

**SELVITYKSEN RAJOITTAMINEN  
LAISSA OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA**

**Erityisesti asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta**

Camilla Kavón 510190

Oikeussuoja ja oikeudenkäynti hallintoasioissa

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

10.8.2019

## TIIVISTELMÄ

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

KAVÒN CAMILLA: Selvityksen rajoittaminen laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa –  
Erityisesti asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta

Tutkielma, 69 s.

Hallinto-oikeus

Elokuu 2019

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

Tutkielmassa tarkastellaan lisäselvityksen rajoittamista 1.1.2020 voimaan astuvassa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa erityisesti asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta. Uuden säännöksen mukaan hallintotuomioistuin voisi tulevaisuudessa rajoittaa lisäselvityksen toimittamista asettamalla määräajan, jonka jälkeen toimitetun selvityksen hallintotuomioistuin voi jättää huomioon ottamatta. Hallintoprosessuaalista menettelyä ohjaavia asianosaisen oikeusturvaa suojaavia elementtejä erittelemällä selvitetään, miten selvityksen rajoittaminen vaikuttaa asianosaisen perustuslaillisiin oikeuksiin ja säilyykö oikeusturvan taso uudistuksen jälkeen riittävänä. Tutkielmassa tuodaan esiin seikkoja, jotka lainkäyttäjän olisi säännöstä sovellettaessa hyvä ottaa huomioon.

Tutkielmassa käytetty aineisto koostuu sekä voimassa olevasta oikeudesta että vielä lainsäädäntövaiheessa olevasta materiaalista. Lakiuudistuksen osalta työn lähteinä on käytetty lain valmistelun eri vaiheissa kertynyttä aineistoa: hallituksen esitysluonnoksia, työryhmämietintöjä ja eri viranomastahojen lausuntoja. Uutta selvityksen rajoitussäännöstä on tarkastelu kattavasti myös sellaisen oikeuskirjallisuuden ja lainsäädäntöaineiston valossa, joka koskee selvityksen toimittamista osana prosessia eri prosessilajeissa – siviili- ja rikosprosesseissa – sekä Ruotsin hallintoprosessissa. Uuden säännöksen ohella asianosaisen oikeusturvaa koskevalla aineistolla on merkittävä rooli osana tutkimusta. Oikeusturvanäkökulmaa on lähestytty eurooppaoikeudellisten lähteiden kautta ottaen huomioon muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen hallintoprosessille asettamat vaatimukset. Edelleen tutkimusaineistona on käytetty oikeusturvaperusoikeutta ja hallintoprosessin asiakkaan oikeusturvavaatimuksia käsittelevää kansallista säädösaineistoa ja oikeuskirjallisuutta.

Keskeisenä tutkimustuloksena tutkielmassa esitetään vuoden 2020 alussa voimaan tulevan selvityksen rajoittamista koskevan säännöksen olevan sopuinnassa hallintoprosessin

asianosaista suojaavien oikeusturvavaatimusten kanssa. Kiinnittämällä huomiota selvityksen rajoitusmääräyksen muotoon tuomioistuin voi välttää asianosaisen väärinkäsitykset ja rajoitusmääräyksen mahdollistamat ongelmatilanteet. Parhaimmassa tapauksessa hallintotuomioistuin voi käyttää selvityksen rajoitusmääräystä tehokkaana prosessin sujuvuutta edistävänä työkaluna, joka turvaa osaltaan prosessin viivytyksettömyyttä.

Asiasanat

hallintoprosessi, oikeusturva, selvityksen rajoittaminen

# SISÄLLYS

<b>Tiivistelmä</b> .....	<b>II</b>
<b>Sisällys</b> .....	<b>IV</b>
<b>Lähteet</b> .....	<b>V</b>
<b>Lyhenteet</b> .....	<b>IX</b>
<b>1 Johdanto</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Asianosaisen oikeusturva hallintoprosessissa</b> .....	<b>7</b>
2.1 Oikeusturvan perustasta .....	7
2.2 Asianosaisen oikeusturva hallintoprosessissa .....	9
2.3 Oikeus tulla kuulluksi .....	11
2.4 Oikeudenkäynnin viivytyksettömyys .....	14
<b>3 Selvityksen toimittaminen hallinto-oikeuteen</b> .....	<b>20</b>
3.1 Hallinto-oikeusprosessista.....	20
3.2 Selvittämistä vastuun jakautumisesta.....	21
3.3 Asian selvittäminen .....	24
3.4 Selvityksen rajoittamisen tarpeesta .....	28
3.5 Ulkomaalaislain 197 a § .....	31
<b>4 Selvityksen rajoittaminen laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa</b> .....	<b>34</b>
4.1 Selvityksen rajoitussäännöksen sisältö .....	34
4.2 Uudistuksen taustaa.....	35
4.3 Selvityksen toimittamiselle asetettava määräaika .....	41
4.4 Mahdollisuus uuden selvityksen esittämiseen korkeimmassa hallinto-oikeudessa .....	43
<b>5 Selvityksen toimittamissääntelyn vertailua</b> .....	<b>50</b>
5.1 Prosessilajien erillisyydestä .....	50
5.2 Selvityksen toimittaminen riita- ja rikosasioissa.....	51
5.3 Menettelysäännösten luonteesta eri prosessilajeissa .....	54
5.4 Näkökulmia selvityksen rajoittamisesta eri prosessilajeissa .....	56
5.5 Selvityksen toimittaminen osana hallintoprosessia Ruotsissa .....	59
<b>6 Lopuksi: Asianosaisen oikeusturva uudistuksen jälkeen</b> .....	<b>64</b>

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

Aer, Janne: Vaatimusten perustelut hallintoprosessissa. Defensor Legis N:o 5/2008. s. 759–773. [https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/defensor\\_legis/5438.pdf](https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/defensor_legis/5438.pdf)

Aer, Janne: Tuomioistuimen selvittämismääräykset ja suullinen käsittely hallintoprosessissa. Defensor Legis N:o 5/2009. [https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/defensor\\_legis/6629.pdf](https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/defensor_legis/6629.pdf)

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Alma Talent 2011. (*Hallberg ym.* 2011)

Havansi, Erkki: Määräajat ja oikeudenkäynti – Tutkimus prosessiliitännäisistä määräajoista. Alma Talent 2004.

Jokela, Antti: Rikosprosessi. 4., uudistettu painos. Alma Talent 2008.

Jokela, Antti: Pääkäsittely, todistelu ja tuomio – Oikeudenkäynti III. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2015.

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

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. 10., uudistettu painos. Alma Talent 2018.

Kuusikko, Kirsi: Esteellisyys hallinnossa. 1. painos. Alma Talent 2018.

Linna, Tuula: Prosessioikeuden oppikirja. Alma Talent 2012.

Myrsky, Matti – Räbinä, Timo: Verotusmenettely ja muutoksenhaku. 7., uudistettu painos. Alma Talent 2015.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. Alma Talent 2007.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Alma Talent 2011.

Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017.

Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti: Hallintolainkäyttö. Talentum 2015. (*Paso ym.* 2015)

Pikkujämsä, Mikko: Asianajajan ajatuksia hallintoprosessista. Defensor Legis N:o 6/2014. [https://oikeus.fi/tuomioistuimet/material/attachments/oikeus\\_tuomioistuimet/tuomarinkoulutuslautakunta/VhxsOUUnQN/Pikkujamsa\\_DL\\_6\\_2014.pdf](https://oikeus.fi/tuomioistuimet/material/attachments/oikeus_tuomioistuimet/tuomarinkoulutuslautakunta/VhxsOUUnQN/Pikkujamsa_DL_6_2014.pdf)

Ragnemalm, Hans: Förvaltningsprocessrättens grunder. 9. upplagan. Jure Förlag 2012.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2011.

Siitari-Vanne, Eija: Hallintolainkäytön tehostaminen – Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2005.

Tarkka, Anna-Stiina: Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja siviiliprosesseista. Lakimies 3–4/2015, s. 508–532. <https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/lakimies/15415.pdf>

Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti: Asian selvittäminen ja todistelu riita-asioissa ja hallintolainkäytössä – mikä yhdistää ja mikä erottaa? Lakimies 6/2010. <https://www.edilex.fi/lakimies/7409.pdf>

Vuorenpää, Mikko: Prosessioikeuden perusteet – Prosessioikeuden yleisiä lähtökohtia sekä menettely käräjäoikeuden tuomioon asti. Alma Talent 2009.

Väätänen, Ulla: Oikein ja joutuisasti – Joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Helsingin Kamari Oy/Helsingin seudun kauppa-kamari 2011.

Wennergren, Bertil – von Essen, Ulrik: Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar. 7 upplagan. Norstedts Juridik 2013.

## **Virallislähteet**

Asiantuntijalausunto HE 32/2016 vp HaV 20.4.2016, professori Leena Halila: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-54056.pdf> (viitattu 29.1.2019)

Asiantuntijalausunto HE 32/2016 vp HaV 20.4.2016, hallintoneuvos, oikeustieteen tohtori Matti Pellonpää, korkein hallinto-oikeus: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-53936.pdf> (viitattu 29.1.2019)

Asiantuntijalausunto HE 32/2016 vp HaV 20.4.2016, professori Olli Mäenpää: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-53752.pdf> (viitattu 23.1.2019)

Asiantuntijalausunto HE 32/2016 vp HaV 19.4.2016, Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön Pohjois-Euroopan alue-edustusto (UNHCR, Regional Representation in Stockholm): <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-53631.pdf> (viitattu 21.1.2019)

Asiantuntijalausunto HE 32/2016 vp HaV 19.4.2016, ylikomisario Hannu Pietilä, Helsingin poliisilaitos: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-53652.pdf> (viitattu 21.1.2019)

Asiantuntijalausunto HE 32/2016 vp HaV 14.4.2016, toiminnanjohtaja Elina Castrén,  
Pakolaisneuvonta ry:  
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-53653.pdf> (viitattu 30.1.2019)

Eduskunnan vastaus EV 295/2018 vp:  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Documents/EV\\_295+2018.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Documents/EV_295+2018.pdf)  
(viitattu 1.8.2019)

Hallintolainkäytön kehittäminen, prosessityöryhmän välimietintö. Työryhmämietintö 2009:19:  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76197/omtr\\_2009\\_19\\_prosessityoryhman\\_valimietinto\\_158\\_s.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76197/omtr_2009_19_prosessityoryhman_valimietinto_158_s.pdf?sequence=1) (viitattu 8.3.2019)

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

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

HE 233/2008 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 85/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 153/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hovioikeuslain ja hallinto-oikeuslain 1 ja 2 §:n sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 32/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

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

Hallintolainkäytön kehittäminen, prosessityöryhmän välimietintö. Työryhmämietintö 2009:19:  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76197/omtr\\_2009\\_19\\_prosessityoryhman\\_valimietinto\\_158\\_s.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76197/omtr_2009_19_prosessityoryhman_valimietinto_158_s.pdf?sequence=1) (viitattu 30.1.2019)

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 18.4.2017:  
[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/04bad7bf-ffb1-4c42-b735-bfe98ed61df6/fccf478c-459f-4887-8ab4-96c4e29cc3a6/LAUSUNTOPYYNTO\\_20170531224502.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/04bad7bf-ffb1-4c42-b735-bfe98ed61df6/fccf478c-459f-4887-8ab4-96c4e29cc3a6/LAUSUNTOPYYNTO_20170531224502.pdf) (viitattu 10.4.2019)

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja. Hallintolainkäytön kehittäminen. Lausuntotiivistelmä 63/2010 prosessityöryhmän välimietinnöstä:  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76259/omml\\_63\\_2010\\_lausunnotiivistelma\\_72\\_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76259/omml_63_2010_lausunnotiivistelma_72_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (viitattu 10.3.2019)

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja. Oikeudenkäynti hallintoasioissa, prosessityöryhmän loppumietintö 4/2011:

[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76287/omml\\_4\\_2011\\_prosessi\\_tyoryhman\\_mietinto\\_322\\_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76287/omml_4_2011_prosessi_tyoryhman_mietinto_322_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (viitattu 12.3.2019)

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Tiivistelmä prosessityöryhmän loppumietinnöstä saaduista lausunnoista 40/2011: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76324/omml\\_40\\_2011\\_lausunnotiivistelmä\\_26\\_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76324/omml_40_2011_lausunnotiivistelmä_26_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (viitattu 13.3.2019)

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja. Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lausuntotiivistelmä 48/2017: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/04bad7bf-ffb1-4c42-b735-bfe98ed61df6/b0cd5260-700b-4f25-81c5-d6a824f5d377/KIRJE\\_20171122234501.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/04bad7bf-ffb1-4c42-b735-bfe98ed61df6/b0cd5260-700b-4f25-81c5-d6a824f5d377/KIRJE_20171122234501.pdf) (viitattu 10.3.2019)

## **Muut lähteet**

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisu 2011. [https://www.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hirvonen\\_mitka\\_metodit.pdf](https://www.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hirvonen_mitka_metodit.pdf) (viitattu 10.7.2019)

Oikeudenkäynti hallintoasioissa. OM014:00/2015 Säädosvalmistelu. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM014:00/2015> (viitattu 10.3.2019)

Skatteverket: Vägledning, Förkortningar. <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2019.1/1220.html> (viitattu 26.3.2019)

## **Oikeuskäytäntö**

KHO:2018:81

KHO:2019:93



## LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (63/1999)
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
HL	Hallintolaki (434/2003)
HLL	Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, voimaan 1.1.2020)
Hyvityslaki	Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009)
KP-sopimus	Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien kansainvälinen yleissopimus (8/1976)
LAFD	Lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
OKK	Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
Perusoikeuskirja	Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02)
PL	Perustuslaki (731/1999)
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
ROL	Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997)
UlkomaalaisL	Ulkomaalaislaki (301/2004)
VakOL	Laki oikeudenkäynnistä vakuutuslaitosten oikeudessa (677/2016)

# 1 JOHDANTO

## Tutkielman taustaa

Menettelystä yleisissä hallintotuomioistuimissa on vuodesta 1996 lähtien säännelty hallintolainkäyttölaisissa (HLL, 586/1996). Muuttuvan yhteiskunnan ja esimerkiksi Euroopan unionin jäsenvaltioille asettamat vaatimukset ja muutospaineet ovat johtaneet tilanteeseen, jossa voimassa oleva hallintolainkäyttölaki vaatii uudistamista. Vuoden 2018 huhtikuussa annetulla hallituksen esityksellä 29/2018 vp on määrä kumota voimassa oleva hallintolainkäyttölaki ja säätää uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HOL<sup>1</sup>, 808/2019). Uudessa laissa on tarkoitus tämentää nykyistä hallintoprosessisääntelyä ottaen huomioon muualla lainsäädännössä tapahtuneet muutokset sekä muut uudistustarpeet.<sup>2</sup>

Yhtenä uudistuksena ehdotettuun lakiin sisältyisi säännös uuden lisäselvityksen toimittamiselle asetettavasta määräajasta, jonka jälkeen toimitetun selvityksen hallintotuomioistuin voi jättää ottamatta huomioon.<sup>3</sup> Voimassa oleva hallintolainkäyttölaki ei sisällä vastaavaa rajoitussäännöstä, ja nykyisellään osapuolet voivatkin esittää hallintotuomioistuimelle lisäselvitystä aina päätöksen antamiseen saakka. Tämä voi hidastaa ratkaisun saamista ja lykätä päätöksen antamista aiheettomasti, kun jo ratkaistu mutta vielä antopäivää vailla oleva asia saatetaan joutua ottamaan uudelleen käsittelyyn. Myös oikeudenkäynnin mahdollisille muille osapuolille on lähtökohtaisesti annettava mahdollisuus lausua käsityksensä uudesta selvityksestä, mikä venyttää prosessia entisestään ja voi johtaa tarpeettomaan kuulemiskiarteeseen.<sup>4</sup> Uudella säännöksellä olisi näin ollen tarkoitus turvata asian viivytyksetöntä käsittelyä.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Vakiintuneen lyhenteen puuttuessa kyseisestä laista on käytetty lyhennettä HOL.

<sup>2</sup> HE 29/2018 vp, s. 1.

<sup>3</sup> HE 29/2018 vp, s. 1.

<sup>4</sup> HE 29/2018 vp, s. 45 ja 112.

<sup>5</sup> HE 29/2018 vp, s. 53.

Pääsääntönä säilyisi edelleen voimassa olevan lain mukainen menettely, jossa lisäselvitystä voitaisiin lähtökohtaisesti toimittaa päätöksen antamiseen asti. Uudessa laissa tuomioistuimelle annettaisiin kuitenkin mahdollisuus poikkeuksellisissa tilanteissa rajoittaa selvityksen toimittamista silloin, kun se katsoo kaikkien asian ratkaisuun tarvittavien selvitysten jo tulleen ilmi ja asian olevan ratkaisuvalmis.<sup>6</sup> Säännöksessä tarkoitettu määräaika ei hallituksen esityksen mukaan voisi kuitenkaan olla täysin ehdoton, sillä luonteeltaan indispositiiviset asiat edellyttäisivät edelleen kaikkien relevanttien selvitysten huomioimista päätöstä tehtäessä.<sup>7</sup>

Tutkielmaa viimeisteltäessä kyseinen laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on määrä saattaa voimaan 1.1.2020. Eduskunta on 5.6.2019 toimittamassaan vastauksessa EV 295/2018 vp hyväksynyt lain osittain muutettuna. Näin ollen tutkielmaan on otettu vielä voimassa olevien hallintolainkäyttölain säädösten ohella maininnat mahdollisista tarkasteltujen pykälien sanamuotoihin liittyvistä lisäyksistä tai muista tutkimuskysymysten näkökulmasta relevanteista muutoksista.

### **Tutkimusaineistosta ja -metodeista**

Tässä pro gradu -tutkielmassa käytetty aineisto koostuu sekä voimassa olevaan oikeuteen liittyvistä oikeuslähteistä että vielä lainsäädäntövaiheessa olevasta materiaalista. Uudistuksen osalta työn lähteinä on käytetty oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädettävän lain valmistelun edetessä kertynyttä aineistoa, kuten hallituksen esitysluonnoksia, erilaisia työryhmämietintöjä ja lukuisien viranomaistahojen lausuntoja. Lainsäädäntöuudistuksen eri vaiheissa annetut mietinnöt ja lausunnot antavat osviittaa tekijöistä, joita eri tahot ovat pitäneet erityisen huomionarvioisina selvityksen rajoittamisesta säädettäessä. Vuosien 2010 ja 2011 mietinnöstä ja hallituksen esitysluonnoksesta annetuista lausunnoista on käytetty lähteenä lausuntotiivistelmiä. Tiivistelmistä on poimittu lausunnonantajien ajatuksia ja kehitysehdotuksia selvityksen rajoittamissäännökseen liittyen. Uutta selvityksen rajoituspykälää on tarkastelu kattavasti myös sellaisen oikeuskirjallisuuden ja lainsäädäntöaineiston valossa, joka koskee selvityksen toimittamista osana prosessia eri prosessilajeissa – siviili- ja rikosprosesseissa – sekä Ruotsin hallintoprosessissa.

---

<sup>6</sup> HE 29/2018 vp, s. 53.

<sup>7</sup> HE 29/2018 vp, s. 112.

Säädettävän selvityksen rajoituspykälän tarkastelun ohella asianosaisen oikeusturvaa koskevalla aineistolla on merkittävä rooli osana tutkimusta. Oikeusturvanäkökulmaa on lähestytty eurooppaoikeudellisten lähteiden kautta ottaen huomioon muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS, 63/1999) hallintoprosessille asettamat vaatimukset. Tästä on edetty edelleen kansalliseen säädösaineistoon ja oikeuskirjallisuuteen oikeusturvaperusoikeutta ja hallintoprosessin asiakkaan oikeusturvavaatimuksia tarkastellen. Näistä erityisesti oikeus tulla kuulluksi ja oikeudenkäynnin viivytyksettömyys nostetaan esiin, sillä niillä voidaan nähdä olevan merkitystä selvityksen rajoittamissääntelyn vaikutuksia arvioitaessa.

Tutkielmassa käytetty metodi on lähtökohtaisesti lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Vaikka lainopin perinteisen määritelmän mukainen tutkimuskohde onkin jo voimassa oleva oikeus, ulotetaan tässä pro gradu -tutkielmassa lainopillinen tarkastelunäkökulma vielä säätämävaiheessa olevan säädökseen. Tämä tapahtuu tarkastelemalla selvityksen rajoittamissäännöstä siten, kuin se voimaan tullessaan näyttäytyisi esimerkiksi oikeusturvaa käsittelevän säädöskokonaisuuden ja muun aiheeseen liittyvän voimassa olevan oikeuden kontekstissa. Selvityksen rajoitussäännöksen sanamuotoa tarkastelemalla luodaan katsaus siihen, miten uusi säännös toteuttaa asianosaisen oikeusturvaa hallintoprosessissa. Lainopin metodin mukaan tutkielmassa tuodaan esiin myös erilaisia säännöksen soveltamistilanteissa huomioitavia seikkoja. Näitä näkökulmia voidaan pitää tulkintakannanottoina säädettävän rajoituspykälän merkityssisällöstä.<sup>8</sup> Tutkielma sisältää lainopin ohella myös oikeusvertailevaa näkökulmaa, kun tutkimuskohteena olevaa hallintoprosessuaalista rajoitussäännöstä peilataan muiden kotimaisten prosessilajien – rikos- ja siviiliprosessien – selvityksen toimittamista koskeviin säädöksiin ja käytäntöihin. Oikeusvertailua edustaa myös katsaus prosessirakenteeltaan Suomen järjestelmää hyvin pitkälti vastaavan Ruotsin hallintoprosessisääntelyyn.<sup>9</sup>

Tutkielman näkökulma on oikeuden sisäinen tarkasteltaessa uutta säännöstä, sen taustaa ja tarvetta sääntelylle. Pyrin tulkitsemaan mahdollisesti säädettävää selvityksen rajoitussäännöstä oikeusturvan näkökulmasta pohtien, mitä vaatimuksia voimassa oleva lainsäädäntö asettaa hallintoprosessin asianosaisen oikeusturvalle ja esitän oman tulkintani siitä, miten uusi säännös sopeutuu näihin edellytyksiin. Kun tutkielmassa puhutaan ”uudesta laista”, tarkoitetaan tällä

---

<sup>8</sup> Hirvonen 2011, s. 21–24.

<sup>9</sup> Hirvonen 2011, s. 26.

tutkielman yhtenä pääasiallisena kiinnostuksen kohteena olevaa lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

### **Tutkimuskysymyksestä ja tutkielman tavoitteista**

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan edellä esiteltyä selvityksen rajoittamista koskevaa hallintolainkäyttölain uudistusta erityisesti asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta. Hallintoprosessuaalista menettelyä ohjaavia asianosaisen oikeusturvaa suojaavia elementtejä erittelemällä selvitetään, miten selvityksen rajoittaminen mahdollisesti vaikuttaa hallintoprosessin asiakkaan perustuslailliseen oikeuteen ja säilyykö oikeusturvan taso uudistuksen jälkeen riittävänä. Tutkielman tavoitteena on lisäksi tuottaa tietynlaisia oikeusdogmaattisia tulkintasuosituksia ja nostaa esiin joitakin huomionarvoisia seikkoja, jotka tuomioistuinten olisi hyvä ottaa huomioon ennen selvityksen rajoitussäännöksen soveltamista. Tutkielmaa taustoitetaan kartoittamalla ongelmia, joita hallintotuomioistuimille ja muille hallintolainkäyttölakia toiminnassaan soveltaville viranomaisille nykyisin aiheutuu lähellä antopäivää toimitetusta lisäselvityksestä. Hallituksen esityksen 29/2018 vp ohella asianosaisen oikeutta lisäselvityksen toimittamiseen asian ollessa vireillä ja siihen liittyviä oikeusturvakysymyksiä tarkastellaan myös muihin prosessilajeihin, rikos- ja siviiliprosessiin, verraten. Lisäksi naapurimaamme Ruotsin vastaava prosessuaalinen sääntely otetaan huomioon ja vertailukohdaksi tutkimuskysymystä tarkasteltaessa. Oikeusvertailevan näkökulman tarkoituksena tässä pro gradu -tutkielmassa on lähinnä luoda katsaus eri tahojen samankaltaisiin tai toisistaan poikkeaviin asian selvittämisvastuisiin sekä tapoihin käsitellä asianosaisen tuomioistuimelle toimittamaa selvitystä. Tavoitteena on myös tuoda esiin erilaisia keinoja, joilla tuomioistuimet muualla kuin kotimaisessa hallintoprosessissa mahdollisesti ohjaavat selvitysmenettelyn kulkua ja käsittelyn sujuvuutta. Yhtenä osakysymyksenä tutkielmassa pohditaan selvityksen rajoitusmääräyksen merkitystä osana korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisesti käsittelemien valituslupa- tai purkuhakemusten edellytysten arviointia.

### **Tutkielman rakenne**

Tutkielma jakautuu kuuteen päälukuun, edeten yleisestä oikeusturvanäkökulmasta hallintoprosessuaalisen sääntelyaineiston kautta selvityksen rajoittamissääntelyyn hallintolainkäyttölakiuudistuksessa. Oikeusvertaileva pääluku on jätetty rakenteen loppuun, sillä vertailun suorittaminen helpottuu, kun tutkimuskysymystä on ensin pohjustettu ja kaikki vertailun kohteena olevat elementit on jo kertaalleen käyty läpi.

Tutkielman ensimmäisessä varsinaisessa pääluvussa 2 luodaan katsaus hallintoprosessin asianosaisen prosessuaaliseen oikeusturvaan. Kansainvälisiä ja kansallisia oikeusturvainstrumentteja tarkastelemalla tutustutaan tutkielman aiheen kannalta kiinnostaviin oikeusturvan elementteihin: asianosaisen oikeuteen tulla kuulluksi sekä oikeuteen saada asiansa käsitellyksi viivytyksettä.

Kolmannessa pääluvussa käydään läpi selvityksen toimittamista ja asian selvittämistä osana voimassa olevaa hallintoprosessuaalista sääntelyä. Hallintolainkäyttölain säännöksiä tarkastelemalla luodaan kokonaiskuva asian selvittämistä koskevista hallintolainkäyttölain menettelysäännöksistä. Kappale 3.2 selvittämisvastuun jakautumisesta taustoittaa tutkimuskysymystä paneutuen viranomaisen virallisperiaatteen mukaisen selvittämisvastuun ja asianosaisen selvittämisvastuun dynamiikkaan. Alaluvussa 3.4 pohditaan syitä selvityksen rajoittamisääntelyn tarpeelle ja pääluvun viimeisessä luvussa luodaan katsaus ulkomaalaislain 197 a §:ään, jossa selvityksen rajoittaminen hallintolainkäyttölain kokonaisuudistuksessa esitettyä vastaavalla tavalla on jo mahdollista.

Neljäs pääluku keskittyy hallituksen esitykseen 29/2018 vp esitellen ensin säädettävän selvityksen rajoitussäännöksen sisältöä. Uudistuksen taustaa käsittelevässä alaluvussa 4.2 esitellään lainsäädäntöhankkeen vaiheet selvityksen rajoittamista koskevan säädöksen osalta. Aineistona on käytetty työryhmämietintöjä, hallituksen esitysluonnosta sekä näistä annettuja eri viranomaisten ja muiden tahojen lausuntoja. Luvussa on tuotu esiin seikkoja, joita eri tahot ovat kokeneet tärkeiksi ottaa huomioon selvityksen rajoittamisesta säädettäessä. Alaluvussa 4.3 tutustutaan uuden lain säännöksiin selvityksen toimittamiselle asetettavasta määräajasta. Neljännen pääluvun viimeisessä alaluvussa pohditaan uuden sääntelyn mahdollisia seurauksia tilanteessa, jossa selvityksen rajoitusmääräys johtaa jatkovalitusmahdollisuuteen tai purkuhakemukseen.

Viidennessä pääluvussa suoritetaan oikeusvertailua peilaamalla hallintoprosessuaalista asian selvittämis- ja selvityksen toimittamisääntelyä muihin prosessilajeihin – rikos- ja siviiliprosessiin – sekä Ruotsin hallintoprosessisääntelyyn. Alaluvuissa käydään läpi muun muassa siviili- ja rikosprosessissa vaikuttavia preklusiosäännöksiä. Ruotsin hallintoprosessin osalta tarkasteluun otetaan erityisesti naapurimaan hallintolainkäyttömenettelylle ominainen kaksiasianosaissuhde.

Kuudenteen ja viimeiseen päälukuun on koottu tutkielman johtopäätökset erillisten alaotsikoiden alle. Pääluvun tarkoituksena on esittää mahdollisimman kattava analyysi siitä, millaiseksi hallintoprosessin asianosaisen oikeusturvan taso selvitystä rajoitettaessa näyttää tutkimuksessa esiin tuotujen seikkojen valossa muodostuvan. Ensimmäisen alaotsikon alle on eritelty joitain selvityksen rajoitussäätelyn mahdollisia käytännön vaikutuksia. Toisen alaotsikon – ”Asianosaisen oikeusturva uudistuksen jälkeen” – alla pohditaan vastausta tutkielman keskeisimpään tutkimuskysymykseen. Viimeisen pääluvun lopussa nostetaan vielä esiin erilaisia tutkielman eri vaiheissa esiin nousseita ajatuksia tekijöistä, jotka esimerkiksi lainkäyttäjän olisi hyvä ottaa huomioon selvityksen rajoittamissäännöistä ensimmäistä kertaa soveltaessaan.

## 2 ASIANOSAISEN OIKEUSTURVA HALLINTOPROSESSISSA

### 2.1 Oikeusturvan perustasta

Jokaiselle jo kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa taattu oikeusturva pitää sisällään oletuksen yleisestä oikeudellisesta turvallisuudesta: Laki on kaikille sama, yhdenmukainen, tasapuolinen ja puolueeton. Toteutuakseen oikeusturva tarvitsee tuekseen selkeän ja tarkoin valmistellun lainsäädännön, jota noudatetaan ja sovelletaan moitteettomasti kaikessa julkisessa toiminnassa. Hallbergin mukaan oikeusturvan käsitteen voidaan valtiosääntötasolla nähdä liittyvän läheisesti lainalaisuuden<sup>10</sup> ja yhdenvertaisuuden<sup>11</sup> periaatteisiin.<sup>12</sup> Perusoikeutenakin suojatun oikeusturvan keskeiseksi tehtäväksi voidaan määritellä oikeusvarmuuden<sup>13</sup> vahvistaminen ja toteutumisen turvaaminen yksilön ja julkisen vallan välillä.<sup>14</sup>

Oikeusturvaperusoikeuden säädöstasoiset lähtökohdat ovat johdettavissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, 8/1976) 14 artiklan ja kansallisen perustuslakimme (PL, 731/1999) 21 §:n säännöksistä, jotka määrittävät omalta osaltaan yksityisten henkilöiden prosessuaalisen oikeusturvan sisältöä ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä.

---

<sup>10</sup> Perustuslain 1 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

<sup>11</sup> Perustuslain 2 luvun 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Edelleen 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

<sup>12</sup> Hallberg ym. 2011, luku 17. Oikeusturva (PL 21 §)

<sup>13</sup> Oikeusvarmuus sisältää olettamukset julkisen päätöksenteon lainmukaisuudesta, ennakoitavuudesta ja valvottavuudesta. (Mäenpää 2007, s. 1.)

<sup>14</sup> Mäenpää 2007, s. 1.



EIS 6 (1) artiklan mukaan:

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

Oikeusturvaperusoikeuden taustalla voidaan nähdä EIS:n ohella kansalaisyhteiskunnallisia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappale.<sup>15</sup> Sen mukaan:

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

Kansallisen perustuslakimme 21 §:ssä kyseinen oikeus on muotoiltu seuraavasti:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta 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.”

Oikeusturvan kirjaaminen säädetyyn lakiin ei vielä yksistään takaa oikeuden täysimääräistä toteutumista käytännössä. Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on oikeuskäytännössään määrittänyt tiettyjä vakiintuneita vähimmäisvaatimuksia kansallisen oikeusturvan laadulle. Vaatimukset velvoittavat jäsenvaltioita toteuttamaan oikeusturvaa EUT:n määräämällä tavalla kotimaisissa prosesseissaan. Mäenpää on jaotellut nämä oikeusturvan EU-oikeudelliset perusvaatimukset neljään pääryhmään sen perusteella, mitä niillä tavoitellaan. Vaatimuksena on ensinnäkin oikeusturvan riittävä saatavuus, eli oikeus saada omaa oikeutta tai velvollisuutta

---

<sup>15</sup> *Saraviita* 2011, s. 282.

koskeva asia tuomioistuimen tutkittavaksi. Toinen laatuvaatimus koskee oikeusturvamenettelyn syrjimättömyyttä ja oikeussuojakeinojen vastaavuutta kansallisiin oikeusturvakeinoihin nähden. Kolmannen vaatimuksen mukaan oikeusturvakeinojen on oltava riittävän tehokkaita ja toteuttamiskelpoisia. Neljäs ja viimeinen vaatimus peräänkuuluttaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.<sup>16</sup>

## 2.2 Asianosaisen oikeusturva hallintoprosessissa

Hallintoprosessissa eli viranomaisten tekemien hallintopäätösten muutoksenhakuvaiheessa hallintotuomioistuinten toimintaa ohjaavat lukuisat oikeuslähteet. Keskeisimmän menettelyllisen oikeuslähteen muodostaa hallintolainkäyttölaki, joka yleislakina ohjaa menettelyä hallintotuomioistuimissa. Yleislain ja sen säännöksiä täsmentävien erityislakien ohella tuomioistuinten on toiminnassaan otettava huomioon erilaiset eurooppaoikeudelliset ja valtiosääntöiset oikeuslähteet. Kansainväliset ja kansalliset tuomioistuimet luovat ratkaisukäytännöllään raameja prosessin laadullisiksi vähimmäisvaatimuksiksi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön määritellesä erilaisia oikeusturvan saatavuuteen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyviä periaatteita. Myös Euroopan ihmisoikeussopimus ja muu EU-oikeus asettavat tiettyjä vaatimuksia kotimaiselle hallintoprosessille. Perustuslaki sisältää niin ikään erityisesti asianosaisen oikeusturva koskevia säännöksiä sekä yleisiä säännöksiä hallintotuomioistuimista. Lisäksi vakiintuneet oikeusperiaatteet<sup>17</sup> ja muut hallintoprosessin perusteet ohjaavat omalta osaltaan menettelyä hallintoprosessissa ja toimivat siten hallintoprosessuaalisina oikeuslähteinä.<sup>18</sup>

Oikeusturvaperusoikeus ulottuu hallintoprosessiin ja siinä käsiteltävien hallintopäätösten piiriin hallintolainkäyttölain välityksellä. Kyseisten hallintopäätösten subjektit nauttivat siten perusoikeutena turvattua tuomioistuinsuojaa silloin, kun käsiteltävällä asialla on välitön vaikutus ihmisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin.<sup>19</sup> Yksilön osallistuessa hallintotoimintaan

---

<sup>16</sup> Mäenpää 2011, s. 429–430.

<sup>17</sup> Vakiintuneita prosessiperiaatteita ovat ainakin kontradiktorinen periaate, oikeudenkäynnin julkisuus, asianosaisten tasa-arvo, vapaan todistusharkinnan periaate, tuomioistuinten riippumattomuus sekä menettelyn suullisuus-, välittömyys- ja keskitysperiaatteet (Jokela 2016, s. 75.). Näistä kontradiktorista periaatetta käsitellään tarkemmin alaluvussa 2.3.

<sup>18</sup> Mäenpää 2007, s. 55.

<sup>19</sup> Saraviita 2011, s. 283.

oikeusturvan tehtävänä voidaan ensisijaisesti nähdä yksityisen etujen turvaaminen suhteessa hallinto-oikeudellisen suhteen vastapuolena olevaan viranomaiseen. Milloin yksityisen aineellinen oikeus tai etu tulee loukatuksi, oikeusturva tarjoaa keinoja loukatun oikeuden palauttamiseen tai korjaamiseen. Viime kädessä oikeusturvakeinoin voidaan hyvittää tai korvata yksityiselle edun loukkauksesta aiheutunut vahinko.<sup>20</sup> Kansalaisten perustuslaillisia oikeuksia toteutetaan tällöin hallintopäätöksiin liittyvän muutoksenhakuoikeuden kautta.<sup>21</sup> Mahdollisuutta hakea muutosta viranomaisen tekemään päätökseen voidaankin pitää ensisijaisena asianosaisen hallinnon asiakkuuteen liittyvän oikeusturvan toteuttamisen lähtökohtana. Oikeusturvaa saadakseen asianosaisen on voitava saattaa itseään koskevan hallintopäätöksen lainmukaisuus hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi.<sup>22</sup>

Muutoksenhakuoikeuden ohella Mäenpää on todennut edellisessä kappaleessa mainitun oikeusturvan tehokkuusvaatimuksen asettavan erilaisia vaatimuksia myös menettelylle hallintoprosessin sisällä. Tällöin voidaan puhua väliaikaisesta oikeusturvasta eli asian vireillä ollessa vaikuttavista oikeusturvan takeista. Väliaikaisen oikeusturvan merkitys korostuu hallintoprosessin kuluessa, kun asianosainen voi joutua odottamaan tuomioistuimen ratkaisua usein pitkiäkin ajanjaksoja. Tällaisissa tilanteissa hallintopäätöksen täytäntöönpanolle asetettavaa täytäntöönpanokieltoa voidaan pitää yhtenä väliaikaisen oikeusturvan tehokkaana toteuttamismuotona.<sup>23</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännöksiä konkretisoiva ja täydentävä EU:n perusoikeuskirja (Perusoikeuskirja, 2012/C 326/02) sisältää kolme hallintoprosessin asianosaisen näkökulmasta keskeistä menettelyllistä oikeutta. Näitä voidaan Mäenpään mukaan pitää hyvän hallinnon menettelyllisinä perusteina.<sup>24</sup>

Perusoikeuskirjan 41 artiklassa säädelään oikeudesta hyvään hallintoon. Artiklan mukaan:

---

<sup>20</sup> Mäenpää 2017, s. 411.

<sup>21</sup> Saraviita 2011, s. 283.

<sup>22</sup> Mäenpää 2007, s. 342–343.

<sup>23</sup> Mäenpää 2007, s. 342–343.

<sup>24</sup> Mäenpää 2011, s. 327. Perusoikeuskirjan yksilöimien oikeuksien luettelo ei Mäenpään mukaan ole tyhjentävä. EUT:n oikeuskäytäntö osoittaa, että hyvän hallinnon käsite voi perusoikeuskirjan 41 artiklan mainitsemien oikeuksien ohella sisältää myös muita menettelyllisiä oikeuksia ja velvoitteita.

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

2. Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti:

a) jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti;

b) jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset;

c) hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä.

3. Jokaisella on oikeus saada unionilta korvaus niistä vahingoista, joita unionin toimielimet tai sen henkilökuntaan kuuluvat ovat aiheuttaneet tehtäviään suorittaessaan, jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.

4. Jokainen voi ottaa yhteyttä unionin toimielimiin jollakin perussopimusten kielistä, ja hänen on saatava vastaus samalla kielellä.”

Asianosaisen hallintoprosessuaalista oikeusturvaa määritettäessä on hyvä nostaa esiin vielä kaksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin menettelyperiaatetta, joita voidaan pitää erityisen keskeisinä asianosaisen oikeusturvan toteuttajina hallintoprosessissa. Näitä Mäenpään hallintoprosessin oikeusturvaperiaatteiksi nimiä menettelyperiaatteita ovat prosessin vastavuoroisuuden vaatimus eli kontradiktorisen periaatteen mukainen menettely sekä prosessin tasapuolisuusvaatimus. Tasapuolisuusvaatimuksen mukaan prosessin osapuolilla tulee olla yhtä vahvat oikeudet vaatimustensa, selvitystensä ja perustelujensa esittämiseen. Prosessin on toteuduttava siten, ettei kumpaakaan osapuolta aseteta toista olennaisesti suotuisampaan tai epäedullisempaan asemaan. Hallintoprosessissa prosessuaalisen tasapainon vaatimus ilmenee hallintolainkäyttölain 33 §:stä, joka asettaa tuomioistuimelle velvollisuuden huolehtia prosessin tasapuolisuudesta.<sup>25</sup> Vastavuoroisuuden vaatimuksen mukaista asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi käsitellään tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

### 2.3 Oikeus tulla kuulluksi

Kuulemisperiaate juontuu eurooppaoikeudesta, jolla on merkittävä kotimaista hallintotoimintaamme ja sen toimeenpanoa ohjaava vaikutus. Kansallisen lain säädöksiin valtiot toteuttavat eurooppaoikeutta, minkä lisäksi EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä voi yksittäistapauksissa olla lainkäyttöä ohjaava

---

<sup>25</sup> Mäenpää 2007, s. 359–363. Hallintolainkäyttölain 33 §:ää käsitellään tarkemmin alaluvussa 3.3.

vaikutus.<sup>26</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) suomennoksen mukaisesta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaavasta artiklasta nimenomainen maininta kuulluksi tulemisen oikeudesta puuttuu. Artiklan muita kieliasuja tarkastelemalla voidaan kuitenkin todeta myös EIS 6 (1) artiklan sisältävän kuulemisvaatimuksen yhtenä asianosaisen prosessuaalisena oikeutena.<sup>27</sup> Kuten edellä on todettu, asianosaisen oikeus tulla kuulluksi sisältää kontradiktorisen periaatteen mukaisesti oikeuden sekä saada tieto että esittää kanta kaikesta asian käsittelyyn vaikuttavasta selvityksestä. Viranomaisen vastuulla on tarjota asianmukaiset olosuhteet asianosaisen kuulemiselle. Tätä voidaan pitää viranomaisen menettelyllisenä velvollisuutena, jolloin viranomaisen laiminlyönti voi johtaa tehdyn päätöksen pätemättömyyteen.<sup>28</sup>

Edellisessä alaluvussa esitelty perusoikeuskirjan 41 artiklan 2. kohta määrittelee muun ohella nimenomaisia asianosaisen kuulemisen lähtökohtia. Perusoikeuskirjan turvaamat oikeudet velvoittavat ensisijaisesti unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia, mutta ulottavat vaikutuksensa myös EU-oikeudellisten asioiden käsittelyyn jäsenvaltion hallintoelimissä.<sup>29</sup>

Kansallisessa perustuslaissamme oikeus tulla kuulluksi on nimenomaisesti mainittu yhtenä lailla turvattavana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus tulla kuulluksi, samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.<sup>30</sup> Kyseisestä oikeusturvapykälästä johdettava edellä määritelty kontradiktorisuuden periaate tulee sovellettavaksi tuomioistuinmenettelyssä lähtökohtaisesti poikkeuksetta. Käsittelyn kontradiktorisuus voi kuitenkin toteutua, vaikkei kuulemista tosiasiaassa tapahtuisikaan: Esimerkiksi siviiliprosessissa riittää, että asianosaiselle varataan tilaisuus tulla kuulluksi.<sup>31</sup> Sama pätee hallintoprosessissa,

---

<sup>26</sup> *Mäenpää* 2011, s. 35. Eurooppalaisen hallinto-oikeuden oikeuslähteistä ks. tarkemmin *Mäenpää* 2011, luku 1.1.

<sup>27</sup> Ks. *Mäenpää* 2007, s. 389.

<sup>28</sup> *Saraviita* 2011, s. 329–332.

<sup>29</sup> *Mäenpää* 2011, s. 318.

<sup>30</sup> Hallituksen esityksen 309/1993 vp mukaan PL 21 §:ssä luettelo oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista ei estä säättämistä lailla vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta, kunhan kyseiset poikkeukset eivät muuta julkisuuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäisessä tapauksessa vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. (HE 309/1993 vp, s. 74.) Antti Jokela on tulkinnut esitöiden maininnan mahdollistavan vastaavanlaiset poikkeukset myös kuulemisoikeudesta. (*Jokela* 2016, s. 81.)

<sup>31</sup> *Vuorenpää* 2009, 1.5.1. Kontradiktorinen periaate.

jossa kontradiktorinen periaate käy ilmi jäljempänä tarkemmin käsiteltävästä hallintolainkäyttölain 34 §:stä.

### **Kuulemisoikeus hallintoprosessissa**

Hallintoprosessissa edellisessä kappaleessa kuvattua vastavuoroisuutta ilmentää ensisijaisesti asianosaisen kuuleminen. Prosessin vastavuoroisuusvaatimus täyttyy, kun asian kaikilla osapuolilla on riittävät ja tasapuoliset mahdollisuudet ottaa osaa asian käsittelyyn ja selvittämiseen. Asian selvittämisvaiheessa vastavuoroisuusvaatimus edellyttää, että tuomioistuin mahdollistaa osapuolille yhtäläiset oikeudet vaikuttaa tuomioistuimen päätösharkintaan ensinnäkin esittämällä vaatimuksiaan tukevaa selvitystä. Tämän lisäksi osapuolten tulee saada tieto kaikesta prosessin kuluessa esitetystä selvityksestä, heille tulee tarjota tilaisuus esittää tuomioistuimelle omat kommenttinsa selvitysten johdosta sekä mahdolliset niihin perustuvat vaatimuksensa.<sup>32</sup>

Mäenpää on listannut viisi tärkeintä tehtävää, joita asianmukaisesti toimiva hallintoprosessuaalinen kuuleminen voi toteuttaa. Kuuleminen voidaan ensinnäkin nähdä hallintoprosessin yleisen oikeudenmukaisuuden osana. Näin ymmärrettynä kuuleminen on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruskriteereistä. Asianosaisen kuulemisen merkitys korostuu erityispiirteiltään muista prosessilajeista poikkeavassa hallintoprosessissa. Viranomaisella on jo tekemänsä hallintopäätöksen yhteydessä mahdollisuus hankkia ja esittää laajaakin selvitystä, jota se voi käyttää vaatimustensa tukena päätöksensä perusteluissa. Valituksen kohteena oleva hallintopäätös on siten jo hyvin kattava selvitys viranomaisen kannasta. Tästä johtuen asianosaisen kuulemisen merkitys valitusvaiheessa korostuu ja kuulemisen riittävään laajuuteen onkin kiinnitettävä erityistä huomiota. Toinen Mäenpään listaama kuulemisen funktio on edelläkin esiin tullut menettelyn tasapuolisuuden ja vastavuoroisuuden varmistaminen. Hallintoprosessuaalisen käsittelyn edetessä asianosaiselle on taattava oikeus saada tietoonsa asiassa esitetty ratkaisuun mahdollisesti vaikuttava selvitys sekä mahdollisuus lausua oma mielipiteensä selvityksestä ja mahdollisista vaatimuksista. Kuulemisessa on siten niin ikään kyse asianosaisen osallistumisoikeuden turvaamisesta. Edelleen kuuleminen toteuttaa osaltaan myös asianosaisen hallintoprosessuaalista oikeussuojaa ja toimii yhtenä asian selvittämisen välineenä. Viidentenä funktiona Mäenpää näkee

---

<sup>32</sup> Mäenpää 2007, s. 360–361.

kuulemisen toimivan asianosaisen keinona esittää vaatimuksiaan prosessin edetessä. Kuulemisen voidaan nähdä omalta osaltaan edistävän myös hallintotuomioistuimelta virallisperiaatteen mukaan edellytettävää asian selvittämistä.<sup>33</sup>

Asianosaisen kuulemisesta säädetään hallintolainkäyttölain 34 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asian saa hallintolainkäyttölain 34 §:n 2 momentin mukaan ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.<sup>34</sup>

Kuulemismenettelyn käytännön toteuttaminen hallintoprosessissa otetaan lähempään tarkasteluun seuraavassa pääluvussa asian selvittämisen yhteydessä. Tiivistettynä asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi toteutetaan hallintoprosessissa ensinnäkin valittajan esittäessä valituksen yhteydessä vaatimuksensa perusteineen ja toimittaessa samalla näitä tukevan tosiasiaselvityksen. Viranomaiselta pyydetty lausunto lähetetään valittajalle vastaselitykselle, jolloin tämä saa tietoonsa viranomaisen kannan ja mahdollisuuden lausua oman näkemyksensä siitä. Kirjallisessa prosessissa asianosaisen kuuleminen perustuu siten pääasiallisesti kirjalliseen kirjeenvaihtoon asianosaisen ja tuomioistuimen välillä. Tarvittaessa asianosaista voidaan kuulla myös suullisessa istunnossa.

#### *2.4 Oikeudenkäynnin viivytyksettömyys*

Hallituksen esityksessä 29/2018 vp selvityksen rajoittamisesta säätämistä perustellaan viivytyksettömän oikeudenkäynnin turvaamisella. Oikeudenkäynnin viivytyksettömyyttä arvioitaessa voidaan puhua niin kutsutusta joutisuusvaatimuksesta. Ylikansallisella tasolla joutisuusvaatimus on kirjattu Euroopan ihmisoikeussopimukseen, jonka 6 (1) artiklan mukaan

---

<sup>33</sup> *Mäenpää* 2007, s. 390–391. Asian selvittämisestä ks. tarkemmin alaluku 3.3.

<sup>34</sup> Asianosaisen kuulemisesta säädetään uuden lain 44 §:ssä. Sen mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus esittää käsityksensä muiden oikeudenkäynnin osapuolten esittämistä vaatimuksista sekä muusta oikeudenkäyntiaineistosta. Asian saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi, jos valitus jätetään heti tutkimatta tai se on ilmeisen perusteeton tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei muutoin edellytä kuulemistä. Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, koskee myös valituksen tehnyttä viranomaista. Rajoituksista asianosaisen oikeuteen saada tieto oikeudenkäyntiin liittyvästä asiakirjasta, joka ei ole julkinen, säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 9 §:ssä. (HE 29/2018 vp, s. 13–14.)

jokaisella on oikeus kohtuullisessa ajassa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa. Perusoikeuskirjan 41 artiklan 1. kohdan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Edelleen sama vaatimus toistuu perustuslaissa, jonka 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa --. Hallintolaissa (HL, 434/2003) viivytyksettömyysvaatimus on osa asian käsittelyä koskevia yleisiä vaatimuksia. Hallintoprosessuaalinen joutuisuusvaatimus on kirjattu yleisessä muodossa hallintolain 5 luvun 23 §: ään, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Oikeudenkäynnin viivästyneeksi toteaminen edellyttää ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön mukaan yksitaiatapauksellista arviointia, jossa otetaan huomioon paitsi asian oikeudellinen laatu myös osapuolten ja tuomioistuimen menettelytoimet asiassa.<sup>35</sup> Kulla on viitannut menettelyharkinnan merkitykseen viranomaisen toiminnassa asian käsittelyn joutuisuutta takaavana tekijänä. Kulla korostaa selvitysten ja lausuntojen hankkimista käsittelyn mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ja toteaa asianosaisen tahallisen hidastelun mahdollistavan viranomaisen menettelyharkinnan perusteella jättävän huomiotta toistuvasti asetetun määräajan jälkeen toimitetut selvitykset.<sup>36</sup>

Oikeudenkäynnin kohtuullisen keston määrittäminen edellyttäne edellä esitetyn perusteella aina tapauskohtaista arviointia. Merkitystä on ensinnäkin käsiteltävänä olevan asian laadulla ja laajuudella. Myös asianosaisen oma toiminta ja esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen ruuhkautuminen voivat osaltaan vaikuttaa käsittelyaikoihin. Hallintolainkäyttölaissa käsittelyajoista on säädelty hyvin niukasti. Hallintolainkäyttölain 30 a §:n mukaan valitusviranomaisen on asianosaisen pyynnöstä ilmoitettava hänelle arvio asian käsittelyajasta. Käsittelyaika-arviolla ei ole tuomioistuinta sitovaa vaikutusta, vaan se on luonteeltaan lähinnä informatiivinen. Arvio perustetaan yleensä hallintotuomioistuimen asianhallintajärjestelmästä

---

<sup>35</sup> *Siitari-Vanne* 2005, s. 191.

<sup>36</sup> *Kulla* 2018, s. 177.



ilmenevään keskimääräiseen käsittelyaikaan. Tietyt asiaryhmät on lainsäädännössä voitu nimenomaisesti määritellä kiireellisiksi.<sup>37</sup>

### **Prosessin tahallinen viivyttäminen**

Asian viivytyksetöntä käsittelyä pidetään yleisesti asianosaisen oikeuksia turvaavana tekijänä. Käytännössä voi kuitenkin esiintyä tilanteita, joissa asianosaisen toivoo prosessin viipymistä. Esimerkiksi silloin, kun asiasta on odotettavissa asianosaiselle kielteinen päätös, voi tämän intressissä olla hidastaa käsittelyä ja lopullisen päätöksen täytäntöönpanoa. Kullan mukaan myös tällaisissa tilanteissa asia on lähtökohtaisesti käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Asianosaisen toiveilla voi olla kuitenkin merkitystä tilanteissa, joissa asian julkinen intressi on pieni ja asianosaisia on vain yksi.<sup>38</sup>

Ulla Väättänen on kirjoittanut oikeudenkäynnin viivästymisestä vuonna 2011 väitöskirjassaan ”Oikein ja joutuisasti: Joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa”. Väättäsen mukaan asianosaiseen ja hänen toimintaansa tai olosuhteisiinsa liittyvät tekijät voivat vaikuttaa osaltaan siihen, miten joutuisuusvaatimuksen täyttymistä hallintoprosessissa tulee arvioida. Ensinnäkin yksilöiden väliset henkilökohtaiset eroavaisuudet, kuten toimintakyky, mahdollisuudet hoitaa laissa asetettu selvitysvelvollisuus, ikä, terveydentila tai vajaakykyisyys voivat johtaa joutuisuusvaatimuksen erilaisiin arvioihin prosessissa.<sup>39</sup>

Väättänen tuo esiin myös asianosaisen oman toiminnan vaikutuksen asiansa käsittelyssä, joka voi olla luonteeltaan aktiivista, neutraalia tai passiivista. Asianosainen voi ensinnäkin pyrkiä jouduttamaan asiansa käsittelyä tiedustelemalla tuomioistuimelta asian käsittelyvaiheista ja toimittamalla häneltä pyydetty selvitykset tai täydennykset ajallaan. Toisaalta asianosainen voi omalla toiminnallaan myös viivyttää prosessin kulkua esimerkiksi toimittamalla asiaansa jatkuvasti uusia selvityksiä ja asiakirjoja.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> HE 29/2018 vp, s. 121. Uudessa laissa käsittelyaika-arviopykälän sanamuoto typistyy entisestään, ja arviota voi jatkossa pyytää asianosaisen lisäksi myös muu asiasta kiinnostunut. HOL 55 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on pyynnöstä ilmoitettava arvio asian käsittelyajasta. (HE 29/2018 vp, s. 238.)

<sup>38</sup> Kulla 2018, s. 176.

<sup>39</sup> Väättänen 2011, s. 281–282.

<sup>40</sup> Väättänen 2011, s. 281–282.

Prosessi viivästyy asianosaisen toimesta myös silloin, kun asianosainen ei toimita häneltä pyydettyjä selvityksiä tai asiakirjoja ajallaan. Väätäsen mukaan tällaisissa tilanteissa joutuisuusvaatimusta on arvioitava tapauskohtaisesti ja kohtuuttomankin pitkältä vaikuttava, keskimääräisen käsittelyajan ylittävä prosessi voidaan todeta lain mukaiseksi. Viranomaisen ei tällöin ole aiheettomasti viivytellyt asian käsittelyssä. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta Väätänen viittaa eduskunnan oikeusasiamiehen kantelukirjevastaukseen 19.7.2005 (D 900/4/05), jossa oli kyse asumistukihakemuksen käsittelyajan pituudesta. Tapauksessa asumistukihakemuksen käsittelyajan pituuteen oli vaikuttanut merkittävästi asianosaiselta pyydettyjen tulotietoja koskevien lisäselvitysten tarve. Selvitystä oli jouduttu pyytämään kahteen otteeseen, eikä tulotiedoista tästä huolimatta saatu riittävää selvitystä.<sup>41</sup>

### **Viivästyskorvauksista**

Prosessin tahallisuudesta viivyttämisestä puhuttaessa huomioon voidaan ottaa myös asianosaisen mahdollinen oikeus viivästyskorvauksiin. Viivästyskorvauksista säädetään laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (Hyvityslaki, 2009/362). Lakia sovelletaan tuomioistuimissa käsiteltävissä lainkäyttöasioissa ja se koskee asianosaisen oikeutta saada valtion varoista hyvitys tilanteissa, joissa oikeudenkäynti viivästyy (Hyvityslaki 1 § ja 2.1 §). Yksityiselle asianosaiselle syntyy oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys silloin, kun oikeudenkäynti viivästyy loukatun asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Hallintolainkäytössä kyseinen oikeus on vain sellaisella yksityisellä asianosaisella, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia välittömästi koskee (Hyvityslaki 3 §).

Hyvityslain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin viivästymistä arvioitaessa tulee oikeudenkäynnin keston ohella ottaa huomioon paitsi asian laatu ja laajuus, myös asianosaisten, viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta oikeudenkäynnissä sekä asian merkitys asianosaiselle. Hyvityslain soveltamisala rajoittui alkuperäisessä muodossaan yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviin riita-, hakemus- ja rikosasioihin. Vuonna 2012 hallituksen esityksellä 85/2012 vp hyvityslain soveltamisala laajennettiin koskemaan myös yleisiä hallintotuomioistuimia ja erityistuomioistuimia. Oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämistä hallintolainkäytön näkökulmasta tarkasteleva hallituksen esitys 85/2012 vp ei sisällä erillisiä yksityiskohtaisia perusteleluja hyvityslain 4 §:lle.

---

<sup>41</sup> Väätänen 2011, s. 281–282.

Alkuperäisen käräjäoikeuksissa käsiteltäviin riita-, hakemus- ja rikosasioihin suunnatun hyvityslain yksityiskohtaiset perustelut löytyvät hallituksen esityksestä 233/2008 vp. Kyseisessä hallituksen esityksessä todetaan hyvityslain 4 §:n osalta, ettei valtion vastuu oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämiseen voi poistua tilanteissa, joissa viivästys aiheutuu puutteellisista resursseista tai muista rakenteellisista seikoista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä oikeudenkäynnin viipymistä on kuitenkin voitu pitää hyväksyttävänä, kun viivästys on aiheutunut poikkeuksellisesta ja väliaikaisesta tuomioistuinten ruuhkautumisesta. Valtiolta on edellytetty tällöin ryhtymistä tehokkaisiin toimiin olosuhteiden korjaamiseksi ja ruuhkien purkamiseksi. HE 233/2008 vp yksityiskohtaiset perustelut hyvityslain 4 §:lle käsittelevät myös tämän tutkielman kannalta olennaista asianosaisen oman toiminnan vaikutusta mahdollisiin hyvityskorvauksiin. Hyvityskorvauksen edellytyksiä arvioitaessa merkitystä voidaan nimittäin antaa sille, miten prosessin osapuolet ovat toimineet asiaa käsiteltäessä ja millainen vaikutus tällä on ollut oikeudenkäynnin viipymiseen. Asianosaisen toimet voivat vaikuttaa viivästyshyvityksen määrääntymiseen silloin, kun asianosainen esimerkiksi viivyttää vastauksissaan ilman hyväksyttävää syytä.<sup>42</sup>

Oikeudenkäynnin viivästyessä hallintoprosessin asianosaisen oikeutta asian viivytyksettömään käsittelyyn loukataan. Viime kädessä edellä esitelty hyvityskorvausjärjestelmä toteuttaa yksilön oikeusturvaa tällaisissa tilanteissa. Mikäli oikeudenkäynti viivästyy asianosaisesta itsestään johtuvasta syystä – esimerkiksi asianosaisen viivyttäessä ja kuormittaessa prosessia toimittamalla jatkuvasti uusia lisäselvityksiä – ei asianosainen hyvityslain esitöiden valossa ole enää oikeutettu hyvityskorvauksiin. Tilanne, jossa oikeudenkäynnin todettaisiin viivästyneen yksinomaan asianosaisen toistuvasti toimittamien lisäselvitysten johdosta lienee harvinainen. Oikeudenkäynnin viivästymiselle voi usein olla lukuisia syitä, jotka yhdessä johtavat tilanteeseen, jossa prosessin kestoja ei enää voida pitää kohtuullisena. Mikäli asianosaisen oma toiminta on niin haitallista, että se tosiasiaisesti viivästyttää prosessia hyvityslain edellyttämässä määrin, voitaneen selvityksen rajoitusmääräystä varmasti pitää prosessin loppuun saattamisen näkökulmasta jo tarpeellisenä – ellei välttämättömänä. Lopullisen ratkaisun saamisen hallintoprosessissa käsiteltävään asiaan voidaan katsoa turvaavan asianosaisen intressejä. Tutkielman kohteena olevan selvityksen rajoittamissääntelyn voitaisiin siten nähdä osittain jopa

---

<sup>42</sup> HE 233/2008 vp, s. 23–24.

parantavan asianosaisen oikeusturvaa siltä osin, kun tuomioistuin rajoitusmääräyksen antamalla pyrkii jouduttamaan asian käsittelyä.

Seuraavassa pääluvussa esitellään asian selvittämiskäytäntöjä hallinto-oikeusprosessissa. Luvussa perehdytään asian selvittämiskeinoihin ja selvitysvastuun jakautumiseen tuomioistuimen ja asianosaisen välillä sekä nostetaan esiin erilaisia tekijöitä, jotka selittävät tarvetta selvityksen rajoitussäätelylle. Tyypitapauksen avulla pohditaan, millaisessa tilanteessa selvityksen rajoittamismääräyksen antaminen voisi olla tarpeen. Pääluvun lopussa perehdytään ulkomaalaislain (UlkomaalaisL, 2004/301) 197 a §:ään, joka vastaa sisällöltään hallituksen esityksessä 29/2018 vp säädettäväksi ehdotettua selvityksen rajoittamissäännöstä.

### 3 SELVITYKSEN TOIMITTAMINEN HALLINTO-OIKEUTEEN

#### 3.1 *Hallinto-oikeusprosessista*

Saamaansa päätökseen tyytymätön asianosainen voi tietyn edellytyksin valittaa viranomaisen tekemästä hallintopäätöksestä hallinto-oikeuteen. Valitusten käsittelyyn hallinto-oikeuksissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia, joka sisältää hallintolainkäytön menettelysäännösten ohella säännökset käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista sekä asian käsittelystä yleisissä hallintotuomioistuimissa.<sup>43</sup> Tuomioistuinlain (2016/673) ensimmäisen luvun 2 §:n 2 momentin mukaan yleisiä hallintotuomioistuimia ovat hallinto-oikeudet ja ylimpänä oikeusasteena toimii korkein hallinto-oikeus. Hallinto-oikeudessa ratkaistaan ja käsitellään sellaiset hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka on hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa säädetty sen toimivaltaan kuuluviksi. Tuomioistuinlain mukaisia hallinto-oikeuksia ovat Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet. (Tuomioistuinlaki 4:1 ja 4:3.1)

Valituksen tultua hallinto-oikeudessa vireille alkaa asian käsittely ja selvittämisvaihe. Käsittelyn ja selvittämisen tavoitteena on saattaa asia siihen pisteeseen, että se on sekä sisällöllisesti että muodollisesti valmis ratkaistavaksi eli otettavaksi päätösharkintaan. Sekä tuomioistuimella että asian muilla osapuolilla on osuutensa asian selvittämisessä. Valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella, muutoksenhakijalla ja mahdollisilla vastapuolilla on mahdollisuus esittää oma kantansa ja sitä tukevat selvitykset asiaan liittyen. Heille varataan myös mahdollisuus lausua muiden toimittamien selvitysten johdosta.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> *Paso ym.* 2015, s. 85.

<sup>44</sup> *Mäenpää* 2007, s. 355.

### 3.2 Selvittämism vastuun jakautumisesta

Voimassa olevan hallintolainkäyttölain esitöiden mukaan hallinnon lainalaisuutta, tehokkaan oikeussuojan vaatimusta, hallintoasioiden indispositiivista<sup>45</sup> luonnetta, kaksiasianosaissuhteen<sup>46</sup> osittaista puuttumista sekä julkista intressiä voidaan pitää perusteina sille, että hallintoprosessissa asian selvittämisen tavoitteena on aineellisen totuuden<sup>47</sup> saavuttaminen. Asian selvittämistä hallintoprosessissa ei siten esitöiden mukaan ole katsottu voitavan jättää ainoastaan asianosaisten oma-aloitteisesti esittämien tosiseikkojen varaan.<sup>48</sup> Hallintoprosessissa korostunut tavoite aineellisen totuuden saavuttamiseen voidaan Myrskyn ja Råbinän mukaan johtaa hallintolainkäyttölain 51.1 §:stä, jonka mukaan valitusviranomaisen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa.<sup>49</sup>

Aineellisen totuuden vaatimus on yhteydessä tuomioistuimen aktiivista selvittämism vastuuta edellyttävään virallisperiaatteeseen. Virallisperiaate on yksi hallintolainkäyttöä ohjaavista prosessiperiaateista, jonka vaikutusalueella tuomioistuimella on pääasiallinen valta määrätä oikeudenkäynnistä ja sen sisällöstä asian tultua vireille. Virallisperiaatteen vastapuolena voidaan nähdä niin kutsuttu määräämisperiaatteen mukainen menettely, jossa oikeudenkäynnin osapuolet voivat tuomioistuinta sitovasti määrätä prosessin sisällöstä ja etenemisestä.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> Indispositiivisilla asioilla tarkoitetaan sellaisia tuomioistuimen käsittelemiä asioita, joissa asianosaiset eivät voi oma-aloitteisesti sopia asian ratkaisemista tietyllä tavalla. Indispositiivisten asioiden vastakohtana ovat dispositiiviset asiat, joissa sovinto asianosaisten välillä on sallittu. (*Linna* 2019, s. 16.)

<sup>46</sup> Kaksiasianosaissuhteeksi kutsutaan asetelmaa, jossa asianosaisen vastapuolena on toinen asianosainen. Riita- ja rikosprosesseissa kahden toisilleen vastakkaisen osapuolen asetelma toteutuu, kun taas hallintoprosessissa asianosaisen ”vastapuolena” olevan viranomaisen ei katsota olevan puhtaasti asianosaisen asemassa. (*Paso ym.* 2015, s. 39.)

<sup>47</sup> Aineellisella totuudella tarkoitetaan yksinkertaistaen ilmaistuna sitä, miten asiat ovat todellisessa elämässä tosiasiallisesti tapahtuneet. Prosessioikeudessa aineellisen totuuden sijasta joudutaan usein nojautumaan niin kutsuttuun prosessuaaliseen totuuteen, jolla tarkoitetaan puolestaan sitä asiantilaa, jota tuomioistuimen on asiassa esitetyn näytön perusteella pidettävä totena. (*Paso ym.* 2015, s. 261 ja 271.)

<sup>48</sup> HE 217/1995 vp, s. 58.

<sup>49</sup> *Myrsky ja Råbinä* 2015, s. 514.

<sup>50</sup> *Myrsky ja Råbinä* 2015, s. 516.

Säädöstasolla viranomaisen virallisperiaatteen mukainen selvittämisvastuu voidaan johtaa asian selvittämistä sääntelevästä hallintolainkäyttölain 6 luvun 33 §:stä. Virallisperiaatteen korostumista on voitu pitää yhtenä hallintoprosessin ominaispiirteenä esimerkiksi siksi, että hallintoprosessin asianosaisella on oikeudenkäynnin aikana hyvin rajoittunut valta määrätä prosessin kulusta. Asianosaisella on vireillepano-oikeus, minkä lisäksi valituksen yhteydessä esitettävät vaatimukset rajoittavat tuomioistuimen tutkimisvaltaa. Muilta osin tuomioistuimella on hyvin merkittävä valta määrätä siitä, millä tavoin asiaa hallinto-oikeudessa selvitetään ja miten se lopulta ratkaistaan.<sup>51</sup>

Hallintoprosessi ei kuitenkaan ole puhtaasti virallisperiaatteen mukaista, asian selvittämisen viimekätisen vastuun tuomioistuimen harteille jättävää menettelyä. Päinvastoin, Mäenpään mukaan hallintoprosessissa voidaan nähdä korostuvan myös prosessin osapuolille kuuluva selvitysvelvollisuus tarvittavan selvityksen tuottamisen lähtökohtana. Ensisijainen vastuu esittää asian ratkaisun ja käsittelemisen kannalta tarvittavaa selvitystä omista vaatimuksistaan onkin Mäenpään mukaan asetettavissa hallintoprosessin osapuolille eli asianosaisille ja hallintopäätöksen tehneelle viranomaiselle. Tuomioistuimen aktiivista selvitysvelvollisuutta voidaan siten pitää toissijaisena hallintoprosessin osapuolille asetettuun selvitysvelvollisuuteen verrattuna.<sup>52</sup>

Hallinto-oikeusprosessissa selvitysvelvollisuus jakautuukin tuomioistuimen vastuulla olevan virallisperiaatteen mukaisen selvittämisen ja oikeudenkäynnin osapuolten selvitysvelvollisuuden välille.<sup>53</sup> Selvittämisvastuun jakautumista ja sitä ohjaavia menettelysääntöjä jäseneltäessä on hyvä kiinnittää huomiota myös hallintoprosessin sisäiseen hajanaisuuteen. Selvitysvastuu voi jakautua käytännössä hyvin eri tavoin esimerkiksi veroasioita, kunnallisvalituksia tai ympäristöasioita käsiteltäessä.<sup>54</sup> Virallisperiaatteen voidaan

---

<sup>51</sup> *Pikkujämsä* 2014, s. 881. Prosessuaalinen asetelma on hyvin erilainen esimerkiksi siviiliprosessin dispositiivisissa asiaryhmissä, joissa määräämisperiaatteella on keskeinen merkitys. Siviiliprosessuaalista määräämisperiaatetta ilmentävät esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren säännökset vaatimis- ja väittämistaakasta. Vaatimistaakan mukaan tuomioistuin ei saa tuomita muuta tai enempää kuin mitä asianosainen on vaatinut (OKK 24:3.1). Väittämistaakka puolestaan edellyttää, ettei tuomioistuin saa dispositiivisessa asiassa perustaa tuomiotaan sellaiseen oikeustositseikkaan, johon asianosainen ei ole vaatimuksensa tai vastustamisensa tueksi vedonnut (OKK 24:3.2). (*Jokela* 2016, s. 166–167.)

<sup>52</sup> *Mäenpää* 2007, s. 370.

<sup>53</sup> *Mäenpää* 2007, s. 370.

<sup>54</sup> *Pikkujämsä* 2014, s. 881–882.

nähdä toteutuvan hallintoprosessissa asiakohtaisesti, jolloin esimerkiksi tuomioistuimen selvittämisvelvollisuus tietyissä yksityisen asianosaisen oikeusturvaan merkittävästi vaikuttavissa asioissa voi olla kattavampi. Myös asianosaisen ollessa viranomaista heikommassa asemassa tuomioistuimen velvollisuus hankkia selvitystä viran puolesta korostuu.<sup>55</sup>

Voimassa oleva laki ei suoraan säätele selvitysvelvollisuuden jakautumisesta edellä esitetyllä tavalla. Päinvastoin, hallintolainkäyttölaki ei sanamuotonsa perusteella aseta hallintoprosessin osapuolille lainkaan velvollisuutta esittää tosiasiaselvitystä oikeudenkäynnin aikana. Ainoa lakiin kirjattu viittaus asianosaisten ja hallintopäätöksen tehneen viranomaisen selvitysvastuusta on HLL 33.1 §:n maininta tuomioistuimen velvollisuudesta tarvittaessa osoittaa osapuolille miltä osin ja millä tavoin heidän on täydennettävä selvitystään. Hallintoprosessin osapuolten korostunut selvitysvelvollisuus on kuitenkin Mäenpään mukaan johdettavissa hallintolainkäyttölain esitöistä.<sup>56</sup> Hallituksen esityksen 217/1995 vp mukaan lakiehdotuksen 23 § valittajan velvollisuudesta esittää vaatimuksensa perusteet, 34 § vastapuolen velvollisuudesta ilmoittaa vaatimuksen kiistämisen perusteet, 36 §:n 1 momentti päätöksen tehneeltä hallintoviranomaiselta pyydettävästä lausunnosta sekä 28 §:n sääntely täydennysmenettelystä yhdessä osoittavat lähtökohdan, jonka mukaan nimenomaan asianosaisten on esitettävä vaatimuksiaan tai vastavaatimuksiaan tukevat tosiseikat.<sup>57</sup>

Edelleen valituksen muodolle ja sisällölle asetetuista hallintolainkäyttölain 23 §:n edellytyksistä voidaan johtaa asian vireille panijan velvollisuus esittää perustelut vaatimuksilleen. Hallintolainkäyttölain 25 § valituskirjelmän liitteistä velvoittaa lisäksi valittajan liittämään valituskirjelmään myös ne asiakirjat, joihin tämä vaatimuksensa tueksi vetoaa. Käytännössä hallintoprosessin osapuolten ensisijaisen selvitysvelvollisuuden voidaan siten nähdä toteutuvan valittajan esittäessä vaatimuksensa perusteineen ja toimittaessa samalla näitä tukevan tosiasiaselvityksen. Prosessin seuraavat vaiheet, kuten valituksenalaisen päätöksen tehneeltä viranomaiselta pyydettävä lausunto, muulle asianosaiselle varattava tilaisuus tulla kuulluksi sekä valittajalle annettava tilaisuus lausua muiden esittämistä

---

<sup>55</sup> *Paso ym.* 2015, s. 162.

<sup>56</sup> *Mäenpää* 2007, s. 370.

<sup>57</sup> HE 217/1995 vp, s. 58. Hallintopäätöksen tehnyt viranomainen rinnastetaan kyseisessä kontekstissa osittain asianosaiseen, vaikkei tämä olisikaan muodollisesti asianosaisen asemassa. (HE 217/1995 vp, s. 58)



vaatimuksista ja selvityksistä johtavat yhdessä oletukseen hallintoprosessin osapuolten ensisijaisesta selvitysvelvollisuudesta. Hallintotuomioistuimen roolin voidaan tällöin nähdä olevan lähinnä materiaalisessa prosessinjohdossa. Tuomioistuin toisin sanoen ohjaa prosessin osapuolia esittämään asian ratkaisemiseksi tarpeelliset selvitykset ja mahdollistaa selvityksen esittämisen. Oma-aloitteinen selvityksen hankkiminen ei ole tarpeen, mikäli tuomioistuimen arvion mukaan sisällöllisesti riittävä selvitys on jo saatu ja selvitysmenettelyssä on toimittu asianmukaisesti. Tuomioistuimen aktiivinen selvitysvelvollisuus astuu kuvaan vasta silloin, kun näin hankittu selvitys on riittämätöntä tai muuten puutteellista.<sup>58</sup>

### 3.3 Asian selvittäminen

Hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen tehtävänä on huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi. Asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle on tarvittaessa osoitettava mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Edelleen valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu edellyttävät. (HLL 33.2 §<sup>59</sup>) Selvittämävaiheen tavoitteena on kartoittaa asiassa relevantit tosiseikat sekä niihin soveltuva oikeus ja vaatimukset. Näiden seikkojen sisältöä, luotettavuutta ja relevanssia arvioimalla hallintotuomioistuin ratkaisee asian päätösharkinnan pohjalta ja tekee asiassa päätöksen.<sup>60</sup>

Velvollisuudesta selvityksen esittämiseen säädetään hallintolainkäyttölain 33 a §:ssä.<sup>61</sup> Pykälän ensimmäisen momentin mukaan jokaisella on velvollisuus saapua tuomioistuimeen kuultavaksi

---

<sup>58</sup> Mäenpää 2007, s. 371.

<sup>59</sup> Uudessa laissa asian selvittämisestä säädetään 6 luvussa. HOL 37 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi. Hallintotuomioistuimen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Hallintotuomioistuimen on hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti. Niiden on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Viranomaisen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut. (HE 29/2018 vp, s. 233.)

<sup>60</sup> Mäenpää 2007, s. 356.

<sup>61</sup> Uuden lain 38 §:ssä säädetään velvollisuudesta selvityksen esittämiseen samoin kuin HLL:ssä (HE 29/2018 vp, s. 233.). Asian selvittämistä käsittelevään lukuun on uudessa laissa lisätty säännös oikeudesta selvityksen esittämiseen. HOL 39 §:n mukaan asianosaisella ja päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus esittää haluamansa selvitys hallintotuomioistuimelle. Tuomioistuin voi jättää huomioon ottamatta sellaisen aineiston, joka selvästi ei kuulu käsiteltävään asiaan. (HE 29/2018 vp, s. 234.)

sekä sallia katselmuksen toimittaminen taikka esittää tuomioistuimelle hallintolainkäyttölain 42 §:ssä tarkoitettu esine tai asiakirja, jollei laissa toisin säädetä. Toisen momentin mukaan henkilö, jolla on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta tuomioistuimessa, ei ole velvoitettu myöskään esittämään asiakirjaa tai esinettä eikä hänen tarvitse sallia katselmuksen toimittamista selvityksen esittämiseksi vaitiolovelvollisuuden tai vaitiolo-oikeuden piiriin kuuluvasta seikasta.

Hallintolainkäyttölain seitsemännessä luvussa on säännelty asian käsittelystä ja selvittämisestä. Nimenomaisina selvittämiskeinoina laissa mainitaan asianosaisen kuuleminen, lausunnon hankkiminen viranomaiselta, suullisen käsittelyn toimittaminen sekä todistajan kuuleminen. Asiaa voidaan selvittää myös asiantuntijaa kuulemalla, toimittamalla esineen tai kiinteän omaisuuden tai paikan taikka muun kohteen katselmus sekä esittämällä viranomaiselle todisteena toimiva asiakirja tai esine.

### **Asian selvittäminen hallintolain mukaan**

Hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolaissa, joka on hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki.<sup>62</sup> Hallintolakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa, eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa.<sup>63</sup> Hallintolaki ohjaa siten hallintotuomioistuimessa käytävää valitusvaihetta edeltävää menettelyä. Tarukanteleen ja Tolvasen mukaan hallinnon ja tuomioistuinten selvitys- ja tutkimisvaltaa ei kuitenkaan voida samaistaa. Selvitys- ja tutkimisvaltaan vaikuttaa nimittäin muun muassa tapauskohtainen arvio siitä, kuinka pitkälle hallintotuomioistuimen kontrolli tai toimivalta valitus- tai hakemusasian käsittelyssä hallinnolle kuuluvan harkinnan alueella on mahdollista ulottaa.<sup>64</sup>

Asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta säädetään hallintolain kuudennessa luvussa. Selvittämisvelvollisuuden lähtökohdan määrittävän 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on puolestaan esitettävä

---

<sup>62</sup> Kulla 2018, s. 71.

<sup>63</sup> HL 3 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan myös valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

<sup>64</sup> Tarukannel & Tolvanen 2010, s. 945.

selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Hallintolain 33 §:ssä säädetään selvityksen antamiselle asetettavasta määräajasta. Pykälän mukaan 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. Määräaikaa voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

### **Selvittämiskeinoista**

Ennen asian ratkaisemista asianosaiselle on hallintolainkäyttölain 34 §:n mukaan varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaisen lähtökohtaisesta kuulemisveloitteesta voidaan poiketa silloin, kun vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta (HLL 34.2 §). Rajoituksista asianosaisen oikeuteen saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka ei ole julkinen, säädetään erikseen (HLL 34.3 §). Edelleen HLL 35 §:n mukaan asianosaisen selityksen antamiselle on varattava kohtuullinen määräaika. Samalla hänelle on ilmoitettava, että asia voidaan ratkaista määräajan jälkeen, vaikka selitystä ei ole annettu.<sup>65</sup>

Asianosaisen kuulemisen ohella toinen olennainen asian selvittämiskeino hallintoprosessissa on viranomaiselta pyydettävä lausunto. Hallintolainkäyttölain 36 §:n mukaan valitusviranomaisen on hankittava lausunto siltä hallintoviranomaiselta, joka on tehnyt asiassa päätöksen. Lausunto voidaan jättää pyytämättä, mikäli se katsotaan tarpeettomaksi. Lausunto voidaan selvityksen hankkimiseksi pyytää myös muulta kuin edellä mainitulta viranomaiselta ja sen antamiselle on asetettava määräaika. (HLL 36.2–3 §) Mikäli hallinto-oikeuden käsiteltävänä oleva asia sisältää erityistä asiantuntemusta vaativan kysymyksen selvittämistä, asiasta voidaan lisäksi hankkia lausunto yksityiseltä asiantuntijalta (HLL 40 §).

---

<sup>65</sup> Selvityksen määräajasta säädetään uuden lain 45 §:ssä, jonka sanamuodon mukaan hallintotuomioistuimen on asetettava asian laatuun nähden kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa sen pyytämä vastaus tai muu selvitys on toimitettava. Tuomioistuin voi määräajan kuluttua ratkaista asian, vaikka pyydettyä selvitystä ei ole toimitettu. Tästä on ilmoitettava määräaikaa asetettaessa. (HE 29/2018 vp, s. 235.)

Varsinkin laajoissa ja epäselvissä tapauksissa asiaa voidaan hallinto-oikeudessa selvittää järjestämällä suullinen käsittely. HLL 37 §:n ensimmäisen momentin mukaan asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely, jossa voidaan kuulla asianosaisia, asiassa päätöksen tehnyttä hallintoviranomaista, todistajia ja asiantuntijoita. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulemisten ohella vastaanottaa myös muuta selvitystä (HLL 38.1 §).<sup>66</sup>

Mäenpään mukaan laissa mainitut selvittämiskeinot muodostavat keskeisimmät selvityksen hankkimis- ja saamistavat, mutta selvitystä on mahdollista kerätä myös muilla tavoin. Esimerkkeinä muista selvityksen hankkimistavoista Mäenpää mainitsee lausuntoa ja asiantuntijakuulemista epävirallisemmat tiedustelut viranomaiselta tai muista lähteistä. Jotta selvitystä voidaan hyödyntää asian ratkaisussa, myös näin hankittu selvitys on pääsääntöisesti saatettava kaikkien oikeudenkäynnin osapuolten tietoon ja heille tulee varata mahdollisuus tulla kuulluksi selvityksen johdosta.<sup>67</sup>

Hallinto-oikeusprosessin asianosainen voi nykyisen lainsäädännön puitteissa täydentää asiassa esittämiään vaatimuksia ja esittää niitä tukevaa kirjallista selvitystä läpi prosessin. Asian ollessa vireillä myös täysin uuden selvityksen esittäminen on mahdollista.<sup>68</sup> Asianosaisen kuulemisen yhteydessä selvityksen toimittamiselle asetettu määräaika rajaa siten vain tietystä hallinto-oikeuden yksilöimästä seikasta lausumista, eikä estä asianosaista toimittamasta lisäselvitystä käsittelyn myöhemmässä vaiheessa. Tästä johtuen tuomioistuimien voi asiaa ratkaistessaan joutua tilanteeseen, jossa asianosainen toimittaa tuomioistuimeen jatkuvasti uusia selvityksiä – onhan hänellä siihen oikeus. Asianosaisen toiminta voi tällöin häiritä prosessin tehokasta toteuttamista. Seuraavassa kappaleessa tarkasteluun otetaan erilaisia taustasyitä, joiden johdosta tuomioistuin voi olla halukas rajoittamaan asianosaisen hallinto-oikeuteen toimittamaa lisäselvitystä.

---

<sup>66</sup> Suullisessa käsittelyssä voidaan asianosaisten ja viranomaisten ohella kuulla todistajia. Hallintolainkäyttölain 39 §:n mukaan todistajana voidaan kuulla henkilöä, jonka asianosainen tai päätöksen tehnyt hallintoviranomainen nimeää tai jonka kuulemista valitusviranomainen pitää tarpeellisena.

<sup>67</sup> Mäenpää 2007, s. 356–357.

<sup>68</sup> Mäenpää 2007, s. 357.

### *3.4 Selvityksen rajoittamisen tarpeesta*

Selvityksen rajoittamista vaativana tyyppitapauksena voitaisiin pitää tilannetta, jossa valittaja – esimerkiksi ilman asiameistä toimiva sosiaalietuutta hakenut yksityishenkilö – toimittaa hallinto-oikeudelle asian käsittelyn edetessä lukuisia lisäselvityksiä. Valittaja on todennäköisesti jo valituksessaan esittänyt perusteenaan esimerkiksi sairautensa tai vammansa, jonka olemassaoloon hän valituksensa tueksi vetoaa. Diagnoosista on toimitettu valituksen liitteenä lääkärintodistus. Valittaja saa tuomioistuimelta vastaselityspyynnön, jonka johdosta hän saa esittää kantansa päätöksen tehneen viranomaisen lausunnosta. Tämän jälkeen hallintotuomioistuin on valmis tekemään ratkaisun asiassa. Esittelijä laatii päätösluonnoksen, jossa valituksessa esitetty selvitys on mahdollisesti riittänyt valituksen hyväksymiseen. Sillä välin, kun hallintotuomioistuin on hankkinut viranomaisen lausunnon ja mahdolliset muut välitoimet, valittaja on voinut käydä lääkärissä ja saanut uusia reseptejä. Asiansa selvittämisestä innokas valittaja haluaa toimittaa kaiken ajan kuluessa kertyneen materiaalin hallinto-oikeuteen, koska selvitys tukee valittajan käsityksen mukaan hänen asiansa selvittämistä. Lisäselvitykset koskevat kaikki samaa asiaa, jota valittaja pyrkii parhaansa mukaan näyttämään toteen. Kyseinen tosiseikka – valittajan sairaus – on kuitenkin jo valituksessa tullut selvitettyksi. Uusilla selvityksillä ei siten ole vaikutusta asian ratkaisuun. Aina uuden selvityksen saapuessa selvitys kirjataan osaksi oikeudenkäyntiaineistoa ja asian käsittelijän tulee perehtyä selvitykseen. Toimitetusta lisäselvityksestä tulee lisäksi kirjata maininta päätöstekstiin. Asia on voitu jo ratkaista istunnossa, jolloin päätöstekstiä on mahdollisesti muokattava. Asianosaisen toiminnan johdosta asian käsittely viivästyy täysin tarpeettomasti.

Tällaisessa tilanteessa tuomioistuimella ei nykyisellään ole lakiperusteista keinoa rajoittaa selvityksen esittämistä. Lukuisat selvitykset ovat jo kuormittaneet prosessia sekä selvitysten kirjaamisvaiheessa että päätöksen laadinnassa. Asianosainen ei ole välttämättä viivästyttänyt prosessia tahallaan, vaan luullut toimittamansa selvityksen olevan tarpeen. Hallituksen esityksessä 29/2018 vp selvityksen rajoittamisesta säätämistä perustellaan pääasiassa juuri sillä, että nykyisen sääntelyn mukaisessa hallintotuomioistuinten ratkaisutoiminnassa asian käsittely voi tarpeettomasti viivästyä asianosaisen toimittaessa tuomioistuimelle lisäselvitystä lukuisia kertoja vielä sen jälkeen, kun tätä on jo kuultu ja jopa silloin, kun asia on jo ratkaistu istunnossa. Tällaisissa tilanteissa tuomioistuimen ratkaisu viivästyy, kun toimitettu lisäselvitys on otettava huomioon ratkaisua tehtäessä ja sen perusteluissa. Mikäli asiassa on muita osapuolia, myös

heitä tulee yleensä kuulla toimitetun lisäselvityksen johdosta, mikä saattaa hallituksen esityksen mukaan johtaa tarpeettomaan kuulemiskiarteeseen.<sup>69</sup>

Aikaa vievät ja toisinaan prosessuaalisesti melko raskaat ylimääräiset kuulemiskierrokset ovat siten yksi nykysääntelyn mahdollistama ongelmatilanne. Asianosaisen toimittaessa asiassaan uudeksi katsomaansa selvitystä vielä lähellä asian ratkaisupäivää voidaan päätyä tilanteeseen, jossa tuomioistuimen tulee informoida mahdollisia vastapuolia toimitetusta selvityksestä ja mahdollisesti antaa näille tilaisuus vielä lausua kantansa uudesta selvityksestä. Kirjalliseen kanssakäymiseen sisältyvät kohtuulliset vastauksen toimittamiselle asetettavat määräajat puolestaan venyttävät prosessia entisestään.<sup>70</sup>

Voimassa olevan hallintolainkäyttölain esitöissä on toisaalta todettu tuomioistuimelle asetetun asianosaisen kuulemisvelvoitteen rajoittuvan ainoastaan sellaiseen aineistoon, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallituksen esityksen 217/1995 vp mukaan kuulemisen tarpeettomuus koskee myös asiaan liittyvää uutta aineistoa, jolla ei enää katsota olevan vaikutusta asian ratkaisuun, mikäli asian katsotaan ilman tätä aineistoa tulleen jo riittävästi selvitettyksi. Valitusviranomaisen vastuulla on arvioida, onko aineistolla vaikutusta asian ratkaisuun. Jokaiselle asian osapuolelle ei nykysäädännön valossa olisi tarpeen antaa lausumismahdollisuutta kaikesta oikeudenkäyntiaineistosta poikkeuksetta niin ikään siksi, että asia saattaisi koskea asianosaista vain osittain.<sup>71</sup> Kuulemiskiarteelta voitaneen siten vältyä jo voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Selvityksen rajoittamissäännös tosin selventäisi oikeustilaa ja antaisi ehkä tukea tuomioistuimen päätökselle olla kuulematta mahdollisia muita osapuolia tilanteessa, jossa asetetun määräajan jälkeen toimitetaan asian ratkaisun kannalta merkityksettömäksi todettavaa lisäselvitystä.

Tilanne on toinen silloin, kun lisäselvitys sisältää selvästi olennaisia ja uusia ratkaisuun vaikuttavia seikkoja. Selvityksen rajoittamismahdollisuus kohdistuisikin ainoastaan sellaiseen selvitykseen, josta ei ilmene mitään olennaista uutta ja hallintotuomioistuin on jo saanut kaikki asian ratkaisuun tarvittavat selvitykset. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tuomioistuimen on joka tapauksessa tutustuttava lisäselvityksen esittämiselle asetetun määräajan jälkeen

---

<sup>69</sup> HE 29/2018 vp, s. 112.

<sup>70</sup> *Lausuntotiivistelmä 48/2017*, s. 87.

<sup>71</sup> HE 217/1995 vp, s. 60.

toimitettuun materiaaliin varmistuakseen siitä, ettei selvitys sisällä uutta, ratkaisun kannalta relevanttia aineistoa.<sup>72</sup>

Hallituksen esityksen 29/2018 vp mukaan nykyinen lainsäädäntö ei tarjoa tuomioistuimille tehokkaita keinoja rajoittaa lisäselvityksen esittämistä tilanteissa, joissa se koettaisiin tarpeelliseksi.<sup>73</sup> Hallintolainkäyttölain uudistusta suunnittelemaan perustetun oikeusministeriön työryhmän mietinnön 4/2011 mukaan selvityksen rajoittamismahdollisuuden puuttuminen on koettu erityisen ongelmalliseksi esimerkiksi vakuutusosoikeudessa<sup>74</sup>, jossa oikeudenkäynti voi pitkittyä aiheettomasti asianosaisten esittäessä tuomioistuimelle toistuvasti uutena pitämiään seikkoja.<sup>75</sup> Lausunnossaan hallituksen esitysluonnoksesta Vakuutusosoikeus toteaa sillä olevan hyvin paljon kokemusta asian käsittelyä hidastavista asianosaisista, jotka toimittavat pahimmassa tapauksessa uutta selvitystä jopa päivittäin. Näin tapahtuu silloinkin, kun asia olisi jo vastaanotetun oikeudenkäyntiaineiston perusteella ratkaisunvalmis. Ennen prosessinjohtollisiin toimiin perustunut selvityksen rajoittaminen olisi siten Vakuutusosoikeuden mielestä hyvin toivottu lisäys lakiin.<sup>76</sup>

Hallituksen esityksessä 29/2018 vp säädettäväksi ehdotettu selvityksen rajoittamismahdollisuus on voimassa olevan lainsäädännön mukaan jo ainakin teoriassa käytössä ulkomaalaislain mukaisissa asioissa. Eräänä sääntelyn nykytilan kehittämiskohteena voidaan siten nähdä tarve ulkomaalaislain ja muun hallintolainkäytön linjan yhtenäistämiseksi sääntelemällä yleisestä selvityksen rajoittamismahdollisuudesta. Uudistuksen myötä uudessa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa selvityksen rajoittamista koskeva säännös ulotettaisiin koskemaan kaikkia asiaryhmiä, kun se nykyisen sääntelyn puitteissa on

---

<sup>72</sup> HE 29/2018 vp, s. 112.

<sup>73</sup> HE 29/2018 vp, s. 112.

<sup>74</sup> Vakuutusosoikeus toimii tuomioistuinlain 7 luvun 1 §:n mukaan toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimena sille lain nojalla kuuluissa asioissa. Vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuudesta ja asioiden käsittelystä vakuutusosoikeudessa säädetään yleisesti oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa annetussa laissa (VakOL, 5.8.2016/677).

VakOL 1 luvun 1 § 2 momentin mukaan asian käsittelyssä vakuutusosoikeudessa sovelletaan puolestaan hallintolainkäyttölakia, jollei erikseen toisin säädetä. Näin ollen hallintolainkäyttölain uudistus olisi myös vakuutusosoikeuden toiminnan kannalta merkittävä muutos.

<sup>75</sup> *Prosessityöryhmän välimietintö 4/2011*, s. 50–51.

<sup>76</sup> *Lausuntotiivistelmä 48/2017*, s. 89–90.

mahdollista ainoastaan ulkomaalaislain mukaisissa asioissa.<sup>77</sup> Ulkomaalaislakia muutettaessa vuonna 2016 hallituksen esityksellä HE 32/2016 vp on siitä annetussa Pakolaisneuvonta ry:n edustajan Elina Castrénin lausunnossa ilmaistu huoli ulkomaalaisasioiden epätasa-arvoisesta kohtelusta muihin asiaryhmiin verrattuna. Castrénin mukaan hallituksen esityksen perustelut ulkomaalaisasioiden valittajien eriarvoiselle kohtelulle eivät ole olleet riittäviä, etenkin kun otetaan huomioon kansainvälistä suojelua hakevien oikeussuojan korostunut tarve.<sup>78</sup>

### 3.5 *Ulkomaalaislain 197 a §*

Ulkomaalaislakia uudistettaessa vuonna 2016 kyseiseen lakiin lisättiin tuolloin sisällöltään nyt hallituksen esityksessä 29/2018 vp selvityksen rajoittamisesta säädettäväksi ehdotettua 46 §:ää vastaava säännös. Tulevalla lakiuudistuksella ulkomaalaisasioiden käsittelyssä jo mahdollistettu määräajan asettaminen lisäselvityksen toimittamiselle laajennettaisiin siten koskemaan kaikkia hallinto-oikeuksissa käsiteltäviä asiaryhmiä.

Ulkomaalaislain 197 a §:n mukaan:

”Hallintotuomioistuin voi ulkomaalaisasiaa käsitellessään asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäselvitys asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäselvitystä määräajan jälkeen, tuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.”

Edellä esitellyn säännöksen esityöt löytyvät hallituksen esityksestä 32/2016 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta). Esitöiden perustelut 197 a §:lle vastaavat hyvin pitkälti uuden hallituksen esityksen 29/2018 vp selvityksen rajoittamista koskevan muutosehdotuksen perusteluja. HE 32/2016 vp mukaan taustasyinä 197 a §:n säätämisen tarpeelle on nähty tuomioistuimen ratkaisun saamisen hidastuminen ja päätöksen antamisen lykkäytyminen asian loppuvaiheessa toimitetun lisäselvityksen johdosta.<sup>79</sup>

Useissa ulkomaalaislain muuttamisesta annetusta hallituksen esityksestä pyydytyissä lausunnoissa selvityksen rajoittamiseen ei otettu lainkaan kantaa tai sitä pidettiin toivottavana

---

<sup>77</sup> Ks. kappale 3.5. *Ulkomaalaislain 197 a §*

<sup>78</sup> *Elina Castrénin asiantuntijalausunto (Pakolaisneuvonta ry) 2016, s. 15.*

<sup>79</sup> HE 32/2016 vp, s. 6.



uudistuksena. Muutoksen nähtiin esimerkiksi tehostavan ja nopeuttavan prosessia ja turvaavan siten entistä tehokkaammin asianosaisten oikeusturvaa.<sup>80</sup> Tietyt tahot näkivät lausunnoissaan selvityksen rajoittamista koskevan muutoksen negatiivisena kehityssuuntana. Esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomissio (UNCHR) totesi tiettyjen ulkomaalaislain muutosten, kuten valitusajan lyhentämisen, lisäselvityksen rajoittamisen, tuomarikokoonpanojen muutoksen sekä oikeusapua koskevien muutosten yhdessä huonontavan Suomen nykyisin hyvällä mallilla olevia käytäntöjä.<sup>81</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa hallintoneuvos Matti Pellonpää kiinnitti huomiota siihen, miten alkuperäisestä hallituksen esitysluonnoksesta poiketen lopulliseen esitykseen lisättiin selvityksen rajoittamisen osalta hallinto-oikeudelle velvollisuus tutustua kaikkeen toimitettuun selvitykseen. Pellonpää piti tärkeänä, että etenkin ihmisoikeusherkeissä ulkomaalaisasioissa selvityksen rajoittamismahdollisuus ei ole yksinomaan mekaanisesti sovellettava säännös, jolla selvitys voidaan jättää kokonaan huomiotta. Kyseinen lisäys oli siten olennainen muutos alkuperäiseen esitysluonnokseen, joka muutettuna täyttää myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön edellytykset.<sup>82</sup> Hallinto-oikeusprofessori Leena Halilan lausunnossa puolestaan annettiin painoarvoa selvityksen rajoittamiselle annettavan määräajan riittävydelle. Halilan mukaan oikeusturvan toteuttamiseksi on tärkeää, että asetettu määräaika antaa yksityiselle riittävästi mahdollisuuksia toimia sen rajoissa.<sup>83</sup>

Ulkomaalaislain muuttamisesta annetusta hallituksen esityksestä 32/2016 vp perustuslakivaliokunnalle laatimassaan lausunnossa professori Olli Mäenpää on todennut selvityksen rajoittamista koskevan säädöksen osaltaan selventävän oikeudenkäynnin kulkua. Toisaalta muutoksen vaikutukset voimassa olevaan oikeustilaan ovat Mäenpään mukaan vähäisiä. Hän toteaa hallintolainkäyttölain 33 § ensimmäisessä momentissa valitusviranomaisen selvitysvelvollisuudesta säädetyn yhdessä saman lain 35 §:n kanssa antavan hallintotuomioistuimille nykyiselläänkin mahdollisuuden asian ratkaisemiseen tietyn

---

<sup>80</sup> Ks. esim. *Helsingin poliisin asiantuntijalausunto* 2016, s. 2.

<sup>81</sup> *UNCHR:n asiantuntijalausunto* 2016, s. 2–3.

<sup>82</sup> *Pellonpään asiantuntijalausunto (KHO)* 2016, s. 5.

<sup>83</sup> *Halilan asiantuntijalausunto* 2016, s. 9.

määräajan jälkeen.<sup>84</sup> Hallintolainkäyttölain 33 §:n ensimmäisen momentin mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. 35 §:n mukaan asianosaiselle on puolestaan varattava kohtuullinen määräaika selityksen antamiseen. Samalla hänelle on ilmoitettava, että asia voidaan ratkaista määräajan jälkeen, vaikka selitystä ei ole annettu.

Hallituksen esityksessä 32/2016 vp todetaan esitetyn kokonaisuuden, jossa on samalla kertaa muun muassa rajoitettu oikeutta maksuttomaan oikeusapuun, lyhennetty valitusaikoja, tiukennettu valitusluvan myöntämisen edellytyksiä ja rajoitettu lisäselvityksen toimittamista, voivan vakavasti vaarantaa kansainvälistä suojelua hakeneen oikeusturvan.<sup>85</sup> Säännös ei siten näytä olevan asianosaisen oikeusturvan kannalta täysin ongelmaton ainakaan ulkomaalaislain mukaisissa asiaryhmissä, joissa ratkaistavana olevan asian vaikutus asianosaisen elämään on usein hyvin merkittävä. Aikanaan esiin nostetut oikeusturvakysymykset eivät kuitenkaan estäneet lisäselvityksen toimittamisen rajoittamista koskevan 197 a §:n lisäämistä ulkomaalaislakiin.

Seuraavassa pääluvussa esitellään HE 29/2018 vp säädettäväksi ehdotettu pykälä selvityksen rajoittamisesta. Hallituksen esityksen perustelujen ohella pääluvussa perehdytään hallintoasioiden oikeudenkäyntiä sääntelevän lain valmistelun eri vaiheissa kertyneeseen aineistoon, kuten hallituksen esitysluonnoksiin, työryhmämietintöihin ja eri viranomaistahojen lausuntoihin. Lainsäädäntöuudistuksen eri vaiheissa annetut mietinnöt ja lausunnot antavat osviittaa tekijöistä, joita eri tahot ovat pitäneet erityisen huomionarvioisina selvityksen rajoittamisesta säädettäessä. Lausunnoista on poimittu eri tahojen ajatuksia ja kehitysehdotuksia selvityksen rajoittamissäännökseen liittyen.

---

<sup>84</sup> *Mäenpään asiantuntijalausunto* 2016, s. 2.

<sup>85</sup> HE 32/2016 vp, s. 15.

## 4 SELVITYKSEN RAJOITTAMINEN LAISSA OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA

### 4.1 *Selvityksen rajoitussäännöksen sisältö*

Hallituksen esityksessä 29/2018 vp todetaan hallintolainkäytössä sovellettavan pääsääntöä, jonka mukaan vireillä olevassa asiassa voidaan esittää uutta selvitystä aina päätöksen antamiseen asti. Kyseinen pääsääntö on tarkoitus säilyttää, mutta uudessa laissa säädettäisiin mahdollisuudesta selvityksen rajoittamiseen tietyissä tilanteissa, mikä ei nykyisen lainsäädännön puitteissa ole yleisesti mahdollista. Esityksen mukaan hallintotuomioistuin voisi asettaa kohtuullisen määräajan, jonka jälkeen vireillä olevaan asiaan ei enää saisi toimittaa lisäselvitystä. Määräaika voitaisiin asettaa siinä vaiheessa, kun asian katsotaan tulleen selvitettyksi.<sup>86</sup> Selvityksen rajoittamista koskevan säännöksen on tarkoitus turvata asian viivytyksetöntä käsittelyä ja sen käytön tulisi olla poikkeuksellista. Rajoittamista pidettäisiin prosessinjohtoon kuuluvana toimenpiteenä, josta ei voisi erikseen valittaa.<sup>87</sup> Selvityksen rajoittamista ja lisäselvityksen toimittamiselle asetettavaa määräaikaa koskeva päätös olisi luonteeltaan nykyisiä täytäntöönpanokieltomääräyksiä vastaava välipäätös.<sup>88</sup>

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on määrä saattaa voimaan 1.1.2020. Eduskunta on 5.6.2019 toimittamassaan vastauksessa EV 295/2018 vp hyväksynyt lain osittain muutettuna. Selvityksen rajoittamisesta säädetään uuden lain 46 §:ssä, joka on sanamuodoltaan seuraava:

”Kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitettyksi, se voi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.”<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> HE 29/2018 vp, s. 53.

<sup>87</sup> HE 29/2018 vp, s. 112.

<sup>88</sup> HE 29/2018 vp, s. 145.

<sup>89</sup> HE 29/2018 vp, s. 235.

## 4.2 Uudistuksen taustaa

Hallintolainkäyttölain kokonaisuudistusta on suunniteltu jo pitkään: Vuoden 2007 syyskuussa oikeusministeriö asetti hallintolainkäyttötoimikunnan, jonka tehtävänä oli pyrkiä kehittämään hallintolainkäyttöä laatimalla hallituksen esitys ehdotuksista hallintolainkäytön yleisten menettelysäännösten uudistamiseksi.<sup>90</sup> Työryhmän toimeksianto sisälsi voimassa olevan hallintolainkäyttölain menettelysäännösten toimivuuden selvittämisen ja arvioinnin ohella säännösten tarkastamis- ja täydentämistarpeiden kartoittamisen.<sup>91</sup> Vuonna 2008 hallintolainkäytön kehittämistoimikunnan työtä avustamaan asetettiin prosessityöryhmä, jonka välimietinnön 2009:19 ja loppumietinnön 4/2011 perusteluista ja mietintöjen ohessa eri tahoilta saaduista lausunnoista voidaan löytää kannanottoja myös nyt käsillä olevan selvityksen rajoittamista koskevaan säännökseen liittyen.<sup>92</sup>

### **Prosessityöryhmän välimietintö ja ensimmäinen lausuntokierros**

Prosessityöryhmän ensimmäisessä välimietinnössä 2009:19 selvityksen rajoittamista koskeva säännös luonnosteltiin seuraavaan muotoon:

”Tuomioistuin voi kohtuuttoman viivästyksen estämiseksi tai muusta erityisestä syystä asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka jälkeen uutta selvitystä ei enää saa esittää. Jos tuomioistuimelle toimitetaan aineistoa vastoin tällaista päätöstä, tuomioistuin voi palauttaa aineiston lähettäjälle.”<sup>93</sup>

Selvityksen rajoittamissäännöksen lisäksi työryhmän harkinnassa oli myös säännös siitä, että tuomioistuimelle annettaisiin mahdollisuus ennakoivasti kieltää ilmeisen tarpeettoman selvityksen esittäminen. Asianosaisten toimittaman selvityksen rajoittamisen ohella työryhmän välimietinnössä otettiin esille mahdollisuus viranomaisen lausuntojen kiirehtimisen tehostamiseen sakon uhalla. Luonnoksen mukaan tuomioistuin olisi voinut asettaa viranomaiselle sakon uhan silloin, kun viranomainen ei kehotuksesta huolimatta toimita siltä vaadittuja asiakirjoja tai selvitystä.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> HE 29/2018 vp, s. 63.

<sup>91</sup> *Prosessityöryhmän loppumietintö 4/2011*, s. 10.

<sup>92</sup> Oikeudenkäynti hallintoasioissa. OM014:00/2015 Säädösvalmistelu.

<sup>93</sup> *Prosessityöryhmän välimietintö 2009:19*, s. 96.

<sup>94</sup> *Prosessityöryhmän välimietintö 2009:19*, s. 97.

Edellä esitellystä välimietinnöstä pyydettiin lausunnot yhteensä 67 viranomaiselta ja yhteisöltä, joista 50 antoi lausunnon.<sup>95</sup> Asiakohdittain ryhmitellystä lausuntotiivistelmästä käy ilmi melko yksimielinen kannatus selvityksen rajoittamista koskevalle sääntelylle. Rajoitusmahdollisuuden katsottiin esimerkiksi edistävän käsittelyjen joutuisuutta. Asianosaisen oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin huomioiminen selvityksen rajoittamisesta säädettäessä nostettiin kuitenkin esiin useammassa lausunnoissa. Esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskansleri piti ehdotusta perusteltuna edellyttäen, että sen soveltamisessa huomioidaan huolellisesti asianosaisen oikeusturva. Useampi lausunnonantaja korosti lisäksi sitä, ettei säädöksen tulisi liiaksi rajoittaa selvityksen antamista ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Hallinto-oikeuksista Helsingin hallinto-oikeus painotti mahdollisesti säädettävän rajoitusmahdollisuuden soveltamistilanteiden poikkeuksellisuuden ohella myös sitä, ettei menettelyn tulisi rajoituksen johdosta muodostua osapuolille kohtuuttomaksi. Tiukempaa linjaa edustanut Kuopion hallinto-oikeus ehdotti lausunnossaan sääntelyä, jossa parannettaisiin hallinto-oikeuksien toimivaltuuksia mahdollistamalla varatun määräajan jälkeen toimitettujen kirjelmien ja oikeudenkäyntiaineiston jättäminen pääsääntöisesti kokonaan vaille huomiota. Vain erityinen syy, kuten laillinen este tai muu siihen verrattava käytännön syy voisi tällöin mahdollistaa määräajan jälkeen toimitetun aineiston huomioon ottamisen.<sup>96</sup>

Lausunnoissa peräänkuulutettiin yleisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja asianosaisten oikeusturvan ohella tuomioistuinten ja tuomarien roolin korostamista esimerkiksi vuorovaikutukseen ja asianosaisten informointiin liittyen. Elintarviketurvallisuusvirasto piti tärkeänä sitä, että selvitystä rajoitettaessa tuomioistuimen on pidettävä huoli siitä, että asianosaisella on käsittelyn mahdollisimman varhaisessa vaiheessa selkeä tieto siitä, mitä seikkoja ja millä tavoin hänen tulee prosessin edetessä esittää.<sup>97</sup>

Ensimmäisen välimietinnön mukaisesta selvityksen rajoitusehdotuksesta puuttui lopulliseen hallituksen esitykseen sisällytetty lisäys tuomioistuimen velvollisuudesta tutustua sille määräajan jälkeenkin toimitettuun selvitykseen ennen, kun kyseinen selvitys päätetään jättää

---

<sup>95</sup> *Lausuntotiivistelmä 63/2010*, s. 5, kuvailulehti. Lausuntopyynnön jakelu ks. *Lausuntotiivistelmä 63/2010*, s. 67 (Liite 1).

<sup>96</sup> *Lausuntotiivistelmä 63/2010*, s. 45–46.

<sup>97</sup> *Lausuntotiivistelmä 63/2010*, s. 46.

vaille huomiota. Tämä seikka nousi esiin välimietinnön mukaiseen ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvien lausunnonantajien kannanotoissa. Esimerkiksi valtioneuvoston kanslia piti tärkeänä lisäselvityksen esittämismahdollisuutta missä prosessin vaiheessa tahansa etenkin silloin, kun asianosaisen olosuhteissa tapahtuu merkittäviä käsiteltävänä olevaan asiaan vaikuttavia muutoksia. Määräajan jälkeen toimitetun selvityksen systemaattinen huomiotta jättäminen ei olisi tarkoituksenmukaista, vaan tuomioistuimen tulisi ennen tätä tutkia myöhässäkin toimitetun selvityksen merkitys.<sup>98</sup>

## **Loppumietintö 4/2011**

Välimietintöön 2009:19 ja siitä annettuihin lausuntoihin, eri tahojen kuulemistilaisuuksiin<sup>99</sup> sekä teetettyihin kyselyihin<sup>100</sup> perustuen prosessityöryhmä julkaisi helmikuussa 2011 loppumietintönsä 4/2011.<sup>101</sup> Loppumietinnössä lisäselvityksen rajoittamisesta ehdotettiin säädettävän uuden lain 51 §:ssä, jonka ensimmäisen momentin mukaan tuomioistuimelle annettaisiin mahdollisuus ilmoittaa osapuolille määräaika, jonka kuluessa kaikki mahdollinen lisäselvitys ja muut asiakirjat on esitettävä. Määräajan asettaminen olisi loppumietinnön mukaan ollut poikkeuksellista ja sen käyttö olisi edellyttänyt hallintotuomioistuimen arvioivan kaiken asian ratkaisun edellyttämän selvityksen tulleen jo vastaanotetuksi. Rajoittamisen olisi katsottu olevan mahdollista silloin, kun tuomioistuin olisi jo tekemässä päätöstä ja asianosainen toimittaisi käsittelyn tässä vaiheessa tuomioistuimelle sellaista selvitystä, josta ei ilmenisi mitään olennaista uutta.<sup>102</sup>

Ehdotus vastasi loppumietinnön mukaisessa muodossaan jo hyvin pitkälti edellä alaluvussa 4.1 esiteltyä hallituksen esityksen 29/2018 vp lopullista sanamuotoa. Erona lopulliseen

---

<sup>98</sup> *Lausuntotiivistelmä 63/2010*, s. 46–47.

<sup>99</sup> Prosessityöryhmä järjesti neljä kuulemistilaisuutta, joihin osallistui edustajia mm. korkeimmasta hallinto-oikeudesta, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, valtioneuvoston oikeuskanslerin virastosta, kirkkohallituksesta, paikallisista hallinto-oikeuksista, erityistuomioistuimista sekä erinäisistä muutoksenhakulautakunnista, ministeriöistä ja virastoista. (*Prosessityöryhmän loppumietintö 4/2011*, s. 66–67.)

<sup>100</sup> Muutostarpeiden kartoittamiseksi tehtiin kaksi kyselyä, toinen hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnalle (kevät 2008) ja toinen hallintotuomioistuimissa toimineille asiamiehille ja avustajille (kevät 2009). Näiden kyselyiden lisäksi prosessityöryhmässä laadittiin tapaustutkimus, joka käsitteli Helsingin hallinto-oikeuden, vakuutus-oikeuden ja markkinaoikeuden oikeudenkäyntikuluja koskevia käytäntöjä. (*Prosessityöryhmän loppumietintö 4/2011*, s. 67.)

<sup>101</sup> *Prosessityöryhmän loppumietintö 4/2011*, s. 6, kuvailulehti

<sup>102</sup> *Prosessityöryhmän loppumietintö 4/2011*, s. 129.

ehdotukseen loppumietinnössä selvityksen rajoitussäännökseen sisältyi edelleen 2 momentin kohta, jonka mukaan määräajan jälkeen toimitettu selvitys olisi mahdollista tuomioistuimen harkintaan perustuen jättää huomioimatta ja palauttaa lähettäjälle ilman, että selvitystä liitettäisiin asian oikeudenkäyntiaineistoon. Samoin ehdotettiin voitavan toimia sellaisen aineiston kohdalla, joka selvästi ei kuulu käsiteltävänä olevaan asiaan.<sup>103</sup> Edelleen harkinnassa säilytettiin säännös tuomioistuimen mahdollisuudesta etukäteen rajoittaa asiaan kuulumattoman aineiston esittämistä. Kyseistä säännöksestä päätettiin kuitenkin luopua, koska etukäteen olisi vaikea tietää, tuleeko osapuolten toimittama aineisto olemaan oikeudenkäynnin kannalta merkityksetöntä.<sup>104</sup>

Loppumietinnöstä pyydettiin lausuntoa yhteensä 89 eri taholta, joista 61 antoi lausunnon.<sup>105</sup> Hyvin pelkistetyssä lausuntotiivistelmässä 40/2011 todettiin selvityksen rajoittamissäännöksen osalta ainoastaan siihen suhtauduttavan pääosin myönteisesti.<sup>106</sup> Lakihankkeen valmistelua jatkettiin edelleen prosessityöryhmän loppumietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta hallintotuomioistuimen tuomareista koostuneen asiantuntijaverkoston avustuksella.<sup>107</sup>

### **Luonnos hallituksen esitykseksi**

Jatkovalmistelutyön lopputuloksena laadittiin luonnos hallituksen esitykseksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Kyseisessä luonnoksessa selvityksen rajoittamista koskeva pykälä oli sanamuodoltaan jo täysin lopullista hallituksen esityksen 29/2018 vp sanamuotoa vastaava.<sup>108</sup> Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoa nyt 110:ltä eri taholta, joista 65 antoi lausunnon. Näistä laadittiin edellistä huomattavasti kattavampi oikeusministeriön lausuntotiivistelmä 48/2017 ehdotuksesta laiksi

---

<sup>103</sup> *Prosessityöryhmän loppumietintö 4/2011*, s. 129.

<sup>104</sup> *Prosessityöryhmän loppumietintö 4/2011*, s. 60.

<sup>105</sup> *Lausuntotiivistelmä 40/2011*, s. 5, kuvailulehti

<sup>106</sup> *Lausuntotiivistelmä 40/2011*, s. 11.

<sup>107</sup> *Lausuntotiivistelmä 48/2017*, s. 5, kuvailulehti

<sup>108</sup> *Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 2017*, s. 203–204.

oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, jonka sisältöön selvityksen rajoittamissääntelyn osalta perehdytään seuraavaksi.<sup>109</sup>

Vuoden 2017 lausuntotiivistelmän mukaan selvityksen rajoittamista koskevaa säännöstä kannatti valtaosa lausunnonantajista. Ainoastaan Maaseutuvirasto ja Suomen luonnonsuojeluliitto vastustivat ehdotusta.<sup>110</sup>

Ehdotusta vastustaneista tahoista Maaseutuvirasto kiinnitti huomioita valittajan oikeusturvaan ja sen vaarantumiseen silloin, kun valittaja ei voi ajoissa vedota asetetun määräajan jälkeen ilmenneisiin asian ratkaisun kannalta relevantteihin seikkoihin. Esitykseen sisältynyt oikeusturvaongelmaa korjaava ehdotus tuomioistuimen mahdollisuudesta harkita määräajan jälkeen toimitetun selvityksen huomioon ottamista puolestaan vesittää Maaseutuviraston näkemyksen mukaan määräajan merkitystä. Harkinnan mahdollisuus voisi lisäksi johtaa epäyhtenäiseen, tuomioistuimesta tai ratkaisuntekijöistä riippuvaiseen menettelylinjaan.<sup>111</sup> Selvityksen rajoittamispäätöstoimenpiteen prosessinjohtollista luonnetta ja siten muutoksenhakukelvottomuutta pidettiin Maaseutuviraston lausunnossa niin ikään ongelmallisena. Mikäli hallintotuomioistuimen lopullinen päätös olisi valituksen hylkäävä ja asianosaisen kannalta kielteinen, vaatisi asian jatkokäsittely usein korkeimman hallinto-oikeuden myöntämää valituslupaa. Jos lupaa ei myönnetä, jäisi kyseisen määräajan jälkeen toimitetun selvityksen arvon ja merkityksen arviointi ainoastaan ensiasteen hallintotuomioistuimen harkinnan varaan, eikä tätä arviointia olisi mahdollista erikseen riitauttaa.<sup>112</sup>

Suomen luonnonsuojeluliitto piti ehdotusta prosessinäkökulmasta osittain perusteltuna, mutta ympäristönäkökulmasta ongelmallisena. Ympäristöasioiden käsittelylle ominaiset luonto- ja ympäristöselvitykset voivat olla usein vuodenaiksidonnaisia ja vaativat ajoittaista päivittämistä. Näin ollen selvitystä rajoitettaessa olisi tärkeää varmistua siitä, että ratkaisun kannalta relevantit lisäselvitykset otetaan edelleen tuomioistuimessa huomioon myös asetetun määräajan jälkeen. Uuden säännöksen tulisi lisäksi olla sanamuodoltaan mahdollisimman

---

<sup>109</sup> *Lausuntotiivistelmä 48/2017*, s. 5, kuvailulehti

<sup>110</sup> *Lausuntotiivistelmä 48/2017*, s. 84.

<sup>111</sup> *Lausuntotiivistelmä 48/2017*, s. 87.

<sup>112</sup> *Lausuntotiivistelmä 48/2017*, s. 87.



yksiselitteinen. Luonnonsuojeluliiton näkemyksen mukaan säännöksen soveltamisen ei tulisi rajoittaa tuomioistuimen mahdollisuutta ottaa vastaan sellaista määräajan jälkeen esille tullutta selvitystä, jolla on ratkaisun kannalta olennaista merkitystä. Tämä tulisi vahvistaa myös säädettävän pykälän sanamuodossa siten, että olennaisten määräajan jälkeen saapuneiden lisäselvitysten huomioimismahdollisuus kävisi pykälän muotoilusta selkeästi ilmi.<sup>113</sup>

Rajoitusehdotusta puoltaneista tahoista aluehallintovirastojen lausunnossa nostettiin esille eräitä nykysääntelyn mahdollistamia ongelmatilanteita, jotka puoltavat selvityksen rajoittamisesta säätämistä. Esimerkiksi asianosaisen halu viivyttää asian käsittelyä oli muodostunut ongelmaksi eräissä Etelä-Suomen aluehallintoviraston yhtiöitä koskevissa hakemusasioissa, joissa yhtiön edustaja on pyrkinyt pitkittämään asiansa käsittelyaikaa tavoitteenaan vahingonkorvauskanteen vanhentuminen. Aluehallintovirastojen mukaan mahdollisuus rajoittaa selvitystä on siten erittäin kannatettava ja monet esityksen ehdotukset toisivat helpotusta edellä kuvattuun tilanteeseen.<sup>114</sup>

Useammissa esitysehdotusta puoltavissakin lausunnoissa nostettiin esiin asetetun määräajan jälkeenkin toimitetun, olennaisesti asian ratkaisuun vaikuttavan selvityksen huomioimismahdollisuuden tärkeys. Tällaista selvitystä voi tulla esiin prosessin myöhemmissäkin vaiheissa esimerkiksi asianosaisen muuttuneiden olosuhteiden taikka valittajan tai viranomaisen tietoon tulleiden uusien seikkojen johdosta. Lisäystä pidettiin olennaisena asianosaisen oikeusturvan ja asioiden huolellisen selvittämisen näkökulmasta.<sup>115</sup>

Lausunnonantajista Maanmittauslaitos kiinnitti huomiota rajoitussäännöksen soveltamisen mahdollisiin ongelma-kohtiin. Ensinnäkin hallintotuomioistuimissa vaikuttava virallisperiaate yhdessä käsiteltävien asioiden indispositiivisen luonteen kanssa voi hankaloittaa rajoitussäännöksen soveltamista käytännössä.<sup>116</sup> Kun hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi tulevilla asioilla asianosaiset eivät saa ratkaista asiaa sopimalla ja tuomioistuimella on virallisperiaatteen mukainen asian laajempi selvittämisvelvollisuus, voi selvityksen rajoittaminen näyttäytyä ongelmallisena asianosaisten oikeusturvan näkökulmasta.

---

<sup>113</sup> *Lausuntotiivistelmä 48/2017*, s. 89.

<sup>114</sup> *Lausuntotiivistelmä 48/2017*, s. 85.

<sup>115</sup> *Lausuntotiivistelmä 48/2017*, s. 86–87.

<sup>116</sup> *Lausuntotiivistelmä 48/2017*, s. 87.

Kokonaisuutena arvioiden Maanmittauslaitos piti kuitenkin ehdotettua rajoitussäännöstä perusteltuna sen melko joustavasta sanamuodosta huolimatta. Vaikka tuomioistuimelle rajoitussäännöksen perusteluissa jätetty velvollisuus tutustua kaikkeen sille toimitettuun asiakirja-aineistoon ja selvitykseen ehkä heikentää sääntelyn varsinaista tehokkuutta, voi se Maanmittauslaitoksen esittämän kannan mukaan kuitenkin nopeuttaa asioiden käsittelyä psykologisen vaikutuksen kautta. Myös Suomen Asianajajaliitto mainitsi lausunnossaan selvityksen rajoittamismääräyksen asettamisen informatiivisen merkityksen.<sup>117</sup>

Hallituksen esitysluonnoksen mukainen sanamuoto herätti kysymyksiä myös siltä osin, kun siinä on jätetty tuomioistuimen harkintaan ottaa huomioon mahdollisesti asetettavan määräajan jälkeen toimitettu selvitys. Harkintaperusteisen sääntelyn nähtiin olevan omiaan luomaan epäyhtenäistä soveltamislinjaa eri hallinto-oikeuksien välillä eikä se siten esimerkiksi Maaseutuviraston mukaan takaisi asianosaisten tasapuolista ja yhdenvertaista kohtelua tuomioistuimissa.<sup>118</sup>

#### *4.3 Selvityksen toimittamiselle asetettava määräaika*

Hallituksen esityksellä 29/2018 vp on tarkoitus koota myös hallintotuomioistuimen pyytämien selvityksien antamiselle asetettavia määräaikoja koskeva sääntely yhteen pykälään. Nykyisellään sääntely määräajan asettamisesta selvityksen toimittamiselle löytyy hallintolainkäyttölain 28, 35 ja 36 pykälästä.<sup>119</sup> Täydennysmenettelyä sääntelevän hallintolainkäyttölain 28 §:n 2 momentin mukaan valittajalle on annettava valituksen täydentämistä varten kohtuullinen määräaika ja samalla ilmoitettava, millä tavoin valitus on puutteellinen. Hallintolainkäyttölain 35 §:n mukaan asianosaiselle on varattava kohtuullinen määräaika selityksen antamiseen. Samalla hänelle on ilmoitettava, että asia voidaan ratkaista määräajan jälkeen, vaikka selitystä ei ole annettu. Saman lain 36 §:ssä edellytetään viranomaiselta hankittavalle lausunnonle asetettavan niin ikään määräaika.

---

<sup>117</sup> *Lausuntotiivistelmä 48/2017*, s. 87–88.

<sup>118</sup> *Lausuntotiivistelmä 48/2017*, s. 87.

<sup>119</sup> HE 29/2018 vp, s. 111 ja Prosessityöryhmän mietintö 4/2011, s. 127.

Hallituksen esityksen 29/2018 vp mukaan määräajan asettamisesta tuomioistuimen pyytämän lisäselvityksen esittämiselle säädettäisiin uuden lain 45 §:ssä. Säännös kattaisi kaikki tuomioistuimen pyytämät lausunnot sekä muut selvitykset ja olisi sanamuodoltaan seuraava:

”Hallintotuomioistuimen on asetettava asian laatuun nähden kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa sen pyytämä vastaus tai muu selvitys on toimitettava.

Tuomioistuin voi määräajan kuluttua ratkaista asian, vaikka pyydettyä selvitystä ei ole toimitettu. Tästä on ilmoitettava määräaika asetettaessa.”<sup>120</sup>

HOL 45 §:n perusteluissa todetaan uuden säännöksen vastaavan sisällöltään aiempaa sääntelyä.<sup>121</sup>

Selvityksen rajoittamisen näkökulmasta merkityksellisenä voidaan pitää hallituksen esityksen perusteluja selvityksen toimittamiselle asetettavasta määräajasta tuomioistuimen huolehtimisvelvollisuuden osalta. Hallituksen esityksen mukaan tuomioistuin voi lähtökohtaisesti ratkaista asian heti määräajan jälkeen. Hallintolainkäytössä käsiteltävien asioiden indispositiivisesta luonteesta johtuen tuomioistuin on kuitenkin velvollinen ottamaan kaiken sille ennen päätöksen antamista toimitetun selvityksen huomioon ratkaisua tehdessään, vaikkei sitä olisi toimitettu asetetun määräajan puitteissa. Tuomioistuimille asetettu huolellisuusvelvollisuus<sup>122</sup> nimittäin velvoittaa tuomioistuinta tutustumaan kaikkeen selvitykseen, joka sille ennen asian ratkaisemista on toimitettu. Tämän jälkeen tuomioistuimen harkintaan jää, onko selvitystä pidettävä merkityksellisenä asian ratkaisemisen kannalta. Joka tapauksessa selvitystä ei ole mahdollista jättää täysin vaille huomiota.<sup>123</sup>

Prosessiliitännäisiä määräaikoja tutkiessaan Erkki Havansi on kiinnittänyt huomiota erilaisten määräaikojen noudattamatta jättämisen seurausten ankaruuden ja määräaika asetettaessa käytettävän sanamuodon väliseen merkitykseen. Esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 5:11.1 mukaisen ensivastauksen määräajan noudattamatta jättämisen johtaessa dispositiivisissa asioissa kanteen hyväksyvään yksipuoliseen tuomioon, on tuomioistuimen Havansin mukaan

---

<sup>120</sup> HE 29/2018 vp, s. 111 ja 235.

<sup>121</sup> HE 29/2018 vp, s. 111.

<sup>122</sup> Kuusikon mukaan huolellisuusvelvollisuus edellyttää asian perusteellista ja kattavaa selvittämistä. Tuomioistuimen on siten huomioitava kaikki asiaan vaikuttavat olosuhteet ja sen kannalta merkitykselliset seikat. (*Kuusikko* 2018, s. 14.)

<sup>123</sup> HE 29/2018 vp, s. 111–112.

kommunikoitava määräajasta asianosaille tarkasti ja yksiselitteisesti. Tuomioistuimen asianosaiselle antaman kehotuksen on tällöin tärkeää osoittaa nimenomaisesti se päivä, jolloin vastauksen on viimeistään oltava perillä tuomioistuimessa. Sanamuotona ei tulisi käyttää mahdollisesti monimerkityksisiä ilmaisuja kuten ”mennessä”.<sup>124</sup>

Vaikka Havansin huomiot koskevat ensisijaisesti rikos- ja siviiliprosessuaalisia määräaikoja, voidaan ajatuksia soveltaa myös hallintoprosessuaalisessa kontekstissa. Tämän tutkimuksen kohteena olevaa selvityksen rajoittamissäännöstä ei voida pitää Havansin tarkoittamalla tavalla ankarana siten, että määräajan noudattamatta jättämisellä olisi asianosaisen jo vireille paneman asian kannalta merkittävän ankaria seuraamuksia. Tuomioistuimelle asetettu velvollisuus tutustua ja tarvittaessa ottaa huomioon asianosaisen määräajan jälkeenkin toimittama selvitys johtaa rajoittamissäännöksen tosiasiallisen vaikuttavuuden tietynlaiseen heikkenemiseen. Kuitenkin Havansin peräänkuuluttama tarkkuus asianosaiselle toimitettavan kehotuksen sanamuodossa ja muotoilussa on mielestäni tärkeää ottaa huomioon silloin, kun tuomioistuimet aikovat rajoittaa selvitystä.

#### *4.4 Mahdollisuus uuden selvityksen esittämiseen korkeimmassa hallinto-oikeudessa*

Arvioitaessa selvityksen rajoittamistilanteiden konkreettisia vaikutuksia voidaan tarkasteluun ottaa tilanne, jossa asianosainen ei häneen kohdistetun selvityksen rajoittamismääräyksen johdosta toimita tietoonsa tullutta uutta selvitystä hallinto-oikeuteen, mutta haluaa vedota siihen myöhemmin muutoksenhaussa. Voiko selvityksen rajoittamismääräys tarjota asianosaiselle mahdollisuuden jatkovalitukseen tai ratkaisun purkuun korkeimmassa hallinto-oikeudessa? Hallintoprosessin ominaispiirteisiin lukeutuvaa aineellisen totuuden selvittämistä tavoiteltaessa lainvoimaiseksi jäävän ratkaisun toivotaan olevan kaikin puolin tosiasiallista oikeustilaa vastaava siten, että ratkaisussa on otettu huomioon kaikki asiaan mahdollisesti vaikuttavat seikat ja selvitykset. Näin ollen ennen hallintotuomioistuimen ratkaisua olisi tärkeää varmistua siitä, että asianosainen on vedonnut kaikkeen sellaiseen tiedossaan olleeseen selvitykseen, jolla voi olla merkitystä asian ratkaisun kannalta.

---

<sup>124</sup> *Havansi* 2004, s. 100–101.

## Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Suomen kaksiasasteisessa hallintotuomioistuinjärjestelmässä hallinto-oikeudet toimivat ensiasteen muutoksenhakutuomioistuimina, joiden päätöksistä voidaan tietyin edellytyksin valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintoasioissa. Hallintolainkäyttölain 9 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jatkovalitusoikeus koskee lähtökohtaisesti ensivalituksen tekijää ja on mahdollista silloin, kun hallinto-oikeus on päätöksellään hylännyt tehdyn valituksen tai jättänyt sen tutkimatta. Myös osittain hyväksytty tai muutettu päätös on tietyin edellytyksin mahdollista saattaa edelleen korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Jatkovalitusoikeus ei ole kuitenkaan ehdoton, sillä valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on voitu laissa suoraan kieltää tai valittaminen voi edellyttää valituslupaa.<sup>125</sup>

Valitusoikeuden rajoittamisesta on säädetty hallintolainkäyttölain 13 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan laissa voidaan säätää erikseen siitä, milloin viranomaisen päätökseen ei voida lainkaan hakea muutosta valittamalla tai milloin valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa.<sup>126</sup> Tällaisissa asiaryhmissä hallintolainkäyttölaki asettaa valitusluvan myöntämiselle kolme mahdollista edellytystä.

Hallintolainkäyttölain 13.2 § mukaan:

”Kun muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan muun lain mukaan valituslupa, lupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.”

---

<sup>125</sup> Kunnallisvalituksen jatkovalitusmahdollisuuden erityispiirteistä ks. *Mäenpää* 2007, s. 298.

<sup>126</sup> Uudessa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa valituslupajärjestelmästä on määrä tehdä pääsääntö. Hallituksen esityksessä 29/2018 vp todetaan uudessa laissa lähtökohtana olevan, että hallinto-oikeuden päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla vain korkeimman hallinto-oikeuden myöntäessä valitusluvan. (HE 29/2018 vp, s. 178.) Uudessa laissa valitusluvan myöntämisen edellytykset on kirjattu lain 111 §:ään, jonka sanamuoto pysyy vielä voimassa olevaa HLL 13 §:ää vastaavana. (HE 29/2018 vp, s. 253.)

Ensimmäisen kohdan perusteella myönnettävässä valitusluvassa on kysymys niin sanotusta prejudikaattiperusteesta, jonka tavoitteena on ylläpitää lain soveltamisen ja oikeuskäytännön yhtenäistä linjaa. Valitusluvan edellytyksiä arvioidessaan korkein hallinto-oikeus ottaa kantaa siihen, voidaanko kyseisellä ratkaisulla katsoa olevan laintulkinnan kannalta olennaista merkitystä ratkaistaessa muita samankaltaisia asioita. Tällä perusteella käsiteltäväksi otetuilla asioilla on vahva oikeuskäytäntöä ohjaava funktio. Toisen ja kolmannen kohdan edellytyksiä voidaan kutsua intressiperusteiksi. Näissä tapauksissa asianosaisen henkilökohtainen intressi voi puoltaa valitusluvan myöntämistä.<sup>127</sup>

Hallinto-oikeuden rajoittaessa asianosaisen toimittamaa lisäselvitystä voidaan päätyä edellä esitettyyn tilanteeseen, jossa selvityksen toimittamiselle asetetun määräajan jälkeen asianosaisen tietoon tulee sellaista uutta selvitystä, jolla voi olla vaikutusta asian ratkaisun arvioinnissa. Mikäli asianosainen ei toimita kyseistä selvitystä hallinto-oikeuteen, voiko hän tuohon jo tiedossaan olleeseen selvitykseen vedoten hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta intressiperusteista valituslupaa?

Kansainvälistä suojelua koskevassa vuosikirjapäätöksessään KHO:2019:93 korkein hallinto-oikeus arvioi valitusluvan myöntämisen edellytyksiä tilanteessa, jossa turvapaikanhakija oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa tuonut asiassa esiin uuden seikan. Seikka ei ollut ollut hallinto-oikeuden tiedossa sen ratkaistessa asiaa.

KHO:2019:93

Tapauksessa oli kyse Somalian kansalaisen ja hänen tyttärensä turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksista, joihin Maahanmuuttovirasto oli antanut kielteiset päätökset ja hallinto-oikeus oli edelleen hylännyt valitukset. Hakija esitti korkeimmassa hallinto-oikeudessa aiempien perusteidensa ohella uutena seikkana pelon siitä, että Somaliaan palautettaessa hänen tyttärensä sukuelimet silvotaan ja hakijalle itselleen tehdään niin sanottu reinfibulaatio.

Päätöksensä perusteluissa korkein hallinto-oikeus totesi turvapaikanhakijalta voitavan lähtökohtaisesti edellyttää kaikkien kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa perusteiden esittämistä jo hakemusvaiheessa.<sup>128</sup> Kyseisessä tapauksessa korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, ettei turvapaikanhakija välttämättä ole ollut tietoinen siitä, että sukuelinten

---

<sup>127</sup> *Paso ym.* 2015, s. 116.

<sup>128</sup> Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen suuren jaoston 23.3.2016 antama tuomio *F.G. v. Ruotsi*, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakevan on itse vedottava hakemuksensa perusteena oleviin seikkoihin ja esitettävä niistä selvitystä.

silpominen on ihmisoikeusloukkaus ja sen uhkaa voidaan siten pitää merkityksellisenä seikkana arvioitaessa naisten kansainvälisen suojelun tarvetta. Arkaluonteisen aiheen oma-aloitteinen puheeksi ottaminen on lisäksi voinut olla hakijalle vaikeaa. Näin todettuaan ja asiassa saadun selvityksen huomioon ottaen korkein hallinto-oikeus katsoi, että turvapaikanhakijalla oli hyväksyttävä syy uuden turvapaikkaperusteensa esiin tuomiseen vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Maatieto huomioon ottaen turvapaikkaperuste oli siten tutkittava ja asia palautettava Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Valitusluvan myöntäminen asianosaisen tiedossa olleen mutta tuomioistuimelle toimittamatta jätetyn selvityksen perusteella näyttää siten edellyttävän hyväksyttäviä syitä sanotunlaiselle toiminnalle. Ratkaisunsa perusteluissa korkein hallinto-oikeus nimittäin toteaa, että omakohtaisen selvityksen tukeman väitteen ohella asianosaisen on valituslupaa hakiessaan esitettävä asianmukainen syy sille, miksi tiettyä merkityksellistä seikkaa ei ole nostettu esiin jo asian käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa.

Korkein hallinto-oikeus on edellä kuvaillussa päätöksessään pitänyt asiassa vallitsevia olosuhteita sellaisina, että turvapaikanhakijalla voitiin katsoa olleen hyväksyttävä syy olla esittämättä tiedossaan ollutta uutta selvitystä asian käsittelyn aikaisemmissa vaiheissa. Vuosikirjapäätöksessään KHO:2019:93 korkein hallinto-oikeus esittää siten konkreettisen esimerkin tilanteesta, jossa asianosaisen tiedossa ollut selvitys ei aina menetä merkitystään vain siksi, ettei asianosainen vetoa siihen välittömästi tai riittävän ajoissa.

### **Ylimääräinen muutoksenhaku – päätöksen purku**

Haettaessa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta kyseessä on vielä lainvoimaa vailla olevan asian käsittelyn jatkaminen. Sen sijaan jo lainvoiman saaneeseen päätökseen eli päätökseen, johon ei saa hakea muutosta tai jonka valitusaika on kulunut umpeen, voidaan hakea muutosta ylimääräisillä muutoksenhakukeinoilla. Voimassa olevassa hallitolainkäyttölaissa päätöksen purku on yksi tällaisista ylimääräisistä muutoksenhakukeinoista<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> Uudessa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ylimääräisen muutoksenhaun edellytyksiä on tarkoitus selkeyttää yhdistämällä kanteluperusteet purkuperusteisiin ja kantelusta luovutaan itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakukeinona. (HE 29/2018 vp, s. 1.) Ylimääräisistä muutoksenhakukeinoista säädetäisiin HOL:n 13 luvussa, jonka 113 §:n mukaan ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat menetetyn määräajan palauttaminen ja lainvoimaisen päätöksen purkaminen. HOL 117 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus voi purkaa lainvoimaisen hallintopäätöksen tai hallintotuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen, jos: 1) asianosaiselle ei ole annettu oikeutta

Hallintolainkäyttölain 63 §:n mukaan:

”Päätös voidaan purkaa:

- 1) jos asiassa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen;
- 2) jos päätös perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; tai
- 3) jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen, eikä hakijasta johdu, että uutta selvitystä ei ole aikanaan esitetty.

Päätöstä ei saa purkaa, ellei se loukkaa yksityisen oikeutta tai julkisen edun katsota vaativan päätöksen purkamista.

Purkua ei saa hakea, jos päätöksestä voidaan samalla perusteella tehdä perustevalitus tai kantelu.”

Hallintolainkäyttölain 64 §:n mukaan:

”Päätöksen purkua haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä voidaan siihen liittyvä päätös purkaa ilman hakemusta tai esitystä.

Purkua on haettava viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Samassa ajassa on suoritettava purku ilman hakemusta tai esitystä. Erityisen painavista syistä voidaan päätös purkaa määräajan jälkeenkin.”

Selvityksen rajoittamismääräyksen johdosta hallintotuomioistuimelle esittämättä jääneen uuden selvityksen merkitystä voidaan arvioida myös hallintolainkäyttölain 63 §:n 3 kohdan mukaisen päätöksen purkuperusteen näkökulmasta. Mikäli hallintotuomioistuin on asiaa käsitellessään asettanut määräyksen lisäselvityksen rajoittamisesta, voidaanko uuden päätökseen olennaisesti vaikuttavan selvityksen toimittamatta jättämisen katsoa johtuneen hakijan menettelystä?

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä ei löydy kovin tuoreita tapauksia uuden selvityksen perusteella tehdyistä purkuhakemuksista. Vuosikirjaratkaisussaan KHO:2018:81 korkein hallinto-oikeus arvioi kyllä purun edellytyksiä uuden selvityksen perusteella, mutta

---

tulla kuulluksi tai asian käsittelyssä on tapahtunut muu menettelyvirhe; 2) päätös perustuu sellaiseen ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; 3) asiaan on tullut uutta selvitystä, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa asiaan, eikä johdu hakijasta, että selvitystä ei ole aikanaan esitetty; 4) päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy ilmi, miten asia on ratkaistu. Päätöksen saa purkaa vain, jos päätös loukkaa yksityisen oikeutta tai jos yleinen etu vaatii päätöksen purkamista. 118 §:n mukaan Päätöksen purkamista haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Hakemuksessa on ilmoitettava vaatimus ja sen perustelut. Hakemukseen on liitettävä päätös, jota hakemus koskee, sekä ne asiakirjat, joihin hakemus perustuu. Päätöksen purkamista saa hakea asianosainen sekä viranomainen, jolla on ollut oikeus hakea valittamalla muutosta päätökseen, samoin kuin valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Lisäksi viranomainen saa hakea oman päätöksensä purkamista. (HE 29/2018 vp, s. 253–254.)



tapauksessa oli kyse vasta hallinto-oikeuden päätöksen antamisen jälkeen syntyneestä jälkiseikasta.

KHO:2018:81

Asiassa Irakilainen turvapaikanhakija oli toimittanut valituslupahakemuksensa korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusajan päätyttyä. Valituslupahakemus jätettiin näin ollen tutkimatta. Korkein hallinto-oikeus tutki muutoksenhakemuksen kuitenkin hallinto-oikeuden ja Maahanmuuttoviraston päätöksiä koskevana purkuhakemuksena. Turvapaikanhakija vetosi korkeimmassa hallinto-oikeudessa uutena seikkana siihen, että hän oli luopunut islaminuskosta ja kääntynyt kristinuskoon hallinto-oikeuden päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Asiasta oli esitetty selvityksenä muun ohella kastetodistus.

Ratkaisunsa perusteluissa korkein hallinto-oikeus totesi vakiintunen oikeuskäytäntönsä osoittavan, ettei purkuhakemuksen kohteena olevan päätöksen tekemisen jälkeen tapahtuneeseen olosuhdemuutokseen eli niin sanottuun jälkiseikkaan perustuvaa selvitystä pääsääntöisesti pidetä sellaisena hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittamana uutena selvityksenä, jonka perusteella päätös voitaisiin purkaa. Nyt tarkasteltava selvityksen rajoittamissäännöksen perusteella tuomioistuimeen toimittamatta jäänyt selvitys ei kuitenkaan ole luonteeltaan jälkiseikka.

Ennen hallinto-oikeuden päätöstä asianosaisen tiedossa olleen selvityksen perusteella tehdyistä purkuhakemuksista kertyneen korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön sijoituessa reippaasti 1900-luvun puolelle, en koe tarkoituksenmukaiseksi ottaa kyseisiä päätöksiä osaksi tämän tutkielman aineistoa. Ratkaisuista käy kuitenkin ilmi, että purkuhakemus on lähtökohtaisesti hylättävä, mikäli asiassa ei ilmene erityisiä syitä, joiden johdosta asianosainen ei ole voinut esittää kyseistä selvitystä ajoissa.<sup>130</sup>

Mikäli selvityksen rajoitusmääräykselle ei anneta lainkaan merkitystä purkuhakemuksen edellytyksiä arvioitaessa, ei purkuhakemusta lähtökohtaisesti voida hyväksyä. Todennäköisyys sille, että juuri selvityksen rajoitusmääräyksen määräajan umpeuduttua asianosaisen tietoon tulee uutta päätökseen olennaisesti vaikuttavaa purkukynnyksen ylittävää selvitystä, lienee hyvin marginaalinen – mutta kuitenkin mahdollinen. Asianosaiselle tulisi siten selvitystä rajoitettaessa tehokkaasti viestiä, ettei kaiken selvityksen toimittaminen ole määräajan umpeuduttua ehdottomasti kielletty. Mikäli tässä epäonnistutaan, saattaa korkein hallinto-oikeus joutua tulevaisuudessa arvioimaan purkukynnyksen edellytysten täyttymistä tilanteessa,

---

<sup>130</sup> Ks. esim. KHO:1994-A-24.

jossa selvityksen rajoitusmääräys on johtanut merkittävän selvityksen toimittamatta jättämiseen.

Seuraavassa pääluvussa tarkasteluun otetaan asianosaisen tuomioistuimeen toimittaman selvityksen oikeudellinen kohtelu käräjäoikeuksissa käsiteltävissä siviili- ja rikosprosesseissa. Molempien prosessilajien osalta käydään ensin läpi oikeudenkäymiskaaren (OK, 1734/4) säännöksiä asian selvittämisestä, selvityksen toimittamisen ajankohdista sekä niin kutsutusta preklusiohetkestä, jonka jälkeen toimitettua selvitystä ei enää voida ottaa osaksi oikeudenkäyntiaineistoa. Huomioon otetaan myös oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (ROL, 1997/689) ja hallinto-oikeudessa ratkaistavan muutoksenhakuasian käsittelyä edeltävää hallintotoimintaa sääntelevän hallintolain (HL, 2003/434) säännökset asianosaisen toimittaman selvityksen kohtelusta. Kappaleessa luodaan lyhyt katsaus myös naapurimaamme Ruotsin hallintoprosessuaaliseen sääntelyyn ja verrataan sitä hallintolainkäyttölain asian selvittämistä ja selvityksen toimittamista koskevaan sääntelyyn. Pääluvun tarkoituksena on kiinnittää huomioita eri tahojen samankaltaisiin tai vaihtoehtoisesti toisistaan poikkeaviin asian selvittämisvastuisiin sekä tapoihin käsitellä asianosaisen tuomioistuimelle toimittamaa selvitystä.

## 5 SELVITYKSEN TOIMITTAMISSÄÄNTELYN VERTAILUA

### 5.1 Prosessilajien erillisyydestä

Tuomioistuimen käsiteltäväksi osoitetun asian aineellinen oikeusluonne määrittää, mihin prosessilajiin kyseinen asia kuuluu. Siviiliprosessissa ratkaistaan yksityisoikeuteen liittyviä riitakysymyksiä rikoslain alaisten rikosasioiden kuuluessa rikosprosessiin. Hallintoprosessissa on puolestaan kyse julkisoikeudellisten oikeussuhteiden ratkaisemisesta hallintotuomioistuimissa tai muissa viranomaisissa.<sup>131</sup> Prosessilajien erillisen luonteen vuoksi tässä tutkielmassa on mahdollista verrata hallintoprosessin menettelykäytäntöjä edellä esiteltyihin kahteen muuhun prosessilajiin. Asian käsittelyä ja ratkaisemista ohjaavien menettelysäännösten eroja tarkastelemalla voidaan selvittää, miten selvityksen toimittaminen osana prosessia näyttäytyy hallintoprosessissa verrattuna muihin prosessilajeihin. Oikeudenkäymiskaaren säännellään paitsi menettelyä riita-asioissa, myös tietyistä rikos- ja siviiliprosessille yhteisistä kysymyksistä. Erilliset säännökset menettelyä rikosprosessissa on kirjattu lakiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa.<sup>132</sup> Hallintolainkäyttölaki sääntelee menettelyä hallintoprosessissa.

Verrattaessa selvityksen toimittamiskäytäntöjä eri prosessilajeissa huomiota voidaan kiinnittää myös selvitysvelvollisuuden ja todistustaakan välisiin merkityseroihin ja yhtäläisyyksiin. Oikeudenkäymiskaaren 17 luku asettaa todistustaakan siviiliprosessissa kantajalle, jonka tulee näyttää toteen riita-asiassa kannetta tukevat seikat (OKK 17:2.1). Rikosprosessissa puolestaan kantajan vastuulla on näyttää toteen rangaistusvaatimuksen perusteena olevat seikat, eli todistustaakka on kantajalla (OKK 17:1.3.1). Hallintoprosessissa todistustaakka eroaa riitaprosessista lähinnä virallisperiaatteen korostuneen roolin vuoksi.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Jokela 2016, s. 47.

<sup>132</sup> Jokela 2016, s. 181.

<sup>133</sup> Tarkka 2015, s. 509.

## 5.2 *Selvityksen toimittaminen riita- ja rikosasioissa*

Oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 1 §:n mukaan riita-asia tulee vireille käräjäoikeuden kansliaan toimitettavalla kirjallisella haastehakemuksella. Jo haastehakemuksesta on käytävä ilmi paitsi kantajan yksilöity vaatimus ja seikat, joihin vaatimus perustuu, myös mahdollisuuksien mukaan ne todisteet, joihin kantaja aikoo kanteensa tueksi vedota (OKK 5:2.1). Jollei kannetta jätetä tutkimatta tai hylätä, antaa tuomioistuin haastehakemuksen perusteella vastaajalle haasteen, jossa tätä kehoitetaan vastaamaan kanteeseen kirjallisesti (OKK 5:8-9.1). Haasteessa myös vastaajaa kehoitetaan ilmoittamaan mahdollisuuksien mukaan ne todisteet, jotka hän aikoo vastauksensa tueksi esittää ja mitä kullakin todisteella aiotaan näyttää toteen (OKK 5:10.1). Oikeudenkäymiskaaren sanamuoto ”mahdollisuuksien mukaan” tarkoittaa sitä, että kantajan on mahdollista vielä haastehakemuksen jätettyään ilmoittaa tuomioistuimelle uusia todisteita, joihin hän aikoo asiassaan turvautua. Haastehakemuksen laatimisvaiheessa kaikki nämä todisteet eivät aina ole vielä tiedossa.<sup>134</sup>

Haastevaiheessa oikeudenkäymiskaari edellyttää siten asianosaisia tuomaan tuomioistuimen tietoon asiaan vaikuttavat seikat ja selvitykset nimenomaan mahdollisuuksien mukaan. Kun asian käsittely siirtyy valmisteluvaiheeseen, tulisi tieto näistä selvityksistä olla jo tarkemmin selvillä. Valmistelustunnessa asian käsittely jatkuu siitä, mihin kirjallisessa valmistelussa on päädytty (OKK 5:15 c.1). Oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 19 §:n mukaan valmistelussa on selvitettävä 1) asianosaisten vaatimukset ja niiden perusteet, 2) mistä asianosaiset ovat erimielisiä, 3) mitä todisteita tullaan esittämään ja mitä kullakin todisteella aiotaan näyttää toteen sekä 4) onko asiassa edellytyksiä sovinnolle. OKK 5 luvun 20 §:n 1 momentin mukaan asianosaisen on valmistelussa viipymättä esitettävä vaatimuksensa ja niiden perusteet sekä lausuttava siitä, mitä vastapuoli on esittänyt. Tämän lisäksi asianosaisen tulee ilmoittaa kaikki todisteet, jotka hän haluaa esittää ja mitä hän aikoo kullakin todisteella näyttää toteen. Myös kaikki kirjalliset todisteet, joihin aiotaan vedota, on esitettävä käsittelyn tässä vaiheessa.

Oikeudenkäymiskaarella todetaan tuomioistuimen olevan vastuussa siitä, että asianosaiset mainitsevat asian valmisteluvaiheessa kaikki ne seikat, joihin he haluavat vedota (OKK 5:21.1). Mikäli asianosaisen kirjallinen tai suullinen lausuma jää epäselväksi tai puutteelliseksi, tulee tuomioistuimen esittää asian selvittämistä varten tarpeellisia lisäkysymyksiä (OKK 5:21.2).

---

<sup>134</sup> Vuorenpää 2007, 2.2.3.1. Haastehakemus.

Dispositiivisissa asioissa tuomioistuin voi tarpeen mukaan antaa asianosaiselle kehotuksen määräajassa täyttää velvollisuutensa esittää tuomioistuimelle kaikki ne seikat, joihin hän haluaa vedota. Kehotus voidaan antaa uhalla, ettei määräajan jälkeen voida vedota uuteen vaatimukseen tai seikkaan taikka ilmoittaa uutta todistetta, ellei saateta todennäköiseksi, että menettely johtuu pätevistä syistä. (OKK 5:22)

Valmistelun tultua päätökseen asia siirretään pääkäsittelyyn. Mikäli asianosainen haluaa esittää pääkäsittelyssä sellaisen todisteen, jota hän ei ole valmistelussa ilmoittanut, on hänen viipymättä saatettava tämä tuomioistuimen tietoon. Samalla on ilmoitettava, mitä todisteella aiotaan näyttää toteen ja miksi todistetta ei ole ilmoitettu valmistelussa. (OKK 5:29) Dispositiivisessa asiassa asianosainen ei voi pääkäsittelyssä vedota sellaiseen seikkaan tai todisteeseen, johon hän ei ole vedonnut valmistelussa. Uuteen seikkaan tai todisteeseen vetoaminen voi olla kuitenkin mahdollista, mikäli asianosainen saattaa todennäköiseksi, että hänen menettelylleen on ollut pätevä syy. Uusi todiste voidaan lisäksi ottaa vastaan ilman pätevääkin syytä muiden asianosaisten antaessa siihen suostumuksensa. (OKK 6:9)

Selvityksen toimittamiselle riita-asiassa asetettu lähtökohtainen takaraja näyttää oikeudenkäymiskaaren mukaan asetuvan asian valmisteluvaiheeseen. Valmistelun jälkeenkin toimitettu selvitys voidaan ottaa huomioon, mikäli asianosainen osoittaa, että hänellä on ollut pätevä syy olla toimittamatta selvitystä asian aiemmassa vaiheessa. Myös selvityksen painoarvo asian ratkaisemisen kannalta voi osaltaan vaikuttaa siihen, otetaanko se vastaan vielä siinä vaiheessa, kun asia on jo edennyt pääkäsittelyyn. Oikeudenkäymiskaaren 6 luvun 10 §:n mukaan jo aloitettua pääkäsittelyä voidaan nimittäin lykätä muun muassa silloin, kun tuomioistuimen tietoon on tullut uusi tärkeä todiste, joka voidaan ottaa vastaan vasta myöhemmin (OKK 6:10:1.3).

Oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan riita-asian kannetta ei lähtökohtaisesti saa oikeudenkäynnin aikana muuttaa. Kanteen muuttamisena ei kuitenkaan pidetä uusien seikkojen esittämistä kanteen tueksi, ellei asia sen johdosta muutu toiseksi (OKK 14:2.3).

Todistelua sääntelevässä oikeudenkäymiskaaren 17 luvussa lähtökohtana on, että asianosaisella on oikeus esittää tuomioistuimelle haluamansa näyttö sekä lausua jokaisesta tuomioistuimessa esitetystä todisteesta, jollei laissa toisin säädetä (OKK 17:1.1). Esitettyjä todisteita ja muita käsittelyn kuluessa esiin tulleita seikkoja harkittuaan tuomioistuimen on päätettävä, mitä

asiassa on näytetty tai jäänyt näyttämättä (OKK 17:1.2). Tuomioistuin voi evätä näytön, joka koskee asiaan vaikuttamatonta seikkaa, on muutoin tarpeeton, tai voidaan korvata olennaisesti vähemmällä kustannuksella tai vaivalla saatavissa olevalla todisteella taikka olennaisesti luotettavammalla todisteella. Myös asianmukaisista toimenpiteistä huolimatta tavoittamattomiin jäänyt näyttö voidaan evätä tilanteessa, jossa asian ratkaisemista ei enää tule viivyttää (OKK 17:8). Tuomioistuimen päättäessä tällaisen näytön estämisestä ei asianosaisilla ole asiassa päätösvaltaa, vaikka asianosaiset yksimielisesti pitäisivät todistelua tarpeellisena. Tuomioistuin on siten viimekädessä velvoitettu estämään tällaisen asiaan vaikuttamattoman todistelun esittämisen osana oikeudenkäyntiä. Tosiasiallisesti asianosaisen tahdosta poikkeavan todistelun rajoittamisen pitäisi tulla kyseeseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Tuomioistuin voi nimittäin ilman nimenomaista rajoittamistoimenpidettäkin kiinnittää asianosaisten huomiota todistelun tarpeellisuuteen ja esimerkiksi kehottaa heitä harkitsemaan tietyn todistelun tarpeellisuutta.<sup>135</sup>

Tuomioistuin saa ottaa tuomiossaan huomioon vain sen oikeudenkäyntiaineiston, joka on esitetty pääkäsittelyssä. Myös pääkäsittelyn ulkopuolella esitetty todiste saadaan ottaa huomioon, jos sitä ei ole otettu vastaan uudelleen pääkäsittelyssä. (OKK 24:2.1)

### **Selvityksen toimittaminen rikosasiassa**

Oikeudenkäynnin kulkua rikosasioissa sääntelee laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa. Lain 5 luvun mukaan rikosasia tulee vireille syyttäjän toimittaessa kirjallisen haastehakemuksen käräjäoikeuden kansliaan (ROL 5:1.1). Haastehakemuksessa on siviiliprosessia vastaavalla tavalla ilmoitettava asianosaisten ja syytteenalaisen teon yksityiskohtien ohella asianomistajan vaatimukset sekä todisteet, jotka syyttäjä aikoo esittää sekä mitä kullakin todisteella aiotaan näyttää toteen. Myös sellainen ylimääräinen tieto, jota syyttäjän on tarkoitus käyttää näyttönä, sekä perustelut ylimääräisen tiedon käyttämiselle, on tuotava ilmi jo haastehakemuksessa (ROL 5:3.1). Kirjalliset todisteet, todisteena käytettävät esineet, esitutkintapöytäkirja ja muut asian käsittelemistä varten tarvittavat asiakirjat on niin ikään toimitettava tuomioistuimelle haastehakemuksen yhteydessä tai viipymättä syytteen nostamisen jälkeen (ROL 5:4).

Haastehakemuksen perusteella tuomioistuin antaa vastaajalle haasteen, jossa tätä kehoitetaan vastaamaan häntä vastaan esitettyihin vaatimuksiin. Vastaus voidaan antaa kirjallisesti

---

<sup>135</sup> *Tarukannel & Tolvanen* 2010, s. 948.

tuomioistuimen määrittämän ajan puitteissa tai suullisesti istunnossa. Haasteessa vastaajaa kehoitetaan ilmoittamaan kantansa häntä vastaan esitettyihin vaatimuksiin perusteluineen sekä ilmoittamaan ne todisteet, jotka hän aikoo esittää ja mitä kullakin todisteella aiotaan näyttää toteen.<sup>136</sup> Haasteessa tuomioistuin pyytää vastaajaa lisäksi toimittamaan tuomioistuimelle ne kirjalliset todisteet, joihin tämä vetoaa. (ROL 5:8.1 ja 5:9.1)

Valmistelun tultua päätökseen on asia viipymättä määrättävä siirrettäväksi pääkäsittelyyn (ROL 5:12). Mikäli asianosainen haluaa esittää pääkäsittelyssä sellaisen todisteen, jota hän ei ole aiemmin ilmoittanut, tulee hänen viipymättä ennen pääkäsittelyn alkua saattaa se tuomioistuimen tietoon ja ilmoittaa, mitä todisteella halutaan näyttää toteen (ROL 5:16). ROL 6 luvun 2 §:n mukaan pääkäsittelyä ei saa aloittaa vaan se on peruutettava ja sille on määrättävä uusi käsittelypäivä, jos asianosainen haluaa esittää uuden tärkeän seikan tai todisteen, johon vastapuolen on saatava tilaisuus perehtyä (5-kohta). Tällaisen todisteen tai seikan ilmoittaminen voi siten johtaa pääkäsittelyn siirtämiseen.<sup>137</sup> Jo aloitettua pääkäsittelyä voidaan lykätä, mikäli tuomioistuimen tietoon tulee uusi tärkeä todiste, joka voidaan ottaa vastaan vasta myöhemmin (ROL 6:10.1.2-kohta).

Rikosasian tuomiossa saadaan lähtökohtaisesti ottaa huomioon vain pääkäsittelyssä esitetty oikeudenkäyntiaineisto. Myös pääkäsittelyn ulkopuolella esitetty todiste, jota ei OKK 17 luvun 1 momentin nojalla oteta vastaan uudelleen pääkäsittelyssä, voidaan ottaa huomioon. Mikäli asiassa on toimitettu uusi pääkäsittely, saadaan tuomiossa ottaa huomioon vain se, mitä tässä käsittelyssä on esitetty. Tuomiossa saadaan kuitenkin ottaa huomioon myös sellainen oikeudenkäyntiaineisto, joka on esitetty pääkäsittelyä 6 luvun 13 §:n nojalla täydennettäessä. (ROL 11:2)

### *5.3 Menettelysäännösten luonteesta eri prosessilajeissa*

Hallinto-oikeusprosessia ohjaavia asian selvittämisen menettelysäännöksiä eritellessään Mäenpää on todennut hallintolainkäyttölain poikkeavan selvästi siviili- ja rikosprosessin

---

<sup>136</sup> Vastaajan ei ole tarpeen perustella kantaansa, mikäli hän ei kiistä syytettä ja siinä esitettyjä vaatimuksia. Myös todisteiden ilmoittaminen on tarpeetonta, mikäli vastaajan tunnustuksen tai muiden seikkojen perusteella voidaan olettaa, ettei todistelua tarvita. (ROL 5:9.1)

<sup>137</sup> Pääkäsittely saadaan aloittaa 2 §:n 4–6 kohdassa tarkoitettusta esteestä huolimatta, jos on aihetta olettaa, että käsittelyä ei tarvitse lykätä tai, jos se joudutaan lykkäämään, että asiassa ei tarvitse toimittaa 11 §:ssä mainitusta syystä uutta pääkäsittelyä eikä lykkäämisestä aiheudu merkittävää haittaa asian käsittelylle (ROL 6:3.1).

vastaavasta sääntelystä. Näissä prosessilajeissa selvityksen hankkimista ja arvioimista koskevien säännösten voidaan havaita olevan huomattavasti HLL:n vastaavia yksityiskohtaisempia. Tällainen menettelysäännösten ero on ominainen hallintoprosessin ja muiden prosessilajien välillä, sillä hallintolainkäyttölain säännökset on tarkoituksella jätetty väljiksi ja joustaviksi. Hallintolainkäyttölain yleisluonteista lähestymistapaa voidaan Mäenpään mukaan perustella ensinnäkin hallintoprosessissa käsiteltävien asioiden luonteen, asianosaisten aseman ja yleisen intressin merkityksen vaihtelevuudella. Hallintoprosessissa käsiteltävät asiaryhmät eroavat paikoin huomattavasti toisistaan. Esimerkiksi valituksen käsittelyvaiheet ja ominaispiirteet kaava-asioissa ja ympäristöluvista voivat poiketa huomattavasti lastensuojelun huostaanottohakemusten ja maahanmuuttajien turvapaikkavalitusten käsittelystä. Avoimilla ja joustavilla hallintolainkäyttölain normeilla tällaisten asioiden ominaispiirteiden menettelylle asettamat vaatimukset on mahdollista ottaa huomioon. Toinen Mäenpään mainitsema hallintoprosessinormiston avoimuutta selittävä seikka on kyseisen prosessin yleisiä lähtökohtia määrittävän oikeuskäytännön ja oppijärjestelmien vakiintuneisuus. Joustavien säännösten on toistaiseksi katsottu ohjanneen prosessia riittävän tehokkaasti.<sup>138</sup>

Toisaalta prosessinormien joustavuus ja avoimuus voivat johtaa asianosaisen kannalta ongelmalliseen tilanteeseen menettelyn ennakoitavuuden vaikeutuessa. Yksityisen asianosaisen tai tämän asiamiehen voi olla haastavaa valmistautua esimerkiksi suulliseen käsittelyyn menettelykäytäntöjen varioidessa eri hallinto-oikeuksien välillä. Myös prosessin osapuolten tasapuolisen kohtelun samoin kuin eri asioiden käsittelyn tasapuolisuuden ja toisiaan vastaavien menettelykäytäntöjen toteutuminen voidaan kyseenalaistaa täsmällisten menettelysääntöjen puuttuessa. Yleinen hallintolaissakin mainittu lähtökohta edellyttää viranomaisen kohtelevan hallinnossa asioivia tasapuolisesti (HL 6 §). Perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklassa oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset sisältävät myös yhtenä ulottuvuutena vastavuoroisuuden ja tasapuolisuuden asian käsittelyssä. Vaatimusten toteutumista voi olla vaikea valvoa, kun käytännössä tosiaan vastaavia asioita voidaan nykyisten joustavien menettelysäännösten puitteissa käsitellä huomattavastikin toisistaan eroavin käytännöin.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Mäenpää 2007, s. 358.

<sup>139</sup> Mäenpää 2007, s. 359.



Valittajan on asiaa hallintoprosessissa vireille pannelsaan lähtökohtaisesti toimitettava hallintotuomioistuimeen kirjallinen valitus, josta käy ilmi 1) päätös, johon haetaan muutosta, 2) miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia vaaditaan tehtäväksi sekä 3) ne perusteet, joilla muutosta vaaditaan (HLL 23.1). Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista ja valituskirjelmä on toimitettava valitusajan kuluessa valitusviranomaiselle (HLL 22 ja 26.1 §). Mikäli näiden pykäliden mukaan tehtyyn valitukseen ei valitusajan päätyttyä saisi enää tehdä lainkaan muutoksia, kyseessä olisi Mäenpään mukaan niin kutsuttu valituksen muuttamiskielto, joka vastaisi edellä mainittua siviiliprosessissa noudatettavaa oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 2 pykälän mukaista kanteenmuutoskieltoa. Tällöin hallintotuomioistuimen ratkaisun tulisi perustua ainoastaan valitusajan kuluessa esitettyihin vaatimuksiin ja valituksen perusteluihin, eikä valitusajan jälkeen toimitettua lisäselvitystä otettaisi lainkaan huomioon. Hallintoprosessin linja on kuitenkin siviiliprosessia joustavampi, eikä hallintolainkäyttölaki kiellä valituksen muuttamista, vaan ainoastaan asettaa sille tiettyjä edellä mainittuja rajoituksia. Poikkeavaa lähestymistapaa selittää osaltaan jo edellä mainittu hallintoprosessia ohjaava aineellisen totuuden selvittämisyrimys sekä esimerkiksi virallisperiaatteen keskeisyys ja käsiteltävien asioiden monipuolisuus. Näin ollen valittaja voi hallintolainkäyttölain 27 §:n asettamissa rajoissa esittää valitusajan umpeutumisen jälkeen sekä uusia vaatimuksia että perusteluja valitukselleen. Poikkeuksena mainittakoon kunnallisvalitus, jonka perusteita ei ole mahdollista muuttaa enää valitusajan päätyttyä.<sup>140</sup>

#### *5.4 Näkökulmia selvityksen rajoittamisesta eri prosessilajeissa*

Veijo Tarukannel ja Matti Tolvanen ovat vertailleet siviiliprosessia ja hallintolainkäyttöä muun muassa asianosaisten aseman ja roolin, tuomioistuimen selvittämisvelvollisuuden sekä todistelumenettelyn näkökulmasta. He pitävät aineiston rajoittamista osana siviiliprosessin aineellista prosessinjohtoa jokseenkin ongelmattomana. Voidaan nimittäin ajatella, ettei kenenkään asianosaisten oikeutta vaaranneta silloin, kun tuomioistuin prosessinjohtollisin toimin rajaa jutun käsittelyn kanteeseen ja estää asiaan vaikuttamattoman todistelun.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Mäenpää 2007, s. 325–326.

<sup>141</sup> Tarukannel & Tolvanen 2010, s. 943.

Siviili- ja rikosprosesseissa todisteiden hankkiminen ja esiintuominen on pääasiassa asianosaisten vastuulla.<sup>142</sup> Hallintoprosessissa puolestaan tuomioistuimen toimintaa ohjaa sille asetettu selvittämisvelvollisuus, jonka mukaan viranomaisen tehtävänä on selvittää käsiteltävänä oleva asia siten, että tehtyä päätöstä voidaan pitää hyvin perusteltuna ja lainmukaisena.<sup>143</sup> Tämä käy ilmi edellä kolmannessa pääluvussa tarkemmin käsitellystä hallintolain 31 §:stä, jonka 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Toinen momentti edellyttää asianosaisen esittävän selvitystä vaatimuksensa perusteista ja tämän tulee muutoinkin myötävaikuttaa vireille panemansa asian selvittämiseen. Hallintolainkäytössä vallalla oleva menettelytapa, jonka mukaan asianosainen voi esittää asiassaan uutta selvitystä aina ratkaisuhetkeen saakka, eroaa siten siviili- ja rikosprosessin menettelystä ja johtuu osittain edellä mainitusta hallintotuomioistuimelle asetetusta selvittämisvelvollisuudesta.<sup>144</sup>

### **Preklusiosääntely**

Rikos- ja siviiliprosesseille ominaista on hallintoprosessista suoraan puuttuva keskitettyä prosessia ja asian joutuista käsittelyä turvaava preklusiosääntely. Preklusiolla tarkoitetaan tuomioistuimen asianosaiseen kohdistamaa painostusta, jolla asianosainen velvoitetaan ilmoittamaan riittävän varhaisessa vaiheessa prosessia kaikki ne seikat, joihin tämä haluaa vedota. Uhkana selvityksen toimittamatta jättämiselle on selvityksen prekludoituminen, jolloin myöhässä toimitettuja seikkoja tai todisteita ei enää oteta huomioon eivätkä ne kelpaa osaksi oikeudenkäyntimateriaalia.<sup>145</sup>

Linnan mukaan laissa on määritelty kolme ajankohtaa, jolloin preklusiosääntely voi katkaista asianosaisen oikeuden toimittaa selvitystä.<sup>146</sup> Ensimmäisestä eli valmistelun sisäisestä preklusiosasta säädetään oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 22 §:ssä:

---

<sup>142</sup> *Jokela* 2015, s. 201.

<sup>143</sup> *Kulla* 2018, s. 230.

<sup>144</sup> *Työryhmämietintö* 2009:19, s. 94.

<sup>145</sup> *Linna* 2012, s. 89.

<sup>146</sup> *Linna* 2012, s. 89–90.

”Asiassa, jossa sovinto on sallittu, tuomioistuin voi tarvittaessa kehottaa asianosaista täyttämään määräajassa 20 §:n 1 momentissa<sup>147</sup> tarkoitetut velvollisuutensa uhalla, ettei hän määräajan jälkeen saa vedota uuteen vaatimukseen tai seikkaan taikka ilmoittaa uutta todistetta, ellei hän saata todennäköiseksi, että hänen menettelynsä johtuu pätevistä syistä.”

Edellä esitetyn lisäksi tuomioistuimella on dispositiivisissa asioissa mahdollisuus asian keskitetyn käsittelyn turvaamiseksi asettaa jo valmistelun aikana asianosaiselle preklusiouhkainen kehoitus, jonka mukaan asianosaisen tulee esittää vaatimuksensa, sen perusteet ja todisteet asetetun määräajan kuluessa. Kyse on valmistelun sisäisestä preklusiosta, joka ei ole luonteeltaan ehdotonta. Tuomari voi nimittäin harkintansa mukaan sallia määräajan jälkeisen selvitysten esittämisen, mikäli asianosainen saattaa todennäköiseksi määräajan ylittymisen johtuneen pätevistä syistä.<sup>148</sup>

Toinen Linnan määrittelemä katkaisuhetki tulee kyseeseen valmistelun päättyessä. Oikeudenkäymiskaaren 6 luvun 9 §:n mukaan:

”Asianosainen ei saa asiassa, jossa sovinto on sallittu, pääkäsittelyssä vedota sellaiseen seikkaan, johon hän ei ole vedonnut valmistelussa, ellei asianosainen saata todennäköiseksi, että hänen menettelynsä johtuu pätevistä syistä.

Asianosainen ei saa asiassa, jossa sovinto on sallittu, pääkäsittelyssä vedota sellaiseen todisteeseen, johon hän ei ole vedonnut valmistelussa, ellei voida olettaa, että hänen menettelynsä johtuu pätevistä syistä. Uusi todiste voidaan kuitenkin ottaa vastaan, jos asianosaiset siihen suostuvat.”

Preklusio valmistelun päättymisen perusteella tulee kyseeseen vain dispositiivisissa asioissa, joissa sovinto on sallittu. Linnan mukaan säännöksen tarkoituksena on estää asianosaisia taktikoimasta esimerkiksi yllättämällä vastapuoli pääkäsittelyssä valmistelun aikana piilossa pitämällä oikeustositteilla tai todisteilla. Tällä turvataan osaltaan asian viivytyksetöntä käsittelyä. Pääkäsittelyä voidaan nimittäin joutua lykkäämään, mikäli vastapuolella ei katsota olleen riittävästi aikaa reagoida uuteen seikkaan.<sup>149</sup>

Kolmas preklusiohetki astuu voimaan käsittelyn päättyessä käräjäoikeudessa. Tästä säädetään oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 17 §:n ensimmäisessä momentissa:

---

<sup>147</sup> OKK 5:20.1: Asianosaisen on valmisteussa viipymättä esitettävä vaatimuksensa ja niiden perusteet sekä lausuttava siitä, mitä vastapuoli on esittänyt. Lisäksi hänen on ilmoitettava kaikki todisteet, jotka hän haluaa esittää, ja mitä hän aikoo kullakin todisteella näyttää toteen. Hänen on lisäksi esitettävä kaikki kirjalliset todisteet, joihin vetoaa.

<sup>148</sup> Linna 2012, s. 90.

<sup>149</sup> Linna 2012, s. 90.

”Valittaja ei saa hovioikeudessa riita-asiassa vedota muihin seikkoihin tai todisteisiin kuin niihin, jotka on esitetty kärjäoikeudessa, paitsi jos hän saattaa todennäköiseksi, ettei hän ole voinut vedota seikkaan tai todisteeseen kärjäoikeudessa tai että hänellä on ollut pätevä aihe olla tekemättä niin.”

Käsittelyn päättymiseen liittyvä oikeusasteiden välinen preklusiosäännös on voimassa myös hovioikeuden ja korkeimman oikeuden välillä. Säännöstä sovelletaan sekä dispositiivisiin että indispositiivisiin asioihin. Preklusio käsittelyn päättymisen perusteella ei sekään ole ehdoton, sillä uusien tosiseikkojen ja todisteiden esittäminen seuraavassa oikeusasteessa on mahdollista asianosaisen saattaessa todennäköiseksi, ettei hän ole voinut vedota tiettyihin oikeustositseikkoihin tai todisteisiin kärjäoikeudessa tai hänellä voidaan katsoa olleen pätevä aihe olla tekemättä niin.<sup>150</sup>

### *5.5 Selvityksen toimittaminen osana hallintoprosessia Ruotsissa*

Kotimaiselle hallintoprosessuaaliselle sääntelylle voidaan hakea vertailupohjaa myös naapurimaamme lainsäädännöstä. Ruotsin tuomioistuinjärjestelmän rakenne vastaa hallintoprosessin osalta hyvin pitkälti omaamme: Tuomioistuimet on jaettu yleisiin tuomioistuihin ja hallintotuomioistuihin. Suomesta poiketen Ruotsissa myös hallintotuomioistuinjärjestelmä on kolmiportainen, sisältäen korkeimman hallinto-oikeuden (Högsta förvaltningsdomstolen) ja yleisten hallintotuomioistuinten (Förvaltningsrätterna) ohella näiden väliin sijoittuvan oikeusasteen eli kamarioikeudet<sup>151</sup> (Kammarrätterna) (Lag 1971:289 om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD 1 §).<sup>152</sup>

Ehkä merkittävimminä eroina Suomen järjestelmään verrattuna voidaan mainita Ruotsin erityistuomioistuinten rooli eräissä meillä hallintotuomioistuinten toimialaan kuuluvissa asiaryhmissä. Ruotsissa hallinto-oikeudet toimivat esimerkiksi toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakueliminä. Suomessa kyseisen asiaryhmän ensi asteen muutoksenhaku sijoittuu muutoksenhakulautakuntiin ja vakuutus-oikeus toimii ylimpänä muutoksenhakutuomioistuimena. Edelleen Suomessa hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi

---

<sup>150</sup> Linna 2012, s. 91–92.

<sup>151</sup> Ensiasteen alioikeuksina toimivien alueellisten hallinto-oikeuksien päätöksistä voidaan Ruotsissa valittaa neljään kamarioikeuteen. Korkein hallinto-oikeus toimii hallintolainkäytön ylimpänä oikeusasteena. (HE 153/2012 vp, s. 12)

<sup>152</sup> HE 153/2012 vp, s. 10.

ohjautuvat ympäristönsuojelu- ja vesiasiat osoitetaan Ruotsissa yleiseen tuomioistuinlinjaan kuuluville maa- ja ympäristötuomioistuimille, joilla on asioita koskevaa erityistoimivaltaa- ja asiantuntemusta.<sup>153</sup>

Huomionarvoinen piirre Ruotsin hallintoprosessissa on kaksiasianosaissuhteen tunnustaminen yksityisen asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen välillä.<sup>154</sup> Kotimaisessa hallintolainkäytössämme hallintopäätöksen tehnyttä viranomaista ja päätöksen kohteena olevaa asianosaista ei lähtökohtaisesti pidetä oikeudenkäynnin tasavertaisina osapuolina ja asianosaisina.<sup>155</sup> Tämä niin kutsuttu puutteellinen tai kehittymätön kaksiasianosaissuhde on johdettavissa muun muassa virallisperiaatteen korostuneesta asemasta osana hallinto-prosessia. Hallintoviranomaisen prosessuaalinen asema ja rooli voi kuitenkin hallintoprosessin sisällä vaihdella huomattavastikin tilanteesta ja asiaryhmästä riippuen.<sup>156</sup> Ruotsissa kaksiasianosaissuhteella on pyritty korostamaan tuomioistuimen asemaa selkeästi puolueettomana riidanratkaisijana, jolloin yksityisen asianosaisen rooli muuttuu.<sup>157</sup> Tällä voi olla vaikutuksia arvioitaessa Ruotsin hallintoprosessuaalista sääntelyä esimerkiksi nyt tutkittavan selvityksen rajoittamissääntelyn osalta.

Kaksiasianosaissuhteen merkityksen myötä myös virallisperiaatteen rooli Ruotsin hallintoprosessissa poikkeaa osittain Suomen vastaavasta. Hallintoprosessissa käsiteltävissä viranomaisaloitteisissa asiaryhmissä, kuten puututtaessa yleisen järjestyksen vastaiseen käyttäytymiseen tai luvattomaan rakentamiseen, voidaan myös Ruotsissa soveltaa virallisperiaatetta. Sen sijaan asiaryhmissä, joissa käsiteltävän asian intressi ei ole yleinen ja asianosainen panee jutun itse vireille, virallisperiaatteen soveltaminen ei enää ole ainakaan täysimääräistä. Tuomioistuimen on edelleen osoitettava yksityiselle asianosaiselle mitä selvitystä hänen tulee asiassa toimittaa, ja asianosaisen vastuulle jää kyseisen selvityksen hankkiminen. Asianosaisen passiviteetti selvityksen toimittamisessa voi johtaa asianosaisen

---

<sup>153</sup> HE 153/2012 vp, s. 12.

<sup>154</sup> HE 29/2018 vp, s. 26.

<sup>155</sup> HE 29/2018 vp, s. 13.

<sup>156</sup> *Tarukannel & Tolvanen* 2010, s. 940. Esimerkkinä poikkeuksesta kaksiasianosaissuhteen osalta hallintoprosessissa voidaan mainita veroasioiden asiaryhmä, jossa Veronsaajien oikeudenvallontayksiköllä on veronsaajien puhevalta. (HE 29/2018 vp, s. 13)

<sup>157</sup> HE 29/2018 vp, s. 26.

kannalta epäedulliseen ratkaisuun. Hans Ragnemalmin mukaan virallisperiaatetta sovelletaan Ruotsin hallintoprosessissa kuitenkin melko varovaisesti. Käytännössä tuomioistuin ottaa huomioon kulloisessakin yksittäistapauksessa vallitsevan prosessiasetelman: Toisen osapuolen ollessa toista selvästi heikommassa asemassa tuomioistuimen selvittämistä vastuu voi korostua. Sen sijaan kahden tasavertaisen osapuolen välisissä tapauksissa tuomioistuimen on mahdollista toimia puhtaasti menettelyä johtavana osapuolena.<sup>158</sup>

Hallintolainkäytön menettelysäännökset on Ruotsissa kirjattu hallintoprosessilakiin (Förvaltningsprocesslag 1971:291, FPL). Tuomioistuimen selvittämistä vastuusta säädetään FPL 8 §:ssä, jonka mukaan oikeusistuimen tulee varmistaa, että asia tulee laatunsa edellyttämässä määrin selvitettyksi.<sup>159</sup> Lainkohta ilmentää virallisperiaatteen vaikutusta hallintoprosessissa, vaikka tuomioistuimen selvitysvastuun laajuus vaihtelee käsiteltävänä olevan asian laadusta riippuen.<sup>160</sup> Oikeusistuimen tulee lisäksi kysymyksiin ja huomautuksiin vaikuttaa siihen, että asianosaiset täydentävät esityksissään mahdollisesti ilmenevät epäselvyydet ja vajavaisuudet.<sup>161</sup> Edelleen oikeusistuimen tehtävänä on varmistaa, ettei mitään epäolennaista oteta mukaan asian käsittelyyn ja tarpeeton selvitys hylätään.<sup>162</sup> Kotimaista hallintolainkäyttölakia vastaavasti myös FPL asettaa yleiset edellytykset valituksen tai hakemuksen toimittamiselle ja sisällölle: FPL 4 §:n mukaan hakemuksesta, valituksesta tai muusta vastaavasta toimenpiteestä tulee käydä ilmi vaatimus sekä olosuhteet joihin vaatimuksen tueksi vedotaan. Hakijan tai valittajan on lisäksi ilmoitettava ne todisteet, joihin tämä aikoo vedota ja mitä kullakin todisteella aiotaan näyttää toteen.

Edelleen Ruotsin hallintoprosessilain säännökset lausunnon pyytämisestä päätöksen tehneeltä viranomaiselta ja valittajalle tai hakijalle annettavasta mahdollisuudesta ilmoittaa oma kantansa annetun lausunnon johdosta vastaavat hyvin pitkälti kotimaista sääntelyämme. FPL 18 § varmistaa lisäksi, että ennen asian ratkaisemista asianosaisen tulee olla tietoinen kaikesta

---

<sup>158</sup> *Ragnemalm* 2012, s. 79–81.

<sup>159</sup> FPL 8.1 §: ”Rätten ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.”

<sup>160</sup> *Ragnemalm* 2012, s. 81.

<sup>161</sup> FPL 8.2 §: ”Genom frågor och påpekanden ska rätten verka för att parterna avhjälpes otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar.”

<sup>162</sup> FPL 8.3 §: ”Rätten ska se till att inget onödigt för in i målet. Överflödig utredning får avvisas.”

muiden osapuolten – kuten viranomaisen tai asiantuntijoiden<sup>163</sup> – asiaan tuomista selvityksistä ja hänelle on tullut antaa mahdollisuus lausua niiden johdosta. Kirjalliset selvitykset, joihin vedotaan todisteina, tulee FPL 20 §:n mukaan toimittaa tuomioistuimelle viipymättä.<sup>164</sup> Tällaisia tuomioistuimeen toimitettavia kirjallisia selvityksiä voivat olla muun muassa erilaiset tositteet, kauppakirjat ja sairaskertomukset. Todisteiden toimittamisvelvollisuus koskee asianosaisen ohella myös asian ulkopuolista asian ratkaisun kannalta merkityksellisiä todisteita hallussaan pitävää tahoa. Kyseessä on siten yleinen kansalaisvelvollisuus edesauttaa asian käsittelyä tuomioistuimen niin pyytäessä. Ulkopuolisen tahon velvoittamisen tarkoituksena on estää esimerkiksi tilanteet, joissa asian osapuoli luovuttaa todisteita ulkopuoliselle taholle toivoen, ettei todisteita oteta huomioon asian käsittelyssä.<sup>165</sup> Mikäli asianosainen vetoaa kirjalliseen selvitykseen tai esineeseen todisteena, voi tuomioistuin velvoittaa asianosaisen tietyssä ajassa toimittamaan kyseisen selvityksen tai esineen tuomioistuimeen uhalla, että asia voidaan ratkaista ilman toimitettua selvitystä.<sup>166</sup> Tuomioistuin voi vaihtoehtoisesti asettaa myös sakon uhan tällaisen selvityksen toimittamatta jättämiselle.<sup>167</sup>

Ruotsin hallintoprosessilakia tarkastelemalla voidaan havaita, että selvityksen toimittamissääntely osana hallintoprosessia vastaa naapurimaassamme hyvin pitkälti omaamme. Hallintoasioiden oikeudenkäynnistä säädettävän lain selvityksen rajoitussäännöksen kaltaista selvityksen rajoittamisen mahdollisuutta ei FPL:n pykälistä ole suoraan luettavissa. Prosessuaalista tilannetta voidaan kuitenkin tarkastella tutkielman alaluvussa 3.5. ulkomaalaislain 197 a §:n tarkastelun yhteydessä esitetystä näkökulmasta. Mäenpään huomioihin nojaten ilman nimenomaista säännöstäkin myös Ruotsin hallintotuomioistuimilla näyttäisi olevan mahdollisuus voimassa olevan hallintoprosessilakinsa puitteissa tehostaa prosessia tilanteissa, joissa asianosainen mahdollisesti toimittaa tuomioistuimeen asian ratkaisun kannalta epäolennaisia selvityksiä. Näin voitaneen toimia

---

<sup>163</sup> FPL 24 §: ”Rätten får inhämta yttrandet över fråga, som kräver särskild sakkunskap, från myndighet, tjänsteman eller den, som eljest har att gå till handa med yttrande i ämnet, eller anlita annan sakkunnig i frågan.”

<sup>164</sup> FPL 20 §: ”Skriftlig handling, som åberopas till bevis, skall tillställas rätten utan dröjsmål.”

<sup>165</sup> *Wennegren & von Essen* 2013, s. 202–204. FPL 20 §:ää sovellettaessa otetaan huomioon soveltuvin osin myös oikeudenkäymiskaaren (Rättegångsbalk, RB 1942/740) säännökset. Ks. tarkemmin *Wennegren & von Essen* 2013, s. 202–208.

<sup>166</sup> FPL 22 §: ”Åberopar part skriftlig handling eller föremål till bevis, får rätten förelägga honom att inom viss tid tillställa rätten handlingen eller föremålet vid påföljd att målet ändå kan komma att avgöras.”

<sup>167</sup> *Wennegren & von Essen* 2013, s. 209.

esimerkiksi jättämällä huomiotta asian ratkaisun kannalta irrelevantti selvitys FPL 8.3 §:n nojalla.



## 6 LOPUKSI: ASIANOSAISEN OIKEUSTURVA UUDISTUKSEN JÄLKEEN

### Selvityksen rajoittamissääntelyn käytännön vaikutuksista

Jo voimassa oleva sääntelykokonaisuus, jossa hallintotuomioistuimia velvoittavat esimerkiksi selvittämis- ja huolellisuusvelvollisuus, tuntuu jättävän selvityksen rajoittamista koskevalle uudistukselle melko vähäisen merkityksen. Itä-Suomen hallinto-oikeus on lausunnossaan hallituksen esityksen luonnoksesta arvioinut säännöksen käyttöalan todennäköisesti jäävän pieneksi. Kuitenkin tilanteissa, joissa säännös tulisi sovellettavaksi, sitä voidaan pitää hyvinkin tarpeellisena nimenomaan asian viivytyksettömän käsittelyn turvaajana.<sup>168</sup>

Myös Suomen Lakimiesliitto ry on selvityksen rajoitussäännöksen vaikutuksista lausudessaan todennut, ettei säännöksellä välttämättä päästä sillä tavoiteltuihin tuloksiin johtuen lähinnä hallintoprosessuaalisten asioiden indispositiivisesta luonteesta, joka loppukädessä edellyttää kaiken ennen asian ratkaisemista esitetyn selvityksen merkityksen huomioimista. Edelleen Suomen tuomariliitto ry:n mukaan säännöksen ei koeta tuovan merkittävää helpotusta sääntelyn nykytilanteeseen ottaen huomioon, että hallinto-oikeuden tulee määrääjän asetettuaankin perehtyä toimitettuun aineistoon ja arvioida, mikä merkitys sillä on tehtävän päätöksen kannalta.<sup>169</sup>

Hallituksen esityksestä 29/2018 vp annettuja lausuntoja tarkasteltaessa voidaan havaita, että yleisesti selvityksen rajoittamista koskeva sääntely jää useimpia tahoja kuultaessa hyvin vähälle huomiolle tai sitä ei kommentoida lainkaan. Kuitenkin tietyt tahot, kuten Vakuutusosasto, perehtyvät lausunnoissaan paikoin hyvinkin yksityiskohtaisesti kyseiseen säännöslisäykseen ja esittävät siihen liittyviä ajatuksia sekä kehitysehdotuksia. Tästä voidaan päätellä, että tietyille

---

<sup>168</sup> Lausuntotiivistelmä 48/2017, s. 86.

<sup>169</sup> Lausuntotiivistelmä 48/2017, s. 89.

hallintolainkäyttölakia nykyisellään toiminnassaan soveltaville viranomaisille säädös tulisi olemaan merkityksellisempi kuin toisille.

Käytännössä selvityksen rajoittamissääntely ei kevennä hallintotuomioistuinten työmäärää saapuneeseen selvitykseen tutustumisen osalta. Työmäärä kevenee kuitenkin siinä vaiheessa, kun asetetun määräajan jälkeen toimitettu selvitys ei tuo asiaan mitään olennaista uutta. Tällöin selvityksestä tulee kyllä ottaa maininta päätöstekstiin, jossa todetaan, että kyseinen selvitys on jätetty huomiotta. Selvitystä ei tarvitse kuitenkaan enää muutoin sisällyttää päätöstekstiin eikä sen merkitystä ole tarpeen perustella erikseen.

Hallituksen esityksessä HE 29/2018 vp selvityksen rajoittamissääntelyn tarvetta perusteltiin tarpeettomien kuulemiskierrosten välttämiseksi. Tämän perusteen tosiasiallinen merkitys voitaneen tutkielmassa esiin tuotujen näkökohtien valossa kyseenalaistaa. Kuten tutkielman alaluvussa 3.4 selvityksen tarpeesta kirjoitettaessa huomattiin, voimassa olevan hallintolainkäyttölain esitöissä on todettu tuomioistuimelle asetetun asianosaisen kuulemisvelvoitteen rajoittuvan ainoastaan sellaiseen aineistoon, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuulemisen tarpeettomuuden on katsottu koskevan myös asiaan liittyvää uutta aineistoa, jolla ei enää katsota olevan vaikutusta asian ratkaisuun, mikäli asian katsotaan ilman tätä aineistoa tulleen jo riittävästi selvitettyksi.<sup>170</sup> Kuulemiskierre on siten mahdollista välttää jo voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Kuten todettu, selvityksen rajoittamissäännös tosin selventää oikeustilaa ja antaa ehkä tukea tuomioistuimen päätökselle olla kuulematta mahdollisia muita osapuolia tilanteessa, jossa asetetun määräajan jälkeen toimitetaan asian ratkaisun kannalta merkityksettömäksi todettavaa lisäselvitystä.

### **Asianosaisen oikeusturva uudistuksen jälkeen**

Toimittaessaan selvitystä tuomioistuimeen asianosaisen voidaan nähdä toteuttavan hänelle perustuslaillakin turvattua oikeutta tulla asiassaan kuulluksi. Voidaan kuitenkin kysyä, kuinka pitkälle kuulluksi tuleminen oikeus voidaan ulottaa: Velvoittaako oikeus tuomioistuinta ottamaan vastaan ja huomioimaan kaiken asianosaisen sille ennen asian ratkaisua toimittaman selvityksen, vai voidaanko selvitystä tietyissä tilanteissa rajoittaa ilman, että yksilön perustuslaillista oikeutta loukataan? Voidaanko asianosaisen katsoa tulleen täysimääräisesti

---

<sup>170</sup> HE 217/1995 vp, s. 60.

kuulluksi jo prosessin aikaisemmissa vaiheissa, vaikka hän normaalin kuulemiskierroksen jälkeen olisi vielä halukas toimittamaan uutta selvitystä?

Tässä tutkielmassa esiin nousseiden seikkojen valossa vastaus edellä esitettyihin kysymyksiin on mielestäni myönteinen. Selvitystä voidaan rajoittaa ja asianosaisen voidaan katsoa tulleen kuulluksi. Menettely hallintoprosessissa tarjoaa asianosaiselle lukuisia mahdollisuuksia tulla asiassaan kuulluksi. Asianosaisen oikeusturvan ei voida nähdä edellyttävän ehdotonta oikeutta loputtomille mahdollisuuksille esittää selvitystä etenkin, kun samaan aikaan asianosaisen intressejä suojataan esimerkiksi säännöksillä tuomioistuimen virallisperiaatteen mukaisesta asian selvittämistä vastuusta.

Vertaamalla hallintoprosessin asian selvittämistä ja selvityksen toimittamista koskevia säännöksiä muihin prosessilajeihin voidaan niin ikään havaita hallintoprosessisääntelyn jättävän nykyisellään – ja hallintolainkäyttölakiuudistuksen jälkeenkin – asianosaiselle hyvin kattavat mahdollisuudet toimittaa hallinto-oikeudelle haluamaansa selvitystä. Oikeudenkäymiskaaren ja rikosasioiden oikeudenkäyntiä sääntelevän lain säännöksiä tarkastelemalla voi huomata kyseisten prosessilajien sääntelyn olevan selvityksen toimittamisen osalta huomattavasti tarkempaa ja pakottavampaa kuin hallintoprosessissa. Yksityiskohtainen ja paikoin hyvinkin rajoittava todistelusääntely johtunee ainakin jossain määrin kyseisten prosessilajien keskitetystä luonteesta. Kun asia on määrä ratkaista pääkäsittelyssä esitetyn oikeudenkäyntiaineiston pohjalta, voidaan tarkkaa sääntelytapaa pitää välttämättömänä. Vaikka hallintoprosessiin ei samanlaista keskitetyn oikeudenkäynnin elementtiä samassa mittakaavassa sisällykään, voidaan etäisesti preklusiosääntelyä muistuttavan ja luonteeltaan asianosaisen oikeusturvan kattavasti huomioivan selvityksen rajoitussäännöksen todeta todennäköisesti sopivan myös osaksi hallintoprosessia.

Tarukanteleen ja Tolvasen mukaan siviiliprosessissa kenenkään asianosaisen oikeutta ei vaaranneta silloin, kun tuomioistuin prosessinjohtollisin toimin rajaa jutun käsittelyn kanteeseen ja estää asiaan vaikuttamattoman todistelun.<sup>171</sup> Sama ajatusmalli voidaan tuoda myös hallintoprosessuaaliseen selvityksen rajoittamistilanteeseen. Tuomioistuimen tarkoituksena on tuolloin rajoittaa nimenomaan asian ratkaisun kannalta merkityksettömän

---

<sup>171</sup> *Tarukannel & Tolvanen* 2010, s. 943.

selvityksen toimittamista. Näin ajateltuna on vaikea löytää perusteita sille, että selvityksen rajoittamisen nähtäisiin vahingoittavan asianosaisen oikeusturvaa.

Mäenpään mukaan selvityksen rajoittamissääntelyn oikeudenmukaisuutta asianosaisen oikeusturvan kannalta on mahdollista arvioida hallintolainkäyttölain 33 §:n toisen momentin valossa. Sen mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Näiden tuomioistuimelle asetettujen oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta turvaavien vaatimusten sekä selvityksen rajoittamiselle mahdollisesti asetettavan määräajan edellyttämän kohtuullisuusarvion voidaan yhdessä nähdä suojaavan asianosaisen asemaa selvitystä rajoitettaessa.<sup>172</sup>

### **Selvityksen rajoittamisessa huomioitavaa**

Tuomioistuimen ja asianosaisen välille jakautuva asian selvittämisvastuu näyttää asettavan tuomioistuimelle viimekätisen velvollisuuden varmistua siitä, että asiaa on ennen sen ratkaisemista selvitetty riittävästi. Asianosaisen vastuu selvityksen esittämiseen korostuu prosessin alkuvaiheessa. Prosessin kuluessa asianosaisen oman asian selvittämistä edesauttaa, mikäli asianosainen viivytyksettä informoi tuomioistuimelle mahdollisista tietoonsa tulevista selvityksistä tai olosuhdemuutoksista, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaisen voi – etenkin ilman asiamiestä toimiessaan – olla kuitenkin vaikea tietää, mikä selvitys on asian kannalta relevanttia ja mikä ei. Näin ollen tavallaan turvallisempana vaihtoehtona voidaan pitää sitä, että asianosaista rohkaistaan tuomaan tuomioistuimen tietoon kaikki asiaan liittyvä selvitys. Usein hallintotuomioistuimen käsittelemät asiat ovat asianosaiselle itselleen niin tärkeitä, ettei tällaista rohkaisua tarvita. Selvityksen rajoitusmääräyksellä lienee kuitenkin lähtökohtaisesti juuri päinvastainen vaikutus.

Edellä esitettyyn problematiikkaan liittyen Valtiontalouden tarkastusvirasto on nostanut esiin ajatuksen siitä, ettei selvityksen rajoittaminen saa johtaa virheellisten ratkaisujen tekemiseen. Tämän estämiseksi on rajoitusta sovellettaessa noudatettava varovaisuutta. Esimerkiksi olosuhteiden merkittävistä muutoksista johtuvat taikka vasta prosessin loppuvaiheessa asianosaisen tietoon tulleet asian ratkaisun kannalta relevantit seikat olisi tärkeää saada

---

<sup>172</sup> Mäenpään asiantuntijalausunto 2016, s. 2.

tuomioistuimen tietoon silloinkin, kun kyseinen määräaika on asetettu.<sup>173</sup> Asianosaiselle ei selvityksen rajoittamisesta määrättäessä siten saisi syntyä käsitystä, ettei hän enää missään tapauksessa saa toimittaa minkäänlaista uutta selvitystä tuomioistuimelle. Uutta selvityksen rajoituspykälää soveltaessaan hallintotuomioistuinten tulisikin kiinnittää erityistä huomiota tapaan, jolla asianomaiselle ilmaistaan selvityksen rajoittamisesta. Asianosaiselle tulisi ilmaista selkeästi tuomioistuimen kanta siitä, ettei asiaan ole enää tarpeen toimittaa asian ratkaisun kannalta irrelevanttia selvitystä kuitenkin niin, että asianosainen ymmärtää eron relevantin ja irrelevantin selvityksen välillä.

Selvityksen rajoittamismääräyksen johdosta mahdollisesti toimittamatta jätetty selvitys voi olla luonteeltaan hyvin moninaista. Ilman asiamiestä toimivan asianosaisen ymmärrys prosessista ja hallussaan olevan selvityksen merkitysarvosta voi poiketa huomattavasti asiamiehen välityksellä toimivan asianosaisen vastaavasta. Näin ollen selvityksen rajoittamismääräys ei saa käytännön soveltamistilanteissa johtaa lopputulemaan, jossa asianosainen luulee, ettei hänellä enää määräyksen myötä ole oikeutta toimittaa tärkeää uutta selvitystä osaksi oikeudenkäyntiaineistoa. Mikäli tällaiseen selvitykseen vedotaan myöhemmin muutoksenhaussa tai purkuperusteena korkeimmassa hallinto-oikeudessa, on asianosaisen tiedossa jo ennen hallintotuomioistuimen tekemää ratkaisua ollut selvitys lähtökohtaisesti sellaista, joka ei oikeuta esimerkiksi päätöksen purkuun. Tilanteet lienevät käytännössä harvinaisia, mutta asiaan on hyvä kiinnittää huomioita selvityksen rajoittamismääräyksiä laadittaessa.

Suosittelavaa voisi olla selvityksen rajoittaminen esimerkiksi tietyn aihepiirin osalta: Esimerkiksi perhesuhdeperusteisia oleskelulupa-asioita käsitellessään tuomioistuin voi vakuuttua parisuhteen aitoudesta jo valituksessa esitetyn näytön perusteella. Tällaisessa tapauksessa toistuvat lisäselvitykset perhesuhteen tosiasiallisesta olemassaolosta ja kehityksestä eivät ole tarpeen. Samoin esimerkiksi tiettyjä sosiaalietuuksia koskevissa asioissa valituksen liitteenä toimitettu lääkärintodistus voi sisältää riittävän informaation valituksen hyväksymiseen, jolloin jatkuvat lisäselvitykset esimerkiksi resepteistä tai lääkärikäynneistä eivät ole tarpeen. Jokainen hallinto-oikeuden käsittelemä asia on kuitenkin oma tapauksensa, eikä selvityksen merkitystä asiassa voida ennalta tietää. Tietyissä yksittäisissä tapauksessa juuri

---

<sup>173</sup> *Lausuntotiivistelmä 48/2017*, s. 90.

ennen ratkaisun tekoa toimitettu lääkärintodistus sairauden etenemisestä saattaakin edellyttää asian uudelleen arviointia muuttuneiden olosuhteiden valossa.

Hallituksen esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa nousi esiin määräajan asettamisen informatiivinen merkitys ja psykologinen vaikutus. Määräajan asettamalla tuomioistuin voikin mielestäni tehokkaasti viestiä asianosaiselle kantansa siitä, ettei asian ratkaisun kannalta välttämättä ole enää tarpeen tai hyödyllistä toimittaa lisää selvitystä, vaan asia alkaa olla ratkaisuvalmis.

Kokonaisuutena arvioiden selvityksen rajoittamistilanteet olisivat todennäköisesti käytännössä harvinaisia ja kiinnittämällä huomiota selvityksen rajoituspäätöksen sanamuotoon hallintotuomioistuin voi pyrkiä välttämään asianosaiselle mahdollisesti syntyviä väärinkäsityksiä. Selvityksen rajoittamismääräys on laadittu onnistuneesti, kun asianosainen sen saatuaan ymmärtää, että tietyntyyppisen selvityksen toimittaminen ei ole enää tarpeen, mutta tiedostaa kuitenkin mahdollisesti relevantin selvityksen toimittamisen olevan edelleen toivottavaa.