Asianosaisella on tiedonsaantioikeuden perusteella oikeus saada tieto vaatimuksista ja selvityksistä, jotka *saattavat vaikuttaa* asian ratkaisuun. Julkisuuslaki kuitenkin rajoittaa asianosaisjulkisuuden ulottuvuutta. Asianosainen voi esittää vaatimuksia ja selvityksiä sekä antaa selityksensä viranomaisen ja toisten asianosaisten selvityksistä ja vaatimuksista, jotka

---

<sup>182</sup> Mäenpää 2011b, s. 6-7.

saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaisella on myös oikeus esittää mielipiteitään tosiseikoista, menettelystä tai esimerkiksi menettelyn lainmukaisuudesta.

Kuulemisesta poikkeamisen on oltava perusteltua. Hallintolain kuulemisesta poikkeamisen syinä ovat pääasiassa oikeussuojan vähäinen tarve ja julkisen edun vaatimus, erityisesti hallinnon tehokkuuteen liittyen.<sup>183</sup> Pääosin asiallisesti tarkkarajaisista poikkeusperusteista poikkeaa viidennen kohdan yleislauseke ”kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta”. Tutkielman tapaukset osoittivat, että kuuleminen voi olla ilmeisen tarpeetonta vain, jos se ei voi tuoda uutta selvitystä asiaan tai muuten edistää ratkaisua taikka parantaa asianosaisen oikeussuojaa.

Kuulemisvirhe oikeuttaa viranomaisen päätöksen kumoamiseen, mutta tutkituissa tapauksissa KHO on vaihtelevasti palauttanut tapauksia viranomaiseen. Jos asianosainen on saanut lausua asiasta ennen ratkaisun tekemistä ja ratkaisu ei edellytä asian käsittelemistä viranomaisessa uudelleen, KHO ei ole palauttanut asiaa. KHO on todennut tapauksessa 9.10.2014/3009, että menettelyvirheen merkittävyyden harkintaan vaikuttaa asian luonne ja asianosaisen mahdollisuus esittää näkemyksensä kuulemisvirheestä riippumatta. Viranomaisen on HL:n mukaan riittävästi ja asianmukaisesti selvitettävä asiaa ennen ratkaisua ja perusteltava päätöksensä. Asianosaisen kuuleminen osana hallintomenettelyn ratkaisua tuo asianosaisen kannan osaksi asian selvitystä, jonka perusteella ratkaisu tehdään. Näin ollen asianosaisen selitysten ja mielipiteiden sivuttamisen tulee olla perusteltua.

Tutkituissa Maahanmuuttoviraston käsittelemissä asioissa oli pääasiassa kyse kuulemisen menettelysääntöjen laiminlyönnistä. Viranomaisen oli selvittänyt asiaa puutteellisesti, asianosaista ei ollut kuultu asian ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja kuulemismenettely ei ollut toteutunut kuulemisilmoituksen virheellisen toimittamisen vuoksi. Kuulemismenettely tulee toteuttaa huolellisesti ja viranomaisen tulisi varmistua, että asianosainen osaa antaa selityksensä asian edellyttämällä tavalla ja ymmärtää selityksensä vaikutukset päätökseen.

Asianosaisen tulee tietää kuulemismenettelyn tarkoitus ja tavoite.<sup>184</sup> Tapauksessa KHO:2018:15 KHO kuitenkin ratkaisi, että asianosainen oli voinut päätellä kuulemisen tarkoituksen, vaikka sen mahdollista seurausta ei hänelle avoimesti ilmaistu. Viranomaisen

---

<sup>183</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 289.

<sup>184</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, kuulemismenettely, viranomaisen menettelyvelvollisuudet.

neuvontavelvollisuus on myös merkittävä osa kuulemista ja asianosaista on palveluperiaatteen mukaisesti informoitava riittävästi koko kuulemismenettelyn ajan seikoista, joihin hän voi ottaa kantaa. Myös asiakirjoihin tutustumisen on oltava mahdollisuuksien rajoissa asianosaiselle vaivatonta. Suullinen kuuleminen on mahdollista lain sanamuodon mukaan asianosaisen pyynnöstä, mutta tapauksessa KHO:2015:89 oikeus linjasi kuulemisen voivan tapahtua myös viranomaisaloitteisesti erityislain tarkoituksen toteuttamisen turvaamiseksi. Kuuleminen ylipäänsä on järjestettävä niin, että asianosaisella on tarpeeksi aikaa antaa selityksensä ja mielipiteensä asian laatu huomioon ottaen ja sellaisessa vaiheessa, että niillä on todellinen mahdollisuus tulla huomioon otetuksi ratkaisussa.

Kuulemisen erityissäännöksiä sovelletaan yleislain sijasta, jos ne poikkeavat tästä. Yleislain kunnioittamisen periaate edellyttää kuitenkin, että erityis- ja yleislakia sovelletaan lähtökohtaisesti täydentävästi.<sup>185</sup> Käsitellyissä tapauksissa erityislain säännöksiä sovellettiin, koska ne toteuttivat erityislain tarkoitusta ja turvasivat oikeussuojan toteutumista.

Asianosaisen kuulemisen oikeuskysymykset voidaan jakaa kuulemisen edellytysten arviointiin ja kuulemisen toteuttamiseen. Ensiksi mainitussa viranomaisen on arvioitava, onko kuuleminen tarpeellista. Tähän kuuluu asianosaisuuden arviointi, erityislain soveltuvuuden arviointi ja HL 34.2 §:n poikkeuskohtien soveltumisen arviointi. Asianosaisuuden puuttuminen ja HL 34.2 §:n poikkeusten soveltuvuus ovat ainoat hyväksyttävät syyt jättää henkilö kuulematta hallintomenettelyssä hallintolain mukaan. Näiden arvioinnin sääntelyä ja suuntaviivoja on tutkielmassa selvitetty, mutta tarkkarajaisia sääntöjä ei ole mahdollista luoda, joita noudattamalla kuuleminen aina toteutuisi. Erityisesti asianosaisuuden ja poikkeusperusteiden soveltamisen kysymyksissä viranomaisen tulisi oikeuskäytäntöön perustuen jatkuvasti kehittää tulkintalinjaansa, koska tämän ryhmän asiat ovat yleisesti ottaen kuulemisen toteuttamista monitulkintaisempia.

Asianosaisen etu, oikeus ja velvollisuus eivät ole aina selväpiirteisiä, mutta oikeuskäytännön laajentuessa tulisi asianosaisuuden rajojen selkeytyä. Eikä poikkeusperusteitakaan voida säännellä vedenpitäviksi. Neljännen momentin poikkeus jättää tulkinnanvaraa viranomaisen arvioidessa päätöksen tarkoituksen toteutumisen vaarantumista tai käsittelyn viivästymisen mahdollista huomattavaa haittaa terveydelle, turvallisuudelle tai ympäristölle. Tapauksesta

---

<sup>185</sup> Määttä 2013, s. 179.

KHO:2017:27 selvisi vain, että kaupungin kuuleminen ei olisi vaarantanut päätöksen toteutumista maksutalletusasiassa. Asianosaisuudesta, ja varsinkin poikkeusperusteista, on säännelty tarkkarajaisesti, joten viranomaisella ei ole laajaa tulkintatilaa. Viranomaisen on tulkinnassaan kiinnitettävä erityisesti huomiota oikeussuojan toteutumiseen, joka on asianosaisen kuulemisen pääasiallinen syy. Kuulemisen edellytysten monitulkintaisuuden vuoksi KHO:lla on erityisesti mahdollisuuksia käytännöllään ohjata kuulemismenettelyä.

Kuulemisen toteuttamisen oikeuskysymykset ovat pääsääntöisesti yksinkertaisempia ja kuulemisen toteutumattomuuden riski on epäselvien tulkintatilanteiden pienemmän mahdollisuuden vuoksi vähäisempi viranomaisen toimiessa asianmukaisesti. Tähän luokkaan kuuluu viranomaisen selvitysvelvollisuus, asianosaisen tiedonsaantioikeus sekä kuulemisen valmistelu ja toteuttaminen. Erityislain soveltuvuuden arviointi kuuluu myös tähän ryhmään, jos siinä säännellään hallintolaista eroavaisesti kuulemisen toteuttamisesta.

Kuulemismenettely pitkälti toteutuu menettelysääntöjen asianmukaisella noudattamisella. Menettelysäännöt eivät ole kuitenkaan tarkkarajaisia, esimerkiksi selvityksen antamiselle asetettava määräaika riippuu asian laadusta ja näin viranomaisen on osattava asettaa riittävä määräaika. Samoin asian selvittämisen riittävyys on tulkinnanvaraista. Asianmukaisen kuulemisen toteuttaminen sekä lain soveltaminen ratkaisuun vaativat viranomaista toimimaan hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla, huolellisesti ja hallinnon asiakasta palvellen. Erityislain soveltuvuuden arviointi sisältää mahdollisesti haasteellisiakin tulkintatilanteita.

Tutkielmasta selviää, millaiset HL 34 §:n mukaiseen kuulemiseen liittyvät oikeusongelmat ovat päätyneet KHO:een. Tästä ei kuitenkaan selviä kaikkia kuulemiseen liittyviä erimielisyyksiä, koska muutosta kaipaavaan asianosaiseen kohdistuva hallintopäätös käy tavanomaisesti uudelleen viranomaisessa ja tämän jälkeen hallinto-oikeudessa ennen päätymistään KHO:een. KHO:ssa käsitellään pääasiassa tapauksia, joilla on erityistä merkitystä lain soveltamisen kannalta, tai joilla varmistetaan oikeuskäytännön yhtenäisyyttä. Tutkittu ei myöskään KHO:n ja hallinto-oikeuden kantojen eroavaisuuksia. Tapauksista en havainnut KHO:n linjan vaihtelevuutta tai heikkoja perusteluita. Virkamiehen erottamista koskevassa asiassa ”olisi pitänyt ymmärtää” -argumentti jäi tosin hieman ympärööräksi. Asianosaisuutta koskevissa tapauksissa KHO päättyi valittajien kannalle, mutta muissa asiaryhmissä KHO ratkaisi vaihtelevasti viranomaisen ja valittajan kannan mukaan. Kaikista 21:stä tapauksesta 15:ssä KHO ratkaisi, ettei kuuleminen ollut toteutunut hallintoasiassa.



Arvioin, että tutkimus on vastannut avoimeen tutkimuskysymykseeni, koska kuulemisen teoria- ja sääntelykehystä on selvitetty kattavasti, kaikki HL 34 §:n soveltamiseen liittyvät tapaukset KHO:ssa on käyty läpi ja tutkielmalle käyttökelpoiset ratkaisut on esitetty informatiivisesti HL 34 §:n merkityksen kannalta tulkiten ja systematisoiden oikeusongelmien ratkaisua kuulemisen oikeudellisen kehyksen ja päättelyn avulla. Jatkoselvitystä aiheesta voisi tehdä esimerkiksi kyselytutkimuksen muodossa siitä, kuinka hallinnon asiakkaat kokevat kuulemismenettelyn toteutumisen ja asianosaisen vaikutusmahdollisuudet menettelyssä. Lainopillista tutkimusta voisi toteuttaa esimerkiksi kuulemisen erityissäännösten merkityksestä.

Hallintomenettely ennen ratkaisua on verrattain yhteistoiminnallista. Kuulemisella on neljä perustehtävää: oikeusturva, tasapuolisuus, selvityskeino ja vuorovaikutteisuus.<sup>186</sup> Kuuleminen lisää oikeusturvaa. Tasapuolisuuden mukaan asianosaisella on lähtökohtaisesti oikeus samoihin selvityksiin, jotka viranomaisellakin on. Selvityskeinona asianosainen voi tuoda käsittelyyn selvitystä, joka ei välttämättä muuten tulisi viranomaisen tietoon.

Vuorovaikutteisuus korostaa viranomaisen ja asianosaisen lähentymistä asian ratkaisemiseksi. Nämä kaikki osallistavat asianosaista hallintomenettelyyn. Yhteistoiminnan kasvattamiseksi nykyisestä myös päätöksenteon pitäisi olla kollektiivista, mutta tälle ei ole tarvetta, jos päätöksiä perustellaan kestävästi ja muutoksenhaku toimii tehokkaasti.

Laadukkaan kuulemisen toteutumiseksi viranomaisen tulee huolellisesti toteuttaa nykyistä kuulemismenettelyä ja pyrkiä kehittämään ongelmia havaitessaan. Kuulemisen todellinen toteutuminen palautuu perustavanlaatuisimpien asioiden käsittämiseen, joka oikeudellisessa kontekstissa esiintyy hyvin perustuslain 2 §:ssä:

Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

---

<sup>186</sup> Mäenpää, Hallinto-oikeus, päivitetty 6.11.2017, asianosaisen kuulemisen tavoitteet.

Valta kuuluu kansalle ja yhteiskunta sekä elinympäristö kuuluvat yksilöille. Viranomaisen tekee ratkaisunsa palvellakseen yhteistä hyvää ja tästä koostuvia yksilöitä. Siksi yksilöiden osallistuminen on järjestelmän legitimitetin ydin ja sen sivuttaminen oikeudellisesti ja eettisesti kestämätöntä. Viranomaisen ei palvele yksilöä vain päätöksenteolla, vaan olemalla toiminnallaan osa kaikkia yksilöitä, joiden valta palautuu lopulta olemassaoloon, johon hierarkiat häviävät.