



Esivalmisteluopas Helsingin hallinto-oikeuden ulkomaalaistiimille

Saida Anttila

2022 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

**Esivalmisteluopas Helsingin hallinto-oikeuden
ulkomaalaistiimille**

Saida Anttila
Liiketalouden koulutus
Opinnäytetyö
05/2022

Saida Anttila

Esivalmisteluopas Helsingin hallinto-oikeuden ulkomaalaistiimille

Vuosi

2022

Sivumäärä

40

Opinnäytetyön tarkoituksena oli luoda esivalmisteluopas Helsingin hallinto-oikeuden ulkomaalaisasioita käsitteleville lainkäyttösihteereille, jokapäiväistä työtä tukevaksi ja uusien lainkäyttösihteereiden perehdytyksen avuksi. Samalla käytöstä poistettiin ulkomaalaistiimille tarkoitetut puutteelliset ja vanhentuneet ohjeistukset. Ohjeistukset muuttuvat esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden sisällä tapahtuvien toimintamallien muuttuessa tai lainsäädännön uudistuessa. On erityisen tärkeää, että ohjeistuksetkin ovat viipymättä päivitettävissä ja ajantasaia. Esivalmisteluopas on opinnäytetyön liitteenä, mutta ei ole julkinen, sillä se on tarkoitettu Helsingin hallinto-oikeuden sisäiseksi ohjeistukseksi.

Lisäksi luotiin opinnäytetyöraportti, jonka tarkoituksena on selvittää hallinto-oikeuden toimintaa ohjaavat oikeusperusteet. Hallinto-oikeuden toimintaa ohjaavat tietyt kotimaiset- ja kansainväliset oikeusperusteet. Helsingin hallinto-oikeuden on suunniteltava ja kehitettävä toimintatapojansa sellaisiksi, etteivät ne laiminlyö tai riskeeraa näiden oikeusperusteiden toteutumista. Opinnäytetyöraportin liitteenä olevan esivalmisteluoppaan tarkoituksena onkin koota kanslian ulkomaalaistiimin työskentelyä ohjaavat ohjeistukset ja näin varmistaa näiden oikeusperusteiden toteutuminen käytännön hallintoprosessissa.

Opinnäytetyöraportin teoreettisessa viitekehyksessä erilaista lähdeaineistoa ja lainopillista tutkimusmenetelmää tukena käyttäen esitellään hallinto-oikeuden toimintaan vaikuttavia oikeusperusteita. Raportissa esitellään myös esivalmistelua Helsingin hallinto-oikeudessa, sekä pääpiirteittäin ulkomaalaisasioihin vaikuttavaa lainsäädäntöä. Opinnäytetyö rajattiin kosemaan ulkomaalaisasioiden esivalmistelua, sillä toimeksiantajalle luotu esivalmisteluopas on tarkoitettu erityisesti ulkomaalaisasioita käsittelevän tiimin lainkäyttösihteereiden työskentelyä tukevaksi. Keskeisenä lähdeaineistona käytettiin kansallisten ja eurooppaoikeudellisten oikeusnormien lisäksi lainvalmisteluasiakirjoja, oikeuskirjallisuutta, artikkeleita sekä havainnollistavaa oikeuskäytäntöä.

Esivalmisteluopas on otettu käyttöön ulkomaalaistiimissä ja siitä on konkreettista hyötyä, sillä ohjeistukset ovat olleet aikaisemmin puutteellisia. Kun ohjeistukset ovat yhdessä samassa päivitettävässä tiedostossa, se yhdenmukaistaa tiimin toimintatapoja ja sujuvoittaa työskentelyä. Esivalmisteluopas on myös tiedoksi muille Helsingin hallinto-oikeuden henkilöstöryhmille ja näin edesauttaa eri henkilöstöryhmien ja kanslian ulkomaalaistiimin välistä yhteistyötä. Kirjoittaja ehdottaa, että esivalmisteluopasta päivitetään ja kehitetään aktiivisesti aina ohjeistusten muuttuessa tai täsmentyessä, jolloin esivalmisteluoppaasta saadaan pitkäaikainen ja konkreettinen hyöty. Opasta on tarkoitus kehittää jatkossa joidenkin tiettyjen ulkomaalaistiimissä haastavaksi koettujen asiaryhmien osalta yksityiskohtaisemmaksi yhdessä asiaryhmien vastuutuumareiden kanssa.

Asiasanat: hallinto-oikeus, hallintoprosessi, ulkomaalaisasiat, lainopillinen tutkimus.

Saida Anttila

A preparation guidebook for the foreign affairs team of the Administrative Court of Helsinki

Year	2022	Pages	40
------	------	-------	----

The purpose of this thesis was to create a preparation guidebook for judicial secretaries dealing with foreign affairs for the Administrative Court of Helsinki. The guidebook was created to support the judicial secretaries' everyday work and new secretaries' induction process. In the process, inadequate and outdated instructions for the foreign team are withdrawn. The instructions change for instance when operating models are updated within the Administrative Court of Helsinki or when legislation is reformed. It is especially important that the instructions can be upgraded without delay and are up to date. The preparation guidebook is appendix to the thesis, but it is not public as it is meant as internal instruction for the Administrative Court of Helsinki.

In addition, the thesis includes a report that aims to clarify the legal basis guiding the operation in the Administrative Court of Helsinki. The Administrative Court's operations are guided by certain domestic and international legal basis. The Administrative Court must plan and generate such operational models that do not neglect or risk the fulfilment of these legal basis. The guidebook's purpose is to gather the office's instructions guiding the foreign team's everyday work and so ensure the implementation of these legal basis in the practical administrative process.

The theoretical framework of this thesis introduces the legal basis influencing the Administrative Court's operations. Those bases are introduced with the help of legal research method and different source materials. In addition, the report introduces preparation work done in the Administrative Court of Helsinki and the outlines of legislation influencing foreign affairs. The thesis was limited to concern only the preparation of foreign affairs, as the guidebook made for the commissioner is specially created to support the work of judicial secretaries dealing with foreign affairs. The key source materials used were the national legal rule and the European legal rule in addition to legislative documents, legal literature, articles, and illustrative case laws.

The preparation guidebook has been introduced and it has shown concrete benefits, as the instructions for the foreign affairs were inadequate before. Now that the instructions are in the same file that can be easily updated, it has unified the team's mode of operation and made the working smoother. Moreover, the guidebook offers information to other personnel groups of the Administrative Court of Helsinki, and therefore, helps the cooperation between the groups and the office's foreign team. The author proposes that the guidebook is updated and developed actively when the instructions are changed or specified. This way the guidebook displays long-term and concrete benefits. The goal is to develop the guidebook in the future regarding certain subject groups perceived as challenging in collaboration with the judges in charge.

Keywords: administrative court, administrative process, foreign affairs, juridical research.

Lakiluettelo

Hallintolainkäyttölaki (kumottu) 586/1996

Hallintolaki 434/2003

Kielilaki 423/2003

Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa 381/2007

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019

Laki ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta 16/2017

Laki ulkomaalaislain eräiden säännösten kumoamisesta 737/2021

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999

Oikeudenkäymiskaari 4/1734

Saamen kielilaki 1086/2003

Suomen perustuslaki 731/1999

Tuomioistuinlaki 673/2016

Ulkomaalaislaki 301/2004

Viittomakielilaki 359/2015

Sisällys

1	Johdanto.....	7
2	Tutkimuskysymys	9
2.1	Opinnäytetyön tarkoitus	9
2.2	Opinnäytetyön tavoitteet	11
3	Esivalmisteluopas ulkomaalaistiemille	12
3.1	Esivalmisteluoppaan toteutus käytännössä	12
3.2	Esivalmisteluoppaan sisältö.....	13
4	Toimeksiantaja	14
4.1	Hallintotuomioistuimet.....	14
4.2	Helsingin hallinto-oikeus	15
4.3	Lainkäyttösihteerit Helsingin hallinto-oikeudessa	16
5	Hallintoprosessia ohjaavat oikeusperusteet	18
5.1	Hallintoprosessiin vaikuttavat kansainväliset sopimukset	18
5.2	Eurooppaoikeuden suuri merkitys kansallisessa hallintoprosessissa	19
5.3	Valtiosääntöoikeudelliset perusteet hallintoprosessin perustana	20
5.4	Hallintoprosessin keskeinen lainsäädäntö	22
5.5	Hallintolain hyvän hallinnon perusteet	23
5.6	Kansallinen oikeuskäytäntö relevanttina oikeusperusteena hallintoprosessissa	25
5.7	Hallintoprosessin keskeiset oikeusperiaatteet	26
5.8	Muut hallintoprosessin oikeusperusteet.....	28
6	Ulkomaalaisasioiden esivalmistelu.....	29
6.1	Esivalmisteluprosessi Helsingin hallinto-oikeudessa.....	29
6.2	Ulkomaalaisasiat	31
7	Pohdinta	34
	Lähteet.....	37
	Liitteet	39

1 Johdanto

Suomen perustuslain (731/1999, myöh. PL) 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisoikeuden normien tehtävänä on säännellä julkisen vallan käytön sekä julkisyhteisöjen ja yksityisten välisiä suhteita. Julkisoikeudellisten asioiden oikeusriitojen käsittely kuuluu hallintotuomioistuimille.¹ Asioiden käsittelyyn hallintotuomioistuimissa sovelletaan 1.1.2020 voimaan tullutta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019, myöh. HOL). Muita hallintotuomioistuinten toimintaan vaikuttavia lakeja ja periaatteita esittelen myöhemmin tietoperustavaiheessa.

Lainsäädäntö ja oikeusperiaatteet siis ohjaavat tarkoin hallinto-oikeudessa tapahtuvaa oikeusasioiden käsittelyä. Hallinto-oikeuden sisäiset, tuomioistuimessa työskenteleviä velvoittavat ohjeistukset ja toimintatavat on luotava sellaisiksi, että ne tukevat voimassa olevaa lainsäädäntöä ja varmistavat PL 21 §:ssä turvatun oikeusturvan toteutumisen. Opinnäytetyön tarkoituksena onkin tämän vaatimuksen varmistamiseksi luoda esivalmisteluopas Helsingin hallinto-oikeuden kanslian lainkäyttösihteereille.

Ulkomaalaislain (301/2004, myöh. UlkL) 190 §:n 1 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, työvoimatoimiston, Suomen edustuston ja opetus- ja kulttuuriministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten, kun oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Ulkomaalaisasioista tehdyt valitukset siis käsitellään hallinto-oikeudessa. Opinnäytetyön esivalmisteluopas rajataan koskemaan vain ulkomaalaisasioiden esivalmistelua.

Kirjoittaja aloitti oikeudellisen työharjoittelujakson Helsingin hallinto-oikeudessa 1.3.2021. Työharjoittelussa tutuksi tuli erityisesti oikeudenkäynnin prosessi hallinto-oikeudessa sekä työvaiheiden jako eri henkilöstöryhmille Helsingin hallinto-oikeuden sisällä. Työharjoittelun jälkeen, 1.6.2021 alkaen, kirjoittaja on toiminut Helsingin hallinto-oikeuden kanslian ulkomaalaisasioita käsittelevän tiimin lainkäyttösihteerinä. Osaaminen ja ammattitaito ovat kehittyneet ja hiljattain kirjoittaja onkin osallistunut uusien työntekijöiden perehdytyksen järjestämiseen.

Aihe opinnäytetyölle syntyi, kun kirjoittajaa perehdytettiin esivalmisteluun, mutta täsmentyi, kun aloitti itse perehdyttämisen uusien työntekijöiden kanssa. Helsingin hallinto-oikeudella ei tällä hetkellä ole päivitettyä ja kattavaa ohjeistusta esivalmisteluun ulkomaalaisasioissa.

¹ Mäenpää 2021, luku 1.1,3.

Nykyiset ohjeistukset ovat osittain vanhentuneita, puutteellisia ja niitä voi olla vaikea löytää. Esivalmisteluoppaassa onkin hyödynnetty olemassa olevien ohjeiden lisäksi myös kirjoittajan työuralla itse keräämiä ohjeistuksia. Tarve kattavalle esivalmisteluoppaalle syntyi siis puutteellisten ohjeistusten myötä. Oikeat, päivitettyt ja kattavat ohjeistukset ovat tärkeä tuki perehdytyksessä ja jokapäiväisessä työskentelyssä.

2 Tutkimuskysymys

Hallintotuomioistuinten toimintaa ohjaavat tietyt lainsäädännöt ja oikeudelliset periaatteet. Helsingin hallinto-oikeuden on suunniteltava ja kehitettävä toimintatapojansa sellaisiksi, etteivät ne laiminlyö tai riskeeraa näiden lakien tai periaatteiden toteutumista. Opinnäytetyöraportin tarkoituksena onkin selvittää hallinto-oikeuden toimintaa ohjaava lainsäädäntö ja oikeudelliset periaatteet. Opinnäytetyöraportin liitteenä olevan esivalmisteluoppaan tarkoituksena on koota Helsingin hallinto-oikeuden kanslian ulkomaalaistiimin työskentelyä ohjaavat ohjeistukset ja näin varmistaa näiden lakien ja periaatteiden toteutuminen käytännön hallintoprosessissa. Esivalmisteluopas rajataan koskemaan erityisesti ulkomaalaisasioita käsittelevän tiimin lainkäyttösihteereiden työskentelyä tukevia ohjeistuksia, sillä kirjoittaja itse työskentelee kyseisessä tiimissä. Toimintatavat saattavat myös erota tiimistä riippuen.

Tarkoituksena on luoda toiminnallinen opinnäytetyö Helsingin hallinto-oikeudelle. Opinnäytetyöraportissa hyödynnetään lainopillista tutkimusmenetelmää. Lainoppi, eli oikeusdogmatiikka tutkii voimassa olevaa oikeutta sekä tulkitsee oikeusnormeja ja niiden merkityssisältöä. Lainopin tehtävänä on tutkia sitä, mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä ilmenevällä materiaalilla on.² Lainopin tutkimusmetodeihin kuuluu vahvasti myös lainsäädännön etusija-järjestyksen sekä oikeuslähteopin tulkitseminen ja hyödyntäminen.³

Opinnäytetyöhön valittu lainopillinen tutkimusmenetelmä ohjaa lukijaa ymmärtämään hallintoprosessia koskevan lainsäädännön merkityksen oikeuskirjallisuutta tukena käyttäen. Hallintoprosessia ohjaava lainsäädäntö ja periaatteet selvitetään lainsäädännön ja niiden esitöiden lisäksi oikeuskirjallisuuden ja tieteellisten artikkeleiden avulla. Tietoperustassa kerrottua täsmennetään myös oikeustapausten avulla. Esivalmisteluoppaassa on hyödynnetty kirjoittajan omien muistiinpanojen ja ohjeistuksien lisäksi muita Helsingin hallinto-oikeuden sisäisiä ohjeistuksia sekä lainsäädäntöä.

2.1 Opinnäytetyön tarkoitus

Opinnäytetyöraportin tarkoituksena on esitellä toimeksiantaja Helsingin hallinto-oikeus, sen erityispiirteet sekä sen toimintaa ohjaavat lainsäädännöt ja oikeudelliset periaatteet. Raportissa esitellään myös kanslian toimintaa, sen roolia valitusasioiden käsittelyssä Helsingin hallinto-oikeudessa, sekä kanslian ulkomaalaisasioiden esivalmisteluun vaikuttavia oikeusperusteita.

² Hirvonen 2011, 21-23.

³ Op.cit., 40-41.

Helsingin hallinto-oikeuden ulkomaalaistiimin esivalmistelun lainmukaisuuden varmistamiseksi luodaan esivalmisteluopas, johon kirjataan kaikki ulkomaalaisasioita käsittelevän lainkäyttösihteerin työskentelyn kannalta olennaiset ohjeistukset. Samalla käytöstä poistetaan ulkomaalaistiimille tarkoitetut puutteelliset ja vanhentuneet ohjeistukset. Ohjeistukset muuttuvat esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden sisällä tapahtuvien toimintamallien muuttuessa tai lainsäädännön uudistuessa. On erityisen tärkeää, että ohjeistuksetkin ovat viivytyksettä päivitettävissä ja ajantasaisia.

Ulkomaalaistiimillä on esimerkiksi käytössään vanhentuneita ohjeistuksia, jotka pätevät aikaan ennen uutta sähköistä asianhallintajärjestelmää. Oikeusministeriön hallinto- ja erityistuumioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentaatiohallintajärjestelmän kehittämishankkeen myötä myös Helsingin hallinto-oikeus otti käyttöön sähköisen asianhallintajärjestelmän HAIPA:n 5.5.2020. Ulkomaalaistiimin työskentelyyn migraatio vaikutti käytännössä suuremmin vasta syyskuusta 2020 alkaen, jolloin Maahanmuuttovirasto integroi järjestelmänsä HAIPA:an. Uusi sähköinen asianhallintajärjestelmä poistaa asian käsittelystä paperiset asiakirjat ja mahdollistaa sähköisen yhteistyön asianosaisten kanssa. ⁴

Ulkomaalaistiimin ohjeistukset ovat vaatineet päivitystä myös ulkomaalaislain viimeaikaisten muutosten myötä. Laki ulkomaalaislain eräiden säännösten kumoamisesta (737/2021) kumosi 1.8.2021 alkaen ulkomaalaislain (301/2004) turvapaikanhakijalle turvapaikkapuhuttelussa annettavaa oikeusapua koskevan säännöksen ja päätöksien valitusaikaa koskevat säännökset. Muutoksen tarkoitus on vahvistaa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Lainsäädännön muutos vaikutti ulkomaalaistiimin työskentelyyn, sillä nykyisin valitusajat viranomaisen päätöksistä ovat samat kuin muissakin hallinto-oikeudellisissa asioissa. Myös oikeusapupalkkioiden maksatus muuttui niin, että yksityiselle avustajalle ei enää makseta asiakohtaisia palkkioita, vaan tarpeellisten toimenpiteiden mukainen tuntiperusteinen korvaus. ⁵

Esivalmisteluoppaan tarkoitus on minimoida esivalmistelun lainmukaisuuteen liittyvät riskit. Riskejä voi esiintyä, mikäli lainkäyttösihteerillä ei ole tiedossaan esivalmistelua ohjaava lainsäädäntö, sen noudattamista laiminlyödään, tai lainsäädäntöä sovelletaan käytännössä väärin. Tuomioistuintoiminnan lainmukaisuuden varmistamisella on perustuslaillinen tarve, sillä PL 21 §:n 1 momentin mukaan 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. Kattava esivalmisteluopas edistää myös viivytyksetöntä käsittelyä, sillä ohjeistukset ovat helposti saatavilla.

⁴ Oikeusministeriö 2016, OM004:00/2016.

⁵ HE 247/2020 vp, 1-11.

2.2 Opinnäytetyön tavoitteet

Opinnäytetyön tavoitteena on luoda käytännönläheinen, kattava sekä selkeä esivalmisteluopas ulkomaalaisasioihin. Tärkeimpänä tavoitteena onkin, että esivalmisteluoppaasta on käytännöllinen hyöty ulkomaalaisasioiden esivalmisteluun. Oppaasta on tavoitteena saada niin yksityiskohtainen, että se yhdenmukaistaa tiimin toimintatapoja, jotka tällä hetkellä saattavat hieman erota riippuen lainkäyttösihteeristä.

Esivalmisteluopas on tarkoitettu ensisijaisesti kanslian ulkomaalaisasioita käsitteleville lainkäyttösihteereille. Opas on tarkoitettu tueksi jo kokeneempien sihteerien jokapäiväiseen työhön, mutta myös osana uusien työntekijöiden perehdytystä. Lainkäyttösihteerin vastuulle kuuluu paljon erilaisia työtehtäviä, jonka takia on tärkeää, että ohjeistukset on vaivatta luettavissa yhdestä tiedostosta. Oppaan tarkoitus on myös olla tiedoksi muille Helsingin hallinto-oikeuden henkilöstöryhmille, minkä tavoitteena on osaltaan edesauttaa eri henkilöstöryhmien ja kanslian ulkomaalaistiimin välistä yhteistyötä.

3 Esivalmisteluopas ulkomaalaistiimille

Opinnäytetyön liitteenä on ulkomaalaisasioiden esivalmisteluopas. Toimeksianto esivalmisteluoppaan luomiseen on saatu Helsingin hallinto-oikeudelta, jossa kirjoittaja työskentelee tällä hetkellä lainkäyttösihteerinä. Koska kirjoittaja työskentelee kanslian ulkomaalaistiimissä, kohdistuu esivalmisteluopas juuri ulkomaalaistiimin esivalmistelua tukevaksi. Liite on salainen, sillä se on Helsingin hallinto-oikeuden käyttöön suunniteltu ja sen toimintamalleja tukeva sisäinen ohjeistus. Tarkoituksena on luoda opas, johon kirjataan kaikki ulkomaalaisasioiden esivalmistelun kannalta olennainen tieto. Opas on sähköinen, jolloin sitä on mahdollista muokata ohjeistusten tai toimintamallien muuttuessa. Lainsäädännön, tuomioistuinviraston tai Helsingin hallinto-oikeuden omien toimintamallien päivittyminen voi aiheuttaa esivalmisteluun muutoksia, joten esivalmisteluopasta on saatava muokattua vaivatta.

Helsingin hallinto-oikeuden kansliahenkilöstön työtehtävät ovat monipuolisia, joten on ensiarvoisen tärkeää, että ohjeistukset näihin on helposti saatavilla. Osaan kansliahenkilöstön työtehtäviin ei tällä hetkellä ole ollenkaan kirjallista ohjetta. Osa nykyisistä ohjeista on lainsäädännön muutoksen tai uuden asianhallintajärjestelmän myötä vanhentuneita tai puutteellisia.

3.1 Esivalmisteluoppaan toteutus käytännössä

Esivalmisteluoppaan kirjoittaminen alkoi helmikuussa 2022, kun kirjoittaja keskusteli ulkomaalaistiimin esimiehen kanssa oppaan toteuttamisesta osana opinnäytetyötä. Ensimmäiseksi kirjoittaja loi alustavan sisällysluettelon, johon luetteli kaikki tiimiesimiehen kanssa keskustelun perusteella esivalmistelun kannalta tarpeelliset aihepiirit. Myöhemmän keskustelun myötä esivalmisteluoppaaseen lisättiin vielä ohjeistukset kanslian tehtäviin kuuluvista esivalmistelun jälkitöistä. Kirjoittaja hyödynsi ensisijaisesti esivalmisteluopasta kirjoittaessaan Helsingin hallinto-oikeuden sisäisiä ohjeistuksia sekä tiimin käytävissä olevia ulkomaalaisasioita koskevia ohjeistuksia. Kirjoittaja hyödynsi myös lainsäädäntöä: ulkomaalaislakia (301/2004), lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) sekä näiden lakien esitöitä. Koska kaikista työtehtävistä ei ole ohjeistuksia, hyödynnettiin myös oman työkokemuksen kautta saamaa tietoa ja kerättyjä ohjeistuksia.

Esivalmisteluoppaan oikeellisuus varmistettiin pyytämällä siitä palautetta ensimmäiseksi tiimiesimieheltä. Tiimiesimieheltä pyydettiin kommenttia oikeellisuuden lisäksi sen sisällöstä. Esimerkiksi, mikäli hänellä tuli mieleen harvinaisempia ohjeistuksia, jotka olisi hyvä lisätä oppaaseen. Esivalmisteluoppaan ensimmäinen versio valmistui maaliskuun alussa, jolloin se lähetettiin ulkomaalaistiimin esimiehelle arvioitavaksi ja kommentoitavaksi. Kommenttien perusteella opasta muokattiin ja siihen lisättiin ohjeistuksia. Huhtikuun alussa opas palautettiin vielä uudelleen tiimiesimiehelle kommentoitavaksi, jonka jälkeen se voitiin viimeistellä. Esivalmisteluopas lähetettiin myös lainkäytölle tiedoksi ja kommentoitavaksi, jotta varmistuttiin

sen lainmukaisuudesta. Lainkäytön kommenttien avulla voidaan myös kehittää ulkomaalaistien toimintatapoja lainkäytön työtä tukevaksi.

3.2 Esivalmisteluoppaan sisältö

Tässä alaluvussa kerrotaan pääpiirteittäin esivalmisteluoppaan sisällöstä. Tarkempaa kuvausta ei voida antaa, sillä opas on salainen. Esivalmisteluopas on noin 30 sivuinen, tiivis, mutta kattava kokonaisuus ulkomaalaisasioiden esivalmistelun kannalta olennaisesta tiedosta. Myöhemmin opinnäytetyöraportin tietoperustavaiheessa kerrotaan lisää ulkomaalaisasioiden esivalmisteluun vaikuttavista oikeusperusteista.

Oppaan ensimmäisen luku esittelee ulkomaalaisasioiden hallintoprosessin alun, eli valitusasian haltuunoton. Ensimmäisessä luvussa kerrotaan muun muassa lainsäädännössä annetuista valituksen muoto- ja sisältövaatimuksista. Toisessa luvussa kerrotaan prosessinedellytysten tarkastamisesta. Kolmas luku esittelee täydennyspyynnöt ja neljäs viranomaisille lähetettävät lausuntopyyntö. Viidennessä luvussa esitellään valittajan kuulemisvaiheeseen liittyvät ohjeistukset ja kuudennessa kerrotaan valitusasian siirrosta lainkäytön käsiteltäväksi. Seitsemäs luku käsittelee asiakirjojen tai päätösten käännätykseen liittyvän ohjeistuksen. Kahdeksas luku sisältää ohjeistukset muun muassa hallinto-oikeuteen tulevista asiakirja- ja tietopyynnöistä. Seuraavaksi esitellään kattavasti kanslian työtehtäviin kuuluvat valitusasian jälkityöt, eli antopäiväykseen ja päätöksen postitukseen liittyvät ohjeistukset. Jotta kaikki ulkomaalaisasioihin liittyvät ohjeistukset olisivat yhdessä tiedostossa, loppuun liitettiin vielä jo käytössä olevat päivitetty ohjeistukset avustajien palkkioiden maksatuksesta, oikeudenkäyntimaksuista sekä suullisen käsittelyn järjestämisestä.

4 Toimeksiantaja

Tämän opinnäytetyön toimeksiantaja on Helsingin hallinto-oikeus. Tässä luvussa esitellään hallintotuomioistuimia ja niiden toimintaa yleisesti, jonka jälkeen esitellään erityisesti toimeksiantaja Helsingin hallinto-oikeutta ja sen erityispiirteitä. Lopuksi kerrotaan kanslian lainkäyttösihteereiden työtehtävistä ja roolista valitusasioiden käsittelyssä Helsingin hallinto-oikeudessa.

4.1 Hallintotuomioistuimet

PL 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpänä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Riippumattomat tuomioistuimet jakautuvat kahteen päälinjaan: yleisiin tuomioistuihin ja yleisiin hallintotuomioistuihin. ⁶ PL 98 §:n mukaisesti yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet. Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet.

Tuomioistuinlain (673/2016) 4 luvun mukaan hallinto-oikeuksia ovat Helsingin-, Hämeenlinnan-, Itä-Suomen-, Pohjois-Suomen-, Turun-, Vaasan sekä Ahvenanmaan hallinto-oikeudet. Hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat sekä muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) tai muussa laissa. Asiat käsitellään ja ratkaistaan hallinto-oikeudessa istunnossa esittelystä. Hallinto-oikeuden puheenjohtajana toimii ylituomari tai lainoppinut hallinto-oikeustuomari.

HOL 8 §:n mukaan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeudet valvovat julkisen vallankäytön laillisuutta ja antavat yksityisille henkilöille ja yhteisöille oikeusturvaa ratkaisemalla hallintoviranomaisen päätöksistä tehdyt muutoksenhaut ja hallintoriita-asiat. ⁷ Kansalainen voi hakea hallintotuomioistuimelta muutosta hallintoviranomaisen hallintomenettelyssä antamaan päätökseen. Viranomaisella taas ei ole yleistä valitusoikeutta, mutta sitä kuullaan hallintoprosessissa pyytämällä asiassa lausuntoa. ⁸ HOL 36 §:n mukaan asia käsitellään hallintotuomioistuimessa kirjallisesti valituksen, valituksen kohteena olevan päätöksen ja muun oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Asiassa voidaan järjestää suullinen valmistelu, suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus.

PL 99 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttää korkein hallinto-oikeus. HOL 107 §:n mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen

⁶ Mäenpää 2019, 173.

⁷ Helsingin hallinto-oikeuden toimintakertomus 2020, 3.

⁸ Virolainen & Vuorenpää 2021, luku 1.2,1.

saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. 1.1.2020 voimaan tullut hallintoprosessilaki muutti sääntelyä liittyen muutoksenhakuun hallinto-oikeuden päätöksestä. Uuden sääntelyn mukaan lähtökohtana on, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta vain korkeimman hallinto-oikeuden myöntämällä valitusluvalla. Kumotun hallintolainkäyttölain (586/1996) lähtökohta oli, että hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa ilman valituslupaa.⁹ Muutos mahdollistaa korkeimman hallinto-oikeuden keskittymisen vaativiin oikeuskysymyksiin ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen. Tällöin korkein hallinto-oikeus ylintä tuomiovaltaa käyttävänä voi ohjata päätöksillään viranomaisten sekä hallinto-oikeuksien päätöksenteon lainmukaisuutta.¹⁰

Joissakin tapauksissa korkein hallinto-oikeus on ensimmäinen ja ainut muutoksenhakuaste. HOL 8 §:n erityissäännöksen mukaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat käsitellään suoraan korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Koska korkeimmalla hallinto-oikeudella on ylin tuomiovalta, on sen päätökset lopullisia sekä suoraan lainvoimaisia. Vain korkein hallinto-oikeus itse voi purkaa oman päätöksensä.¹¹

4.2 Helsingin hallinto-oikeus

Tuomioistuinlain (673/2016) 1 luvun 4 §:n mukaan tuomioistuimet vastaavat itse toimintansa järjestämisestä. Tarkemmat määräykset tuomioistuimen toiminnasta, lainkäyttö- ja hallintoasioiden käsittelystä ja muusta työskentelyn järjestämisestä annetaan työjärjestyksessä, jonka tuomioistuin hyväksyy. Helsingin hallinto-oikeuden työjärjestys on hyväksytty 18.12.2019. Työjärjestyksen mukaan Helsingin hallinto-oikeuden tehtävä on ratkaista vireille tulleet asiat laadukkaasti ja viivytyksettä. Henkilöstöryhmien osaamista on tarkoitus tukea suunnitelmallisella perehdyttämällä, koulutuksella sekä henkilöstökierrolla. Henkilöstön, tässä tapauksessa kanslian ulkomaalaistiimin, osaamista onkin tarkoituksena tukea tällä opinäytetyöllä. Työjärjestyksessä esitetään myös muun muassa Helsingin hallinto-oikeuden organisaatio ja henkilöstö sekä lainkäyttöasioiden käsittelyn järjestäminen.¹²

Toimeksiantaja Helsingin hallinto-oikeus on yksi alueellisista hallintotuomioistuimista. Helsingin hallinto-oikeutta johtaa ylituomari johtoryhmän avustuksella. Ylituomarina toimii opinnäytetyön kirjoittamisen hetkellä Ann-Mari Pitkäranta. Johtoryhmään kuuluvat osastonjohtajat sekä hallintopäällikkö. Hallintotoimiston johtajana toimii opinnäytetyön kirjoittamisen hetkellä hallintopäällikkö Riikka Asa. Hallinto-osastoon kuuluvat virastopalvelut, kirjaamo, arkisto, henkilöstö- ja taloushallinnon asiantuntijat, informaattikko sekä tiedottaja. Helsingin

⁹ HE 29/2018 vp, 1-15.

¹⁰ Mäenpää 2019, 181.

¹¹ Ibid.

¹² Helsingin hallinto-oikeuden työjärjestys 2019, 1-10.

hallinto-oikeuden lainkäyttöä hoitava henkilöstö jakautuu neljään osastoon, joissa kussakin osastossa on osaston puheenjohtajan lisäksi hallinto-oikeustuomareita, hallinto-oikeuden esittelijöitä sekä notaareita. Lainkäytön apuna toimii myös asiantuntijajäseniä esimerkiksi mielenterveys- ja lastensuojeluasioissa. Kansliassa valitusasioita esivalmistelevat lainkäyttösihteerit ja notaarit. ¹³

Tuomioistuinlain (673/2016) 4 luvun 4 §:n mukaisesti hallinto-oikeuden tuomiopiirinä on yksi tai useampi maakunta. Helsingin hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Uudenmaan kunnat. Tiettyjen asiaryhmien käsittely on voitu keskittää ratkaistavaksi vain yhdessä hallinto-oikeudessa. Helsingin hallinto-oikeus käsittelee kaikki arvonlisäveroa ja tulleja koskevat asiat. ¹⁴ Ennen päivämäärää 13.1.2017 myös kaikki turvapaikkoja koskevat asiat keskitettiin pelkästään Helsingin hallinto-oikeudelle. Laki ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta (16/2017) muutti toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytyväksi Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastuualueen perusteella. Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi turvapaikkoja käsittelevät nykyään myös Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeudet. ¹⁵

Helsingin hallinto-oikeuden erityispiirrettä valitusasioiden toimivaltaisena hallinto-oikeutena korostaa myös HOL 10 §:n 5 momentti, jonka mukaan, mikäli asiassa ei ole toimivaltaista hallinto-oikeutta, Helsingin hallinto-oikeus käsittelee sen. Samoin toimitaan myös hallintoriitaasioissa HOL 22 §:n 3 momentin mukaisesti.

4.3 Lainkäyttösihteerit Helsingin hallinto-oikeudessa

Vuonna 2020 toteutettu organisaatiouudistus muutti Helsingin hallinto-oikeuden organisatorakennetta. Seitsemän osaston organisaatio muuttui neljään lainkäyttöosastoon. Osastojen henkilöstömäärät kasvoivat ja osastojen väliset asiaryhmäjaot uudistuivat. Suuremmat lainkäyttöosastot ja niiden laajempi asiaryhmärakenne monipuolistavat tuomareiden sekä esittelijöiden ammattitaitoa ja minimoivat osastojen haavoittuvuutta. ¹⁶ Tuomareiden ja esittelijöiden osastoihin jakautumisesta päätettäessä huomioidaan osastoilla käsiteltävien asioiden määrä ja laatu sekä niiden edellyttämä asiantuntemus. Lainkäyttöosastojen esivalmistelu- ja jälkitöitä hoitaa kanslia. ¹⁷

Helsingin hallinto-oikeuden kansliassa työskentelee notaareita sekä lainkäyttösihteereitä. Kansliaa johtaa kansliaesimies ja hänen apunaan jokaisen tiimin oma tiimiesimies. Kanslia on jaettu neljään tiimiin käsiteltävien asiaryhmien perusteella. Kanslian lainkäyttösihteerit

¹³ Helsingin hallinto-oikeuden toimintakertomus 2020, 3.

¹⁴ Tietoa Helsingin hallinto-oikeudesta 2020.

¹⁵ HE 234/2016 vp, 1.

¹⁶ Helsingin hallinto-oikeuden toimintakertomus 2020, 6.

¹⁷ Helsingin hallinto-oikeuden työjärjestys 2019, 4.

hoitavat sen lainkäyttöosaston esivalmistelu- ja jälkityöt, jotka kuuluvat kyseisen tiimin hoitettaviin asiaryhmiin.¹⁸ Kirjoittaja itse työskentelee opinnäytetyötä kirjoittaessa Helsingin hallinto-oikeuden kanslian ulkomaalaistiimissä. Ulkomaalaisasioita tulee käsiteltäväksi Helsingin hallinto-oikeudelle selvästi eniten muihin asiaryhmiin verrattuna. Pelkästään ajalla 1.1.-28.2.2022 ulkomaalaisvalituksia on saapunut melkein kaksi kertaa enemmän, kun toiseksi eniten saapuneita sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita.¹⁹ Ulkomaalaistiimi käsittelee muun muassa valitukset Maahanmuuttoviraston oleskelulupa- ja turvapaikka-asioista.

Kansliaesimies sekä hallintopäällikkö ovat laatineet kanslian palvelukuvauksen, jossa esitetään kanslian rooli lainkäyttöasioiden esivalmistelussa, jälkitöissä sekä muissa lainkäyttöä tukevista työtehtävistä.²⁰ Lainkäyttösihteerin työtehtävät ovat monipuolisia ja tarkoituksena onkin osallistua koko valituksen prosessin vaiheisiin lainkäytön tukena. Lainkäyttösihteerin työ vaatiikin hyviä vuorovaikutus- ja viestintätaitoja.

Kanslian lainkäyttösihteerien tehtävänä on ottaa valitusasia haltuun ja tarkistaa, että edellytykset valitusprosessiin hallinto-oikeudessa täyttyvät. Lainkäyttösihteerin vastaa asian esivalmistelusta, jonka jälkeen asia on siirrettävä esittelijän käsiteltäväksi viivytyksettä. Esivalmisteluun kuuluu esimerkiksi asianosaisten kuuleminen sekä tarpeellisten selvitysten hankkiminen. Lainkäyttösihteerit järjestävät suullisia käsittelyjä lainkäyttöosastojen tukena, kirjaavat välitoimia sähköiseen asianhallintajärjestelmään, vastaavat asiaa koskeviin yhteydenottoihin ja tiedusteluihin ja huolehtivat mahdollisista käännöstilauksista. Erityisen kiireelliset asiaryhmät esivalmistelevat osastojen notaarit. Kun valitusprosessi on saatettu loppuun ja kokoonpano on antanut asiassa päätöksensä, lainkäyttösihteerin tehtävänä on viivytyksettä antaa päätökselle ratkaisupäivämäärä ja ratkaisunumero. Lainkäyttösihteerin on lähetettävä päätökset asianosaisille ja varmistettava, että mukana on oikeat muutoksenhakuohjeistukset. Lainkäyttösihteerin tehtäviin kuuluu myös oikeudenkäyntimaksujen laskutus ja oikeusapulas-kujen maksatuksen hoitaminen.²¹

¹⁸ Helsingin hallinto-oikeuden työjärjestys 2019, 6.

¹⁹ Helsingin hallinto-oikeuden tilastoja 2020.

²⁰ Helsingin hallinto-oikeuden työjärjestys 2019, 6.

²¹ Op.cit., 7-10.

5 Hallintoprosessia ohjaavat oikeusperusteet

Tässä luvussa esitellään koko hallintoprosessin järjestämistä ja päätöksentekoa ohjaavia oikeusperusteita. Esivalmisteluopas tehdään varmistamaan kanslian työtehtävien lainmukaisuus hallintoprosessissa. Hallintoprosessi on hallintotuomioistuimessa käsiteltävä oikeusturvajärjestely, jossa viranomaisen hallintopäätökseen kohdistuvan valituksen johdosta käsitellään hallintoasiaa tai muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevaa oikeusasiaa. Ominaista hallintoprosessille on viranomaisen päätöksen lainmukaisuuden tutkiminen kirjallisella menettelyllä. Kirjallista menettelyä voidaan kuitenkin joissakin harvoissa tapauksissa täydentää suullisella käsittelyllä.²² Hallintoprosessille on tyypillistä viranomaisen sekä asianosaisen myötävaikutus asian selvittämiseen. Osapuolten lisäksi myös tuomioistuimella on oma velvollisuutensa asian selvittämiseen, jonka vuoksi etenkin esivalmistelun oikeaoppinen järjestäminen on tärkeää. Hallintotuomioistuimen on huolehdittava, että päätöksessä huomioidaan osapuolten vaatimukset eikä ylitetä valituksenalaisesta päätöksestä määräytyvää oikeusriidan kohdetta.²³

Hallintotuomioistuimen käsittelyllä ja päätöksenteolla tulee olla oikeudellisia perusteita, jotka muodostuvat hallintoprosessissa käytettävistä oikeuslähteistä. Tällaisia oikeuslähteitä hallintoprosessissa ovat hallintotuomioistuimen toimintaa ohjaavat oikeudelliset normit, oikeudelliset periaatteet sekä oikeuskäytäntö. Kansallisten oikeuslähteiden lisäksi on myös huomioitava kansainväliset sopimukset, eurooppaoikeus sekä EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö merkityksellisinä oikeuslähteinä. Oikeuslähteitä sovellettaessa, on tärkeää ymmärtää oikeuslähteiden hierarkkiset erot ja etusijajärjestys.²⁴

5.1 Hallintoprosessiin vaikuttavat kansainväliset sopimukset

Hallintotuomioistuinten päätöksissä voidaan soveltaa kansainvälisiä sopimuksia, esimerkiksi oikeudenkäyntimenettelyn vaatimuksia sisältävää Euroopan ihmisoikeussopimusta (63/1999, myöh. EIS) sekä kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta. Hallinto-oikeuden päätösten kannalta merkityksellisiä kansainvälisiä sopimuksia voivat olla myös Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus, Kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus, Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, Pakolaisen oikeusasema koskevat sopimukset, Maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemista koskeva yleissopimus, Århusin yleissopimus sekä Maailman postiliiton yleissopimus.²⁵

²² Virolainen & Vuorenperä 2021, luku 1.2,1.

²³ Saukko 2020, 340.

²⁴ Mäenpää 2021, luku 2.2,1.

²⁵ Op.cit., luku 5.2,2.

Keskeisin hallintotuomioistuimen toimintaan ja esivalmisteluun vaikuttava kansainvälinen sopimus, EIS, suojaa hallintopäätöksenteon kohdetta takaamalla oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. EIS 6 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 rikossyyttestä. EIS 13 artikla myös takaa oikeuden tehokkaaseen oikeussuojakeinoon jokaiselle, jonka sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, siinäkin tapauksessa, että loukkaukset ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.²⁶ Kattava ja sisällöllisesti oikea esivalmisteluopas suojaa valittajan oikeusturvaa varmistamalla lainmukaisen hallintoprosessin.

5.2 Eurooppaoikeuden suuri merkitys kansallisessa hallintoprosessissa

Eurooppaoikeudelliset perusteet määritellään erityisesti Euroopan unionin perussopimuksissa (SEU ja SEUT) ja Euroopan ihmisoikeussopimusta täydentävässä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Myös Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä on suuri merkitys eurooppaoikeudellisten perusteiden muovaantumisessa. Euroopan unionin oikeuden soveltaminen ja toimeenpano kuuluvat kansallisten viranomaisten tehtäviin. Unionin oikeus vaikuttaakin monilta osin hallintoviranomaisten sekä hallintotuomioistuinten päätöksiin ja esivalmistelun järjestämiseen.²⁷

Kansallisia ja eurooppaoikeudellisia oikeuslähteitä sovellettaessa on otettava huomioon oikeuslähteiden välinen etusijajärjestys. Oikeuslähteiden välistä painoarvoa on täsmennetty erityisesti eurooppalaisten tuomioistuinten oikeuskäytännössä. Euroopan unionin oikeudella on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. EU-oikeuden etusija tarkoittaa sitä, että jäsenvaltion kansallisen oikeuden ollessa ristiriidassa EU:n oikeuslähteiden kanssa, saa EU-oikeus etusijan. Hallintotuomioistuin ei siis saa soveltaa päätöksenteossään lainsäädäntöä, joka on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.²⁸

Hyvän hallinnon perusteet määritellään merkittävimmin EU:n perusoikeuskirjassa. EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan peruskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjan 41 artikla määrittää hallintomenettelyn laadulliset vähittäisvaatimukset. 41 artikla määrittää oikeuden hyvään hallintoon turvaamalla jokaiselle oikeuden siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Jokaisella on

²⁶ Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999, 9-13.

²⁷ Mäenpää 2011, 35-37.

²⁸ Op.cit., 143-144.

erityisesti oikeus tulla kuulluksi, jokaisella on oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin sekä hallintoelimillä on velvollisuus perustella päätöksestä.²⁹

Myös perusoikeuskirjan 47 artikla takaa hyvän hallinnon vaatimusta turvaamalla tehokkaat oikeussuojakeinot. Artiklan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu.³⁰

Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä on ollut suuri merkitys eurooppaoikeudellisten perusteiden muovaantumisessa koskemaan hallintotuomioistuinten toimintaa. Kansallisilla hallintotuomioistuimilla on päävastuu EU-oikeuden turvaamisen oikeusturvan käytännön toteuttamisessa. Yksityinen ihminen voi saattaa yksittäisen asian kansallisen hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, mikäli katsoo viranomaisen rikkoneen EU-oikeutta. Kansalliseen hallintotuomioistuimen päätökseen ei kuitenkaan voi hakea muutosta Euroopan unionin tuomioistuimelta. Hallintotuomioistuimen toiminnasta ja päätöksestä on kuitenkin mahdollisuus hakea ennakkoratkaisua.³¹

Asiat, jotka liittyvät Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määriteltyjen oikeuksien rikkomiseen, voidaan kansallisen hallintotuomioistuimen jälkeen tarvittaessa saattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi. EIS 34 artiklan mukaan tuomioistuin voi ottaa vastaan valituksia, joissa yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä väittää jonkun korkeista sopimuspuolista loukanneen heidän yleissopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa tunnustettuja oikeuksiaan. Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan voi muuttaa tai kumota annettua päätöstä, vaan sillä on mahdollisuus antaa kantansa valtion sopimusvelvoitteiden rikkomiseen.³²

5.3 Valtiosääntöoikeudelliset perusteet hallintoprosessin perustana

Suomen perustuslailla (731/1999) on etusija muuhun kansalliseen lainsäädäntöön nähden. PL 106 §:n mukaan, mikäli tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. PL 107 §:n mukaisesti, mikäli asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hallintotuomioistuin ei siis saa soveltaa

²⁹ Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02); Mäenpää 2011, 313-314.

³⁰ Op.cit., 321.

³¹ Mäenpää 2011, 27.

³² Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999, 20; Mäenpää 2011, 412.

päätöksenteossaan tai esivalmistelun järjestämisessä säännöstä, joka on ilmeisen ristiriidassa perustuslaissa säänneltyjen perusoikeuksien kanssa.³³

PL sisältää muun muassa hallintomenettelyä ja hallintotuomioistuinten toimintaan vaikuttavia säännöksiä, jotka turvaavat jokaisen kansalaisen perusoikeuksia. Tällaisia perusoikeuksia ovat esimerkiksi PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännös, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. PL 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on myös oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. PL 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asioidessaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla.

Hallintotuomioistuimen toimintaan vaikuttava tärkein perusoikeus on kuitenkin oikeusturvasäännös PL 21 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.³⁴ Oikeusturvasäännöksen nähdään turvaavan esisijaisesti hallintoprosessin asianosaisen oikeuksia, sillä viranomaisella ei nähdä olevan vastaavia omia oikeussuojaperusteita. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei viranomaisella hallintoprosessissa ole minkäänlaisia oikeuksia. Viranomaisen oikeudet perustuvat ennemminkin hallintoprosessilain säännöksiin.³⁵

PL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallintotuomioistuimen on siis osana julkista valtaa järjestettävä toimintansa niin, ettei se loukkaa perusoikeutena turvattua oikeusturvaa. Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta tehdyn hallituksen esityksen mukaan oikeusturvasäännöksen tarkoituksena ei ole olla tyhjentävä. Säännökseen liittyy myös muun muassa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon käsitteisiin kuuluvia oikeuksia saada julkisen vallan kustannuksella oikeudellista apua sekä oikeus itse valita oikeusavustajansa.³⁶ Oikeusturvaan voidaan myös säätää lailla vähäisiä poikkeuksia. Esimerkiksi hallintoprosessissa tällainen tilanne voi esiintyä, kun oikeusturvan takeet voidaan täyttää oikaisuvaatimusmenettelyllä, eikä päätöstä ole tarvetta suoraan antaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.³⁷

³³ Mäenpää 2021, 5.2,4.

³⁴ Kulla & Salminen 2021, 41.

³⁵ Saukko 2020, 330.

³⁶ HE 309/1993 vp, 74.

³⁷ Mäenpää 2021, 5.2,4.

5.4 Hallintoprosessin keskeinen lainsäädäntö

Asioiden käsittelyyn hallintotuomioistuimissa sovelletaan 1.1.2020 voimaan tullutta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019). HOL 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan oikeudenkäynnissä yleisissä hallintotuomioistuimissa, joita ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet, mukaan lukien Ahvenanmaan hallintotuomioistuin. HOL 1 §:n mukaan laissa säädetään oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista hallintoasiaa ja muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevassa oikeudenkäynnissä. HOL 3 §:n mukaan, mikäli jossakin muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta. HOL:n tarkoituksena onkin olla yleislaki, jossa säädetään keskeisimmät hallintoprosessin menettelymuodot.³⁸

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) syrjäytti vanhan hallintolainkäyttölain (586/1996). Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi tehdyn hallituksen esityksen mukaan uuden hallintoprosessilain tarkoituksena oli säätää hallintoasioista koskevasta oikeudenkäynnistä vanhaa hallintoprosessilakia täsmällisemmin. Uuden lain mukaan hallintopäätöksestä on mahdollista valittaa hallintotuomioistuimeen päätöksentekijän organisatorisesta asemasta huolimatta. Hallintotuomioistuimille myös annetaan toimivalta antaa väliaikaisia määräyksiä hallintolainkäyttöasioissa ja hallintopäätökset voidaan nykyään antaa tiedoksi useammin tavallisena tiedoksiantona.³⁹

Hallituksen esityksen mukaan uusi hallintoprosessilaki mahdollistaa suullisen valmistelun, tarkastuksen tekemisen sekä eri hallinto-oikeuksissa vireillä olevien asiakokonaisuuksien yhdistämisen. Lakiin sisällytettiin myös itsekriminalisointisuoja sekä uuden lisäselvityksen toimittamiseen asetettua määräaika koskevat säännökset. Tärkein muutos hallituksen esityksen mukaan on sääntely hallinto-oikeuden päätöksen muutoksenhausta. Uuden lain mukaan käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa edellyttäisi valituslupaa. Samoin myös hallintopäätöksen tehneelle viranomaiselle annettiin oikeus muutoksenhakuun hallinto-oikeuden päätöksestä.⁴⁰

Pikkujämsä artikkelissaan *Rooliperiaatteista hallintoprosessissa* tarkastelee muun muassa yksityisen asianosaisen, päätöksen tehneen viranomaisen sekä hallintotuomioistuimen välistä roolijakoa hallintoprosessissa 1.1.2020 voimaan tulleen uuden hallintoprosessilain näkökulmasta. Artikkelin mukaan uuden hallintoprosessilain myötä voidaan nähdä asianosaisen myötävaikuttamisen korostuminen hallintoprosessissa, mutta myös viranomaisen roolin vahvistuminen oikeudenkäynnin osapuolena. Hallintoprosessin osapuolten rooliperiaatteiden vahvistuksessa, korostuu hallintotuomioistuimen velvollisuus HOL 35 §:n mukaiseen prosessinjohtoon.⁴¹

³⁸ Koivuluoma ym. 2020, 89.

³⁹ HE 29/2018 vp, 1.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Pikkujämsä 2021, 528-555.

Uuden hallintoprosessin tarkoituksena on myös korostaa entistä paremmin hallintuomioistuimen velvollisuutta asian selvittämiseen. Hallituksen esityksen mukaan hallinnon lainalaisuuden, oikeussuojan vaatimuksen sekä hallintoasioiden indispositiivisuuden vuoksi päätökseen vaikuttavien tosiseikosten selvitys ei voi jäädä pelkästään osapuolten varaan. Hallintoprosessilakiin onkin otettu tätä koskeva säännös 37 §, jonka mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi.⁴² Tuomioistuimen selvitysvelvollisuus korostuu etenkin, kun osapuolena on yksityinen asianosainen, joka voidaan nähdä olevan viranomaista heikommassa asemassa tai kun päätöksellä on suuri vaikutus asianosaisen oikeusturvaan. Selvitysvelvollisuus voidaan taas nähdä suppeampana esimerkiksi kunnallisvalitus- tai hallintoriita-asioissa.⁴³

Muita hallintoprosessissa, esimerkiksi esivalmistelussa, huomioon otettavia lakeja ovat oikeudenkäynnin julkisuudesta sääntelevä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettu laki (381/2007), hallintotuomioistuimessa käytettävästä kielestä sääntelevä kielilaki (423/2003), viittomakielilaki (359/2015), saamen kielilaki (1086/2003). Hallintotuomioistuimet myös joiltakin yksittäisten viittaussäännösten avulla soveltavat oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Esimerkiksi HOL 5 §:n 3 momentin mukaan tuomarin esteellisyyserusteet määräytyvät oikeudenkäymiskaaren mukaisesti.⁴⁴

5.5 Hallintolain hyvän hallinnon perusteet

Hallintotuomioistuimen toiminnassa myös hallintolain (434/2003, myöh. HL) tunteminen on keskeistä. Lain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Lakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan valtion viranomaisissa, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lakia sovelletaan myös valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

HL 4 §:n 1 momentin mukaan hallintolakia ei sovelleta lainkäyttöön. Tämä rajaa sääntelyn ulkopuolelle kaikki yleiset tuomioistuimet, hallintotuomioistuimet sekä erikoistuomioistuimet.

⁴⁵ Hallinto-oikeuden lainkäyttötyössä on kuitenkin tärkeää osata tulkita hallintolakia, jotta voidaan arvioida tarvittaessa valituksenalaisen päätöksen perusteena olevan hallintomenettelyn lainmukaisuutta. Hallintomenettelyllä tarkoitetaan hallintoasian käsittelyä

⁴² HE 29/2018 vp, 103-104; Pikkujämsä 2021, 544.

⁴³ Pikkujämsä 2021, 544.

⁴⁴ Mäenpää 2021, 5.2.5.

⁴⁵ Kulla & Salminen 2021, 87.

viranomaisessa.⁴⁶ HL:n tunteminen on tärkeää myös hallintotuomioistuimessa tehtävien hallintoratkaisujen vuoksi. Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta tehdyn hallituksen esityksen mukaan hallintoasioita ovat kaikki viranomaisen hallinnolliset ratkaisut, kuten nimenomainen hallintopäätös, esitys, lausunto tai suunnitelman hyväksyminen. Hallintoasia voi kuitenkin olla myös viraston sisäinen asia, kuten sen ohjesääntöjen, työjärjestyksen tai muun yleisohjeen antaminen.⁴⁷

HL:n 2 luku sääntelee hyvän hallinnon perusteet. Hyvän hallinnon perusteita sovelletaan hallintomenettelyn lisäksi myös kaikenlaiseen hallintotoimintaan. HL:n 2 luvun soveltamisalaan kuuluu myös julkisen vallan käyttö.⁴⁸ Hyvän hallinnon perusteiden tunteminen on erityisen tärkeää hallinto-oikeuden asiakaspalvelutilanteissa. Hallinto-oikeuden kirjaamossa asiakaspalvelutilanteen ovat pääosassa, mutta myös kanslia ja ajoittain lainkäyttö kohtaavat työssään asiakaspalvelutilanteita. Helsingin hallinto-oikeuden kanslian lainkäyttösihteerin työtehtäviin kuuluvat muun muassa käsittelyaikatiedusteluihin ja asiakirjapyyntöihin vastaaminen.

Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta tehdyn hallituksen esityksen mukaan HL 2 luvun tarkoituksena on säännellä hyvää hallintoa koskevat perussäännökset. Hyvän hallinnon perusteiden on tarkoitus asettaa viranomaisille laadulliset vähimmäisvaatimukset toimintansa järjestämiseen.⁴⁹ HL 6 § sääntelee hallinnolle sisällöllisiä vaatimuksia. Sen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. HL 6 §:n suojaamat oikeusperiaatteet ovat siis: yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuusperiaate, puolueettomuus- eli objektiivisuusperiaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojan periaate. Listausta ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan osa perusteista on tarkoituksella jätetty säänneltäväksi muualla lainsäädännössä.⁵⁰

Muut HL 2 luvun hyvän hallinnon perusteet säännellään lain pykälissä 7-10. 7 §:ssä säännellään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Lain mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintotuomioistuimen on turvattava palvelujensa saatavuus ja varmistuttava siitä, että asioinnin järjestämisessä huomioidaan asioivan tarpeet. HL 8 §:ssä säännellään neuvonnasta. Lain mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian

⁴⁶ Niemivuo ym. 2010, 90.

⁴⁷ HE 72/2002 vp, 49.

⁴⁸ Kulla & Salminen 2021, 83.

⁴⁹ HE 72/2002 vp, 59.

⁵⁰ Kulla & Salminen 2021, 109-134.

hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Ja jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Hallintotuomioistuimella on neuvontavollisuus erityisesti välittömästi hallintoasian hoitamiseen liittyvissä kysymyksissä.⁵¹

HL 9 §:ssä säännellään hyvän kielenkäytön vaatimuksesta. Lain mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hallintotuomioistuimen on toiminnassaan käytettävä hyvää kieltä palvellessaan asioivaa suullisesti taikka kirjallisesti. Päätökset, tiedotteet sekä muut asiakirjat on muodostettava hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. HL 10 §:ssä säännellään viranomaisen yhteistyöstä. Lain mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisen välistä yhteistyötä. Hallintotuomioistuimella on yhteistyövelvoite muiden viranomaisten kanssa ja näin edistää hallinnon toimivuutta.⁵²

5.6 Kansallinen oikeuskäytäntö relevanttina oikeusperusteena hallintoprosessissa

Kuten edellä kerrotaan, eurooppalainen oikeuskäytäntö on merkityksellinen oikeusperuste hallintotuomioistuimen päätöksenteossa. EU-tuomioistuimen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön suuri merkitys on johtanut myös kansallisen oikeuskäytännön ja ennakkopäätösten merkityksen kasvuun relevanttina oikeuslähteenä hallintoprosessissa.⁵³ Hallintoprosessin kannalta merkityksellistä oikeuskäytäntöä voivat olla esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut. Tärkeimpänä kansallisena hallintotuomioistuinta koskevana oikeuskäytäntönä pidetään korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttöpäätöksiä.⁵⁴ Korkein hallinto-oikeus julkaisee vuosittain vuosikirjassaan merkittävimpien päätöstensä ratkaisuselosteet. Merkittävimpiä päätöksiä ovat sellaiset, joilla on lain soveltamiselle, muulle samantapaiselle tapaukselle tai yleisesti merkitystä. Vuosikirjassa julkaistaan noin kaksisataa ratkaisua suomeksi tai ruotsiksi.⁵⁵

Lähtökohtana kuitenkin on, että kansallisen oikeuskäytännön ratkaisua ei voida pitää prejudikaattina, eli viranomaisen päätöksentekoa oikeudellisesti sitovana. Oikeuskäytännöstä poikkeaminen ei johda virkavirheeseen tai anna perustetta päätöksen kumoamiselle, ellei päätöstä voida pitää selvästi lainvastaisena. Oikeuskäytännöllä on kuitenkin tärkeä hallintoa

⁵¹ Kulla & Salminen 2021, 134-139.

⁵² Op.cit., 145-147.

⁵³ Mäenpää 2021, 5.2.6.

⁵⁴ Mäenpää 2017, 181.

⁵⁵ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökset 2020.

ohjaava rooli. Erityisesti ennakkopäätösperusteella myönnetty valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vahvistaa hallinto-oikeuden päätösten merkitystä.⁵⁶

5.7 Hallintoprosessin keskeiset oikeusperiaatteet

Hallintotuomioistuinten oikeussuojajärjestelmä perustuu oikeussääntöjen lisäksi hallintoprosessuaalisiin oikeusperiaatteisiin. Oikeussääntöihin verrattuna oikeusperiaatteet ovat joustavampia ja niitä onkin määritelty lainsäädännön lisäksi oikeuskäytännön ja lainopin avulla. Hallintoprosessiin muodostuneiden oikeusperiaatteiden taustalla on usein myös hallintotuomioistuinten menettelyssä muodostuneet vaatimukset.⁵⁷ Hallintotuomioistuinten prosessiperiaatteiden tehtävänä on määritellä oikeudenkäynnin osapuolten toimimisvelvollisuuksia, oikeudenkäynnin kulkua sekä menettelyllistä vastuuta. Hallintoprosessiin kuuluvat keskeisimmät periaatteet voidaan jakaa kuuteen ryhmään.⁵⁸

Listan kahden ensimmäisen periaateparin sisältö määräytyy kahden vastakkaisen periaatteen yhteensovittamisesta ja punnitsemisesta. Ensimmäinen periaatepari on virallisperiaate ja määräämisperiaate. Virallisperiaate tarkoittaa sitä, että hallintotuomioistuimilla on velvollisuus huolehtia oikeudenkäynnin kohteena olevan asian selvityksestä ja oikeusturvan toteutumisesta. Määräämisperiaate taas painottaa asianosaisen merkitystä asian käsittelyssä. Asianosaisen panostuksesta riippuu, tuleeko asia vireille hallintotuomioistuimelle, missä laajuudessa ja millä perusteilla.⁵⁹ Vaikka 1.1.2020 voimaan tulleen uuden hallintoprosessilain nähdään vahvistavan määräämisperiaatetta aikaisempaan hallintoprosessilakiin verrattuna, on virallisperiaatteella edelleen merkityksellinen rooli. Määräämisperiaatteella nähdään olevan tärkeä rooli hallintoprosessia vireille pantaessa, kun taas virallisperiaate korostuu asian selvittämisessä.⁶⁰

Toisen periaateparin muodostaa tutkimusperiaate ja käsittelyperiaate. Tutkimusperiaate tarkoittaa hallintotuomioistuimen velvollisuutta omatomaisesti hankkia asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset. Selvityksien hankkimisesta on huolehdittava heti esivalmistelussa kuulemisvaiheessa tai tarvittaessa täydennyspyynnöllä. Käsittelyperiaate taas tarkoittaa oikeudenkäynnin kohteena olevien osapuolten velvollisuutta itse esittää tarvittavat selvitykset. Hallintotuomioistuimen vastuulla on viimekädessä huolehtia näiden kahden periaatteen yhdistämisestä ja selvitysvastuun jakautumisesta hallintoprosessissa.⁶¹

⁵⁶ Mäenpää 2017, 181-182.

⁵⁷ Op.cit., 143.

⁵⁸ Mäenpää 2021, 5.7,4.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Mäenpää 2019, 137; Pikkujämsä 2021, 542-543.

⁶¹ Mäenpää 2021, 5.7,4.

Periaatteet 3-5 liittyvät hallintoprosessissa menettelyn asianmukaisuuteen ja asian selvittämiseen. Kolmas periaatepari on kontradiktorinen periaate ja tasapuolisuusperiaate. Kontradiktorinen periaate tarkoittaa, että oikeudenkäynnin osapuolilla on oltava tasapuoliset mahdollisuudet asian selvittämiseen tuomioistuimessa. Tasapuolisuusperiaate taas tarkoittaa, että hallintotuomioistuimen oikeudenkäynnin asianosaisten kohtelu on oltava yhdenvertaista. Neljäs periaate on aineellisen ja prosessuaalisen totuuden periaate. Aineellisen totuuden periaate edellyttää lainmukaisen ja sisällöllisesti oikean ratkaisun saamista. Ratkaisun tulee siis perustua oikean lain soveltamiseen ja riittäviin päätöksen perusteena oleviin selvityksiin. Prosessuaalinen totuuden periaate taas edellyttää hallintoprosessin menettelyllisten vaatimusten noudattamista.⁶²

Viides periaate on yleisprosessuaalinen periaate, jolla on tärkeä rooli myös yleisestä lainkäytöstä hiukan eroavassa hallintoprosessissa. Tällöinen yleisprosessuaalinen periaate on esimerkiksi virallisperiaate, joka edellyttää oikeudenkäyntiaineiston esittämistä välittömästi asiaa käsittelevässä tuomioistuimessa. Vastaanotettua selvitystä arvioidessa on noudatettava myös vapaan todistusharkinnan periaatetta, joka tarkoittaa, ettei selvityksen ja todisteiden esittämistapaa rajata.⁶³ Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 2018:52, oli kyse tilanteesta, jossa kansainvälistä suojelua seksuaaliseen suuntautumiseensa perusteella hakenut oli saanut hallinto-oikeudelta hylkäävän päätöksen, sillä se ei katsonut valittajan uskottavasti osoittaneen olevansa homoseksuaali. Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä oli arvioida valittajan toimittamien intiimien kuva- ja videoaineistojen hyväksyttävyyttä ja merkitystä näyttönä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei vapaan todistusharkinnan periaatteesta voi poiketa, kun valittaja on esittänyt aineiston oma-aloitteisesti.⁶⁴

Kuudennen periaatteen tarkoituksena on ohjata prosessisäännösten soveltamista ja hallintoprosessin johtamista yleisesti. Kuudes periaate on hallintoprosessuaalinen palveluperiaate. Periaatteen mukaan hallintotuomioistuimen velvollisuuksiin kuuluu johtaa hallintoprosessia tavalla, joka mahdollistaa prosessisääntöjen noudattamisen huomioimalla asianosaisten edellytykset. Tavoitteena onkin hallintoprosessin helppokäyttöisyys ja ymmärrettävyys, jolloin avustajien käyttäminen ei ole välttämättömyys. Periaatteen toteutumista edistää esimerkiksi hallintotuomioistuimen velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä, valituksen täydentämisen mahdollisuus ja mahdollisuus siirtää asia toimivaltaiselle tuomioistuimelle.⁶⁵

⁶² Mäenpää 2021, 5.7,4.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ KHO 2018:52.

⁶⁵ Mäenpää 2021, 5.7,4.

5.8 Muut hallintoprosessin oikeusperusteet

Hallintuomioistuinten toimintaan vaikuttavia oikeusperusteita voi olla muitakin, kun lainsäädäntö, oikeuskäytäntö ja prosessuaaliset periaatteet. Tällainen oikeusperuste voi olla esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjat, joita ovat komiteamietinnöt, muistiot ja hallituksen esitykset. Lainvalmisteluasiakirjoista voi usein löytää tietoa lainsäädännön tarkoituksesta, systemaattisista ratkaisuista taikka periaatteista. Lainvalmisteluasiakirjoilla on ohjaava merkitys, joka riippuu lain valmistelun laadusta, sen argumenteista sekä johdonmukaisuudesta.⁶⁶ Lainvalmisteluasiakirjoihin on viitattu esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2013:5. Ratkaisussa oli kyse tilanteesta, jossa Rajavartiolaitoksen viranomainen oli siirretty vaativuusluokaltaan ja palkkaukseltaan alempaan tehtävään. Hallinto-oikeus oli päätöksellään kumonnut siirtopäätöksen. Korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden päätöksen viitaten hallituksen esitykseen ja perustusvaliokunnan lausuntoihin.⁶⁷

Muu hallintoprosessiin vaikuttava oikeusperuste voi olla myös eduskunnan valiokuntakäsittelyissä valiokuntien antamat kannanotot. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnalla on suuri merkitys lakiesitysten eduskuntakäsittelyssä, jossa sen tehtävänä on arvioida lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten välistä suhdetta.⁶⁸ Perustuslakivaliokunnan kannanottoon on viitattu esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2014:144. Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus piti valtioneuvoston päätöstä perustuslain vastaisena viitaten perustuslakivaliokunnan puitelain säätämisen yhteydessä antamaan lausuntoon.⁶⁹

Oikeustiedettä ja oikeusvertailua pidetään oikeuslähteinä, joita viranomainen voi soveltaa täydentävästi. Hallintoprosessin päätöksenteossa useasti käytettävät, oikeustieteeseen perustuvat käsitteet, ovat välttämättömiä tunnistaa viranomaisen ratkaisutoiminnasta. Tällaisia käsitteitä ovat esimerkiksi asianosainen, oikeusvoima ja julkisen vallan käyttö. Maan tavalla oikeuslähteenä ei ole hallintotoiminnassa merkitystä. Toisaalta maan tapaan voidaan rinnastaa vakiintunut hallintokäytäntö, jota voidaan pitää hallintuomioistuinten oikeusperusteena. Vakiintuneen hallintokäytännön vaikutuskin on kuitenkin heikkoa, sillä sekään ei sivuuta lakia huolimatta siitä, että käytäntö olisi pitkäaikainen ja vakiintunut.⁷⁰

⁶⁶ Mäenpää 2017, 182.

⁶⁷ KHO 2013:5.

⁶⁸ Mäenpää 2017, 183.

⁶⁹ KHO 2014:144.

⁷⁰ Mäenpää 2017, 184-185.

6 Ulkomaalaisasioiden esivalmistelu

Kuten edellä on kerrottu, hallintotuomioistuinten toimintaa ohjaavat tietyt lainsäädännöt ja oikeudelliset periaatteet. Valitusmahdollisuus hallintoviranomaisen päätöksestä on tehokas oikeusturvakeino, jota tulee kunnioittaa minimoimalla oikeudellisten perusteiden laiminlyöntien syntyminen hallintoprosessissa.⁷¹ Hallintotuomioistuimen on varmistettava, että se järjestää toimintansa niin, ettei se riko näitä oikeudellisia perusteita. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin ylimpinä laillisuusvalvojina kuuluu PL 108-109 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Perusteiden mukainen toiminta turvataan esimerkiksi viraston sisäisillä ohjeistuksilla. Opin- näytetyön tarkoituksena on luoda esivalmisteluopas Helsingin hallinto-oikeuden ulkomaalais- tiimille, millä varmistetaan lain ja periaatteiden mukainen toiminta kanslian ulkomaalaistii- missä. Tässä luvussa esitellään esivalmistelua Helsingin hallinto-oikeudessa ja perehdytään pääpiirteittäin ulkomaalaisasioihin vaikuttaviin oikeusperusteisiin.

6.1 Esivalmisteluprosessi Helsingin hallinto-oikeudessa

Helsingin hallinto-oikeudessa asian esivalmistelu kuuluu kanslian lainkäyttösihteerin tehtäviin. Pääsäännön mukaan asia esivalmistellaan kansliassa omatoimisesti, kuitenkin esittelijää tar- vittaessa tukena käyttäen. Erityisen kiireelliset asiaryhmät esivalmistelevat osastojen notaa- rit. Esivalmisteluun kuuluu muun muassa prosessinedellytysten tarkistaminen, tarpeellisten täydennysten tai selvitysten pyytäminen asianosaisilta, viranomaiselta lausunnon pyytäminen ja valittajan kuuleminen. Kun asia on esivalmisteltu, se siirretään esittelijän käsiteltäväksi.⁷²

Asian käsittely Helsingin hallinto-oikeudessa alkaa asian vireillepanolla. Valituksen vireillepa- non edellytyksenä on vireille panijan asiavaltuus sekä asian kuuluminen hallintoprosessin soveltamisalaan. Asiavaltuutuksella tarkoitetaan oikeutta panna asia vireille. Valitusoikeu- desta hallinto-oikeuteen säännellään HOL 7 §:ssä, jonka mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Valituksenalaisen päätöksen tulee olla myös valituskelpoinen. HOL 6 §:n mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.⁷³

⁷¹ Mäenpää 2017, 413.

⁷² Helsingin hallinto-oikeuden työjärjestys 2019, 7-8.

⁷³ Mäenpää 2019, 199-213.

Valituksen tekemisestä hallinto-oikeuteen säännellään HOL 3 luvussa. Lain 13 §:n 2 momentin mukaan valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. HOL 14 §:n mukaan valitus on toimitettava valitusajassa toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle, jollei erikseen säädetä, että valitus toimitetaan viranomaiselle. Valituksen saapuminen toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle valitusajan sisällä on hallintoprosessin edellytys. Valitukselle on HOL 15 §:n myös asetettu sisältövaatimuksia. Valituksessa on lain mukaan ilmoitettava valituksen kohteena oleva päätös, vaatimukset ja vaatimusten perustelut. Valituksessa on myös ilmoitettava mihin valitusoikeus perustuu, mikäli päätös ei kohdistu valittajaan. Valituksessa on lisäksi ilmoitettava valittajan nimi ja yhteystiedot, mahdollisen valittajan laillisen edustajan tai asiamiehen yhteystiedot sekä postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää.⁷⁴

Mikäli Helsingin hallinto-oikeudelle toimitettu valitus ei noudata sille asetettuja sisältövaatimuksia, se on puutteellinen. HOL 40 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on varattava kirjelmän laatijalle tilaisuus kohtuullisessa määräajassa täydentää valitusta, jollei täydentäminen ole asian käsittelyn kannalta tarpeetonta. Mikäli toimitettu valitus on edelleen täydennyspyynnönkin jälkeen puutteellinen, valitus voidaan hallinto-oikeudessa HOL 81 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaisesti jättää tutkimatta.⁷⁵ HOL 42 § korostaa viranomaisen vastuuta antaa lausuntonsa valittajan esittämiin vaatimuksiin ja perusteluihin. Tämän perusteella voidaan nähdä hallintoprosessilain myös asettavan valittajalle määräämisperiaatteen mukaisen velvollisuuden esittää valituksessaan vaatimuksensa ja näiden perusteet, vaikka nimenomaista säännöstä valittajan vastuista HOL ei sisälläkään.⁷⁶

Mikäli valitus on muodoltaan ja sisällöltään vaaditun mukainen, voidaan käsittely aloittaa. HOL 36 §:n mukaisesti käsittely hallinto-oikeudessa tapahtuu kirjallisesti valituksen, valituksen kohteena olevan päätöksen ja muun oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Asiassa voidaan tarvittaessa myös järjestää suullinen käsittely. HOL 37 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetynsi. Hallintotuomioistuimen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Hallinto-oikeuden on tarvittaessa oma-aloitteisesti saatava mahdollisimman luotettavat, täsmälliset ja kattavat selvitykset päätöksensä tueksi.⁷⁷

Hallinto-oikeudella olevia selvityskeinoja ovat suullisen käsittelyn järjestämisen, todistajan ja asiantuntijan kuulemisen lisäksi myös muun muassa viranomaisen lausunnon hankkiminen ja asianosaisen kuuleminen. Kanslian linkkäytösinterin työhön kuuluu Helsingin hallinto-

⁷⁴ Mäenpää 2019, 256-267.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Pikkujämsä 2021, 540.

⁷⁷ Mäenpää 2019, 303.

oikeudessa kuulla päätöksen antanutta viranomaista pyytämällä tältä lausunto toimitetusta valituksesta. HOL 42 §:n mukaan päätöksen tehneen viranomaisen on hallintotuomioistuimen pyynnöstä annettava selostuksensa asiasta, vastattava oikeudenkäynnin osapuolten esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausuttava esitetystä selvityksestä. Viranomaisen lausunnon saavuttua, Helsingin hallinto-oikeuden lainkäyttösihteerin on varattava asianosaiselle mahdollisuus lausua viranomaisen antamasta lausunnosta. HOL 44 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus esittää käsityksensä muiden oikeudenkäynnin osapuolten esittämistä vaatimuksista sekä muusta oikeudenkäyntiaineistosta.⁷⁸

Saukko esittelee artikkelissaan *Prosessiasetelmat ja kontradiktorisuus hallintoprosessissa* muun muassa kontradiktorisuutta ja sen käytännön toteutumista hallintotuomioistuimissa. Oikeudenkäynnin osapuolen mahdollisuus lausua oikeudenkäyntimateriaalista, eli kontradiktorisuus perustuu PL 21 §:n oikeusturvasäännökseen. Osapuolella on tämän perusteella oikeus tutustua oikeudenkäyntiaineistoon, esittää niistä mielipiteensä, mutta tämän lisäksi myös oikeus tutustua seikkoihin, jotka hallintotuomioistuin on oman selvitysvelvollisuutensa myötä ottanut huomioon tai perustanut ratkaisunsa ja esittää näistä mielipiteensä. Viranomaisen on saatettava hallintotuomioistuimessa samaan asemaan oikeudenkäyntiaineiston ja oikeudenkäyntiin liittyvien tietojen osalta sekä mahdollistettava asianosaisen aktiivinen osallistuminen hallintoprosessiin.⁷⁹

Kun tarvittavat selvitykset viranomaisilta ja asianosaisilta ovat saapuneet ja osapuolet ovat saaneet esittää asiassa kantansa, esivalmistelu loppuu Helsingin hallinto-oikeuden kansliassa ja on asia valmis siirrettäväksi esittelijän ja kokoonpanon käsiteltäväksi. HOL 79 §:n mukaan hallinto-oikeuden on päätöksessään annettava ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin. Hallintotuomioistuimen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. HOL 87 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluista on ilmentävä sovelletut lainkohdat sekä se, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mihin oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu.

6.2 Ulkomaalaisasiat

Hallintotuomioistuihin saapuvien suurien valitusmäärien vuoksi on hallintotuomioistuimissa vahvistettu asiaryhmäjako asioiden käsittelyn sujuvoittamiseksi. Asiaryhmiä voi hallinto-oikeuden omasta asiaryhmäjaosta riippuen olla jopa 300 erilaista.⁸⁰ Helsingin hallinto-oikeuden kanslia on jaettu neljään tiimiin käsiteltävien asiaryhmien perusteella. Kanslian lainkäyttösihteerit hoitavat sen lainkäyttöosaston esivalmistelu- ja jälkityöt, jotka kuuluvat kyseisen tiimin

⁷⁸ Mäenpää 2019, 306-343.

⁷⁹ Saukko 2020, 326-331.

⁸⁰ Koivuluoma ym. 2020, 35-36.

hoidettaviin asiaryhmiin.⁸¹ Ulkomaalaistiimi esivalmistelee ulkomaalaisoikeuden alaan kuuluvia asiaryhmiä, joita kutsutaan ulkomaalaisasioiksi. Ulkomaalaisoikeutta on kaikki ulkomaalaisiin liittyvä oikeudellinen sääntely.⁸²

PL 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaisasioiden käsittelyssä viranomaisessa ja hallinto-oikeudessa sovelletaan ulkomaalaislakia (301/2004). UlkL 190 §:n mukaan Maahanmuuttoviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, työvoimatoimiston, Suomen edustuston ja opetus- ja kulttuuriministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Myös Rajatarkastusviranomaisen, poliisi tai Maahanmuuttoviraston Schengenin rajasäännösten perusteella tekemään päätökseen pääsyn epäämisestä saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Maahanmuuttovirasto, poliisi, rajavartiolaitos sekä ulkoministeriö jakavat ulkomaalaisasioissa viranomaisten toimivallan. Keskeisin rooli ulkomaalaisasioita käsittelevänä viranomaisena on Maahanmuuttovirastolla.⁸³

Ulkomaalaisasioiden päätöksenteossa tulee oikeusnormien lisäksi huomioida myös oikeus- ja ihmisoikeusperiaatteet. UlkL 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisten oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Kyseisen säännöksen tarkoituksena onkin ihmisoikeussopimusten korostaminen lakia sovellettaessa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on päätöksenteossaan huomioitava toimiansa suhteellisuutta. Esimerkiksi oleskelulupa-asiassa päätöksen on oltava viranomaisen kannalta asianmukainen suhteessa maahanmuuton valvontaan, viranomaisen on huomioitava päätöksen tarpeellisuus arvioiden hakijan ja perheenkokoajan oikeudet ja kolmanneksi päätös ei saa rajoittaa hakijan oikeuksia enempää kuin välttämätöntä maahanmuuton valvonnan toteuttamiseksi. Ulkomaalaisasioiden päätöksenteossa on otettava myös huomioon kohtuusharkinta, joka viimekädessä tietyissä tilanteissa mahdollistaa oleskeluluvan myöntämisen.⁸⁴

Suhteellisuusperiaatteeseen ja kohtuusharkintaan on viitattu esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 2017:6, joka koski sambialaisen perheen oleskelulupia. Korkein hallinto-oikeus kumosi Maahanmuuttoviraston ja Helsingin hallinto-oikeuden päätökset, ja asia palautettiin takaisin Maahanmuuttovirastolle oleskelulupien myöntämiseksi. Korkein hallinto-oikeus oli ratkaisussaan katsonut, että asiassa esitetyt olosuhteet huomioiden oli suhteellisuusperiaatteen vastaista ja valittajien näkökulmasta kohtuutonta hylätä perheen oleskelulupahakemukset.⁸⁵

⁸¹ Helsingin hallinto-oikeuden työjärjestys 2019, 4.

⁸² Palander 2018, 2.

⁸³ Aer 2016, 40.

⁸⁴ Op.cit., 29-31.

⁸⁵ KHO 2017:6.

Hallintotuomioistuimessa työskentelevän on otettava huomioon salassapitosäännökset ulkomaalaisasioita käsitellessään, sillä lähtökohtaisesti ulkomaalaisasiat ovat salassa pidettäviä. Julkisuuslain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 23-32 kohtien mukaisesti viranomaisen hallussa olevat yksityis- ja perhe-elämää koskevat tiedot on pidettävä salassa. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaan salaisia ovat asiakirjat, jotka koskevat kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä, jos ei ole ilmeistä, että tiedot antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta. Kohta sisältää vahinkoedellytyslausekkeen, jonka mukaan on käytettävä asiakohtaista harkintaa, aiheutuuko salassapito-olettaman rikkomisesta kerrottuja seurauksia. Mikäli voidaan katsoa, että turvallisuutta ei vahingoiteta, on asiakirjan tieto julkista.⁸⁶

Julkisuuslain 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsittelevältä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Kuitenkin lain 11 §:n 1 momentin mukaan asianosaisella ei ole oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Esimerkiksi oikeuskäytännössä on katsottu, että suojelupoliisin lausuntoa hakijan oleskeluun liittyvistä yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vaaroista ei anneta tiedoksi asianosaiselle, koska sen katsotaan voivan olevan vastoin erittäin tärkeää yleistä etua.⁸⁷

⁸⁶ Aer 2016, 70.

⁸⁷ Op.cit., 71.

7 Pohdinta

Opinnäytetyöraportin tarkoituksena oli erilaista lähdeaineistoa ja lainopillista tutkimusmenetelmää tukena käyttäen esitellä ja jäsenellä hallintotuomioistuimen toimintaan vaikuttavia oikeudellisia perusteita. Raportissa esitellään myös esivalmistelua Helsingin hallinto-oikeudessa sekä pääpiirteittäin ulkomaalaisasioihin vaikuttavaa lainsäädäntöä. Opinnäytetyö rajattiin koskemaan ulkomaalaisasioiden esivalmistelua, sillä toimeksiantajalle luotu esivalmisteluopas on tarkoitettu erityisesti ulkomaalaisasioita käsittelevän tiimin lainkäyttösihteereiden työskentelyä tukevaksi. Keskeisenä lähdeaineistona käytettiin kansallisten ja eurooppaoikeudellisten oikeusnormien lisäksi lainvalmisteluasiakirjoja, oikeuskirjallisuutta, oikeustieteellisiä artikkeleita sekä havainnollistavaa oikeuskäytäntöä.

Hallintotuomioistuimen toimintaa ohjaavat erilaiset kansainväliset sopimukset, eurooppaoikeudelliset perusteet sekä EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön lisäksi kansallisen lainsäädännön normit, oikeuskäytäntö, periaatteet sekä muut hallintoprosessia koskevat oikeusperusteet.⁸⁸ Toimeksiantajalle, Helsingin hallinto-oikeudelle, luodun esivalmisteluoppaan tarkoituksena on koota Helsingin hallinto-oikeuden kanslian ulkomaalaistiimin työskentelyä ohjaavat ohjeistukset ja näin osaltaan varmistaa hallintoprosessin lainmukaisuus ja oikeusturvan toteutuminen.

Hallintoprosessissa on turvattava yksityisen henkilön ja yhteisön perusoikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin PL 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaisesti. Uuden 1.1.2020 voimaan astuneen hallintoprosessilain myötä voimaan tullut valituslupamenettely korkeimpaan hallinto-oikeuteen nähdäkseen lisää hallinto-oikeuksien velvollisuutta oikeusturvan toteuttamiselle hallintoprosessissa. Tätä mieltä on myös Pekka Savola artikkelissaan *Valitusluvasta ja yksilöllisen oikeusturvan toteutumisesta hallintoprosessissa*, jossa hän muun muassa korostaa hallinto-oikeuksien velvollisuutta asian perusteelliseen selvittämiseen oikeusturvan toteuttamiseksi.⁸⁹

Kun asiaan liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset kysymykset selvitetään huolellisesti viimeistään ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimessa, tarve muutoksenhauille korkeimpaan hallinto-oikeuteen vähenee. Hallinto-oikeuden tehtävänä on huolehtia, että vireille tulevat valitukset käsitellään asianmukaisesti sekä mahdollisimman joutuisasti hyödyntämällä asian kannalta riittävää valmistelua ja oikeudenkäyntiaineistoa.⁹⁰ Kun hallinto-oikeuksille asetetaan korostunut vastuuta oikeusturvan toteuttamisessa ja turvaamisessa etenkin valmistelun ja

⁸⁸ Mäenpää 2021, luku 2.2,1.

⁸⁹ Savola 2022, 341-367.

⁹⁰ HE 29/2018 vp, 102; Savola 2022, 359.

oikeudenkäyntiaineiston perusteella, korostuu kirjoittajan mielestä esivalmistelun tärkeys myös Helsingin hallinto-oikeuden toiminnan järjestämisessä.

Helsingin hallinto-oikeuden esivalmistelusta vastaa kanslian lainkäyttösihteerit. Esivalmisteluun kuuluu muun muassa prosessinedellytysten tarkistaminen, tarpeellisten täydennysten hankkiminen asian osapuolilta, viranomaiselta lausunnon pyytäminen, valittajan kuuleminen ja suullisen käsittelyn järjestäminen.⁹¹ Esivalmistelussa voi tapahtua monenlaisia virheitä. Esimerkiksi prosessinedellytyksiä voidaan tulkita väärin tai asian osapuolten kuulemista ja kontradiktorista periaatetta voidaan erehdyksessä laiminlyödä. Tässä opinnäytetyössä luotu esivalmisteluopas onkin tarkoitettu Helsingin hallinto-oikeuden kanslian ulkomaalaistiimin lainkäyttösihteereille estämään esivalmistelussa oikeusperusteiden laiminlyöminen ja varmistamaan oikeusturvan toteutuminen hallintoprosessin esivalmisteluvaiheessa.

Kirjoittajan näkökulmasta opinnäytetyölle annetut tavoitteet on saavutettu niin opinnäytetyöraportin sekä opinnäytetyön tuotoksen: esivalmisteluoppaan osalta. Toimeksiantajalle luotu esivalmisteluopas on käytännönläheinen, kattava ja toimeksiantajan tarpeita vastaava kokonaisuus liittyen ulkomaalaisasioiden esivalmisteluun. Tuotoksen ohjeistusten oikeellisuus on varmistettu toimeksiantajan taholta. Aikaisemmin ulkomaalaistiimille tarkoitetut ohjeistukset ovat olleet puutteellisia, osittain vanhentuneita tai niitä ei ole ollut tiettyihin työtehtäviin ollenkaan. Esivalmisteluoppaasta tulee olemaan konkreettinen hyöty jokapäiväisessä työskentelyssä sekä uusien työntekijöiden perehdytyksessä. Kun ohjeistukset ovat yhdessä samassa päivitettävässä tiedostossa, se yhdenmukaistaa tiimin toimintatapoja ja sujuvoittaa työskentelyä. Esivalmisteluoppaan ideana on myös olla tiedoksi muille Helsingin hallinto-oikeuden henkilöstöryhmille ja näin edesauttaa eri henkilöstöryhmien ja kanslian ulkomaalaistiimin välistä yhteistyötä.

Kirjoittaja kokee oppineensa opinnäytetyöprojektin myötä paljon. Kirjoittaja opinnäytetyön lähdeaineistoon tutustuessaan on oppinut paljon uutta ja syventänyt jo oppimaansa hallinto-prosessiin vaikuttavista oikeusperusteista. Esivalmisteluopasta luodessaan kirjoittaja kokee myös oppineensa paljon uutta, sillä on päässyt tutustumaan ja kirjoittamaan harvinaisempia, itselleenkin uusia ohjeistuksia. Kirjoittaja voi nyt hyödyntää jatkossa oppimaansa työssään Helsingin hallinto-oikeudessa esivalmistelussa, mutta nyt myös ymmärtää valitusprosessia esivalmistelun jälkeen kokonaisuutena syvällisemmin. Kirjoittaja kokee opinnäytetyön kokonaisuutena onnistuneen tavoitteideni mukaisesti, vaikka matkan varrella haasteita toki tuli myös vastaan. Haastetta loi esimerkiksi se, että jo esivalmisteluopasta luodessa ohjeistukset muuttivat nopeaan tahtiin ja sitä tuli päivittää ahkerasti. Toisaalta tämä vain korostaa esivalmisteluoppaan merkitystä toimeksiantajalle.

⁹¹ Helsingin hallinto-oikeuden työjärjestys 2019, 7-8.

Esivalmisteluopasta luodessa, ulkomaalaistiimin esimiehen kanssa yhdessä keskustellessa ja kehittäessä, huomattiin, että ulkomaalaistiimillä on jonkin verran ohjeistuksia mitä ei ole missään yleisesti saatavilla. Osa ohjeistuksista on lainkäyttösihteerin itse työkokemuksen perusteella luomia ohjeistuksia ja osa kulkee suullisesti lainkäyttösihteeriltä toiselle. Kun työtehtäviä on paljon ja niiden ohjeistukset muuttuvat esimerkiksi uuden hallintoprosessilain muovaantuessa käytäntöön, on erityisen tärkeää huolehtia esivalmisteluoppaan päivittämisestä jatkossakin. Työelämäprojektin tarkoituksena onkin jatkua, sillä kirjoittaja itse ottaa vastuun esivalmisteluoppaan päivittämisestä. Kehitysehdotukseni onkin, että esivalmisteluopasta päivitetään ja kehitetään aktiivisesti aina ohjeistusten muuttuessa tai täsmentyessä, jolloin oppaasta saadaan pitkäaikainen ja konkreettinen hyöty. Opasta on tarkoitus kehittää jatkossa joidenkin tiettyjen ulkomaalaistiimissä haastavaksi koettujen asiaryhmien osalta yksityiskohtaisemmaksi yhdessä asiaryhmien vastuutuumareiden kanssa.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Aer, J. 2016. Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent.

Hirvonen, A. 2011. Mitkä metodit? - Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja.

Koivuluoma, A., Paso, M., Saukko, P., Tarukannel, V., Tolvanen, M. 2020. Hallintolainkäyttö. 2. painos. Helsinki: Alma Talent.

Kulla, H., Salminen, J. 2021. Hallintomenettelyn perusteet. 11. painos. Helsinki: Alma Talent.

Mäenpää, O. 2011. Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3. painos. Helsinki: Alma Talent.

Mäenpää, O. 2017. Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent.

Mäenpää, O. 2019. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Helsinki: Alma Talent.

Mäenpää, O. 2021. Hallinto-oikeus. Päivittyvä julkaisu. Helsinki: Alma Talent.

Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M., Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. 2. painos. Helsinki: Alma Talent.

Palander, J. 2018. Ulkomaalaisoikeuden sääntelyjärjestelmä. Teoksessa Kallio, H., Kotkas, T., Palander, J. Ulkomaalaisoikeus. Helsinki: Alma Talent, 2.

Pikkujämsä, M. 2021. Rooliperiaatteista hallintoprosessissa. 3-4/2021. Helsinki: Lakimies, 528-555.

Saukko, P. 2020. Prosessiasetelmat ja kontradiktorisuus hallintoprosessissa. N:o 3/2020. Helsinki: Defensor Legis, 324-342.

Savola, P. 2022. Valitusluvasta ja yksilöllisen oikeusturvan toteutumisesta hallintoprosessissa. 2/2022. Helsinki: Lakimies, 341-367.

Virolainen, J., Vuorenpää, M. 2021. Prosessin päälajit. Teoksessa Vuorenpää, M., Helenius, D., Hietanen-Kunwald, P., Hupli, T., Koulu, R., Lappalainen, J., Lindfors, H., Niemi, J., Rautio, J., Saranpää, T., Turunen, S., Virolainen, J. Prosessioikeus. 6. painos. Helsinki: Alma Talent, luku 1.2,1.

Virallislähteet

Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999.

https://www.echr.coe.int/documents/convention_fin.pdf

Euroopan unionin perusoikeuskirja. Hyväksytty muodossa 2012/C 326/02 ja julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 26.10.2012.

<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=FI>

HE 234/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_234+2016.pdf

HE 247/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_247+2020.pdf

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

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_29+2018.pdf

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

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_309+1993.pdf

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_72+2002.pdf

Oikeuskäytäntö

KHO 2013:5.

<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1364369380538.html>

KHO 2014:144.

<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1412065927569.html>

KHO 2017:6.

<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1484220083075.html>

KHO 2018:52.

<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1523518780899.html>

Muut lähteet

Helsingin hallinto-oikeus. 2020. Toimintakertomus. Viitattu 23.3.2022.

file:///C:/Users/saida/Downloads/Hehao_toimintakertomus_verksamhetsberattelse_2020.pdf

Helsingin hallinto-oikeus. 2020. Tietoa Helsingin hallinto-oikeudesta. Viitattu 24.3.2022.

<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/helsinginhallinto-oikeus/fi/index/esittely.html>

Helsingin hallinto-oikeus. 2019. Työjärjestys. Viitattu 24.3.2022.

[file:///C:/Users/saida/Downloads/Helsingin_hallinto-oikeuden_tyovarjestys_3%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/saida/Downloads/Helsingin_hallinto-oikeuden_tyovarjestys_3%20(1).pdf)

Helsingin hallinto-oikeus. 2020. Helsingin hallinto-oikeuden tilastoja. Viitattu 26.3.2022.

<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/helsinginhallinto-oikeus/fi/index/tilastot.html>

Korkein hallinto-oikeus. 2020. Vuosikirjapäätökset. Viitattu 15.4.2022.

<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset.html>

Oikeusministeriö. Hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentaatiohallintajärjestelmän kehittämishanke (HAIPA) 25.1.2016-31.12.2020. Viitattu 14.3.2022.

<https://oikeusministerio.fi/hanke?id=a8efffd9-981f-42c1-ae78-ddebe131323a>

Liitteet

Liite 1: Esivalmisteluopas ulkomaalaistimmille.....	40
---	----

Liite 1: Esivalmisteluopas ulkomaalaistimmille