



Suullisen käsittelyn  
järjestämisopas  
Hämeenlinnan  
hallinto-oikeudelle  
lumeavioliittovalitusasioissa

Tiia Murtonen

2019 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

**Suullisen käsittelyn järjestämisopas  
Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle  
lumeavioliittovalitusasioissa**

Tiia Murtonen  
Liiketalouden koulutus  
Opinnäytetyö  
Toukokuu, 2019

Tiia Murtonen

**Suullisen käsittelyn järjestämisopas Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle  
lumeavioliittovalitusasioissa**

Vuosi 2019 Sivumäärä 65

---

Opinnäytetyön tarkoituksena oli toteuttaa Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle suullisen käsittelyn järjestämisopas koskien lumeavioliittovalitusasioita. Opas on opinnäytetyön liitteenä ja se ei ole julkinen. Opas on tarkoitettu lainkäyttösihteereille sekä hallinto-oikeuden muille virkamiehille, jotka työskentelevät ulkomaalaisasioiden parissa. Oppaan ensisijaisena tavoitteena oli yhtenäistää suullisten käsittelyiden järjestämisprosessia. Lisäksi tavoitteina on jatkossa perehdyttää ja tukea uusia sekä sijaistavia virkamiehiä käytännön toimenpiteissä suullisen käsittelyn järjestämisessä lumeavioliittoasioissa sekä muissa ulkomaalaisia koskevissa asiaryhmissä. Oppaan lisäksi työhön kuuluu raporttiosuus, jossa selvitetään kuulemismenettelyprosessia hallinto-oikeudessa ja lumeavioliittokäsittelyä sekä miksi lumeavioliittoja solmitaan. Lisäksi tietoperustaosuudessa käydään läpi oppaan työstämistä.

Työn teoreettinen viitekehys rajattiin nimenomaisesti koskemaan lainkäyttösihteerin käytännön työtehtäviä huomioiden myös muut ulkomaalaisasioita käsittelevät virkamiehet. Lähdemateriaaleina käytettiin käytännönläheistä ja teoreettista kirjallisuutta koskien kuulemismenettelyä ja lumeavioliittoa. Lisäksi työssä hyödynnettiin voimassa olevaa ja voimaan tulevaa lainsäädäntöä. Suullisen käsittelyn järjestämisopas laadittiin hyödyntäen hallinto-oikeuden sisäisiä työohjeita. Opas koostuu opinnäytetyön tekijän itse työstämistä työtä edistävästä ohjeista ja muista merkittävistä käytännön asioista, mitkä ovat kertyneet opinnäytetyön teki-jälle työkokemuksen myötä.

Opas laadittiin yhtenäistämään, tehostamaan ja tukemaan hallinto-oikeuden ulkomaalaisasioiden parissa työskentelevien virkamiesten toimintaa. Ulkomaalaisasioita koskevat valitukset ovat lisääntyneet viime vuosina Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ja tämän johdosta ulkomaalaisasioiden suullisten käsittelyiden järjestäminen on myös jatkuvassa nousussa. Edellä mainitun perusteella suullisen käsittelyn järjestämisopas on ajankohtainen työelämän tarpeeseen perustuva työväline Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle.

Hallinto-oikeuden sisäisellä verkkoasemalla säilytettävä sähköisessä muodossa oleva opas on moderni sekä vaivatta päivitettävä työohje, joka on kaikkien työntekijöiden saatavilla. Opas luotiin työpaikan tosiasialliseen tarpeeseen. Oppaasta on hyötyä kaikille virkamiehille, jotka työskentelevät ulkomaalaisasioiden parissa, sillä suullisen käsittelyn järjestämisprosessi vahvistuu yhtenäisen työohjeen myötä.

Asiasanat: lumeavioliitto, suullinen käsittely, kuulemismenettely, hallinto-oikeus

Tiia Murtonen

The guide for the arrangement of verbal hearings in appeals concerning marriage of convenience for Hämeenlinna Administrative Court

Year	2019	Pages	65
------	------	-------	----

---

The purpose of this thesis was to provide a guide for the arrangement of verbal hearings in appeals concerning marriage of convenience. The guide is attached to the thesis and it is not public. The thesis was commissioned by the Administrative Court of Hämeenlinna. The guide is for judicial secretaries and other officials of Administrative Court, who work with foreign matters. The primary objective of this guide was to harmonize the process of verbal hearings in foreign matters. In addition, the future objectives are to orientate and support new and substitute officials in practical procedures when arranging the verbal hearings concerning marriage of convenience and other foreign matters. The report describes procedures of verbal hearings in Administrative Court and the concept as well as the reason for marriage of convenience. The report also goes through the process of drafting the manual.

The theoretical framework of the thesis was outlined to particularly cover the practise of judicial secretary and to take into account other officials. The literary sources used were not only theoretical but also practical. In addition, effective and forth coming legislation and legislative drafts. The guide was compiled by utilizing internal instructions of Administrative Court. The guide contains task-related instructions and other practical guidelines created by the writer of the thesis.

The guide was prepared in order to harmonize, intensify and support Administrative Court officials working with foreign matters. The appeals have been increased during the past years in the Administrative Court of Hämeenlinna. Consequently, also arrangements of verbal hearings in foreign matters are constantly increasing. That is why this guide is very topical and can be used as a tool in practical work in the Administrative Court Hämeenlinna.

The guide is an electronic, modern and has easily updated material which is available in the internal network for all judicial secretaries and other officials. It was created for the need of workplace. It will benefit everybody because the process for the arrangement of verbal hearings will strengthen by this integrated manual.

Keywords: marriages of convenience, arrangement of verbal hearings, hearings procedure, the Administrative Court

Laki-, asetus- ja lyhenneluettelo

AvioliittoL	Avioliittolaki (411/1987)
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus 439/1990
HE	Hallituksen esitys
HLL	Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Migri	Maahanmuuttovirasto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
	Tuomioistuinlaki (673/2016)
ULK	Ulkomaalaislaki (301/2004)

## Sisällys

1	Johdanto .....	7
2	Suullisen käsittelyn järjestämisopas .....	8
2.1	Suunnittelu ja toteutus .....	9
2.2	Sisältö .....	12
3	Opinnäytetyön tarkoitus ja tavoitteet .....	12
3.1	Opinnäytetyön tarkoitus .....	12
3.2	Opinnäytetyön tavoite .....	13
4	Toimeksiantajan esittely .....	14
4.1	Hallinto-oikeudet yleisesti .....	14
4.2	Hämeenlinnan hallinto-oikeus .....	15
4.3	Lainkäyttösihteerin tehtäväkuva .....	17
5	Kuulemismenettely hallinto-oikeudessa .....	18
5.1	Perustuslaillinen näkökulma .....	19
5.2	Ihmisoikeudellinen näkökulma .....	20
5.3	Kuuleminen hallintolainkäyttölaissa .....	22
5.4	Kirjallinen kuulemismenettely .....	28
5.5	Suullinen käsittely .....	29
5.5.1	KHO 2016:164 .....	35
5.5.2	KHO 2014:150 .....	37
6	Lumeavioliitto .....	38
6.1	Lumeavioliitto käsitteenä .....	38
6.2	Lumeavioliiton solmimisen syitä .....	40
7	Lumeavioliittoja koskeva lainsäädäntö .....	44
7.1	Perus- ja ihmisoikeudellinen sääntely .....	44
7.2	Avioliitto-oikeudellinen sääntely .....	46
7.3	Ulkomaalaisoikeudellinen sääntely .....	48
7.4	Yhteisöoikeudellinen sääntely .....	50
7.4.1	Perheenyhdistämisdirektiivi .....	52
8	Kuuleminen lumeavioliittovalitusasioissa ja muissa ulkomaalaisasiaryhmissä Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa .....	53
8.1	KHO 2016:166 .....	55
9	Pohdinta .....	57
	Lähteet .....	60
	Taulukot .....	63
	Liitteet .....	64

## 1 Johdanto

Valitusasiassa asianosaisen kuuleminen hallinto-oikeudessa turvataan lailla ja se on yksilön perusoikeus.<sup>1</sup> Lisäksi se on turvattu myös kansainvälisissä sopimuksissa kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa. Kuuleminen hallinto-oikeudessa on pääsäännön mukaan kirjallista. Kirjallista peruskäsittelyä täydennetään tarvittaessa suullisella käsittelyllä.<sup>2</sup>

Ulkomaalaislain (301/2004) 13 luvun 190 §:n 2 momentin mukaan rajatarkastusviranomaisen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston Schengenin rajasäännösten perusteella tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta perhesideperusteisissa asioissa säädetään ulkomaalaislain 192 §:n 2 momentissa.<sup>3</sup> Täten lumeavioliittovalitusasiat käsitellään hallinto-oikeudessa. Suomen lainsäädännössä ei kuitenkaan ole mainittu lumeavioliittotermiä, vaan lainsäädännössä puhutaan maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämisestä.<sup>4</sup>

Ulkomaalaisasiat käsitellään hallinto-oikeudessa pääsääntöisesti kirjallisessa menettelyssä ja suullisen käsittelyn toimittamista harkitaan tapauskohtaisesti. Suullisen käsittelyn tarkoituksena esimerkiksi lumeavioliittoepäilyssä on selvittää ennen kaikkea sitä, viettävätkö puoliset tosiasiallista perhe-elämää. Suulliseen käsittelyyn osallistuvat yleensä aviopuolisot, jota asia koskee, sekä valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen edustaja ja mahdolliset todistajat.

Opinnäytetyö on toiminnallinen, ja siinä hyödynnetään myös lainopillista tutkimusmenetelmää. Työn aiheena on tuottaa suullisen käsittelyn järjestämisopas lumeavioliittovalitusasioissa Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle, jossa työskentelen tällä hetkellä. Opas on tarkoitettu lainkäyttösihteereille ja hallinto-oikeuden muille virkamiehille, jotka työskentelevät ulkomaalaisasioiden parissa. Lisäksi tarkoituksena on, että oppaasta on apua ja tukea uusille sekä si- jaistaville virkamiehille käytännön toimenpiteissä suullisen käsittelyn järjestämisessä lumeavioliittoasioissa sekä muissa ulkomaalaisia koskevissa asiaryhmissä.

---

<sup>1</sup> Mäenpää 2007, 389.

<sup>2</sup> Mäenpää 2008, 399-400.

<sup>3</sup> UlkL 190 § & 192 §

<sup>4</sup> Kangasniemi 2003, 13-14.

Suoritin opintojeni oikeudellisen osaamisen harjoittelun kesällä 2018 Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa. Harjoitteluni aikana yhdessä kollegani kanssa meille heräsi ajatus suullisen käsittelyn järjestämisoppaasta ulkomaalaisasioissa. Työstettyäni opinnäytetyöni aihetta ja suunnitelmaa sekä esitettyäni työsuunnitelmani kokonaisuudessaan hallintopäällikölle päätimme, että opinnäytetyöni on sähköisessä muodossa oleva suullisen käsittelyn järjestämisopas lumeavioliittovalitusasioissa. Harjoitteluni alettua olin ajatellut, että haluan tehdä opinnäytetyöni työelämätarpeisiin. Tämän johdosta innostuin oppaan tekemisestä todella ja myöhemmin koin myös, että sen tekeminen tukee työtäni ulkomaalaisasioiden käsittelijänä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on paljon erilaisia ohjeita työtehtäviä varten. Jo opasta suunnitellessani tiesin, että teen talon muiden sisäisten ohjeiden mukaisen sähköisen ja helposti päivitettävän ohjeen, jotta se palvelisi parhaalla mahdollisella tavalla työpaikkaani. Projektin toteuttamiselle ei asetettu talon sisältä tietynlaisia raameja, vaan vastasin siitä itse muistellen mitä tietoja olisin kaivannut ensimmäisiä suullisia käsittelyitä järjestäessäni ulkomaalaisasioissa.

Työ koostuu tuotoksesta eli suullisen käsittelyn järjestämisoppaasta ja raportti- eli tietoperustaosuudesta. Järjestämisopas on raportin liitteenä ja se ei ole julkinen. Rajasin aiheeni lumeavioliittovalitusasioihin, sillä kaikki ulkomaalaisasiaryhmät huomioiden työstä olisi tullut liian laaja. Tietoperustassa käsittelen kuulemismenettelyä hallinto-oikeudessa sekä lumeavioliittoa yleisesti sekä perehdyn kuulemismenettelyä ja lumeavioliittoja ohjaavaan lainsäädäntöön. Laatimassani oppaassa syvennyn suullisen käsittelyn järjestämisprosessiin lumeavioliittovalitus- ja muissa ulkomaalaisasioissa kirjallisin ja kuvallisin ohjein.

Suullisen käsittelyn järjestämisoppaassa on hyödynnetty opinnäytetyön tekijän harjoittelun ja virkasuhteen aikana tekemiä havaintoja ja muistiinpanoja. Lisäksi työssä on hyödynnetty erilaisia hallinto-oikeuden sisäisiä työohjeita. Tietoperustan lähdemateriaaleina on käytetty kattavasti kuulemismenettelyyn, lumeavioliittoon ja lainsäädäntöön liittyvää kirjallisuutta. Lumeavioliittotapauksia on tutkittu aikaisemmin avioliiton aitouden edellytysten näkökulmasta Martta Myllylän (2017) pro gradu -tutkielmassa *Epäilyksen alla. Ylirajaisissa parisuhteissa olevien pariskuntien kokemuksia perheenyhdistämisestä*.

## 2 Suullisen käsittelyn järjestämisopas

Seuraavissa kappaleissa esitellään opinnäytetyön prosessia kokonaisuudessaan. Ensin tutustutaan suullisen käsittelyn järjestämisoppaan suunnitteluun ja toteutukseen. Lisäksi perehdytään opinnäytetyön metodeihin. Suunnittelu ja toteutus -kappaleen jälkeen esitellään oppaan sisältö. Sisältöä koskevassa kappaleessa keskitytään opinnäytetyön liitteeseen, sillä opinnäytetyön liite 1 Suullisen käsittelyn järjestämisopas lumeavioliittovalitusasioissa ei ole julkinen. Kuviossa 1 havainnollistetaan opinnäytetyöprosessi kokonaisuudessaan.



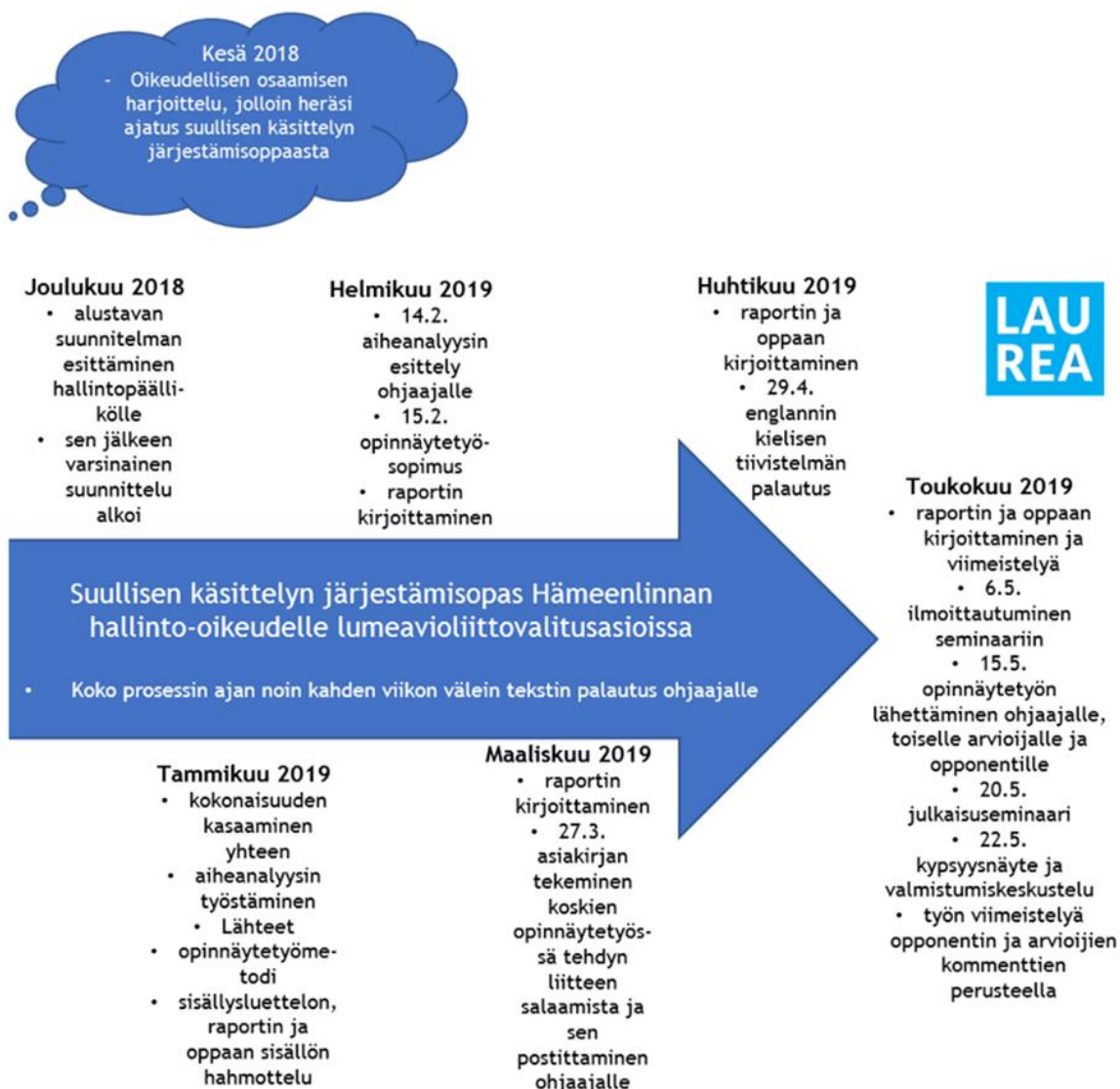
## 2.1 Suunnittelu ja toteutus

Suullisen käsittelyn järjestämisoppaan varsinainen suunnittelu alkoi joulukuussa 2018, kun olin esittänyt hallintopäällikölle alustavan suunnitelmani koskien opinnäytetyötäni. Ennen tätä harjoitteluni aikana kollegani oli tuonut esille mietteitään asiasta ja pohdimme yhdessä ulkomaalaisasioiden käsittelijöinä, mitä työni voisi pitää sisällään. Alkuvuonna 2019 kokosin kaiken irrallisesti kertyneen materiaalin sekä kollegani ja hallintopäällikön kanssa pohditut asiat yhteen. Kokonaiskuvan ollessa valmis, tiivistin projektin olennaiset asiat opinnäytetyön aiheanalyysiksi.

Ensisijaisena tavoitteena oli yhtenäistää Hämeenlinnan hallinto-oikeuden suullisten käsittelyiden järjestämisprosessia ulkomaalaisasioissa tekemällä käytännönläheisen, selkeän, loogisesti etenevän ja kuvallisen oppaan. Hallinto-oikeudelle on tehty opinnäytetyöprojekteina aikaisemmin perehdyttämiskäsikirja ja ulkomaalaisasioiden esikäsittelyä ja välitoimia koskeva työ. Lisäksi talon sisäisessä käytössä on paljon erilaisia ohjeita. Suurelta osin suullisen käsittelyn järjestämistä koskevat ohjeet ja käytänteet ovat siirtyneet ”vanhalta” työntekijältä uudelle henkilölle suullisesti perehdyttäen. Tämän perusteella päätin tehdä suullisen käsittelyn järjestämisoppaasta vastaavan talon sisäisiä työvälineitä mukailevan työohjeen.

Opinnäytetyön toteutusvaiheen aikana minulla oli mahdollisuus käyttää työaikaani tietoperustan ja oppaan työstämiseen. Tämän johdosta kokonaisuuden tekeminen helpottui ja nopeutui. Projektini linkittyi hyvin pitkälti arkiseen työhöni ja ajattelin, että kokoan vaihe vaiheelta loogisesti edeten työelämätarpeisiin perustuvan oppaan talon sisäiseksi työvälineeksi perehtyen asiaan tietoperustan myötä. Projektin toteuttamiselle ei ollut tietynlaisia raameja, vaan vastasin siitä itse keskustellen pohdintaa herättävistä asioista kollegani ja hallintopäällikön kanssa. Ulkomaalaisasioita käsittelevä hallinto-oikeustuomari ja muut ammattitaitoiset kollegani kävivät työni läpi kommentoiden kokonaisuutta projektin loppuvaiheessa. Oppaan valmistuttua ulkomaalaisasioita ja niissä suullisia käsittelyitä käsittelevä kollegani kävi oppaan läpi kommentoiden sitä sekä pohdimme yhdessä tarvittavat lisäykset ja muutokset oppaaseen.

Aiheanalyysia tehdessäni luonnostelin sisällysluetteloja ja tietoperustaa niin, että ne sisälsivät suuret kokonaisuudet ja olennaiset asiat projektini kannalta. Projektini eteni ensin kirjoittaen toimeksiantajan esittelystä edeten kuulemismenettelyyn ja lumeavioliittoon perehtyen näihin tietoperustan kautta sekä viimeisenä työvaiheena edeten suullisen käsittelyn järjestämisoppaan työstämiseen.



Kuvio 1: Opinnäytetyöprosessi.

Opinnäytetyö on toteutettu toiminnallisena opinnäytetyönä, jonka tarkoituksena on tuottaa Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle suullisen käsittelyn järjestämisosas lumeavioliittovalitusasioissa. Toiminnallisen opinnäytetyön tavoitteena on käytännön toiminnan ohjeistaminen, opastaminen, toiminnan järjestäminen tai järjeistaminen. Tuotos voi olla ammatilliseen käytäntöön suunnattu ohje, ohjeistus tai opas esimerkiksi perehdyttämisosas, ympäristöohje tai turvallisuusohjeistus alasta riippuen.<sup>5</sup> Toiminnallisen opinnäytetyön osalta voidaan todeta, että

<sup>5</sup> Vilkkä & Airaksinen 2003, 9.

se on käytännössä ammatillinen kehittämishanke, jossa tekijän ammatillinen kasvu myös kehittyi. Teoksen vastatessa toimeksiantajan kehittämistarvetta ja ongelman ratkettua, on projekti kokonaisuudessaan onnistunut.<sup>6</sup> Työelämälähtöisen toimeksiannon myötä opinnäytetyön tekijä pääsee peilaamaan tietojaan ja taitojaan työelämän tarpeisiin. Lisäksi toimeksiannon myötä tekijä pääsee ratkaisemaan käytännönläheistä ongelmaa työelämässä.<sup>7</sup>

Oppaan lisäksi tehdään raportti eli tietoperusta, joka sisältää lähtökohdat oppaan tiedoille ja taidoille. Opas on tarkoitus toteuttaa siihen kerätyn aineiston pohjalta sovittaen yhteen tekijän omat kokemukset. Toiminnallisen opinnäytetyön opas on onnistunut, kun se on sovellettavissa heti.<sup>8</sup>

Lainopillisen tutkimusmenetelmän (lainopin) on tarkoitus tutkia juridisia tekstejä.<sup>9</sup> Lainoppi eli oikeusdogmatiikka on melko yleinen valinta oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Oikeusdogmatiikan pääperiaatteena on, että tutkimus perustuu voimassaoleviin oikeuslähteisiin.<sup>10</sup> Lainopin pääperiaatteena tutkimusta tehdessä on se, että selvitetään voimassaolevan oikeuden sisältö sekä pyritään saamaan oikeusongelmaan ratkaisu. Lainopin tarkoitus on tutkia ja tulkita oikeusjärjestyksen säännöksiä. Lisäksi lainopin tarkoitus on systematisoida tutkimuskohdetta. Systematisoinnilla tarkoitetaan voimassaolevan oikeuden jäsentämistä, joka helpottaa tutkijaa löytämään tarvittavat säännökset.<sup>11</sup>

Käytännöllisen lainopin tarkoitus on tulkita oikeusnormeja sekä esitellä niitä koskevia tulkitasuosituksia. Oppi- ja käsikirjat, monografiat ja tieteelliset artikkelit kuuluvat käytännölliseen lainoppiin.<sup>12</sup> Opinnäytetyön toteuttamisessa hyödynnettiin siten myös lainopillista tutkimusmenetelmää, jonka tarkoituksena on tutkia ja tulkita voimassa olevaa ja voimaan tulevaa lakia. Lisäksi työssä hyödynnettiin käytännöllistä lainoppia. Työn teoreettinen viitekehys perustuu täten toiminnalliseen opinnäytetyöhön ja lainopilliseen tutkimusmenetelmään. Työn raporttiosuus eli tietoperusta sisältää lainopillista tutkimista ja tulkintaa.

---

<sup>6</sup> Ahonen, Ora-Hyytiäinen, Silvennoinen & Vanhanen-Nuutinen 2005, 62-63.

<sup>7</sup> Vilkkä & Airaksinen 2004, 17.

<sup>8</sup> Vilkkä & Airaksinen 2003, 14 & 18-19.

<sup>9</sup> Hirvonen 2011, 36.

<sup>10</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20.

<sup>11</sup> Hirvonen 2011, 36.; Husa ym. 2008, 20.

<sup>12</sup> Aarnio 2011, 104.

## 2.2 Sisältö

Suullisen käsittelyn järjestämisoppaan ensimmäisessä luvussa selvitetään, miksi opas on tehty, kuka toimeksiantaja on, kenelle se on tarkoitettu sekä missä työohjetta säilytetään talon sisäisellä verkkoasemalla. Luvussa selvitetään myös tarkemmin, että opas on tarkoitettu ensisijaisesti lainkäyttösihteerin käyttöön suullisen käsittelyn järjestämisprosessissa. Tämän lisäksi siinä todetaan, että oppaasta on hyötyä ja tukea myös uusille ja sijaistaville ulkomaalaisasioiden parissa työskenteleville virkamiehille. Oppaan kokonaisuus muodostuu kirjallisista ja kuvallisista ohjeista.

Toisessa luvussa käsitellään ulkomaalaisasian haltuunottoa ja välitoimia. Siinä selvitetään, että lainkäyttösihteerin ottaa haltuun Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat. Haltuunotolla tarkoitetaan, että lainkäyttösihteerin eli asian käsittelijän tutkii prosessinedellytykset. Välitoimilla taas tarkoitetaan jutun kirjallisia kuulemisia, joihin kuuluvat lausunto- ja selityspyynnöt sekä mahdolliset täydennyspyynnöt. Lisäksi luvussa on selvitetty, kuinka mahdollisen suullisen käsittelyn järjestäminen vaikuttaa asian kirjalliseen kuulemiseen.

Kolmannessa luvussa käsitellään sitä, kuinka suullinen käsittely järjestetään käytännössä ulkomaalaisasioissa Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa. Pääluvun alaluvussa käsitellään tulkin tilaamisen vaiheita suulliseen käsittelyyn. Suullisen käsittelyn järjestämisprosessi etenee luvussa vaihe vaiheelta sisältäen kuvia, jotta kokonaisuus tarkentuu oppaan lukijalle paremmin.

Neljäs luku käsittelee suullisen käsittelyn kutsun laatimista ja suulliseen kutsumista. Luvussa kerrotaan, kuinka suullisen kutsu luodaan ja mitä se sisältää. Pääluvun alaluvussa on selvitetty yksityiskohtaisesti, sitä ketä asianosaisia suulliseen käsittelyyn kutsutaan. Pääluvun toisessa alaluvussa käsitellään todistajien kutsumista suulliseen käsittelyyn. Lisäksi kolmannessa alaluvussa kerrotaan, mitä ja miten asiakirjamateriaali lähetetään mahdolliselle suulliseen käsittelyyn tulevalle tulkille. Luvussa viisi käydään läpi, mitä suullisen käsittelyn jälkitöitä lainkäyttösihteerille kuuluu.

## 3 Opinnäytetyön tarkoitus ja tavoitteet

Seuraavissa kappaleissa käsitellään opinnäytetyön tarkoitus ja tavoitteet. Kappaleissa pohditaan opinnäytetyön tarkoitusta ja tavoitteita sekä raporttiosuuden että oppaan näkökulmasta. Lisäksi pohditaan, kuinka opinnäytetyön tekijä voi soveltaa oppimaansa.

### 3.1 Opinnäytetyön tarkoitus

Tarkoituksena on tehdä Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle ajankohtainen työelämän tarpeeseen soveltuva suullisen käsittelyn järjestämisopas koskien lumeavioliittovalituksia lainkäyttö-

sihteereille sekä hallinto-oikeuden muille virkamiehille, jotka työskentelevät ulkomaalaisasioiden parissa. Opas on kirjoitettu lainkäyttösihteerin tehtävien näkökulmasta. Opas on tarkoitettu hallinto-oikeuden sisäiseksi työvälineeksi, joka perehdyttää ja tukee ulkomaalaisasioiden parissa työskenteleviä virkamiehiä. Lisäksi on tarkoitus, että virkamies voi tukeutua oppaaseen työskennellessään ulkomaalaisasioiden ja suullisen käsittelyn prosessin parissa. Tämän johdosta opas julkaistaan Hämeenlinnan hallinto-oikeuden sisäisellä verkkoasemalla, josta sitä voi käyttää sähköisessä muodossa tai tarvittaessa myös tulostaa omaan käyttöönsä. Verkkoasemalta löytyy myös hallinto-oikeuden muita sisäisiä ohjeita.

Oppaan tarkoitus on toimia virkamiestä tukevana ja perehdyttävänä työvälineenä. Ensimmäisiä suullisia käsittelyitä järjestäessään on tärkeää, että virkamies saa tukea ja perehdytystä kokeneemmalta virkamieheltä oppaan lisäksi. Perehdytystilanteessa kokeneempi virkamies kertoo uudelle virkamiehelle useasti yksityiskohtaisia asioita, jotka on muistettava esimerkiksi järjestäessään suullista käsittelyä. Lainkäyttösihteerin työ sisältää paljon yksityiskohtaisia asioita, jotka on muistettava eri asiaryhmiä käsiteltäessä. Oppaan tarkoituksena on johdonmukaisesti ja yksilöiden koota suullisen käsittelyn järjestämistä koskevat yksityiskohtaiset tiedot yhdeksi kokonaiseksi työvälineeksi.

Raportti- eli tietoperustaosuuden tarkoituksena on selvittää hallinto-oikeuden kuulemismenettelyn lainsäädännöllistä perustaa ja lumeavioliittoa yleisesti sekä lainsäädännöllisestä näkökulmasta. Tarkoituksena on lisäksi ymmärtää, vahvistaa ja soveltaa tietämystään ja oppimaansa edellä mainittujen aihepiirien ympäriltä. Opinnäytetyön tietoperustaosuuden myötä tarkoituksena on ymmärtää, miksi suullisen käsittelyn järjestämisprosessi etenee tietyllä tavalla sekä soveltaa oppimaansa suullisen käsittelyn järjestämisprosessissa.

### 3.2 Opinnäytetyön tavoite

Opinnäytetyön ensisijaisena tavoitteena on yhtenäistää Hämeenlinnan hallinto-oikeuden suullisten käsittelyiden järjestämisprosessia ulkomaalaisasioissa. Oppaan tavoitteena on perehdyttää ja tukea uusia sekä sijaistavia virkamiehiä käytännön toimenpiteissä suullisen käsittelyn järjestämisessä lumeavioliittojutuissa sekä muissa ulkomaalaisia koskevissa asiaryhmissä. Tavoitteena on, että lainkäyttösihteerien lisäksi oppaasta on hyötyä ulkomaalaisasioita käsitteleville virkamiehille hallinto-oikeuden esittelijät ja tuomarit mukaan lukien. Lisäksi tärkeänä tavoitteena on, että opas johdonmukaistaa suullisen käsittelyn järjestämisprosessia. Lisäksi virkamies, joka toimii uuden virkamiehen perehdyttäjänä ulkomaalaisasioissa, voi tukeutua oppaaseen perehdytysvaiheessa, kun suullisen käsittelyn järjestäminen on ajankohtainen.

Merkittävin tavoite tietenkin on se, että oppaasta saadaan mahdollisimman huomattava käytännön hyöty uusille sekä jo ulkomaalaisasioiden parissa työskenteleville virkamiehille. Lisäksi pitkään työskennellyt virkamies voi käyttää opasta suullisen käsittelyn järjestämisprosessissa

muistilistanaan. Tavoitteena on myös soveltaa opinnäytetyössä oppimaani ja jakaa tietämystäni Hämeenlinnan hallinto-oikeuden virkamiehille sekä auttaa ja tukea uusia virkamiehiä suullisen käsittelyn prosessissa oppaasta saadun tiedon ja tuen lisäksi.

#### 4 Toimeksiantajan esittely

Seuraavissa kappaleissa esitellään hallinto-oikeudet yleisesti ja perehdytään tarkemmin Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen sekä lainkäyttösihteerin tehtävänkuvaan. Hämeenlinnan hallinto-oikeus kappaleessa käsitellään hallinto-oikeuden tuomiopiiriä, käsiteltäviä asioita sekä henkilöstöä. Lainkäyttösihteerin tehtävänkuva kappaleessa tuodaan yksilöidysti esille, mitä työtehtäviä lainkäyttösihteerille kuuluu.

##### 4.1 Hallinto-oikeudet yleisesti

Suomen perustuslain (731/1999) 1 luvun 3 § mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.<sup>13</sup> Tuomiovallan käytön periaatteena on soveltaa lainsäädäntöä yksittäistapausten ratkaisemiseen lainkäytömenettelyssä.<sup>14</sup> Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan, että voimassa oleva lainsäädäntö sekä yleiset oikeusperiaatteet sitovat niitä. Suomessa tuomioistuimet on jaettu yleisiin tuomioistuihin ja hallintotuomioistuihin.<sup>15</sup> Perustuslain 9 luvun 98 §:n mukaan yleisiä hallintotuomioistuihin ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet.<sup>16</sup> Tuomioistuinlain (673/2016) 4 luvussa säädetään hallinto-oikeuksista. Hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaisissa. Hallinto-oikeudet sijaitsevat Helsingissä, Hämeenlinnassa, Itä-Suomessa, Turussa ja Vaasassa sekä Ahvenanmaalla.<sup>17</sup>

Hallinto-oikeus on yleinen ensimmäisen asteen tuomioistuin ja sen tehtävänä on käsitellä ja ratkaista viranomaisten päätöksistä tehtyjä valituksia.<sup>18</sup> Hallinto-oikeuden arvioitavaksi saapuu se, onko viranomainen noudattanut lakia päätöstä tehdessään sekä mikä asiassa on oikein ja lainmukainen. Viranomaisen ja hallinnossa asioivan välinen suhde on hallintotoiminnan

---

<sup>13</sup> PL 3 §

<sup>14</sup> Mäenpää 2007, 197.

<sup>15</sup> Oikeusministeriö, 2016.

<sup>16</sup> PL 98 §

<sup>17</sup> Tuomioistuinlaki 1 § & 3 §

<sup>18</sup> Mäenpää 2007, 207.

ydin, mitä lainsäädäntö ohjaa.<sup>19</sup> Hallintolainkäytön tehtävänä on oikeusturvan tarjoaminen yksilöille ja yhteisöille.<sup>20</sup>

Hallinto-oikeuden käsittelyyn tulevat valitukset saapuvat pääsääntöisesti yksityisiltä ihmisiltä ja yhteisöiltä. Valitukset koskevat esimerkiksi viranomaisen hallintoasioissa tekemiä päätöksiä, joita esimerkiksi kunnat, valtio, kirkot tai muu viranomainen on tehnyt. Pääsääntöisesti valitusoikeus on asianosaisella eli sillä, jota asia koskee. Hallinto-oikeus käsittelee hakemus- ja alustusasioita, hallintoriita-asioita sekä muita laissa säädettyjä asioita valitusten lisäksi. Yleensä päätökseen tyytymättömän on haettava ensin päätökseen oikaisua viranomaiselta, joka on tehnyt päätöksen. Oikaisupäätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi yleensä valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kuitenkin joissakin asioissa korkeimmalta oikeudelta tarvitaan valituslupa. Tämä tarkoittaa sitä, että korkein hallinto-oikeus ratkaisee asian vain, jos se on myöntänyt valitusluvan.<sup>21</sup>

#### 4.2 Hämeenlinnan hallinto-oikeus

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on alueellinen hallintotuomioistuin, joka käsittelee ja ratkaisee eri viranomaisten päätöksistä tehtyjä valituksia sekä hallintoriita-asioita. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Kanta-Häme, Keski-Suomi, Pirkanmaa ja Päijät-Häme. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiri on asukasluvultaan maan toiseksi suurin. Tuomiopiiriin kuuluu 1 160 000 asukasta. Hämeenlinnan hallinto-oikeus käyttää suullisten käsittelyiden istuntopaikkana tarvittaessa myös Keski-Suomen käräjäoikeuden istuntosalia.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on kaksi eri osastoa, joilla kummallakin on omat erikoisosaamisalueensa. Hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiaryhmät on jaettu siten, että 1. osasto käsittelee vero- ja maatalousasioita sekä sosiaali- ja terveysasioita. Maankäyttö-, ympäristö- ja rakennusasioita, kuntien itsehallintoasioita ja ulkomaalaisasioita käsitellään 2. osastolla. Vuonna 2018 käsiteltyjen asioiden pääryhmät olivat sosiaali- ja terveysasiat, ulkomaalaisasiat sekä valtio-oikeutta ja yleishallintoa koskevat asiat.<sup>22</sup> Tilanteiden mukaan hallinto-oikeuden tehtäväjakoja muutetaan ja osastojen henkilökunta sijaistavat sekä auttavat toisiaan.

---

<sup>19</sup> Mäenpää 2008, 25.

<sup>20</sup> Mäenpää 2008, 1.

<sup>21</sup> Hämeenlinnan hallinto-oikeuden vuosikertomus 2014, 3.

<sup>22</sup> Hämeenlinnan hallinto-oikeus: Tietoja toiminnasta 2018.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa työskenteli vuonna 2018 yhteensä 64 työntekijää. Hallinto-oikeutta johtaa päällikkötuomarina ylituomari, joka vastaa hallinto-oikeuden tuloksellisuudesta. Lisäksi ylituomarin vastuuseen kuuluu huolehtia hallinto-oikeuden toimintakyvystä kokonaisuudessaan sekä henkilöstön kouluttautumisesta. Johtoryhmä toimii ylituomarin tukena hallinto-oikeuden toiminnan johtamisessa. Johtoryhmään kuuluvat ylituomari, osastojen puheenjohtajat ja hallintopäällikkö. Johtoryhmä vahvistaa yhdessä ylituomarin kanssa osastojen välisen työnjaon ja henkilöiden sijoittumisen osastoille sekä asettaa osastokohtaiset tulostavoitteet. Kuitenkin koko henkilöstö vastaa omalta osaltaan tulostavoitteiden saavuttamisesta sekä työn laadusta. Henkilöstöön kuuluu hallinto-oikeuden jäseniä eli tuomareita, hallinto-oikeuden esittelijöitä ja kansliahenkilökuntaa.

Hallinto-oikeuden toiminta perustuu osastojen toimintaan, jota osastojen puheenjohtajat johtavat. Osastojen puheenjohtajien päätoimeen kuuluu huolehtia, että osastolle asetetut tulostavoitteet saavutetaan. Lisäksi he seuraavat tuloksellisuutta säännöllisesti. Osastonjohtaja jakaa hallinto-oikeuden esittelijöille tai vastuutuomarille lainkäyttöasiat, joihin aletaan valmistella ratkaisua. Asian esitteli vastaa asianosaisten kuulemisesta ja tekee päätösesityksen. Kansliahenkilökuntaa johtaa hallintopäällikkö. Lisäksi hallintopäällikkö johtaa hallinnon vastuualuetta, ratkaisee toimivaltaansa kuuluvat hallintoasiat sekä valmistelee ja esittelee ylituomarin ja johtoryhmän ratkaisu- tai muuhun toimivaltaan kuuluvat asiat. Kansliahenkilökuntaan kuuluu hallintopäällikkö, notaarit, lainkäyttösihteerit ja kirjaajat sekä henkilöstö- ja taloussihteeri. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on neljä notaari, joista kaikki käsittelevät lainkäyttöasioita. Lainkäyttösihteerejä on seitsemän. Kirjaamossa työskentelee pääkirjaaja, kirjaaja ja lainkäyttösihteeri.<sup>23</sup>

Hallinto-oikeudessa asiat ratkaistaan pääsääntöisesti kirjallisesti kolmen jäsenen eli hallinto-oikeustuomarin kokoonpanossa. Mikäli asia on oikeudellisesti selkeä, se voidaan ratkaista myös yhden tai kahden jäsenen kokoonpanossa. Kokoonpano voi olla myös laajempikin esimerkiksi lastensuojeluasioissa kokoonpanoon kuuluu yleensä myös asiantuntijajäsen. Esittelijä laatii juttuun ratkaisuehdotuksen ja se kiertää kokoonpanon jäsenillä asiakirjoineen. Tämän jälkeen juttu ratkaistaan istunnossa. Lopuksi päätös tarkastetaan ja allekirjoitetaan sekä tämän jälkeen annetaan asianosaisille tiedoksi.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Hämeenlinnan hallinto-oikeus; Hämeenlinnan hallinto-oikeuden työjärjestys 2017.

<sup>24</sup> Hämeenlinnan hallinto-oikeuden vuosikertomus 2014, 3.



### 4.3 Lainkäyttösihteerin tehtäväkuva

Lainkäyttösihteerit kuuluvat hallinto-oikeudessa kansliahenkilökuntaan. Lainkäyttösihteerit työskentelevät hallinto-oikeuden osastoilla avustuen lainkäyttötehtävissä. Lainkäyttösihteerit työskentelee itsenäisesti hallinto-oikeuden toiminnan keskiössä aina jutun vireilletulosta lopulliseen ratkaisuun saakka tehtävänäan jutun tiedoksi antamisen, asiakirjojen arkistoinnin ja oikeudenkäyntimaksulaskun tekemisen. Ulkomaalaisasioissa lainkäyttösihteerit hoitaa pääsääntöisesti kaikki välitoimet eli hankkii asiakirjojen täydennykset, lausunnot ja selitykset itsenäisesti. Tarvittaessa lainkäyttösihteerit voi pyytää ohjeistusta asian esittelijältä. Asian joutuisa käsittely edellyttää, että valmistelu-, väli- ja jälkitoimet on tehty hyvin ja huolellisesti. Lainkäyttösihteerin työpanos vaikuttaa osaston ja koko hallinto-oikeuden tulostavoitteiden saavuttamiseen ja asioiden keskimääräiseen käsittelyaikaan.

Lisäksi lainkäyttösihteerin tehtäviin kuuluu tarvittavien käännosten ja tulkin hankkiminen sekä niihin liittyvien laskujen asiataarkastus ja maksattaminen. Istuntojen jälkeen lainkäyttösihteerin tehtäviin kuuluu istunnossa päätösesitykseen tulleiden muutoksien tekeminen, ratkaisutietojen ja välitoimien kirjaaminen hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmään. Taltioinnin jälkeen lainkäyttösihteerit määrää antopäivän, allekirjoittaa päätösjäljennökset, seuraa päätösten tiedoksiannot, maksattaa todistajien ja avustajien palkkiot ja mahdollisten Finlex-oikeustapausten tallentaminen julkaisujärjestelmään. Lainkäyttösihteerit myös perehdyttää uusia lainkäyttösihteereitä ja järjestää suullisia käsittelyitä sekä avustaa niissä. Lainkäyttösihteerit järjestää suullisen käsittelyn sopien sen aikataulusta asianosaisten kanssa, laatien kutsut ja seuraten niiden tiedoksiannot, hankkien istuntoon asiantuntijajäsenen ja tulkin sekä toimittamalla tarvittavat asiakirjat asiaan perehtymistä varten.

Lainkäyttösihteerin työ on itsenäistä ja ajoittain hektistä. Samanaikaisesti on hallittava monia kokonaisuuksia pikkutarkoin yksityiskohdin. Tämä vaatii huolellisuutta, tarkkuutta, keskittymiskykyä, joustavuutta, vastuullisuutta ja etenkin itsensä johtamista. Lainkäyttösihteerit työskentelee jatkuvassa vuorovaikutuksessa kirjaamon sekä oman osastonsa muiden lainkäyttösihteerien, esittelijöiden ja tuomareiden kanssa. Lisäksi esimerkiksi loma-aikoina lainkäyttösihteerit toimii toisen osaston lainkäyttösihteerien sijaisena ja täten on myös kanssakäymisissä toisen osaston henkilökunnan kanssa normaalia enemmän. Lainkäyttösihteerin vuorovaikutus ulottuu myös talon ulkopuolelle. Päivittäiseen vuorovaikutukseen kuuluu myös kanssakäymisen asianosaisten, asiamiesten ja viranomaisten kanssa. Edellä kuvatun perusteella on ollen-naista, että lainkäyttösihteerillä on hyvät vuorovaikutustaidot.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Lainkäyttösihteerin tehtäväkuva Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa 2018, 1-4.

## 5 Kuulemismenettely hallinto-oikeudessa

Asianosaisen kuulemisen oikeudellinen perusta turvataan laissa. Kuulemisesta hallinto-oikeudessa säädetään perustuslaissa ja hallintolainkäyttölaissa. Perustuslaissa turvataan yksilön perusoikeudet.<sup>26</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan sisältyy perussäännökset koskien oikeudenkäyntimenettelyä.<sup>27</sup> Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 7 ja 10 artiklat sisältävät säännöksiä koskien kuulemismenettelyä.<sup>28</sup> Kuulemisesta hallintoprosessissa säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996). Lain 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan lainkäyttöön yleisissä hallintotuomioistuimissa.<sup>29</sup> Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HE 29/2018) 1 §:n mukaan laissa säädetään oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista hallintoasiaa ja muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevassa oikeudenkäynnissä.

Hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.<sup>30</sup> Sama pykälä sääntelee prosessin kolmea osatekijää. Ensimmäinen osatekijä on se, että tuomioistuimelle asetetaan vastuu siitä, että asia tulee selvitettyksi. Toiseksi pykälässä säännellään siitä, missä määrin asian ratkaisemiseksi tarvittavan oikeudenkäyntiaineiston hankkiminen kuuluu tuomioistuimelle tai oikeudenkäynnin osapuolelle. Kolmas osatekijä on, että pykälä sääntelee prosessin johtamista.

Hallintolainkäyttölain 33 §:ssä asian selvittämällä tarkoitetaan sellaisten tosiseikkojen tutkimista, joka on mahdollista tutkimisvallan laajuuden, oikeuskeinon erityispiirteiden ja muiden sellaisten seikkojen rajoissa. Tuomioistuimelle kuuluu vastuu siitä, että asia tulee huolellisesti selvitettyksi. Asianosaisten ja tuomioistuimen kesken jakautuu tapauskohtaisesti sen sijaan se, kuka hankkii ja esittää selvitystä. Virallisperiaatteen kannalta keskeisenä on pidetty, että tuomioistuimen velvollisuus on hankkia viime kädessä viran puolesta lisäselvitystä asian ratkaisemiseksi.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Mäenpää 2007, 389.

<sup>27</sup> Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2018, 545.

<sup>28</sup> YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948

<sup>29</sup> HLL 1 §

<sup>30</sup> HLL 33 §

<sup>31</sup> Aer 2009, 762 & 765-766.

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvana itsenäisenä prosessin laatua takaavana oikeutena voidaan pitää, että asianosaisella on oikeus tulla kuulluksi. Kuulemisen tarkoituksena on antaa mahdollisuus asianosaiselle esittää omat vaatimuksensa, selvityksensä ja kommenttinsa viranomaisen esittämään aineistoon. Täten turvataan myös prosessin vastavuoroisuus ja vahvistetaan asianosaisen oikeusturva osallistumisoikeuden myötä. Kuulemisen yhteydessä asianosainen voi esittää vaatimuksiaan koskien asiaa tai toisin myös luopua niistä. Asianosaisen kuulemisen tärkeimpiä tehtäviä hallintoprosessissa ovat hallintoprosessin yleinen oikeudenmukaisuus, menettelyn tasapuolisuus ja vastavuoroisuus, asianosaisen oikeussuoja, asian selvittäminen sekä vaatimusten esittäminen, jotta kuuleminen on asianmukaista.<sup>32</sup>

Kuulemismenettelyn vaiheet asianosaisen kuulemisessa voidaan jakaa neljään vaiheeseen toteuttaen kuulemisen perussisältöä. Ensimmäinen vaihe on kuulemistilaisuuden varaaminen, jossa kuulemisen kohteena oleva materiaali toimitetaan asianosaisen tietoon sekä varataan tilaisuus tutustua siihen. Toinen vaihe on asianosaisen oma arviointi kuulemisaineistosta, jolloin asianosainen voi kohtuullisen ajan puitteissa tutustua aineistoon. Kolmas vaihe on asianosaisen esittämä selitys, jossa asianosainen tuo esiin selvityksensä, kommenttinsa sekä vaatimuksensa asiaan kuulemisaineiston johdosta. Neljäs vaihe on asianosaisen selityksen arviointi, jossa hallintotuomioistuin arvioi asianosaisen laatiman selvityksen ja vaatimukset.<sup>33</sup>

## 5.1 Perustuslaillinen näkökulma

Perustuslain 21 §:ssä säädetään yksilön oikeusturvasta. Siinä todetaan, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimissa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän toisessa momentissa säädetään käsittelyn julkisuudesta, oikeudesta tulla kuulluksi, perustellun päätöksen saamisesta, päätöksen muutoksenhausta, oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä sekä hyvästä hallinnosta.<sup>34</sup> Edellä mainitun perusoikeussäännöksen pohjalla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (439/1990) 6 artiklan säännös.<sup>35</sup> Hallituksen esityksen (HE 309/1993) mukaan ensimmäisen momentin säännöksen todetaan perustuvan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklaan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan.<sup>36</sup> Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jo-

---

<sup>32</sup> Mäenpää 2007, 389-390.

<sup>33</sup> Mäenpää 2007, 399.

<sup>34</sup> PL 21 §

<sup>35</sup> HE 29/2018, 10.

<sup>36</sup> HE 309/1993

kaisella on oikeus kohtuullisessa ajassa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin puolueettomassa sekä riippumattomassa tuomioistuimessa, kun hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan päätetään.<sup>37</sup>

Oikeusturva tehostuu, kun kyseessä on yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttava viranomaispäätös. Säännös linkittyy perustuslain 80 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan ihmisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat perusteet on säädettävä lailla. Perustuslain 124 §:ssä määrätään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Perusoikeudet, oikeusturva ja hyvä hallinto eivät saa vaarantua siirrossa. Tämän johdosta lakiin perustuu ihmisten oikeudet ja hyvän hallinnon perusteet, joita valvotaan hallintolainkäyttölain avulla. Hallintolainkäyttölaki kytkee tuomioistuinsuojan sellaisiin todellisiin hallintopäätöksiin, joilla on suora vaikutus ihmisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin.<sup>38</sup>

Perustuslain 21 §:ssä säännelty oikeudenmukainen oikeudenkäynti käsittää oikeuden saada oikeudenmukainen ja viivytyksetön oikeudenkäynti. Oikeussuojatakeita ei mainita pykälässä, sillä ne sisältyvät itsessään jo hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Oikeussuojatakeita ovat tilaisuus suulliseen oikeudenkäyntiin, oikeus valita itse oikeusavustajansa sekä oikeus oikeusapuun.<sup>39</sup> Hyvän hallinnon periaatteeseen sisältyy asianmukainen, riipeä ja julkinen käsittely, kuulemisoikeus, päätöksen perusteleminen ja oikeus oikeusturvaan. Edellä mainittujen lisäksi hyvään hallintoon voidaan katsoa sisältyvän palveluperiaate, objektiivisuus sekä puolueettomuus. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvataan oikeus muutoksenhakuun. Säännöstä käytännössä toteuttavat hallintolainkäyttölaki, oikeudenkäymiskaari sekä muut säännökset oikeudesta hakea muutosta.<sup>40</sup>

## 5.2 Ihmisoikeudellinen näkökulma

Perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat yhdenvertaisesti kaikille ihmisille. Kyse on perustavanlaatuisista oikeuksista. Kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla on turvattu ihmisoikeudet. Perustuslain mukaan Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön oikeudet ja oikeudenmukaisuuden yhteiskunnassa.<sup>41</sup> Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> EIS 439/1990

<sup>38</sup> Saraviita 2011, 282-283.

<sup>39</sup> HE 309/1993

<sup>40</sup> Saraviita 2011, 285-286.

<sup>41</sup> Oikeusministeriö

<sup>42</sup> PL 731/1999

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Artiklan 1 kohdan 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. Euroopan ihmisoikeussopimuksen allekirjoittaneet hallitukset ottavat huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen, jota voidaan pitää oikeusjärjestelmän perintönä.<sup>43</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2007:47 perusteluista ilmenee, että ulkomaalaisasiat eivät lukeudu EIS 6 artikla soveltamisalaan. Vuosikirjaratkaisussa on viitattu Pekka Hallbergin artikkeliin Oikeusturva julkaisussa Perusoikeudet (Juva 1999), jossa hän on todennut, että: ”Ulkomaalaisasiat (kuten oleskeluluvan tai turvapaikan myöntäminen taikka käännyttäminen ja karkotus) sekä kansalaisuusasiat eivät kuulu 6 artiklan alaisuuteen. Tällaiseen asiaan voi kuitenkin liittyä ihmisoikeussopimuksen materiaaliin oikeuksiin liittyviä kysymyksiä (esimerkiksi 8 artiklassa tarkoitettu yksityis- ja perhe-elämän suoja taikka 3 artiklan mukainen epäinhimillisen kohtelun kieltö)”.<sup>44</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2014:114 (toissijaisen suojeluaseman peruuttaminen) kohdassa suullinen käsittely todetaan, että sopimusmääräystä sovellettaessa oli otettava huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevät periaatteet. Ihmisoikeustuomioistuimen oli katsonut muun ohella ratkaisussaan Maaouia v. Ranska, että ulkomaalaisen maassa oleskelussa tai maasta poistamisessa ei ole kysymys ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvista oikeuksista tai velvollisuuksista. Täten ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei tullut tapauksessa sovellettavaksi. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä soveltuvat myös ulkomaalaisasioihin. Lähtökohtana on, että suullinen käsittely on toimitettava samoissa tilanteissa kuin EIS 6 artiklan mukaankin. Vaikka EIS 6 artikla ei sovellu suoraan ulkomaalaisvalitusten käsittelyyn hallinto-oikeudessa, tulevat artiklan vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä kuitenkin tätä kautta huomioiduksi.

---

<sup>43</sup> EIS 439/1990

<sup>44</sup> KHO 2007:47

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2014:114 todetaan, että unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohdan 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. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu, että tällä artiklalla taataan unionin oikeudessa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa vahvistettu suoja.<sup>45</sup>

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 7 ja 10 artikloissa säädetään oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja kuulemisesta. Julistuksen 7 artiklan mukaan kaikki ovat tasa-vertaisia lain edessä ja oikeudet erotuksetta yhtäläiseen lain suojaan. Kaikilla on oikeus tasavertaiseen suojaan tätä julistusta loukkaavaa syrjintää vastaan sekä kaikkea sellaiseen syrjintään tähtäävää yllytystä vastaan. Julistuksen 10 artiklan mukaan jokaisella on täysin tasavertaisesti oikeus siihen, että häntä oikeudenmukaisesti ja julkisesti kuullaan riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan määrättäessä tai häntä vastaan nostettua rikossyytettä selvitettäessä.<sup>46</sup>

Eurooppalaiset oikeusturvan vaatimukset ovat lisääntyneet hallintotuomioistuinten toiminnassa ja hallintoasioita koskevassa oikeudenkäynnissä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla 1 kohta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla sisältävät perusvaatimuksia, joihin oikeusturvan vaatimukset perustuvat.<sup>47</sup> Hallinto-oikeuksien suulliset käsittelyt ovat selvässä kasvussa. Suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle, onko tarpeen selvittää suullisessa käsittelyssä asian tosiseikkoja kirjallisen selvityksen lisäksi sekä onko asianosainen vaatinut suullista käsittelyä. Asianosaisen vaatimuksella on merkityksensä asian arvioinnissa, sillä hän voi luopua oikeudestaan suulliseen käsittelyyn, joka on turvattu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa.<sup>48</sup>

### 5.3 Kuuleminen hallintolainkäyttölaissa

Hallintolainkäyttölain 34 §:ssä säädetään kuulemismenettelystä hallintotuomioistuimessa. Pykälän mukaan asianosaisella on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityk-

---

<sup>45</sup> KHO 2014:114

<sup>46</sup> YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948

<sup>47</sup> HE 29/2018, 33.

<sup>48</sup> HE 29/2018, 45.

sensä muiden tekemistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Mikäli koko valitus tai siinä oleva vaatimus hylätään heti tai jätetään tutkimatta, asian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Asianosaista ei tarvitse myöskään kuulla, jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.<sup>49</sup> Valituskirjelmästä ja sen liitteistä on ilmeittävä vaatimuksen perusteettomuus. Tällaisessa tapauksessa asian hylkääminen perustuisi valittajan toimittamiin asiakirjoihin ja täten valittajan sekä vastapuolen kuuleminen olisi tarpeetonta.<sup>50</sup> Asianosaisen oikeusturva ei vaarannu esimerkiksi silloin, kun hakija ei täytä sosiaalietuuden edellytyksiä ja tämän johdosta valitus on hylätty.<sup>51</sup>

Mikäli valituksen kaikki vaatimukset jätetään tutkimatta, vastapuolta ei tarvitse kuulla. Myös valittajan kuuleminen on tässä tapauksessa tarpeetonta. Tutkimatta jättämisen ollessa epäselvää on asianosaista kuultava, oli kyse viranomaisen toteamasta asiasta tai vastapuolen esittämästä seikasta.<sup>52</sup> Valittajalta on pyydettävä selvitystä valitusoikeudestaan esimerkiksi asian koskiessa ympäristöasiaa ja sitä, että asuuko valittaja liian lähellä haittaa tuottavaa laitosta, jotta hänellä on valitusoikeus. Tämä takaa sen, että tutkimatta jättäminen ei tule yllätyksenä.<sup>53</sup>

Kuulemisen ollessa asiassa ilmeisen tarpeetonta, ei asianosaista tarvitse kuulla. Kyseistä yleislauseketta voidaan soveltaa, kun hylkäämiselle on muu kuin säännöksistä ilmenevä syy. Yleislauseketta voidaan soveltaa esimerkiksi silloin, kun asiaa ei ratkaista asianosaisen vahingoksi. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi se, että prosessin alkuvaiheessa on kuultu asianosaista ja viranomaisen lausunnossa tulee tietoon uutta selvitystä. Täten asianosaisen kuuleminen on tarpeetonta, sillä asia ratkeaa asianosaisen eduksi. Vaikka asiassa olisi perusteita asianosaisen kuulematta jättämiselle, on tietyissä tilanteissa tarpeen antaa asianosaiselle tieto lainkäyttöasian vireilläolosta.<sup>54</sup>

Hallintoprosessissa kuuleminen on keskeinen asia.<sup>55</sup> Asianosaista on kuultava toisten asianosaisten vaatimuksien perusteella. Tällä tarkoitetaan, että vastapuolta on kuultava valituksen vireillepanijan vaatimuksista. Muun asianosaisen kannanoton tai viranomaisen lausunnon johdosta on kuultava valittajaa. Mikäli edellä mainittujen seikkojen mukaan kuuleminen on tar-

---

<sup>49</sup> HLL 34 §

<sup>50</sup> HE 217/1995, 61.

<sup>51</sup> Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, 172-173.

<sup>52</sup> HE 217/1995, 61.

<sup>53</sup> Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, 258.

<sup>54</sup> HE 217/1995, 61.

<sup>55</sup> Mäenpää 2008, 389.

peetonta, ei sitä tarvita. Lisäksi asianosaista on kuultava muusta asiassa ilmenevästä selvityksestä. Muu selvitys voi olla esimerkiksi muiden asianosaisten esittämät selvitykset perusteen ja lausunnot, jotka on hankittu viranomaisilta. Oikeudenkäyntimateriaaliin voi asiakirjojen lisäksi kuulua muita esineitä.<sup>56</sup>

Oikeudenkäynnin laadun takaa oikeudenmukainen oikeudenkäynti, jonka osa kuulemismenettely on. Kuulemisen myötä asianosaiselle annetaan tilaisuus tuoda omat vaatimuksensa ja selvityksensä esille viranomaisen antaman lausunnon sekä muiden tahojen selvityksistä. Tällä taataan prosessin vastavuoroisuus ja oikeusturva sekä lisätään asianosaisen osallistumista prosessiin. Asian riittävä selvittäminen kuulemalla lisää oikeusturvaa. Oikeudenkäynnin vastavuoroisuudella lisätään asianosaisten tietoa oikeudenkäyntimateriaalista sekä mahdollistetaan oman mielipiteensä ja vaatimustensa esittämistä asiassa. Viranomaisen kuulemisen on oltava tasa-arvoista siitä huolimatta, että sitä ei kuulla asianosaisen asemassa. Kuuleminen onkin valitusviranomaisen yksi merkittävimmistä selvitysketjuista. Asianosaista kuulemalla valitusviranomaisen voi saada tietoonsa asioita, joita ei muualta olisi saatu lainkaan tietoon. Lisäksi valitusviranomaisen voi pyytää asiassa asianosaiselta tarvittaessa lisäselvitystä. Hallintoasioiden oikeudenkäyntimateriaali muodostuu yleensä kirjallisista asiakirjoista, mutta materiaalia voi olla myös sähköisessä muodossa esimerkiksi muistitikulla ja cd-levyillä kuvina ja videoina.<sup>57</sup>

Hallintolainkäyttölain 34 §:n 1 momentin mukaan kuuleminen kohdistuu muiden tekemiin vaatimuksiin ja selvityksiin, joilla saattaa olla vaikutuksia asian ratkaisuun. Momentissa muilla tarkoitetaan prosessin muita osapuolia esimerkiksi valituksenalaisen päätöksen tehnyttä viranomaista. Vaatimuksena voidaan esittää esimerkiksi valituksen hylkäämistä tai kumoamista tiettyin perustein. Muut selvitykset voivat olla esimerkiksi asiantuntijalausunto. Kuulemisen kohteena on kaikki aineisto, joka on päätöksenteon perusteena. Tuomioistuinta ei sido velvollisuus, että sen on hankittava kaikki mahdollinen informaatio. Päätöksenteossa selvityksen käyttäminen edellyttää kuitenkin sitä, että asianosaista on kuultu kyseisestä selvityksestä. Asianosaisen kuuleminen selvityksen pohjalta on oltava ratkaisun kannalta tarpeellista. Etukäteen voi olla toisaalta vaikea arvioida, onko selvitys tarpeellinen ratkaisun kannalta.

Hallintolainkäyttölain 34 §:n 1 momenttia laadittaessa lähtökohtana oli se, että tuomioistuin arvioi, mikä selvitys on tarpeellista ja mikä ei ole. Hallintotuomioistuimen on varattava asianosaiselle mahdollisuus tutustua oikeudenkäyntimateriaaliin. Tämän johdosta asianosaisen on

---

<sup>56</sup> Hallberg ym. 1997, 254-255.

<sup>57</sup> Mäenpää 2008, 389-393.



arvioitava itse, onko hänen tarpeen nähdä joku oikeudenkäyntimateriaaliin kuuluva asiakirja.<sup>58</sup>

Seuraavassa taulukossa otetaan huomioon keskeiset lainmuutokset hallintolainkäyttölain ja uutta lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa koskevan hallituksen esityksen (HE 29/2018) välillä. Taulukossa ei oteta huomioon kaikkia uuden lain säännöksiä, vaan ne pykälät, johon tässä työssä viitataan hallintolainkäyttölain osalta. Taulukko havainnollistaa, millä tavoin kokonaisuudessaan kuuleminen hallinto-oikeuksissa mahdollisesti muuttuu uuden lain tultua voimaan. Lisäksi lakimuutokset huomioidaan tässä työssä sen takia, että työ pysyy ajantasaisena vuonna 2020 alkuvuodesta tapahtuvan lakimuutoksen astuttua voimaan.

	Hallintolainkäyttölaki	uusi vastine §:lle	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa
34 §	Asianosaisen kuuleminen: Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.	44 §	Asianosaisen kuuleminen: 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 perusteetonta tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei muutoin edellytä kuulemista.
-	ei §:ää kirjallisesta menettelystä, vaikka asian käsittely on hallintotuomioistuimessa vakiintuneesti kirjallista.	36 §	Käsittelytavat: Asia käsitellään hallintotuomioistuimessa kirjallisesti valituksen, valituksen kohteena olevan päätöksen ja muun oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Asiassa voidaan järjestää myös suullinen valmistelu, suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus.
37 §	Suullisen käsittelyn toimittaminen: Asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Siinä voidaan kuulla asianosaisia, 36 §:ssä tarkoitettua viranomaista, todistajia ja asiantuntijoita sekä vas-	kokonaisuudessaan luku 7: suullinen käsittely/ 57 § 1 momentti ja 59 §	57 § Suullisen käsittelyn järjestäminen: Hallintotuomioistuimen on järjestettävä suullinen käsittely, jos tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena tai yksityinen asianosainen sitä vaatii. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla asianosaista, päätöksen tehnyttä viranomaista, todistajia ja asiantuntijoita sekä ottaa vastaan muuta selvitystä. 59 §

<sup>58</sup> Mäenpää 2008, 393-397.

	<p>taanottaa muuta selvitystä. Suullista käsittelyä voidaan rajoittaa siten, että se koskee ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selvittämistä tai suullisen todistelun vastaanottamista, tai muulla vastaavalla tavalla.</p>		<p>Suullisen käsittelyn rajoittaminen: Hallintotuomioistuin voi rajoittaa suullista käsittelyä siten, että se koskee ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten ja päätöksen tehneen viranomaisen käsitysten selvittämistä tai suullisen todistelun vastaanottamista, tai muulla vastaavalla tavalla.</p>
38 §	<p>Suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä: Hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee korkeinta hallinto-oikeutta sen käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.</p>	57 §	<p>Suullisen käsittelyn järjestäminen: Hallintotuomioistuimen on järjestettävä suullinen käsittely, jos tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena tai yksityinen asianosainen sitä vaatii. Tuomioistuin voi asianosaisen vaatimuksesta huolimatta jättää suullisen käsittelyn järjestämättä, jos: 1) suullista käsittelyä vaatineen asianosaisasema perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen; 2) asian ratkaisemiseksi merkityksellisistä tosiseikoista on jo saatu riittävä selvitys, jonka perusteella asia voidaan ratkaista ilman, että tuomioistuimelle jää varteenotettava epäilystä ratkaisun oikeellisuudesta; 3) tosiseikat voidaan selvittää muulla tavoin; 4) suullinen käsittely on jo järjestetty samassa asiassa hallintotuomioistuimessa; tai 5) suullisen käsittelyn järjestäminen on muuten ilmeisen tarpeetonta, kun otetaan huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Korkein hallinto-oikeus voi asianosaisen vaatimuksesta huolimatta jättää suullisen käsittelyn järjestämättä myös, jos asiassa on kyse muutoksenhausta hallintotuomioistuimen päätökseen eikä suullisen käsittelyn järjestäminen ole tarpeen asian selvittämiseksi. Suullista käsittelyä vaativan on ilmoitettava, minkä vuoksi sen järjestäminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä.</p>
43 §	<p>Kutsu suulliseen käsittelyyn: Valitusviranomaisen on kutsuttava suulliseen käsittelyyn asianosaiset, päätöksen tehneen hallintoviranomaisen edustaja sekä ne muut henkilöt, joiden läsnäoloa se pitää tarpeellisena. Jos suullista käsittelyä on rajoitettu 37 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, kutsumatta voidaan jättää ne asianosaiset, joiden läsnäolo on tämän vuoksi ilmeisen tarpeetonta. Asianosainen tai hänen</p>	62 § 1 momentti, 63 § ja 64 §	<p>Oikeudenkäynnin osapuolten kutsuminen: Hallintotuomioistuimen on kutsuttava suulliseen käsittelyyn oikeudenkäynnin osapuolet. Jos suullista käsittelyä on rajoitettu 59 §:ssä tarkoitetulla tavalla, kutsumatta voidaan jättää ne asianosaiset, joiden läsnäolo on ilmeisen tarpeetonta.</p> <p>63 § Muiden kuultavien kutsuminen: Hallintotuomioistuin päättää asiantuntijan ja todistajan kutsumisesta suulliseen käsittelyyn. Lisäksi tuomioistuin päättää niiden muiden henkilöiden ja viranomaisten kutsumisesta, joiden kuulemista se pitää tarpeellisena. Hallintotuomioistuin huolehtii 1</p>

	<p>laillinen edustajansa kutsutaan suulliseen käsittelyyn uhalla, että poissaolo ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista. Hänet voidaan kutsua saapumaan henkilökohtaisesti suulliseen käsittelyyn, jos se on tarpeellista asian selvittämisen kannalta. Tällöin voidaan asettaa sakon uhka. Valitusviranomaisen huolehtii 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden samoin kuin todistajan ja asiantuntijan kutsumisesta suulliseen käsittelyyn noudattaen, mitä hallintolaissa säädetään tiedoksiannosta, jollei kutsumista ole annettu asianosaisen huolehdittavaksi.</p>		<p>momentissa tarkoitettujen kuultavien kutsumisesta. Tuomioistuimien voi myös oikeuttaa oikeudenkäynnin osapuolen kutsumaan asiantuntijan tai todistajan. Tuomioistuimien voi kutsua todistajan suulliseen käsittelyyn sakon uhalla. Todistajan kutsumiseen sovelletaan lisäksi, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 62 ja 64 §:ssä säädetään uhkasakosta ja todistajan noutamisesta tuomioistuimeen. 64 § Kutsun sisältö: Kutsussa suulliseen käsittelyyn on mainittava tarpeelliset tiedot käsiteltävästä asiasta ja oikeudenkäynnin osapuolista sekä ilmoitettava käsittelyn ajankohta ja paikka. Kutsussa on lisäksi ilmoitettava poissaolon seurauksista ja siitä, että kutsutun on viipymättä ilmoitettava laillisesta esteestä ja sen päätyttyä. Todistajalle ja asiantuntijalle on kutsussa myös ilmoitettava hänen oikeudestaan saada ennakolta korvaus matka- ja toimeentulokustannuksistaan sekä siitä, ettei hän ole velvollinen saapumaan hallintotuomioistuimeen, jos hänelle ei pyynnöstä huolimatta ole maksettu ennakkoa.</p>
44 §	<p>Asianosaisen poissaolo: Jos asianosainen tai hänen laillinen edustajansa, joka on sakon uhalla kutsuttu saapumaan suulliseen käsittelyyn henkilökohtaisesti, ei noudata kutsua tai asettaa asiamiehen sijaansa, valitusviranomaisen on, jos se edelleen pitää asianomaisen henkilökohtaista läsnäoloa välttämättömänä, tuomittava uhkasakko maksettavaksi ja asetettava uusi korkeampi sakon uhka. Uhkasakkoa ei tuomita maksettavaksi, jos asia käsitellään ja ratkaistaan asianomaisen poissaolosta huolimatta. Jos asianosaisen tai hänen laillisen edustajansa poissaolon esitetään tai tiedetään aiheutuneen laillisesta esteestä tai jos on aihetta otaksua hänellä olevan sellaisen esteen, käsittely on peruutettava tai lykättävä. Asianosaista tai hänen laillista edustajansa ei tällöin saa tuomita henkilökohtaisen saapumisen noudattamatta jättämisen varalta asetettuun uhkasakkoon, ellei ennen asian</p>	62 § 2-4 momentit	<p>Oikeudenkäynnin osapuolten kutsuminen: Kutsutun tai hänen laillisen edustajansa poissaolo suullisesta käsittelystä ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista. Asianosainen tai hänen laillinen edustajansa voidaan kutsua saapumaan henkilökohtaisesti suulliseen käsittelyyn, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Kutsun tehosteeksi voidaan asettaa sakon uhka. Tuomioistuimen on tuomittava uhkasakko maksettavaksi ja asetettava uusi korkeampi sakon uhka, jos asianosainen tai hänen laillinen edustajansa ei noudata 3 momentissa tarkoitettua kutsua ja tuomioistuimien edelleen pitää asianomaisen henkilökohtaista läsnäoloa tarpeellisenä. Uhkasakkoa ei tuomita maksettavaksi, jos asia käsitellään ja ratkaistaan asianomaisen poissaolosta huolimatta tai poissaolo johtuu laillisesta esteestä.</p>

	käsittelyn päättymistä käy selville, ettei laillista estettä ollutkaan.		
--	---	--	--

Taulukko 1: Keskeiset muutokset hallintolainkäyttölain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain välillä.<sup>59</sup>

#### 5.4 Kirjallinen kuulemismenettely

Asianosaisen kuulemisen perusmenetelmänä on perusteltua käyttää kirjallista menettelyä ja tämän johdosta voidaan todeta, että kirjallinen menettely on pääsääntö hallinto-oikeudessa. Tämä pohjautuu siihen, että usein kuultava aineisto on sisällöltään laaja tai monimutkainen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei suullista menettelyä voitaisi käyttää hallintoprosessissa.<sup>60</sup>

Hallintolainkäyttölakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 217/1995) lausutaan kuulemisen alkuvaiheesta näin, että lakiin ei ehdoteta yksilöityä toimintatapaa tämän osalta. Kaavamaisen tavan todetaan esityksen mukaan olevan se, että valituksen vireille tultua lausunto pyydetään viranomaiselta, joka on tehnyt valituksenalaisen päätöksen. Tämän lisäksi muilta asianosaisilta pyydetään asiassa selitykset. Seuraavaksi kuullaan valittajaa selityspyynnöllä viranomaisen lausunnon sekä tarvittaessa muiden asianosaisten selityksien osalta. Lisäselvityksen pyytäminen voi olla tarpeen asian edetessä.<sup>61</sup>

Hallintotuomioistuimen prosessinjohtotehtäviin kuuluu kuulemistilaisuuden varaaminen. Kuulemisen edellytys onkin se, että asianosaiselle varataan tilaisuus antaa selitys. Tällä tarkoitetaan, että kuulemisen kohteena oleva sekä asian ratkaisun tekemiseen kuuluva oikeudenkäyntimateriaali annetaan asianosaiselle tiedoksi selityspyynnön ohessa. Asianosaiselle varataan selityksensä antamiselle riittävän pitkä aika, joka on usein 30 päivää. Kuulemisen koskiessa esimerkiksi täytäntöönpanomääräystä, määräaika voi olla esimerkiksi seitsemän päivää. Hallintolainkäyttölaissa ei määrätä tapaa, jolla oikeudenkäyntimateriaali on annettava tiedoksi ja tutustuttavaksi asianosaiselle. Hänelle voidaan varata tilaisuus tulla tutustumaan materiaaliin tuomioistuimeen. Lisäksi asianosaisen pyynnöstä asiakirjat voidaan lähettää muun viranomaisen haltuun, missä asianosainen voi perehtyä niihin. Asiakirjat voidaan lähettää myös sähköisessä muodossa asianosaiselle.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> HLL & HE 29/2018

<sup>60</sup> Mäenpää 2008, 400.

<sup>61</sup> HE 217/1995, 60.

<sup>62</sup> Mäenpää 2008, 399-400.

Hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018) on hyväksytty muutettuna 19.2.2019 ja uuden lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on tarkoitus kumota hallintolainkäyttölaki myöhemmin tehtyine muutoksineen.<sup>63</sup> Oikeusministeriön OM014:00/2015 säädösvalmistelun tilannekuvauksen mukaan hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi on tarkoitettu tulevan voimaan vuoden 2020 alussa.<sup>64</sup> Hallituksen esityksessä todetaan lakiehdotuksen 36 §:n osalta, että säännös vastaisi nykyistä käytäntöä. Asian käsittely hallintotuomioistuimessa on yleensä kirjallista. Selvyden vuoksi tämä vakiintunut pääsääntö ilmaistaan pykälän 1 momentissa. Kirjallinen käsittely perustuu oikeudenkäyntiasiakirjoihin. Lisäksi asian kirjalliseen käsittelyyn tuomioistuimessa rinnastuu sähköinen käsittely. Lain 36 §:ssä säädetään täten käsittelytavoista.<sup>65</sup> Hallituksen esityksessä todetaan myös, että hallintolainkäytössä lähtökohtana on kirjallinen prosessi, jota voidaan täydentää suullisella käsittelyllä.

### 5.5 Suullinen käsittely

Suullisen käsittelyn on tarkoitus täydentää kirjallista peruskäsittelyä.<sup>66</sup> Oikeuden julkiseen käsittelyyn takaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla. Ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön kuuluu julkinen käsittely ja tämän mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi suullisessa käsittelyssä. Edellytyksenä ei kuitenkaan ole se, että käsittely on julkinen yleisölle. Tällä taataan suullisen käsittelyn mahdollisuus myös hallinto-oikeudessa. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa taataan, että käsittelyn julkisuus kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.<sup>67</sup> Hallintolainkäyttölain 37 §:n mukaan asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Siinä voidaan kuulla asianosaisia, asiassa valituksenalaisen päätöksen tehnyttä viranomaista, todistajia ja asiantuntijoita. Lisäksi käsittelyssä voidaan vastaanottaa muuta selvitystä. Suullista käsittelyä voidaan rajoittaa siten, että se koskee ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selvittämistä tai suullisen todistelun vastaanottamista tai muuta vastaavaa.<sup>68</sup>

Suullisen käsittelyn tarpeellisuutta harkitaan viran puolesta (HLL 37 §) tai asianosaisten pyynnöstä (HLL 38 §). Suullisen harkinta tapahtuu eri lähtökohdista edellä mainituissa tilanteissa.<sup>69</sup> Tilannetta voidaan esimerkiksi havainnollistaa HLL 37 ja 38 §:n käsipareilla valta/sidonnaisuus

<sup>63</sup> HE 29/2018, 216.

<sup>64</sup> Oikeusministeriö 2019.

<sup>65</sup> HE 29/2018, 103.

<sup>66</sup> Laakso ym. 2006, 494.

<sup>67</sup> Mäenpää 2007, 420-421.

<sup>68</sup> HLL 37 §

<sup>69</sup> HLL 37 § & 38 §

sekä oikeus/velvollisuus. Janne Aerin mukaan HLL 37 §:ssä säännellään tuomioistuimen valtaa päättää suullisesta käsittelystä asianosaisia sitovalla tavalla riippumatta siitä, haluavatko asianosaiset suullista käsittelyä. Sama pykälä ei velvoita toimittamaan suullista käsittelyä, vaan tuomioistuimen on harkittava suullisen käsittelyn toimittamista sen kannalta, kuinka suuri todennäköisyys on, että käsittelystä on hyötyä asian selvittämisestä. Aer on todennut, että HLL 38 § puolestaan asettaa valtaoikeuden asianosaiselle, jolla on oikeus vaatia suullisen käsittelyn toimittamista, ja tuomioistuimelle syntyy velvollisuus sen toimittamiseen. Tuomioistuimen mahdollisuus kieltäytyä suullisen käsittelyn toimittamisesta asianosaisen sitä vaatiessa on tarkoitettu poikkeustilanteeksi. Lisäksi Aer on todennut, että HLL 38 §:n mukaan yksityisen asianosaisen pyynnöstä suullinen käsittely on toimitettava, ellei suullinen käsittely ole asian laadun vuoksi tai muusta syytä ilmeisen tarpeeton.<sup>70</sup>

Suullinen käsittely on järjestettävä, kun tuomioistuimen arvion mukaan siitä on hyötyä asian selvittämisen ja ratkaisemisen kannalta. Ensisijaisesti hallintolainkäyttömenettelyn on kirjallista, mutta suullista käsittelyä tukevat käsittelyn nopeutuminen, yksinkertaistuminen ja se, että yksityinen henkilö voi halutessaan hoitaa asiaansa itse. Suullinen käsittely voidaan tulkita joustavaksi keinoksi selvittää asiaa, kun käsittelyssä saa esittää kysymyksiä heti. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla asianosaista vaatimustensa selvittämiseksi. Lisäksi voidaan kuulla asiantuntijoita, todistajia ja asiassa päätöksen tehnyttä viranomaista. Mikäli todetaan, että suullinen käsittely on kirjallista menettelyä täydentävä menettely, voidaan sitä tarvittaessa rajata koskemaan vain tiettyä osaa asiasta tai selvityksen vastaanottamista.<sup>71</sup> Tuomioistuin voi järjestää suullisen käsittelyn viran puolesta. Tarkoituksena on, että suullinen käsittely toimitetaan, kun se hyödyntää ja parantaa menettelyä. Asianosainen voidaan jättää kutsumatta suulliseen käsittelyyn, mikäli osallistumisen katsotaan olevan ilmeisen tarpeetonta.<sup>72</sup>

Hallintolainkäyttölain 38 §:ssä säädetään, että hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos asianosainen pyytää sitä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.<sup>73</sup> Pidetään tärkeänä, että asianosainen saa tilaisuuden arvioida omasta näkökulmastaan suullisen käsittelyn tarpeellisuuden ja osoittaa halukkuutensa siihen. Asianosainen voi tuntea, että suullisessa käsittelyssä hän pysyy esittämään käsityksensä asiasta paremmin kuin kirjallisessa menettelyssä sekä ymmärtä-

---

<sup>70</sup> Aer 2009, 769-772.

<sup>71</sup> HE 217/1995, 64-65.

<sup>72</sup> Laakso ym. 2006, 495-496.

<sup>73</sup> HLL 38 §

vänsä prosessin kokonaisuudessaan paremmin. Ratkaistaessa suullisen käsittelyn järjestämistä, voidaan asianosaisen halukkuudelle antaa painoarvoa, kun kirjallinen käsittely on asiassa päämenettelykeino.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa todetaan, että oikeus suulliseen käsittelyyn rajoittuu yksityiseen henkilöön. Julkisen asianosaisen vaatimus ei täytä intressiä, jonka johdosta suullinen käsittely tulisi toimittaa pelkän vaatimuksen johdosta. Asian laadun tai muun seikan vuoksi suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta. Mikäli asianosaisen vaatimuksista hyväksytään tietty osa, on arvioitava mihin vaatimukseen suullinen käsittelyn pyyntö pohjautuu. Vaikka asianosaisen vaatimus suullisesta käsittelystä on hyväksytty, se ei estä kuitenkaan sitä, ettei vastapuolen suullisen käsittelyn pyyntöä voitaisi hyväksyä. Suullisen käsittelyn pyynnön yhteydessä on esitettävä syyt, miksi käsittely on tarpeellinen ja mitä siellä esittäisi. Tämän tarkoituksena on se, että asianosainen harkitsisi, onko asiassa aihetta suulliselle käsittelylle. Tuomioistuin voi ratkaista suullisen käsittelyn tarpeellisuuden asianosaisen esille tuomien seikkojen perusteella.<sup>74</sup>

Mikäli todetaan, että suullisesta käsittelystä ei ole hyötyä asian kannalta, voidaan suullinen käsittely jättää toimittamatta. Etukäteen ei voida kuitenkaan luotettavasti arvioida, millaista selvitystä käsittelyssä on mahdollista saada. Edellä mainitussa tapauksessa voidaan järjestää suullinen valmistelu, jossa otetaan selvää siitä, millaisia seikkoja varsinaisessa suullisessa käsittelyssä esitettäisiin. Lisäksi täydennysmenettelyn kautta voidaan pyytää asiaan täsmennyksiä. Suullisen käsittelyn järjestämispyyntö voidaan hylätä tuomioistuimen toimesta, mikäli asianosaisen kannalta asia on vähäpätöinen ja se ei laadultaan uhkaa asianosaisen oikeusturvaa. Vähäpätöisyyden arvioinnissa tuomioistuimen on oltava myös tarkka, sillä vähäpätöisyyden arvioiminen asianosaisen kannalta on hankalaa.<sup>75</sup> Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa suullisia valmisteluja järjestetään harvoin.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu suullisen käsittelyn olevan perusteltua esimerkiksi lastensuojelu- ja mielenterveysasioissa, sillä kyse on asianosaisten elämän ja oikeusturvan kannalta merkittävistä asioista. Mikäli asia sisältää selvitystä, jonka esittäminen tai arviointi kirjallisessa muodossa olisi vaikeaa tai jopa mahdotonta, on suullinen käsittely tarpeen asian selvittämiseksi. Joissakin tapauksissa kirjallisen materiaalin perusteella voi olla vaikea tehdä lopullista päätöstä asiassa. Tällaisessa tilanteessa tai kirjallisen materiaalin ollessa puutteellinen tai epäselvä, voidaan katsoa suullisen käsittelyn olevan tarpeellinen. Suullinen käsittely on

---

<sup>74</sup> HE 217/1995, 65-67.

<sup>75</sup> Tarukannel & Jukarainen 1999, 236-237.

tarpeellinen tapauksissa, kun sen julkinen intressi on suuri, vaikka asianosainen ei olisikaan esittänyt suullisen käsittelyn pyyntöä.<sup>76</sup>

Hallintolainkäyttölain 43 §:ssä säädetään suullisen käsittelyn kutsusta. Pykälän 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on kutsuttava suulliseen käsittelyyn asianosaiset, päätöksen tehneen viranomaisen edustaja sekä muut henkilöt, joiden läsnäoloa se pitää tarpeellisena. Samassa momentissa mainitaan myös viitaten lain 37 §:n 2 momentissa säännökseen, jonka mukaan tarpeettomat asianosaiset voidaan jättää kutsumatta.<sup>77</sup> Muilla tarpeellisilla henkilöillä, joita on tarvittaessa kutsuttava käsittelyyn ovat esimerkiksi todistajat.<sup>78</sup>

Oikeudenkäyntikelpoisuus tarkoittaa sitä, että asianosainen itse voi käyttää puhevaltaansa asiassa. Täysivaltaisilla luonnollisilla henkilöillä on yleensä vain tällainen kelpoisuus. Puhevaltaa ei voi käyttää itse esimerkiksi alaikäinen tai muu vajaavaltainen ja täten he tarvitsevat puhevaltaa käyttävän laillisen edustajan. Oikeushenkilön puhevaltaa voi käyttää erityissäännösten mukaisesti toimivaltainen elin tai henkilö.<sup>79</sup>

Julkisyhteisön edustajan on pystyttävä käyttämään puhevaltaa. Mikäli asiassa käyttää julkista puhevaltaa muu viranomainen kuin joka on tehnyt valituksenalaisen päätöksen, on tässä tapauksessa kummankin viranomaisen edustajat kutsuttava paikalle. Useamman viranomaisen tehtyä päätös asiassa, on käsittelyyn kutsuttava ainakin hallintolainkäyttölain 36 §:n antaman harkintavallan myötä viranomaisen edustaja, joka asiaa hoitaa lähimpänä.<sup>80</sup> Mikäli kysymyksessä on kunnallisvalituspäätöksestä, jonka lautakunta on tehnyt, hallinto-oikeuksien käytännön mukaisesti suulliseen käsittelyyn kutsutaan edustaja lautakunnasta päätöksen tehneen viranomaisen edustajana. Lisäksi voidaan kutsua kunnanhallituksen edustaja lukuun ottamatta, jos lautakunnan edustaja on kunnan edustaja johtosäännön mukaan.<sup>81</sup>

Hallintolainkäyttölain 43 § 2 momentin mukaan asianosaisen poissaolo ei estä asian käsittelyä tai ratkaisua. Edellä mainitusta on ilmoitettava kutsussa asianosaiselle, jotta hän ymmärtää oman passiivisuutensa seuraukset asian käsittelylle. Kyseinen säännös perustuu siihen, että suullisen käsittelyn on tarkoitus olla menettelyä täydentävä. Mikäli asianosainen kutsutaan henkilökohtaisesti käsittelyyn, uhkasakolla voidaan varmistaa hänen osallistumisensa. Tämä

---

<sup>76</sup> Mäenpää 2007, 430-434.

<sup>77</sup> HLL 43 §

<sup>78</sup> HE 217/1995, 74.

<sup>79</sup> Mäenpää 2007, 245.

<sup>80</sup> Hallberg ym. 1997, 303.

<sup>81</sup> Tarukannel & Jukarainen 1999, 269.



on tarpeellista esimerkiksi silloin, kun asianosaisen henkilökohtainen osallistuminen käsittelyyn on tärkeää. Asian ollessa kiireellinen tai on aihetta epäillä, että asianosainen ei saavu paikalle, voidaan uhkasakkoa harkita. Asianosainen voi saapua käsittelyyn henkilökohtaisesti tai asiamiehen välityksellä.<sup>82</sup> Kutsussa on mainittava, jos suullinen käsittely edellyttää henkilökohtaista osallistumista. Lisäksi kutsutta on mainittava, että hallintolainkäyttölain 78 §:n mukaan laillisesta esteestä saapua suulliseen käsittelyyn on ilmoitettava välittömästi.<sup>83</sup> Hallintolainkäyttölain 43 § 3 momentin mukaan valitusviranomaisen eli tuomioistuimien huolehtii asianosaisten kutsumisesta suulliseen käsittelyyn.<sup>84</sup>

Hallintolainkäyttölain 43 §:n 3 momentin mukaan valitusviranomaisen eli hallintotuomioistuimien huolehtii todistajan ja asiantuntijan kutsumisesta suulliseen käsittelyyn noudattaen, mitä hallintolaissa säädetään tiedoksiannosta, jollei kutsumista ole annettu asianosaisen huolehdittavaksi.<sup>85</sup> Hallintotuomioistuimen kutsuessa todistaja suulliseen käsittelyyn, hänet kutsutaan sakan uhalla.<sup>86</sup> Asianosaisen nimessä todistajan, lopullinen päätösvalta todistajan kuulemisesta on kuitenkin tuomioistuimella. Suullisen käsittelyn valmistelun kannalta on tarpeen, että hallintotuomioistuin on tietoinen, keitä kyseisessä käsittelyssä kuullaan. Lisäksi on mahdollista, että asiassa kuullaan todistajana muuten paikalla olevaa henkilöä. Käytännössä asianosaisen voi tietyissä tapauksissa myös pyytää itse todistajan paikalle.<sup>87</sup>

Suullisen käsittelyn tarkoitus on, että siellä voidaan esittää suullista selvitystä, argumentointia, keskustelua ja todistelua. Asianosaiset, päätöksen tehnyt viranomaisen sekä mahdolliset todistajat ja asiantuntijat kutsutaan käsittelyyn.<sup>88</sup> Yleensä käsittelyssä kuullaan ensimmäiseksi valittajaa ja tämän jälkeen muita asianosaisia ja viimeisenä viranomaisen edustajaa. Jos asianosaisilla on asiamies, hän esittää kysymyksiä päämiehelleen sekä oikeudenkäynnin muille osapuolille heitä kuultaessa. Lisäksi tuomioistuin voi esittää kysymyksiä asianosaisille oikeudenkäynnissä. Useimmiten todistajia kuullaan asianosaisten kuulemisen jälkeen. Tuomioistuimen päätettävissä on, missä järjestyksessä todistajia kuullaan. Todistajan nimennyt osapuoli esittää todistajalle ensin kysymyksiä, minkä jälkeen käsittelyn muut osapuolet sekä tuomioistuin voivat esittää todistajalle kysymyksiä. Suullisen käsittelyn vaiheita ovat esimerkiksi

---

<sup>82</sup> HE 217/1995, 73-74.

<sup>83</sup> Hallberg ym. 1997, 304.

<sup>84</sup> HLL 43 §

<sup>85</sup> HLL 43 §

<sup>86</sup> Mäenpää 2007, 438.

<sup>87</sup> Hallberg ym. 1997, 305.

<sup>88</sup> Mäenpää 2007, 424.

valmisteleva suullinen käsittely (valmisteluistunto), asianosaisten alkupuheenvuorot, asianosaisten kuuleminen, todistajien ja/tai asiantuntijoiden kuuleminen sekä loppupuheenvuorot. Tuomioistuimen harkinnan mukaan on mahdollista pitää ennen suullista käsittelyä erillinen valmisteluistunto esimerkiksi, jos aineisto on laaja ja näytön suhteen monipolvinen. Lisäksi valmisteluistunto voidaan järjestää muun muassa oikeusriidan kohteen tai todistajien tarpeen ja rajaamisen täsmentämiseksi. Suullisen käsittelyn päätteeksi osapuolet esittävät loppupuheenvuorot.<sup>89</sup> Suullisen selvityksen lisäksi suullisessa käsittelyssä voidaan tuoda esille uutta kirjallista selvitystä. Luonteeltaan suullinen käsittely on välitöntä käsittelyä.<sup>90</sup>

Suullisen käsittelyn julkisuudella tarkoitetaan sitä, että jokaisella on oikeus olla läsnä suullisessa käsittelyssä. Tämä koskee myös yleisöä, jolla tavallisesti on oikeus olla käsittelyssä läsnä. Oikeudenkäynnin julkisuutta voidaan rajoittaa säätämällä siitä lailla ja täten suullinen käsittely ei ole aina julkinen. Hallintotuomioistuimessa suullinen käsittely on suljettu kokonaan tai tietyiltä osin silloin, kun siinä esitetään salassa pidettävää tietoa tai asiakirjoja. Suullisesta käsittelystä on laadittava pöytäkirja sekä todistajien ja asiantuntijoiden kuuleminen on äänitettävä. Pöytäkirjasta on ilmentävä käsittelyyn osallistuneet henkilöt, käsitelty asia, esitetyt vaatimukset ja tehdyt päätökset. Pöytäkirjaan ei tarvitse kirjata todistelua, koska se äänitetään ja siitä jää tuomioistuimelle tallenne.<sup>91</sup>

Hallintolainkäyttölain 44 §:ssä säädetään asianosaisen poissaolosta suullisesta käsittelystä. Pykälän 1 momentin mukaan, jos asianosainen tai hänen laillinen edustajansa jättää tulematta henkilökohtaisesti suulliseen käsittelyyn sakon uhasta huolimatta, on valitusviranomaisen tuomittava uhkasakko maksettavaksi ja asetettava uusi korkeampi sakon uhka, jos se edelleen pitää läsnäoloa välttämättömänä. Uhkasakkoa ei tuomita maksettavaksi, jos asia käsitellään poissaolosta huolimatta.<sup>92</sup> Hallintolainkäyttölain 44 §:n 2 momentissa säädetään asianosaisen laillisesta esteestä. Laillisesta esteestä on ilmoitettava välittömästi tuomioistuimelle. Käsittely on peruttava tai alkanutta käsittelyä lykätä, jos asianosaisen poissaololle katsotaan olevan laillinen este. Tällaisessa tapauksessa on varattava uusi tilaisuus käsittelylle, johon asianosainen voi saapua. Kyseisessä tilanteessa ei voida niin ikään tuomita mahdollista uhkasakkoa voimaan. Mikäli myöhemmin tulee ilmi, että asianosaisella ei ollutkaan laillista estettä, tuomioistuin voi tässä tapauksessa tuomita maksettavaksi uhkasakon.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvanen 2015, 180-181.

<sup>90</sup> Mäenpää 2007, 425.

<sup>91</sup> Mäenpää 2007, 439-440.

<sup>92</sup> HLL 44 §

<sup>93</sup> HE 217/1995, 75.

Hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018) todetaan suullisen käsittelyn osalta, että suullisen käsittelyn järjestämistä koskevaa sääntelyä täsmennettisiin niin, että järjestämisvelvollisuutta arvioitaessa korostuisi suullisen käsittelyn tarpeellisuus tosiseikkojen selvittämiseksi tai muutoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseksi. Lisäksi todetaan, että on otettava huomioon, että korkeimman hallinto-oikeuden keskeisenä tehtävänä on ratkaisukäytäntönä ohjaavien ennakkopäätösten antaminen ylimpänä hallintotuomioistuimena. Uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa luvussa seitsemän säädetään suullisesta käsittelystä. Luvun 57 §:n mukaan tavoitteena on selventää suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta koskevia säännöksiä nykyisestä. Pykälä vastaisi pääosin hallintolainkäytönlain 37-39 §:iä, mutta säännöksiä tarkennettaisiin nykyisestä.<sup>94</sup>

Hallinto-oikeudessa suullinen käsittely toimitetaan tapauskohtaisesti ulkomaalaisasioissa. Hallinto-oikeudessa järjestettävän suullisen käsittelyn tarkoituksena lumeavioliittoepäilyssä on selvittää, onko avioliitto solmittu perhe-elämän viettämiseksi vai onko se lumeavioliitto. Suulliseen käsittelyyn kutsutaan lähtökohtaisesti aviopuolisot, Migrin edustaja ja mahdolliset todistajat.

#### 5.5.1 KHO 2016:164

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2016:164 huomioidaan tässä työssä suullisen käsittelyn harkinnan näkökulmasta. Vuosikirjaratkaisussa oleskeluluvan hakija oli aiemmin hakenut Suomessa kansainvälistä suojelua vuonna 2014. Maahanmuuttovirasto oli 3.12.2014 päättänyt käännättää oleskeluluvan hakijan vastuunmäärittämisasetuksen nojalla Sveitsiin ja määrännyt hänet kahden vuoden Suomea koskevaan maahantulokieltoon. Käännättäminen oli pantu täytäntöön 22.12.2014. Vuoden 2014 loppupuolella oleskeluluvan hakija oli tullut takaisin Suomeen. Huhtikuussa 2015 hakija oli avioitunut Suomen kansalaisen kanssa ja hakenut perhesiteen perusteella oleskelulupaa. Helsingin poliisilaitos oli hylännyt hakemuksen katsoen olevan perusteltua aihetta epäillä, että oleskeluluvan hakijan tarkoituksena oli maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen, vaikka yhteinen perhe-elämä puolison kanssa oli kestänyt jo jonkin aikaa. Päätöksen perustelujen mukaan hakija oli aloittanut perhe-elämänsä tietoisena siitä, ettei hänellä ollut oikeutta oleskella maassa.

Asiassa oli pyydetty suullista käsittelyä sen selvittämiseksi, onko oleskeluluvan hakijan ja perheenkokoajan avioliitto solmittu tosiasiallisen perhe-elämän viettämiseksi eli sen selvittä-

---

<sup>94</sup> HE 29/2018, 53 & 121.

miseksi, onko kyseessä lumeavioliitto. Hallinto-oikeus oli hylännyt pyynnön suullisen käsittelyn toimittamisesta katsoen, että suullisessa käsittelyssä ei ollut saatavissa sellaista selvitystä, joka olisi ollut asiakirjoista ilmenevin ja hakijan esittämän lisäksi tarpeen asian selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi. Hallinto-oikeus päätyi kokonaisharkinnan perusteella hylkäämään valituksen viitaten perusteluissaan hakijan luvattomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun sekä aiempaan toimintaan ja hakemushistoriaan.

Oleskeluluvan hakija oli hakenut valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta sekä muun ohella pyytänyt, että korkein hallinto-oikeus toimittaa asiassa suullisen käsittelyn. Hakija oli perustellut vaatimuksiaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa muun muassa sillä, että hallinto-oikeus oli hänen näkemyksensä mukaan antanut liikaa painoarvoa valittajan historialle ja ettei kyseinen seikka ollut määrittävä tekijä lumeavioliiton todistamisessa. Korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan ja tutki valituksen. Se kuitenkin hylkäsi valituksen ja totesi, että hallinto-oikeuden päätöstä ei muuteta. Lisäksi korkein hallinto-oikeus hylkäsi suullisen käsittelyn toimittamista koskevan vaatimuksen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan sillä seikalla, onko avioliitto solmittu tosiasiallisen perhe-elämän viettämiseksi, ei ole asiassa ratkaisevaa merkitystä, joten suullisen käsittelyn toimittaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ilmeisen tarpeetonta.

Tarkastellessa vuosikirjaratkaisua suullisen käsittelyn tarpeellisuuden näkökulmasta on huomioitava se seikka, onko hakijan ja perheenkokoajan perhe-elämän suojalla asiassa ratkaisevaa merkitystä, oli heidän avioliittonsa aito tai ei. Korkein hallinto-oikeus totesi perusteluissaan, että ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon. Ulkomaalaisen saapuessa Suomeen maahantulokiellon voimassa ollessa sitä voidaan pitää ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentissa tarkoitettuna maahantulosäännösten kiertämisenä. Lisäksi maahantulosäännösten kiertämisenä voidaan pitää sitä, että ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa maahantulokiellon ollessa voimassa ja siitä riippumatta. Edellä mainituilla perusteilla oleskelulupa voidaan jättää lähtökohtaisesti myöntämättä ja sillä, onko avioliitto solmittu todellisen perhe-elämän viettämiseksi ei ole merkitystä arvioitaessa 36 §:n 2 momentissa säädetyn edellytyksen täyttymistä.

Tämän johdosta suullisen käsittelyn tarpeellisuutta hallinto-oikeudessa ja edelleen korkeimmassa hallinto-oikeudessa määrittä käytännössä se, että oleskelulupahakijan maahantulosäännösten kiertämismenettely painoi asiassa enemmän kuin perhe-elämän suoja. Tässä tapauk-

sessä perhe-elämän suoja jäi ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin säädökseen nähden toissijaiseksi. Suullisen käsittelyn toimittaminen on ilmeisen tarpeetonta, jos perhe-elämän suojalla ei ole asiassa ratkaisevaa merkitystä.<sup>95</sup>

#### 5.5.2 KHO 2014:150

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2014:150 huomioidaan tässä työssä suullisen käsittelyn harkinnan ja viranomaisen selvitysvelvollisuuden näkökulmasta. Vuosikirjaratkaisussa Suomen kansalainen eli perheenkokoaja oli hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella puolisolleen, joka oli Kenian kansalainen. Maahanmuuttovirasto oli hylännyt hakemuksen katsoen olevan perusteltua aihetta epäillä, että avioliitto oli solmittu maahantulo säännösten kiertämiseksi. Avioliitto oli solmittu noin muutaman viikon jälkeen puolisoiden ensitapaamisesta. Puolisot eivät olleet tavanneet perheenkokoajan palattua Suomeen, vaan olivat pitäneet yhteyttä puhelimitse ja internetin välityksellä.

Hallinto-oikeus oli hylännyt pyynnön suullisen käsittelyn toimittamisesta. Hallinto-oikeuden perusteluiden mukaan suullisen käsittelyn toimittaminen oli ilmeisen tarpeetonta. Hallinto-oikeus lausui, että asiakirjoista ilmenevien tietojen mukaan hakijaa ei ollut kuultu suullisesti käsiteltäessä hakemusta ja Maahanmuuttovirasto oli ratkaissut hakemuksen kirjallisen selvityksen perusteella. Hallinto-oikeus kumosi Maahanmuuttoviraston päätöksen ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi katsoen, ettei hakemusta olisi tullut ratkaista kuulematta hakijaa suullisesti oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi. Maahanmuuttovirastossa oli syntynyt epäily lumeavioliitosta ja kyse oli hakijan tarkoituksen selvittämisestä.

Maahanmuuttovirasto oli pyytänyt korkeimmasta hallinto-oikeudesta lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja vaatinut, että viraston päätös saatetaan voimaan. Korkein hallinto-oikeus totesi, että Maahanmuuttoviraston kuulemismenettelyä arvioitaessa oikeudellisena ohjeena ei voida käyttää hallinto-oikeuden päätöksessä selostettua suullisen kuulemisen periaatetta niin sanotuissa lumeavioliittotapauksissa, koska mainittu oikeuskäytäntöön pohjautuva periaate liittyy suullisen käsittelyn toimittamiseen hallintolainkäyttömenettelyssä ja hallintolainkäyttölain soveltamiseen. Maahanmuuttovirasto ei ollut menetellyt virheellisesti, kun se ei ollut tässä asiassa kuullut asianosaisia suullisesti. Maahanmuuttovirasto oli voinut ratkaista hakijan perhesideperusteiden oleskelulupahakemuksen saamansa kirjallisen selvityksen perusteella. Hallinto-oikeuden ei olisi tullut käyttämällään perusteella kumota Maahanmuuttoviras-

---

<sup>95</sup> KHO 2016:164

ton päätöstä. Hallinto-oikeuden päätös oli tämän vuoksi kumottava. Korkeimman hallinto-oikeuden perusteluista on pääteltävissä, että hallinto-oikeus oli harkinnassaan sekoittanut toisiinsa hallintolainkäyttölain periaatteet suullisen käsittelyn tarpeellisuudesta ja viranomaisen selvittämisvelvollisuuden.<sup>96</sup>

## 6 Lumeavioliitto

Varsinaista lumeavioliittotermiä ei ole mainittu Suomen lainsäädännössä. Lainsäädännössä puhutaan maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämisestä. Korkein hallinto-oikeus käytti termiä otsikkona vuosikirjaratkaisussaan KHO 2002:84. Tämän johdosta lumeavioliittotermi vakiintui 2000-luvun alussa. Lisäksi Migrin sisäisissä ohjeissa, Euroopan unionin päätöslauselmassa ja ulkomaalaislain esitöissä ilmenee termi lumeavioliitto. Lumeavioliittoa koskevaa sääntelyä esiintyy ulkomaalaisoikeuden lisäksi esimerkiksi perus- ja ihmisoikeudessa, avioliitto-oikeudessa, rikosoikeudessa sekä yhteisöoikeudessa. Lumeavioliittotermiä käytetään vakiintuneesti ulkomaalais- ja yhteisöoikeudessa.<sup>97</sup>

Ulkomaalaislain 36 §:ssä säädetään yleisistä edellytyksistä oleskeluluvan myöntämiselle. Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.<sup>98</sup> Lumeavioliittoepäilyt kuuluvat säännöksen ydinsoveltamisalaan. Virallisissa asiakirjoissa, kuten hallintotuomioistuinten päätöksissä, ei yleensä käytetä lumeavioliiton käsitettä, vaan viitataan esimerkiksi maahantulosäännösten kiertämiseksi solmittuun avioliittoon.<sup>99</sup>

### 6.1 Lumeavioliitto käsitteenä

Lumeavioliitto käsitteelle on suomen kielessä useita synonyymeja, kuten näennäisavioliitto, valeavioliitto, kulissiavioliitto, muodollinen avioliitto ja paperiavioliitto. Voidaan todeta, että edellä mainittujen avioliittojen solmineet henkilöt eivät pidä toisiaan aviomiehenä ja vaimona. Lumeavioliitto on solmittu muussa tarkoituksessa kuin todellisen perhe-elämän viettämisen tarkoituksesi puolisoiden vapaasta tahdosta. Lisäksi puolisoiden tarkoitus ei ole perheen perustaminen yhdessä. Kun lumeavioliittoa solmitaan, toinen osapuolista voi kuitenkin elää siinä käsityksessä, että avioliitto solmitaan todellisessa avioliiton tarkoituksessa. Edellä

---

<sup>96</sup> KHO 2014:150

<sup>97</sup> Kangasniemi 2003, 13-14 & 26.

<sup>98</sup> UlkL 36 §

<sup>99</sup> Kangasmieni 2003, 15.

mainitussa tapauksessa on kyse yksipuolisesta avioliitosta. Lumeavioliitto on käsitteenä peräisin Euroopan yhteisön oikeudesta, ja se on vakiintunut Suomen oikeuskäytäntöön 2000-luvun alussa.<sup>100</sup> Yksi lumeavioliittomuoto on erehdyttämällä solmittu avioliitto, jossa toinen puoliso on solminut avioliiton vilpillisesti ja vedättänyt toista puolisoa niin, että aviopuolisot viettäisivät aitoa avioelämää.<sup>101</sup>

Suomen lainsäädännössä ei määritellä lumeavioliittoa. Ulkomaalaislain esitöissä todetaan, että lumeavioliitto solmitaan vain siinä tarkoituksessa, että saadaan oleskelulupa. Lumeavioliittoon viittaa yleensä esimerkiksi se, että puoliset eivät ole tavanneet kertaakaan ennen avioliittoa, ristiriitaisten tietojen antaminen puolisoista, heillä ei ole yhteistä puhekieltä, saatu vastike avioliiton solmimisesta, karkotuspäätöksen myötä puoliset ovat muuttaneet samaan osoitteeseen tai puoliset eroavat yllättäen sen jälkeen, kun kolmannen maan kansalainen on saanut oleskelulupaoikeuden. Unionin oikeudessa ilmenevien tulkintaohjeiden mukaan lumeavioliittotermiä tulkitaan kansallisessa oikeudessa.<sup>102</sup>

Lumeavioliiton solmimisen tarkoituksena on tietyn edun tai tavoitteen saavuttaminen välillisesti avioliiton solmimisen myötä. Ulkomaalaisen kohdalla kyse on tyypillisesti tilanteesta, jossa hän pyrkii saamaan oleskeluluvan tai estämään maasta poistamisensa lumeavioliiton solmimalla. Lumeavioliitot ovat sidoksissa perus- ja ihmisoikeuksiin. Perhe-elämä ja avioliiton solmiminen suojataan useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sekä Suomen perustuslaissa.<sup>103</sup>

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annettu direktiivi (2004/38/EY) täytäntöönpano ja soveltaminen on otettava huomioon lumeavioliittoa määrittäessä. Direktiivin 28 kappaleessa todetaan, että lumeavioliitolla tarkoitetaan avioliittoa, joka on solmittu ainoastaan direktiivissä vapaan liikkuvuuden ja oleskelun oikeuden saavuttamiseksi, kun muulla tapaa henkilö ei tätä pystyisi saavuttamaan. Henkilön saadessa maahanmuuttoon liittyviä tai muita etua, ei voida todeta olevan kyse ainoastaan lumeavioliitosta. Jäsenvaltiot voivat määritellä kriteerit, joiden perusteella voidaan päätellä, onko puolisojen tarkoitus käyttää direktiiviin perustuvia oikeuksia ainoastaan maahantulo-

---

<sup>100</sup> Kangasniemi 2003, 13-14.

<sup>101</sup> Lumeavioliittokäsikirja 2014.

<sup>102</sup> EDAL European Database of Asylum Law, 2011.

<sup>103</sup> Kangasniemi 2003, 16-17.

säännösten kiertämiseksi. Direktiivin mukaan lumeavioliittoepäilyissä todistustaakka on viranomaisella. Arvioitaessa lumeavioliittoa on huomioitava kokonaisuus yhden seikan sijaan päätöstä tehdessä.<sup>104</sup>

Lumeavioliiton tarkoituksena on vain muodollinen perheenyhdistäminen. Käsitteenä perheenyhdistäminen voidaan jakaa sekä perheen muodostamiseen että jälleenyhdistämiseen.<sup>105</sup> Jälleenyhdistämisestä on kyse silloin, kun asianosaisten perhe-elämä on alkanut jo ulkomailla ennen sitä, kun puolisoista kumpikaan on saapunut kohdemaahan. Tällöin tarkoituksena on jatkaa kohdemaassa yhteistä perhe-elämää samassa taloudessa. Perheen muodostamisesta on kyse silloin, kun puoliset solmivat uuden avioliiton toisen puolison ollessa jo kohdemaassa, johon toinen puoliso hakee oleskelulupaa. Lumeavioliittoja voi esiintyä kummassakin tapauksessa, mutta usein kyse on perheen perustamisesta.<sup>106</sup>

Perhesideperusteiset oleskelulupahakemukset ovat yleisiä, sillä oleskeluluvan saaminen voi tällöin olla yksinkertaisempaa kuin elinkeinonharjoittamisen tai työntöön perusteella.<sup>107</sup> Perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevan on esitettävä luotettavaa selvitystä perhesiteen olemassaolosta, jotta ulkomaalaislaissa säädetyt edellytykset luvan myöntämiseksi täyttyvät. Selvityksellä tarkoitetaan asiakirjoja, kuten avioliittotodistusta.<sup>108</sup>

## 6.2 Lumeavioliiton solmimisen syitä

Ulkomaalaislaissa säädetään ulkomaalaisten maahantulosta ja oleskelusta. Lain 18 § säädetään viisumivapaudesta ja viisumivelvollisuudesta. Lain mukaan unionin kansalainen ja häneen rinnastettava voi saapua Suomeen ja oleskella Suomessa viisumitta, jos hänellä on Suomessa hyväksyttävä matkustusasiakirja. Neuvoston viisumiasetuksella (539/2001/EY) säädetään valtioista, joiden kansalaiset ovat viisumivelvollisia, ja valtioista, joiden kansalaiset eivät tarvitse viisumia Schengen-alueella.<sup>109</sup>

Ulkomaalaislain 40-42 §:ssä säädetään ulkomaalaisen oleskelusta, liikkumisesta ja kauttakulkemisesta. Viisumi myönnetään lyhytkestoista oleskelua varten ja se on voimassa enintään kolme kuukautta eli 90 päivää. Oleskelulupa tarvitaan, kun oleskelu kestää yli kolme kuukautta. Oleskelulupa oikeuttaa liikkumaan maassa, valitsemaan asuinpaikkansa, poistumaan

---

<sup>104</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY

<sup>105</sup> Komiteamietintö 1997:5

<sup>106</sup> Kangasniemi 2004, 13.

<sup>107</sup> Aer 2016, 116.

<sup>108</sup> Maahanmuuttovirasto 2019f.

<sup>109</sup> Ulkl 18 §



maasta ja palamaan takaisin luvan voimassaoloajan puitteissa. Ulkomaalainen saa oleskella ja kulkea Schengen-alueella, jos hänellä on oleskelulupa tai kansallinen viisumi. Edellytyksenä kuitenkin, ettei häntä ole määrätty maahantulokieltoon maahan, johon hän matkustaa.<sup>110</sup>

Perhesiteet, opiskelu ja työnteko ovat yleisimpiä syitä, joiden perusteella voidaan myöntää oleskelulupa.<sup>111</sup> Mikäli perheenjäsen eli perheenkokoaja asuu Suomessa ja ulkomailla asuva perheenjäsen eli hakija haluaa muuttaa Suomeen, hän tarvitsee perhesideperusteisen oleskeluluvan. Lain mukaan Suomen kansalaisen ja muun kuin EU-kansalaisen ulkomaalaisen henkilön perheenjäseneksi luetaan aviopuoliso, rekisteröity parisuhde, avopuoliso, alle 18-vuotiaan lapsen huoltaja ja lapsi. Hakijan on itse tehtävä hakemus, sillä perheenkokoaja ei voi tehdä sitä hakijan puolesta. Oleskelulupaa voi hakea Migrin sähköisen asiointipalvelu Enter Finlandin kautta tai paperihakemuksella. Kun hakemus on täytetty, hakijan on käytävä Suomen edustustossa omassa maassaan tai Migrin palvelupisteessä Suomessa. Mikäli hakemus on sähköinen, on hakijan käytävä todistamassa henkilöllisyytensä, antamassa sormenjälkensä ja näyttämässä hakemuksensa alkuperäiset liitteet. Mikäli hakemus on paperinen, on hakijan vietävä täytetty hakemus liitteineen edustustoon tai palvelupisteeseen, annettava sormenjälkensä, todistettava henkilöllisyytensä sekä näytettävä hakemuksen alkuperäiset liitteet. Hakemuksen voi maksaa sähköisessä asiointipalvelussa, edustustossa tai palvelupisteessä.<sup>112</sup>

Puolisolla tarkoitetaan aviopuolisoa, samaa sukupuolta olevaa rekisteröityä kumppania tai sellaista avopuolisoa, jonka kanssa hakija on asunut avioliitonomaisessa suhteessa vähintään kaksi vuotta yhdessä tai hakijalla ja perheenkokoajalla on yhteisessä huollossaan oleva lapsi. Oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella voi tehdä, kun aviopuoliso on Suomessa oleskeluluvalla, aviopuoliso on Suomessa pakolaisena ja aviopuoliso on Suomen kansalainen. Lisäksi hakijan on täytettävä yleiset maahantulon edellytykset, joita ovat voimassa oleva passi, ei maahantulokieltoa, ei vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, ei vaaranna kansanterveyttä ja ei vaaranna Suomen kansainvälisiä suhteita.

Aviopuolison ollessa Suomessa oleskeluluvalla, hakijalta edellytetään edellä mainittujen edellytysten lisäksi, että hän on avioliitossa tai rekisteröidyssä parisuhteessa puolisonsa kanssa sekä puolisolalla on oleskelulupa Suomeen tai sitä haetaan samaan aikaan puolison kanssa. Aviopuolison ollessa Suomessa pakolaisena, hakijalta edellytetään edellä mainittujen edellytysten lisäksi, että hän on avioliitossa tai rekisteröidyssä parisuhteessa puolisonsa kanssa sekä puolisolalla on turvapaikka Suomessa tai hän on kiintiöpakolainen. Aviopuolison ollessa Suomen

---

<sup>110</sup> UIKL 40-42 §

<sup>111</sup> Maahanmuuttovirasto 2019d.

<sup>112</sup> Maahanmuuttovirasto 2019e.

kansalainen hakijalta edellytetään edellä mainittujen edellytysten lisäksi, että puoliso on Suomen kansalainen, puoliso asuu Suomessa, hän on avioliitossa tai rekisteröidyssä parisuhhteessa puolisonsa kanssa sekä avioliitto on rekisteröity maistraatissa Suomessa, mikäli naimisiin on menty ulkomailla.<sup>113</sup>

Hakijan tullessa Suomeen viisumilla ja jätettyään oleskelulupahakemuksensa Migrille, hakija voi jäädä Suomeen odottamaan oleskelulupa-asiansa päätöstä. Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksensa käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.<sup>114</sup> Mikäli Migrin päätös hakemukseen on kielteinen, hakija voi hakea päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Kielteinen oleskelulupapäätös voi sisältää päätöksen käännyttämisestä ja siihen voi hakea hallinto-oikeudelta täytäntöönpanokieltoa hakiessaan muutosta kielteiseen oleskelulupapäätökseen. Hallinto-oikeuden kieltäessä käännytyspäätöksen täytäntöönpano, hakija voi odottaa hallinto-oikeuden päätöstä valitusseensa Suomessa. Hallinto-oikeuden tehdessä lopullinen ja kielteinen päätös asiaan, ulkomaalaisella on oikeus hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta sekä samanaikaisesti täytäntöönpanokieltoa hallinto-oikeuden päätökseen. Mikäli korkein hallinto-oikeus ei myönnä valituslupaa, hakija käännytetään kotimaahansa tai toiseen maahan. Ennen käännytystä on otettava huomioon käännyttämisen esteet, kuten lapsen ja vanhemman suhde sekä muut perhesiteet.<sup>115</sup>

Ulkomaalaisen maasta karkottamisen perusteista säädetään ulkomaalaislain 149 §:ssä. Ulkomaalainen voidaan karkottaa Suomesta esimerkiksi silloin, kun määräaikainen oleskelulupa esimerkiksi avioliiton perusteella peruutetaan tai oleskeluluvan määräaikaa ei jatketa. Karkotuspäätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen saman lailla kuin käännytyspäätöksestä. Karkotuksen toimeenpaneva viranomaisena on poliisi.<sup>116</sup>

Ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetään ulkomaalaisen maasta poistamista koskevasta kokonaisuuskannasta. Lumeavioliiton myötä maahantulosaännösten kiertäminen on mahdollista. Se muodostaa perhesiteen ja sen perusteella oleskelulupaa voi hakea Suomessa. Käännyttämistä ja karkottamista harkittaessa on otettava huomioon ulkomaalaisen siteet Suomeen. Saman pykälän toisen momentin mukaan maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on otettava huomioon, onko ulkomaalaisella sellaisia perhesiteitä Suomeen, joiden hoitamista

---

<sup>113</sup> Maahanmuuttovirasto 2019a-c.

<sup>114</sup> Kangasniemi 2003, 16.; Ulkl 40 §

<sup>115</sup> Kangasniemi 2003, 16.

<sup>116</sup> Kangasniemi 2003, 16.

maahantulokielto kohtuuttomasti vaikeuttaisi.<sup>117</sup> Lumeavioliiton myötä myönnetty määräaikainen oleskelulupa voi myötävaikuttaa pysyvän oleskeluluvan saamiseen.<sup>118</sup> Lisäksi lumeavioliiton myötä Suomen kansalaisuuden saaminen voi helpottua. Kansalaisuuslain (359/2003) 22 §:ssä säädetään Suomen kansalaisen puolison osalta tehtävistä poikkeuksista koskien kansalaisuuden saamista.<sup>119</sup>

Lumeavioliitto voidaan solmia lapsioikeudellisista syistä, kuten isyysolettamaan perustuva juridisen isän saaminen aviottomalle lapselle kuitenkin ilman, että puolisoiden tarkoitus ei ole viettää yhteistä perhe-elämää. Lapsen adoptioiminen voi olla myös yksi syy lumeavioliiton solmimiselle. Lumeavioliitosta voi olla hyötyä myös ajatellen perintö- ja lahjaverotusta, sillä avioliitossa ja rekisteröidyssä parisuhteessa olevat pääsevät edulliseen ensimmäiseen veroluokkaan. Verosyistä solmittavat lumeavioliitot eivät kuitenkaan liene helposti kuviteltavissa. Avioliiton ja rekisteröidyn parisuhteen myötä voi saavuttaa lisäksi taloudellista hyötyä esimerkiksi erilaisissa omaisuusjärjestelyissä. Lumeavioliitolla saavutettava päämäärä voi olla myös houkuttelevan sukunimen saaminen. Avioliiton myötä puoliset saavuttavat todistajansuojan oikeudenkäynneissä. Tällä tarkoitetaan sitä, että aviopuolison ei ole tarpeen todistaa puolisoaan vastaan.

Lisäksi lumeavioliitosta voi olla hyötyä vuokra-asunnon tai asunnon hankkimisessa tai asuntoon liittyvän lainan saamisessa. Ulkomailla lumeavioliittoja solmitaan, jotta saadaan asumisoikeus suurkaupunkiin. Lumeavioliiton solmimisessa ei välttämättä aina ole päällimmäisenä juridinen syy, vaan esimerkiksi seksuaalinen suuntautumisen salaaminen ja suvun mielenrauhan säilyttäminen voivat olla myös lumeavioliiton solmimisen syitä.<sup>120</sup> Väärinkäytöksiä voitaisiin estää esimerkiksi oleskeluluvan hankkimisvaatimuksella ennen Suomeen saapumista sekä maahantuloissa, oleskeluluvan hankkimisessa tai kansalaisuuden saamisessa ei saisi olla hyötyä avioliitosta.<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> UlkL 146 §

<sup>118</sup> Kangasniemi 2003, 16-17.

<sup>119</sup> Kansalaisuuslaki 22 §

<sup>120</sup> Kangasniemi 2003, 18-21.

<sup>121</sup> Kangasniemi 2003, 48.

## 7 Lumeavioliittoja koskeva lainsäädäntö

Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen tarkoituksena on kiertää maahantuloa ja tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä.<sup>122</sup> Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi avioliiton avulla tapahtuvaa säännösten kiertämistä. Edellä mainitun lain lisäksi Suomen lainsäädännössä ei määritetä tai säädetä lumeavioliitosta. Siihen liittyvää sääntelyä on perus- ja ihmisoikeuksissa, avioliitto- ja ulkomaalais- sekä yhteisöoikeudessa.<sup>123</sup> Lumeavioliittoa yrittäville lainsäädäntö Suomessa on armollinen. Oleskeluluvan hakija ja perheenkokoaja säästyvät ilman rangaistusta, mikäli lumeavioliittoon ei liity rikollisia piirteitä.<sup>124</sup> EU:n direktiivejä, päätöslauselmia ja korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuja käytetään hyödyksi lumeavioliittoja tulkittaessa.

### 7.1 Perus- ja ihmisoikeudellinen sääntely

Perus- ja ihmisoikeutena turvataan oikeus avioliittoon. Avioliittokäytäntöä käytetään väärin, kun kyseessä on lumeavioliitto. Tällaisessa tilanteessa lumeavioliittoon on puuttuttava tarpeen mukaan oikeudellisilla keinoilla.<sup>125</sup>

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja Suomen perustuslaissa suojataan perhettä ja parisuhdetta, sillä ne ovat merkityksellisiä yksilön hyvinvoinnin ja uusien sukupolvien kannalta.<sup>126</sup> Kun lumeavioliittoa tulkitaan, joudutaan puuttumaan yksityiselämän suojaan niiltä osin kuin se on tarpeen asian tutkimisessa. Yksityiselämän suojasta säädetään perustuslain 10 §:ssä. Pykälän 1 momentti suojaa perhe-elämää merkittävästi ja sen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu.<sup>127</sup> Tämä mahdollistaa oikeuden yksilölle elää omaa elämäänsä sekä solmia ja ylläpitää ihmissuhteita haluamallaan tavallaan ilman viranomaisen tarpeetonta puuttumista niihin. Säännös kattaa parisuhteen ja perhe-elämän sisältäen säädökset yksityiselämästä, kunnia- ja kotirauhasta.<sup>128</sup> Edellä mainitun perusteella lumeavioliittoa koskevassa selvityksessä yleisesti joudutaan puuttumaan puolisojen yksityiselämään, koska viranomaisen on selvitettävä, onko avioliitto solmittu maahantulosäännösten kiertämistarkoituksessa vai tosiasiallisen perhe-elämän viettämistarkoituksessa.

---

<sup>122</sup> UlkL 36 §

<sup>123</sup> Kangasniemi 2003, 26.

<sup>124</sup> Helsingin Sanomat 2012.

<sup>125</sup> Kangasniemi 2003, 13.

<sup>126</sup> Komiteamietintö 1992:12, 77.

<sup>127</sup> PL 10 §

<sup>128</sup> HE 309/1993, 53.

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 16 artiklan 1 kohdan mukaan täysi-ikäisellä miehillä ja naisilla on oikeus solmia avioliitto ja perustaa ilman minkäänlaisia rodusta, kansallisuudesta tai uskonnosta johtuvia rajoituksia. Lisäksi heillä on yhtäläiset oikeudet avioliittoon, avioliiton aikana ja sen purkamisen jälkeen. Saman artiklan 3 kohdan mukaan perhe on yhteiskunnan luonnollinen ja perustava ydinosa ja sillä on oikeus yhteiskunnan ja valtion suojaan.<sup>129</sup>

Yhdistyneiden kansakuntien (jäljempänä YK) kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (108/1976) 26 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojeleminen rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan. Yleissopimuksen 17 ja 23 artikloissa säädetään yksilön yksityis- ja perhe-elämästä sekä avioliitosta. 17 artiklan 1 kohdan mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä suorittaa hänen kunniaansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä. 23 artiklan 1 kohta vahvistaa, että perhe on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö. Saman artiklan 2 ja 3 kohdissa säädetään avioliitosta. Niissä todetaan, että avioliittoiässä oleville miehille ja naisille on tunnustettava oikeus solmia avioliitto ja perustaa perhe sekä avioliittoa ei saa solmia ilman avioliittoon aikovien puolisoitten vapaata ja täyttä suostumusta.<sup>130</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Saman sopimuksen 12 artiklan mukaan avioliittoiässä olevilla miehillä ja naisilla on oikeus mennä avioliittoon ja perustaa perhe kansallisten lakien mukaan.<sup>131</sup> Näiden perusteella yksityis- ja perhe-elämän kunnioituksesta nauttiminen on sidoksissa oikeuteen solmia avioliitto ja perustaa perhe. Sopimus suojaa perhe-elämää, kun se on riittävän läheistä tosiasiallisesti. Puolisot, jotka ovat lumeavioliitossa ei ole 8 artiklan mukaista suojaavaa sidettä. Täten ei puututa

---

<sup>129</sup> YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948

<sup>130</sup> Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus 108/1976

<sup>131</sup> EIS 439/1990

perhe-elämän suojaan kielteisen oleskelulupapäätöksen myötä, mikäli avioliiton aitoutta on perusteltua epäillä.<sup>132</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudet ovat Suomen perustuslain 2 luvun perusoikeuksien pohjalla. Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta ja 10 §:ssä yksityiselämän suojasta, jotka on huomioitava lumeavioliittoa tulkittaessa. Lain 6 §:n 1 ja 2 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä sekä ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Saman lain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Saman pykälän 3 momentissa kuitenkin todetaan, että lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.<sup>133</sup>

Ensisijainen oikeuskäytäntö koskien perheiden yhdistämistä on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla. Artiklan mukaista suojaa voidaan rikkoa esimerkiksi tapauksessa, kun perheenjäsenen maahantulo hylätään. Maahantuloluvan hylkääminen tapauksessa, jossa maahantuloluvan hakijan perheenjäsenillä on lupa oleskella sopimusvaltiossa, jossa maahantuloluvan hakija oleskelee ja he voivat viettää siellä perhe-elämää, vaikka hakijan maahantulolupa hylättäisiin kyseiseen maahan ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa loukata. Tarkoituksena on, että ihmisoikeussäännökset suojaavat todellista perhe-elämää. Sopimukset eivät siis suojaa lumeavioliittoja, joiden tarkoituksena on maahantulosäännösten kiertäminen. Toisin sanoen ei voida tulkita, että lumeavioliittojen torjumiseksi käytetyt keinot loukkaisivat oikeutta viettää perhe-elämää ja avioitua.<sup>134</sup>

## 7.2 Avioliitto-oikeudellinen sääntely

Ulkomaalaislain 37 §:n mukaan perheenjäseneksi kyseistä lakia sovellettaessa katsotaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso. Perheenjäseneksi katsotaan myös samaa sukupuolta oleva henkilö, jos parisuhde on kansallisesti rekisteröity.<sup>135</sup> Valtion on puututtava avioliittoinstituution väärinkäyttöön suojatakseen oikeusjärjestelmän ja avioliittoinstituution sekä suojattava yksilöitä lumeavioliittoihin liittyviltä rikkomuksilta.<sup>136</sup>

---

<sup>132</sup> Kangasniemi 2003, 24.

<sup>133</sup> PL 6 § & 10 §

<sup>134</sup> Kangasniemi 2003, 24-25.

<sup>135</sup> UlkL 37 §

<sup>136</sup> Kangasniemi 2003, 30.

Avioliittolain muuttamista koskevan lain (1226/2001) myötä avioliiton solmimista, aviovarallisuutta ja perimystä liittyvissä asioissa sovelletaan Suomessa yhä enemmän puolisoiden yhteisen kotipaikan eli Suomen lainsäädäntöä. Laissa ei kuitenkaan edellytetä ulkomaalaisen osalta, että hänellä on oltava oleskelulupa tai muu laillinen oleskelu Suomessa, jotta avioliiton voi solmia. Täten laissa ei ole liitetty avioliitto-oikeudellista sääntelyä ulkomaalaisoikeudelliseen sääntelyyn.<sup>137</sup> Avioliittolain 108 §:n 2 momentin mukaan jos henkilöt eivät kumpikaan ole Suomen kansalaisia eikä kummallakaan ole asuinpaikkaa Suomessa, heillä on oikeus solmia avioliitto Suomen viranomaisen edessä vain, jos avioliitto on sallittu Suomen lain mukaan ja jos kummallakin on oikeus solmia avioliitto sen valtion lain mukaan, jonka kansalainen hän on tai jossa hänellä on asuinpaikka, tai sen valtion lain mukaan, jota jommassakummassa näistä valtioista on sovellettava avioliiton esteiden tutkintaan.<sup>138</sup>

Avioliittolain (411/1987) 3 luvussa säädetään avioliiton esteiden tutkinnasta ja ennen vihkimistä avioliittoon aikovien on selvitettävä, ettei avioliitolle ole esteitä.<sup>139</sup> Samalla voidaan tarkistaa avioliiton edellytykset osapuolilta, väestörekisteristä ja asiakirjoista. Avioliittoasetuksen (820/1987) 2 §:n mukaan ulkomaalaisten todistusten on oltava laillistettuja.<sup>140</sup> Avioliittolain 13 §:n mukaan, jos avioliiton esteiden tutkija toteaa, että avioliitolle ei ole laissa säädettyä estettä, hänen on annettava siitä todistus.<sup>141</sup> Tämä pätee myös tilanteessa, jossa avioliiton esteiden tutkija on sitä mieltä, että kyseessä on lumeavioliitto. Avioliittolain mukaan vihkiäjälle ei ole annettu oikeutta kieltäytyä vihkimästä avioliittoon, vaikka hän tietäisi, että kyse on avioliiton solmimisesta vain oleskeluluvan saamistarkoituksessa toiselle osapuolelle. Näin ollen lumeavioliittotarkoitus ei ole avioeste.<sup>142</sup>

Mikäli ulkomaalaisen siviilisäätytietoja ei ole rekisteröity väestötietojärjestelmään, on hänen toimitettava avioliiton esteiden tutkintaa varten siviilisäätytodistuksensa kotimaansa toimivaltaiselta viranomaiselta. Todistuksen on oltava alkuperäinen tai alle neljä kuukautta vanha. Lisäksi todistuksen on oltava laillistettu. Ulkomaalaisen hankkiessa todistus kansalaisuusvaltionsa lähetystöstä tai konsulaatista, ei todistusta tarvitse laillistaa. Suomen-, englannin- ja ruotsinkielinen siviilisäätytodistus on hyväksyttävää. Mikäli näin ei ole, on todistus käännettävä jollekin edellä mainituista kielistä ja käännöksen on laillistettava. Mikäli käännöksen tekee

---

<sup>137</sup> Kangasniemi 2003, 67.

<sup>138</sup> AvioliittoL 108 §

<sup>139</sup> AvioliittoL 10-12 §

<sup>140</sup> Kangasniemi 2003, 67.

<sup>141</sup> AvioliittoL 13 §

<sup>142</sup> Kangasniemi 2003, 67-68.

auktorisoitu kääntäjä Suomessa, sitä ei tarvitse laillistaa. Siviilisäätötodistuksen käännöksen ja alkuperäisen asiakirjan on oltava kuitenkin toisiinsa liitetty.<sup>143</sup>

Rekisteriviranomaisen on ennen avioliiton solmimista tutkittava puolisojen kelpoisuus avioitua ja tutkittuaan avioliiton esteet, myöntää heille esteettömyystodistus. Tehokas toimenpide lumeavioliittojen ja avioliiton väärinkäytön estämiseksi on asiakirjojen tarkastaminen perinpohjaisesti ja tarkasti. Mahdollisia asiakirjaväärennöksiä voivat olla esimerkiksi avioero- ja esteettömyystodistukset sekä henkilöllisyysasiakirjat. Viranomainen, joka tutkii avioliiton esteet ja pitää esitettyjä todistuksia epäluotettavina, voi jättää esteettömyystodistuksen antamatta.<sup>144</sup>

Suomen avioliitto-oikeudessa ei ole keinoja puuttua jälkikäteen lumeavioliittoihin. Tällä tarkoitetaan, että avioliiton mitätöintiin tai peruuttamiseen lumeavioliittotapauksissa ei ole. Mikäli avioliitto on muodollisesti solmittu väärin, on se ainoastaan mitätön. Edellä mainittujen seikkojen perusteella lumeavioliitto voidaan purkaa vain avioerolla. Lisäksi voidaan todeta, että lumeavioliitto on avioliittolain mukaan yhtä pätevä avioliitto kuin mikä tahansa sisällöltään erilainen avioliitto.<sup>145</sup>

### 7.3 Ulkomaalaisoikeudellinen sääntely

Ulkomaalaislaki ei sisällä erityissäännöstä koskien lumeavioliittoja. Ulkomaalaislain lisäksi ulkomaalaisen maahantuloon ja oleskeluun sovelletaan kyseisen lain nojalla myös annettuja säännöksiä ja määräyksiä sekä kansainvälisiä sopimuksia, joihin Suomi on sitoutunut. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, joissa säädetään oikeudesta avioitua ja perhe-elämän suojasta, ovat olleet Suomessa merkityksellisiä ulkomaalaisasioissa ja niihin on viitattu myös lumeavioliitto-oikeustapauksissa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla on ollut erityisen merkityksellinen ja siihen viitataan usein lumeavioliitto-oikeustapauksissa. Edellä mainittujen säännösten lisäksi huomioon kokonaisharkinnassa otetaan myös neuvoston päätöslauselma toimenpiteistä lumeavioliittojen estämiseksi.<sup>146</sup>

Vaikka ulkomaalaislaki ei sisälläkään erityissäännöstä lumeavioliitosta, on kyseinen lainsäädäntö juuri se lainsäädäntö, joka määrittelee käytettävät säännökset koskien lumeavioliittoharkintaa ja toimivaltaista viranomaista. Lisäksi ulkomaalaislaissa on säädetty, että hallinto-

---

<sup>143</sup> Maistraatti 2019.

<sup>144</sup> Kangasniemi 2003, 36.

<sup>145</sup> Kangasniemi 2003, 69-70.

<sup>146</sup> Kangasniemi 2003, 71-73.



tuomioistuimet käsittelevät oleskelulupa-asioita ja niistä tehtyjä valituksia sekä muutoksenhausta siihen sisältyvineen säännöksineen. Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentissa todetaan, että oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.<sup>147</sup> Säännösten kiertäminen tarkoittaa ulkomaalaislakiin perustuvien maahanmuuttorajoitusten kiertämistä. Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentti liittyy tilanteisiin, joissa on haettu oleskelulupaa maahantulon todellista tarkoitusta vastaamattomalla perusteella. Säännöstä voidaan soveltaa myös muunlaiseen menettelyyn. Tarkoituksena voi olla esimerkiksi maahantulo tai maassa oleskelu maahanmuuttoviranomaisia harhauttamalla tai muuten virheellisin perustein.<sup>148</sup>

Kuten avioliitto-oikeudellisessa sääntelykappaleessa jo todettiin, ulkomaalaislain 37 §:n mukaan perheenjäseneksi katsotaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso sekä samaa sukupuolta oleva henkilö, jos parisuhde on kansallisesti rekisteröity. Saman pykälän 2 momentin mukaan aviopuolisoihin rinnastetaan yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sukupuolesta riippumatta. Rinnastuksen edellytyksenä on, että yhteisasuminen on kestänyt vähintään kaksi vuotta. Asumisaikaa ei kuitenkaan edellytetä, jos henkilöillä on yhteisessä huollossa oleva lapsi tai jos on muu painava syy.<sup>149</sup>

Ulkomaalaislain 33-34 §:ssä säädetään oleskelulupien ja niiden kestojen perusteista. Lain 33 §:ssä todetaan, että oleskelulupa on joko määräaikainen tai pysyvä. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään tilapäisenä tai jatkuvana oleskelulupana. Saman lain 58 §:ssä säädetään oleskeluluvan peruuttamisesta. Saman pykälän 5 momentin mukaan oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole olemassa. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun hakija on eronnut aviopuolisostaan oleskeluluvan saatuaan.<sup>150</sup>

Ulkomaalaislakia tulkittaessa on otettava huomioon ulkomaalaisoikeuden alalla kehittyneet oikeusperiaatteet, joita ovat esimerkiksi ihmisoikeusystävällisen vaihtoehdon periaate ja suhteellisuusperiaate. Ulkomaalaislakia soveltaessa perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamista korostaa eduskunnan perustusvaliokunnan kehittämä periaate. Sen mukaan tarjolla olevista

---

<sup>147</sup> UlkL 36 §

<sup>148</sup> Aer 2016, 115-116.

<sup>149</sup> UlkL 37 §

<sup>150</sup> UlkL 33-34 § & 58 §

ratkaisuvaihtoehtoista tulisi valita perus- ja ihmisoikeusmyönteisin vaihtoehto, kun ulkomaalaislakia sovelletaan. Suhteellisuusperiaatteen mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin on mahdollista löytää lumeavioliittoja koskevaa oikeuskäytäntöä ulkomaalaisoikeuden alalta. Ratkaisuissa viitataan ulkomaalaislakiin ja -asetukseen, niitä koskeviin lain esitöihin, oikeuskäytäntöön sekä jonkin verran viranomaisohjeisiin.<sup>151</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut ohjaavat oikeuskäytäntöä ulkomaalaisoikeuden alalla.

#### 7.4 Yhteisöoikeudellinen sääntely

Euroopan unionin neuvosto on antanut päätöslauselman (97/C/382/01) toimenpiteistä lumeavioliittojen estämiseksi 4.12.1997. Lauselman 1 kohdan mukaan lumeavioliitolla tarkoitetaan avioliittoa, jonka jäsenvaltiossa vakituisesti oleskeleva Euroopan unionin kansalainen tai laillisesti jäsenvaltiossa oleskeleva kolmannen maan kansalainen solmii kolmannen maan kansalaisen kanssa yksinomaan kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä ja oleskelua koskevien sääntöjen kiertämiseksi ja oleskeluluvan tai oleskeluoikeuden saamiseksi kolmannen maan kansalaiselle kyseisessä jäsenvaltiossa.<sup>152</sup> Täten tosiasiallisen perhe-elämän viettäminen ei ole tarkoituksena. Lumeavioliitot koskevat pääasiallisesti perhesiteen perusteella myönnettäviä oleskelulupia.<sup>153</sup> Päätöslauselma toimenpiteistä lumeavioliittojen estämiseksi on merkityksellisin lumeavioliittoja koskeva säännös. Lauselmalla on sovellettu vuodesta 1999 Suomessa ja samana vuonna siihen on viitattu viranomaisohjeissa. Päätöslauselmaa on käytettävä kokonaisharkinnassa koskien oleskelulupien myöntämistä ja tutkittaessa onko avioliitto solmittu tarkoituksena kiertää maahantulosäännöksiä.<sup>154</sup>

Päätöslauselmassa on määritelty kolmansien maiden kansalaisten kanssa solmituista avioliitoista ja niihin liittyvistä tarkastustoimista, mikäli on perusteltu epäily siitä, että kyse on maahantulon tai oleskelulupasäännösten kiertämisestä. Toimenpiteisiin päätöslauselman mukaan on ryhdyttävä, mikäli lumeavioliitto epäilyt perustuvat esimerkiksi asianosaisten tai kolmansien henkilöiden ilmoituksiin, kirjallisista lähteistä peräisiin oleviin tietoihin tai tutkimuksessa saatuihin tietoihin. Mikäli puolisoit eivät asu yhdessä ja samassa osoitteessa tai tietoon

---

<sup>151</sup> Kangasniemi 2003, 71-73.

<sup>152</sup> Euroopan unionin neuvoston päätöslauselma 97/C/382/01

<sup>153</sup> Kangasniemi 2003, 13.

<sup>154</sup> Kangasniemi 2003, 57.

tulee, että puoliset ovat muuttaneet yhteen vähän ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä, on perustelua epäillä kyseessä olevan lumeavioliitto. Tämä voi selvitä esimerkiksi kirjallisista lähteistä, kuten väestötietojärjestelmän väestörekisteriotteesta tai talonkirjatiedoista.<sup>155</sup>

Päätöslauselman 2 kohdan mukaan seikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että avioliitto on solmittu maahantulosäännösten kiertämiseksi ovat erityisesti 1) yhteiselämän puuttuminen, 2) asianmukaisen osallistumisen puuttuminen avioliitosta johtuviin velvollisuuksiin, 3) puoliset eivät ole kertaakaan tavanneet ennen avioliittoa, 4) puoliset antavat ristiriitaisia henkilötietoja toisistaan (nimi, osoite, kansallisuus, työ), olosuhteista, joissa he ovat tutustuneet toisiinsa, tai muista heitä koskevista, luonteeltaan henkilökohtaisista keskeisistä tiedoista, 5) aviopuolisot eivät puhu kieltä, jota molemmat ymmärtävät, 6) avioliiton solmimista varten on maksettu rahasumma (poikkeuksena myötäjäisinä maksetut rahasummat kun kyse on sellaisen kolmannen maan kansalaisesta, jossa myötäjäisten antaminen on tavanomainen käytäntö) ja 7) toisen puolison tai molempien puolisoitten henkilöhistoriassa on merkintöjä aikaisemmista lumeavioliitoista tai oleskeluun liittyviä poikkeuksellisia seikkoja. Neuvosto toteaa lauselmassaan, että lumeavioliitto on menettelytapa kiertää kolmansien maiden kansalaisten maahantulo- ja oleskelusäännöksiä. Lisäksi jäsenvaltioiden on toteutettava lumeavioliittotoimien torjumiseksi lauselman sisältämät toimenpiteet sekä huolehdittava niiden toteuttamisesta.

Päätöslauselman kohdassa 3 todetaan, kun on perusteita epäillä, että kyseessä on lumeavioliitto, jäsenvaltiot myöntävät oleskeluluvan tai oleskeluoikeuden kolmannen maan kansalaiselle avioliiton perusteella vasta kun kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltaiset viranomaiset ovat tarkistaneet, että avioliitto ei ole lumeavioliitto ja että maahanpääsyyn ja oleskeluun liittyvät muut edellytykset täyttyvät. Tämä tarkistaminen voi edellyttää molempien puolisoitten kanssa erikseen käytävää keskustelua. Lauselman 4 kohdan mukaan kolmannen maan kansalaisen avioliittoon perustuva oleskelulupa tai oleskeluoikeus pääsääntöisesti peruutetaan tai jätetään uudistamatta, kun kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltaiset viranomaiset toteavat, että kyse on lumeavioliitosta. Mikäli oleskelulupa hylätään, on lauselman 5 kohdan mukaan kolmannen maan kansalaisella mahdollisuus kiistää tai tutkituttaa uudelleen kansallisen lainsäädännön mukaan joko tuomioistuimessa tai toimivaltaisessa hallinto- viranomaisessa päätös, jolla oleskelulupa tai oleskeluoikeus evätään, peruutetaan tai jätetään

---

<sup>155</sup> Euroopan unionin neuvoston päätöslauselma 97/C/382/01; Kangasniemi 2003, 61.

uudistamatta. Lisäksi jäsenvaltioiden on otettava huomioon päätöslauselma kansallisen lainsäädännön muuttamista koskeissa ehdotuksissa päätöslauselman kohdan 6 mukaan.<sup>156</sup>

#### 7.4.1 Perheenyhdistämisdirektiivi

Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 22.9.2003 direktiivin oikeudesta perheenyhdistämiseen (2003/86/EY), joka määrittelee, keillä perheenjäsenillä on oikeus muuttaa Euroopan unionin alueelle.<sup>157</sup> Direktiivi ei koske perheenyhdistämistä tilanteissa, kun perheenkokoaja on Suomen tai Euroopan unionin kansalainen.<sup>158</sup> Perheenyhdistämisdirektiivin 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoitus on vahvistaa edellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa todetaan, että direktiiviä sovelletaan, kun perheenkokoajalla on jäsenvaltion vähintään yhdeksi vuodeksi myöntämä oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus, silloin kun perheenkokoajan perheenjäsenet ovat kolmannen maan kansalaisia, heidän oikeudellista asemastaan riippumatta. Perheenkokoajalla tarkoitetaan jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista, joka hakee tai jonka perheenjäsenet hakevat perheenyhdistämistä päästäkseen muuttamaan perheenkokoajan luokse. Lisäksi direktiivin tavoitteena on suojata perhe-elämää yhdistämällä kolmansien maiden kansalaisten perheenjäseniin sovellettua jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä koskien maahantuloa ja maassa oleskelua.

Perheenyhdistämisdirektiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta Euroopan unionin kansalaisen perheenjäseniin. Direktiiviä sovelletaan esimerkiksi lumeavioliittoa koskeissa perheenyhdistämisjutuissa silloin, kun avioliiton osapuolet ovat kolmannen maan kansalaisia. Perheenkokoajan ollessa esimerkiksi Suomen kansalainen direktiiviä ei sovelleta. Toisin sanoen direktiivissä säädetään oikeuksista, jotka koskevat kolmannen maan kansalaisia tai pakolaisaseman saanutta perheenkokoajaa.<sup>159</sup>

Direktiivi sisältää menettelysäännöksiä perheenjäsenten maahantulosta ja maassa oleskelusta sekä hakemusten tutkimisesta koskien perheenyhdistämistä. Direktiivissä todetaan, että sen on koskettava ainakin aviopuolisoa ja alaikäisiä lapsia, jotka ovat ydinperheen jäseniä. Perheenyhdistämisdirektiivin erityistarkoitus on ottaa huomioon ihmisoikeudet ja perusvapaudet,

---

<sup>156</sup> Euroopan unionin neuvoston päätöslauselma 97/C/382/01

<sup>157</sup> Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2003/86/EY

<sup>158</sup> Aer 2016, 139.

<sup>159</sup> Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2003/86/EY

jotka on suojattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Sopimuksen edellytyksenä on kunnioittaa perhe-elämää ja suojella sitä. Kansallisia säädöksiä yhdenmukaistetaan direktiivissä esimerkiksi siksi, että kolmansien maiden kansalaiset eivät valikoisi asuinvaltiotaan ainoastaan esimerkiksi jäsenvaltion edullisen perheen yhdistämissäännösten takia. Lisäksi direktiivi on merkityksellinen, koska perhesiteinen maahanmuutto on määrällisesti huomattava sekä perheiden yhdistäminen on jäsenvaltiossa laillisesti asuvalle kolmannen maan kansalaiselle kotoutumisen kannalta tärkeää.<sup>160</sup>

Perheen yhdistämisdirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat hylätä perheen yhdistämistä varten tehdyn maahantuloa ja maassa oleskelua koskevan hakemuksen tai tarvittaessa peruuttaa perheenjäsenen oleskeluluvan tai olla jatkamatta sen voimassaoloa 1) jos perheenkokoaja ja perheenjäsen tai perheenjäsenet eivät elä tai eivät enää elä todellisessa avioliitossa tai perhesuhteessa tai 2) jos todetaan, että perheenkokoaja tai hänen kanssaan avioliitonomaisissa olosuhteissa elävä henkilö on avioliitossa tai pysyvässä suhteessa toisen henkilön kanssa. Saman artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat hylätä perheen yhdistämistä varten tehdyn maahantuloa ja maassa oleskelua koskevan hakemuksen tai peruuttaa perheenjäsenen oleskeluluvan tai olla jatkamatta sen voimassaoloa myös, jos käy ilmi, 1) että on käytetty vääriä tai harhaanjohtavia tietoja, vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja tai tehty muunlainen petos tai käytetty muita laittomia keinoja tai 2) että avioliitto on solmittu tai avioliitonomaiset olosuhteet perustettu yksinomaan sitä varten, että asianomainen henkilö voisi tulla jäsenvaltioon tai oleskella siellä. Saman artiklan 4 kohdassa todetaan, että jäsenvaltiot voivat suorittaa tapauskohtaisia tarkistuksia, jos on olemassa perusteltu syy olettaa, että avioliitto tai avioliitonomaiset olosuhteet on toteutettu harhautustarkoituksessa.<sup>161</sup>

## 8 Kuuleminen lumeavioliittovalitusasioissa ja muissa ulkomaalaisasiaryhmissä Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ulkomaalais- ja kansalaisuusasioita käsittelevä lainkäyttösihteeri eli asian käsittelijä ottaa haltuun uudet valitukset ja täytäntöönpanokieltopyynnöt asiaryhmissä kansalaisuusasiat, oleskeluluvat perheiden yhdistämisen perusteella, muut oleskeluluvat, karkottaminen, ulkomaalaisen käännättäminen, muukalaispassit ja muut matkustusasiakirjat sekä muu ulkomaalaisasia. Haltuunotto tarkoittaa sitä, että lainkäyttösihteeri

<sup>160</sup> Kangasniemi 2003, 54.

<sup>161</sup> Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2003/86/EY

tutkii prosessinedellytykset. Valituksen prosessinedellytyksien täytyessä sihteeri pyörittää jutun kirjalliset kuulemiset, joihin kuuluvat lausunto- ja selityspyynnöt sekä mahdolliset täydennyspyynnöt.

Lainkäyttösihteeri hoitaa suullisen käsittelyn järjestämiseen liittyvät käytännön asiat yhteistyössä asian esittelijän kanssa. Esittelijällä on asiassa prosessinjohtamisvastuu. Suullisen käsittelyn järjestämisen käytännön toimiin kuuluu istuntosalin varauksen tekeminen varsinaiselle päivälle ja mahdollisille varapäiville, suullisen käsittelyn päivän sopiminen mahdollisen asiamiehen kanssa sekä tulkin tilaaminen tarvittaessa käsittelyä varten. Lisäksi lainkäyttösihteeri laatii suullisen kutsun asianosaisille ja tarpeen mukaan mahdollisille todistajille, lähettää kutsut ja seuraa mahdollisia tiedoksiantoja. Asiakirjamateriaalit lähetetään mahdolliselle tulkille ja istuntosalin valmistellaan suullista käsittelyä varten. Suullisen käsittelyn jälkeen lainkäyttösihteeri tiedustelee asian esittelijältä tai kokoonpanolta arvion mahdollisesta tulokista sekä tekee suullisen käsittelyn jälkityöt kuten suullisen käsittelyn pöytäkirjan puhtaaksi kirjoituksen, taltiokierron jälkeen määrää suullisen pöytäkirjalle antopäivän ja lähettää mahdollisten todistajien palkkiot maksuun.

Kirjallinen menettely on pääsääntö hallinto-oikeudessa, kuten aiemmin kappaleessa kirjallinen kuulemismenettely todetaan. Tarvittaessa asiaa voidaan täydentää suullisessa käsittelyssä kirjallisen menettelyn lisäksi. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa harkitaan suullisen käsittelyn toimittamista tapauskohtaisesti ulkomaalaisasioissa. Seuraavasta kuvioista ilmenee, kuinka paljon suullisia käsittelyitä on ollut ulkomaalaisasioissa vuosina 2014–2018 Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa.



Kuvio 2: Hämeenlinnan hallinto-oikeuden suulliset käsittelyt ulkomaalaisasioissa vuosina 2014-2018.

Kuvion perusteella Hämeenlinnan hallinto-oikeuden suullisia käsittelyitä ulkomaalaisasioissa on ollut neljä kappaletta vuonna 2014, kaksi kappaletta vuonna 2015, kahdeksan kappaletta vuonna 2016, kaksi kappaletta vuonna 2017 ja 18 kappaletta vuonna 2018. Vuoden 2018 perusteella voidaan todeta, että suullisten käsittelyiden määrä ulkomaalaisasioissa on kasvanut selvästi. Suullisten käsittelyiden määrän kasvu johtuu yksiselitteisesti siitä, että ulkomaalaisasiat ovat lisääntyneet huomattavasti. Lisäksi ne ovat lisääntyneet vuoden 2015 turvapaikanhakija-aallon jälkeen. Viime vuoden perusteella voidaan päätellä, että vuonna 2019 ja mahdollisesti myös tulevina vuosina ulkomaalaisasioiden suullisten käsittelyiden määrä tulee kasvamaan entisestään.

#### 8.1 KHO 2016:166

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2016:166 osaltaan selkeytti oikeustilaa suullisten käsittelyjen toimittamisen tarpeellisuudesta lumeavioliittovalitusasioissa. Vuosikirjaratkaisussa oleskeluluvan hakija oli hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella solmittu-

aan avioliiton Suomen kansalaisen kanssa. Maahanmuuttovirasto oli hylännyt hakemuksen katsoen olevan perusteltua aihetta epäillä, että avioliitto oli solmittu maahantulosäännösten kiertämiseksi. Ennen avioliittoon perustuvaa oleskelulupahakemustaan hakija oli hakenut kolme kertaa oleskelulupaa muulla perusteella saaden hakemuksiinsa kielteiset päätökset. Hakija oli saanut käännättämispäätöksen tiedokseen, ja solminut sen jälkeen alle kolmen viikon kuluttua avioliiton. Avioliitto oli solmittu noin yhdeksän kuukautta puolisoiden ensitapaamisen jälkeen.

Asiassa oli toimitettu suullinen käsittely hallinto-oikeudessa. Suullisessa käsittelyssä hakija ja hänen puolisonsa olivat hallinto-oikeuden arvion mukaan osoittaneet, että he asuvat vakituisesti yhdessä ja tekevät arkielämään kuuluvia asioita pariskuntana. Hallinto-oikeuden perustelujen mukaan valittajien ja todistajien suullisessa käsittelyssä esitettyjen kertomusten perusteella ei ole syytä epäillä, etteivätkö valittajat asuisi yhdessä. Hallinto-oikeus päätyi kuitenkin kokonaisharkinnan perusteella hylkäämään valituksen viitaten perusteluissaan muun ohessa puolisoiden seurustelusuhteen alkuvaiheisiin sekä heidän nopeaan avioitumiseensa.

Vuosikirjaratkaisussa todetaan, että viranomaiselle kuuluu näyttövelvollisuus maahantulosäännösten kiertämistarkoituksessa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että Maahanmuuttovirastolla on valituksenalaista päätöstä tehdessään sinänsä ollut perusteltua aihetta epäillä hakijan tarkoituksena olleen maahantuloa koskevien säännösten kiertäminen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan oleskeluluvan hakijan on osoitettava viranomaisen niin sanottu lumeavioliittoa epäily aiheettomaksi. Perhe-elämän suoja edellyttää, että avioliiton aitoutta arvioidaan sen tilanteen perusteella, joka on vallinnut viranomaisen päättäessä oleskeluluvasta sekä perhe-elämän myöhemmän kehityksen perusteella. Kun puoliset olivat hallinto-oikeuden suullisessa käsittelyssä osoittaneet viettävänsä perhe-elämää, asiassa ei enää ollut perusteltua aihetta epäillä hakijan pyrkivän kiertämään säännöksiä.

Ratkaisun perusteluissa korostetaan EIS 8 artiklassa turvatun perhe-elämän suojasta johtuvaa hallinto-oikeuden velvollisuutta selvittää Migrin päätöksen jälkeistä perhe-elämän kehittymistä. Ratkaisun perustelut sisältävät ohjeistuksen hallinto-oikeuksille siitä, että ne eivät voi tyytyä asiaa ratkaistessaan arvioimaan vain valituksenalaisen päätöksen tekohetken olosuhteita. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä ilmenee, että suullinen käsittely on hallinto-oikeudessa katsottu keskeiseksi selvityskkeinoksi tosiasiallisen perhe-elämän arvioimiseksi. Tämä näkemys on ilmaistu selvästi esimerkiksi ratkaisussa KHO 2015:177. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä on edellä esitetyn perusteella pääteltävissä, että



hallinto-oikeuden on huomioitava Migrin päätöksen jälkeinen perhe-elämän kehitys, minkä seikan osalta suullista käsittelyä on pidetty tärkeänä selvityskeinona.<sup>162</sup>

## 9 Pohdinta

Hallinto-oikeus, joka kuuluu oikeudenaltaan julkisoikeuteen, koskee yksityisen ja julkisen vallan välistä suhdetta. Julkisen vallan käyttöä kohdistetaan eri elämän tilanteissa kansalaisiin. Tahot, joilla on oikeus käyttää julkista valtaa esimerkiksi poliisi, Kansaneläkelaitos ja Migri, saavat käyttää julkista valtaa lakisidonnaisuuden puitteissa eli se on suotu heille lainsäädännössä. Kansalaiset eivät voi valita, kuinka julkinen valta voi vaikuttaa heidän yksityisyyteensä yksittäistapauksessa. Tämän johdosta on tärkeää, että toiminta hallinnossa on asianmukaista, yhdenvertaista ja objektiivista. Hyvä hallinto ja oikeusturva taataan perustuslain 21 §:ssä. Hallintolaki sisältää menettelyä koskevan säännöksen koskien asianosaisen kuulemista. Sen mukaan asianosaisia on kuultava ennen heitä koskevan päätöksen tekemistä. Kuulemisella tarkoitetaan, että asianosaisen tietoon saatetaan siihen mennessä kerätyt tiedot päätöksentekoa varten ja häntä pyydetään tietystä määräajassa lausumaan tavallisesti kirjallisesti oma käsityksensä asiasta. Kuuleminen voi olla myös suullistakin.<sup>163</sup>

Hallinto-oikeudessa asianosaisen kuulemisen oikeudellinen perusta turvataan lailla. Perustuslaissa ja hallintolainkäyttölaissa säädetään kuulemisesta hallinto-oikeudesta.<sup>164</sup> Hallinto-oikeudessa asianosaisen kuuleminen on tärkeää, jotta hyvä hallinto ja oikeusturva toteutuvat.

Lumeavioliitto voi olla houkutteleva tapa saada oleskelulupa tai kiertää maahantulosäännöksiä. Ongelmana voi kuitenkin olla, että avioliiton osapuolet eivät itsekään tiedä avioliiton päämäärää. Toisinaan lumeavioliitot solmitaan yhteisymmärryksessä avioliiton osapuolten vapaasta tahdosta, vaikka ajatuksena ei olisikaan viettää tosiasiallista perhe-elämää. Viranomaisen lumeavioliittotutkintaa vaikeuttaa se, että juuri sitä koskevaa oikeudellista sääntelyä ei ole Suomessa.<sup>165</sup>

Voidaan tulkita, että Euroopan neuvoston päätöslauselma toimenpiteistä lumeavioliittojen ehkäisemiseksi ensisijaisena ohjeistuksena koskien lumeavioliittoharkintaa. Päätöslauselmassa mainitaan ne seikat, joiden perusteella lumeavioliittoa voidaan epäillä. Päätöksenteossa koskien lumeavioliittoja on kuitenkin hyvä huomioida, että Euroopan neuvoston päätöslauselma

---

<sup>162</sup> KHO 2016:166

<sup>163</sup> Tuomela 2017.

<sup>164</sup> Mäenpää 2007, 389.

<sup>165</sup> Kangasniemi 2003, 26.

on annettu vuonna 1997.<sup>166</sup> Huolimatta siitä, että lumeavioliittoasioita käsitellään aina tapauskohtaisesti sekä edellä mainittu huomioon ottaen voidaan punnita olisiko tarpeen luoda tai kehittää lainsäädäntöä koskien lumeavioliittoja. On myös tärkeä sivuta asian vaikeutta selvittää hallinto-oikeudessa ja mahdollisessa suullisessa käsittelyssä sitä, mikä oikeasti on lumeavioliitto ja mikä ei. Huomioiden esimerkiksi se, että on myös sellaisia avioliittoja, jotka voivat näyttää lumeavioliitoilta esimerkiksi ikäeron tai muun syyn vuoksi.

Opinnäytetyöprosessi onnistui mielestäni kokonaisuudessaan hyvin ja olen tyytyväinen sekä raportti- eli tietoperustaosuuteen että opinnäytetyön tuotokseen eli oppaaseen. Kokonaisuudesta onnistuneen teki se, että sisällön ja tekstin tarkastamiseen osallistuivat ammattitaitoiset kollegani ja ulkomaalaisasioiden vastuutuomari. Suullisen käsittelyn järjestämisopas valmistui työpaikan todelliseen tarpeeseen, mihin olen tyytyväinen. Aikaisemmin ulkomaalaisasioiden suullisten käsittelyiden järjestämisen tukena on ollut vain prosessia tukeva muistilista.

Oppaan myötä suullisen käsittelyn käytännön toimenpiteet tehostuvat esimerkiksi uusien ja sijaistavien virkamiesten osalta, sillä suullisen käsittelyn järjestämisprosessi on mahdollista sisäistää nopeammin kuin aikaisemmin. Kokosin oppaaseen kaiken tärkeän tiedon koskien ulkomaalaisasioiden suullisen käsittelyn järjestämisprosessia. Uskon, että oppaasta on apua suullisen käsittelyn järjestämisprosessissa sitä tehostaen. Lisäksi se tukee ja tuo turvaa uusille ja sijaistaville virkamiehille etenkin lainkäyttösihteereille, mutta myös hallinto-oikeuden esittelijöille ja tuomareille esimerkiksi heidän perehtyessä Hämeenlinnan hallinto-oikeuden toimintatapoihin koskien ulkomaalaisasioiden suullisen käsittelyn järjestämisprosessia.

Opintoihini kuuluvan harjoittelun aikana ja virkasuhteeni jatkumisen myötä harjoittelun jälkeen syntyi ajatus tälle opinnäytetyölle. Virkasuhteeni jatkumisen myötä opinnäytetyöprojekti ei jäänyt erilliseksi projektiksi, vaan päivittäinen työni tuki projektia. Lisäksi on kiinnostavaa kerätä ja saada palautetta oppaasta uusilta ja sijaistavilta virkamiehiltä. Työelämänprojektin jatkuvuuden takaa myös se, että otan vastuun oppaan päivittämisestä. Usein työohjeet jäävät sillensä niiden valmistuttua ja päivittäminen jää tekemättä.

Toiminnallisen opinnäytetyöni tuotos syntyi toimeksiantajan todelliseen tarpeeseen, mutta samalla hyödyin myös itse projektin tekemisestä. Kokonaisuudessaan se oli kiinnostavaa ja innostavaa olla mukana kokoamassa yksityiskohtaista työohjetta, josta on hyötyä hallinto-oikeudelle. Lisäksi projektin aikana ammattitaitoni kehittyi entisestään. Lainkäyttösihteerin työtehtäviin kuuluu paljon erilaisia yksityiskohtaisia tietoja ja taitoja, joiden muistaminen on

---

<sup>166</sup> Euroopan unionin neuvoston päätöslauselma 97/C/382/01

työnteon kannalta tärkeää. Opasta tehdessäni suullisen käsittelyn järjestämisprosessi ulkomaalaisasioissa syventyi entisestään ja koin, että oppaan myötä uudet ja sijaistavat lainkäytöksihteerit voivat sisäistää ulkomaalaisasioiden suullisen käsittelyn järjestämisprosessin vattomammin.

Perehtyessäni hallinto-oikeuden kuulemismenettelyä ja lumeavioliittoa koskevaan kirjallisuuteen, lainsäädäntöön ja lain esitöihin ymmärsin suullisen käsittelyn järjestämisprosessin entistä kokonaisvaltaisemmin ulkomaalaisasiaryhmissä. Tämän pohjalta koen myös, että pystyn tukemaan kollegoitani suullisen käsittelyn järjestämisprosessissa ulkomaalaisasioissa. Kehitysehdotukseni työlle on, että opasta on päivitettävä ajantasaisen tiedon mukaiseksi, jotta opas palvelee toimeksiantajaa jatkossakin jatkuvasti muuttuvassa ja sähköistyvässä työelämässä.

## Lähteet

### Painetut

Aarnio, A. 2011. Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki: Unigrafia Yliopistopaino.

Aer, J. 2009. Tuomioistuimen selvittämisvastuu ja suullinen käsittely hallintoprosessissa. N:o 5/2009. Helsinki: Defensor Legis.

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

Ahonen, O., Ora-Hyytiäinen, E., Silvennoinen, P. & Vanhanen-Nuutinen, L. 2005. Hankkeesta julkaisuksi: kirjoittaminen ammattikorkeakoulun ja työelämän kehityshankkeissa. Helsinki: Edita.

Hallberg, P., Ignatius, P. & Kanninen, H. 1997. Hallintolainkäyttölaki. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.

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

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 2. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus. 2018. Lainkäyttösihteerin tehtäväkuva Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus. 2014. Vuosikertomus.

Kangasniemi, E. 2003. Rakkaudella yli rajojen?. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Laakso, S., Tarukannel, V. & Suviranta, O. 2006. Yleishallinto-oikeus. Tampere: Tampereen yliopisto.

Mäenpää, O. 2008. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 2. uudistettu painos. Helsinki: Edita

Mäenpää, O. 2007. Hallintoprosessioikeus. 2. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.

Paso, M., Saukko, P., Tarukannel, V. & Tolvanen, M. 2015. Hallintolainkäyttö. Helsinki: Talentum.

Pellonpää, M., Gullans, M., Pölönen, P. & Tapanila, A. 2018. Euroopan ihmisoikeussopimus. 6. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Saraviita, I. 2011. Perustuslaki. Helsinki: Talentum.

Tarukannel, V. & Jukarainen, H. 1999. Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino.

Vilka, H. & Airaksinen, T. 2003. Toiminnallinen opinnäytetyö. Helsinki: Tammi.

Vilka, H. & Airaksinen, T. 2004. Toiminnallisen opinnäytetyön ohjaajan käsikirja. Helsinki: Tammi.

## Sähköiset

European Database of Asylum Law EDAL. 2011. Korkein hallinto-oikeus. KHO:2011:116. Viitattu 15.3.2019.

[https://www.asylumlawdatabase.eu/en/main-search?search\\_api\\_views\\_fulltext=KHO%3A2011%3A116](https://www.asylumlawdatabase.eu/en/main-search?search_api_views_fulltext=KHO%3A2011%3A116)

Helsingin Sanomat. 2012. Ranska rankaisee lumeliitosta ankarasti, Suomi ei lainkaan. Viitattu 22.3.2019.

<https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000002547936.html>

Hämeenlinnan hallinto-oikeus. 2018. Viitattu 25.2.2019.

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

Hämeenlinnan hallinto-oikeus. 2018. Tietoja toiminnasta. Viitattu 25.2.2019.

<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/hameenlinnanhallinto-oikeus/fi/index/tietojatoiminnasta.html>

Hämeenlinnan hallinto-oikeus. 2017. Työjärjestys 2017. Viitattu 25.2.2019.

[https://oikeus.fi/hallintooikeudet/hameenlinnanhallinto-oikeus/material/attachments/oikeus\\_hallintooikeudet\\_hameenlinnanhallinto-oikeus/tiedottee/60oF8SukR/Tyojarjestys\\_1.1.2017.pdf](https://oikeus.fi/hallintooikeudet/hameenlinnanhallinto-oikeus/material/attachments/oikeus_hallintooikeudet_hameenlinnanhallinto-oikeus/tiedottee/60oF8SukR/Tyojarjestys_1.1.2017.pdf)

Ihmisoikeusliitto. 1948. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus. Viitattu 5.3.2019.

<https://ihmisoikeusliitto.fi/ihmisoikeudet/ihmisoikeuksien-julistus/>

Maahanmuuttovirasto. 2019a. Aviopuoliso Suomen kansalainen. Viitattu 20.3.2019.

<https://migri.fi/aviopuoliso-suomen-kansalainen>

Maahanmuuttovirasto. 2019b. Aviopuoliso Suomessa oleskeluluvalla. Viitattu 20.3.2019.

<https://migri.fi/aviopuoliso-suomessa-oleskeluluvalla>

Maahanmuuttovirasto. 2019c. Aviopuoliso Suomessa pakolaisena. Viitattu 20.3.2019.

<https://migri.fi/aviopuoliso-suomessa-pakolaisena>

Maahanmuuttovirasto. 2019d. Ensimmäinen oleskelulupa. Viitattu 20.3.2019.

<https://migri.fi/ensimmainen-oleskelulupa>

Maahanmuuttovirasto. 2019e. Perheenjäsenen luokse Suomeen. Viitattu 20.3.2019.

<https://migri.fi/perheenjasenen-luokse-suomeen>

Maahanmuuttovirasto. 2019f. Perheenyhdistäminen. Viitattu 20.3.2019.

<https://migri.fi/perheenyhdistaminen>

Maistraatti. 2019. Avioliiton esteiden tutkinta. Viitattu 26.3.2019.

<https://www.maistraatti.fi/fi/Palvelut/Avioliiton-esteiden-tutkinta/>

Oikeusministeriö. 2016. Oikeudenkäynti hallinto-oikeudessa. Viitattu 27.2.2019.

<https://oikeus.fi/fi/index/esitteet/oikeudenkayntihallintooikeudessa.html>

Oikeusministeriö. 2019. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Viitattu 29.3.2019.

<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM014:00/2015>

Oikeusministeriö. Perus- ja ihmisoikeudet. Viitattu 5.3.2019.

<https://oikeusministerio.fi/perus-ja-ihmisoikeudet>

Tuomela, A. 2017. Johdatus oikeustieteeseen: Hallinto-oikeus. Helsinki: Helsingin yliopiston Avoin yliopisto. Viitattu 7.5.2019.  
<https://blogs.helsinki.fi/avoin-johdatusoik/hallinto-oikeus/>

Virallislähteet

Avoliittolaki (411/1987)

Euroopan ihmisoikeussopimus 439/1990

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY. Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2003/86/EY. Oikeudesta perheenyhdistämiseen.

Euroopan unionin neuvoston päätöslauselma 97/C/382/01. Toimenpiteistä lumeavioliiton estämiseksi.

Hallintolainkäyttölaki 586/1996

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

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

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

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus 108/1976

Kansalaisuuslaki 359/2003

KHO 2007:47

KHO 2014:114

KHO 2014:150

KHO 2016:164

KHO 2016:166

Komiteamietintö 1997:5. Maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan mietintö.

Komiteamietintö 1992:12. Perhetoimikunnan mietintö. Perheet ja laki.

Laki avioliittolain muuttamisesta 1226/2001

Lumeavioliittokäsikirja. 2014. Euroopan komission käsikirja EU:n kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten välisten epäiltyjen lumeavioliittojen vastaisista toimista EU:n kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan unionin lainsäädännön yhteydessä.

Suomen perustuslaki 731/1999

Tuomioistuinlaki 673/2016

Ulkomaalaislaki 301/2004

## Kuviot

Kuvio 1: Opinnäytetyöprosessi..... 10

Kuvio 2: Hämeenlinnan hallinto-oikeuden suulliset käsittelyt ulkomaalaisasioissa vuosina 2014-2018. .... 55

## Taulukot

Taulukko 1: Keskeiset muutokset hallintolainkäyttölain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain välillä. .... 28

## Liitteet

Liite 1: Suullisen käsittelyn järjestämisopas lumeavioliittovalitusasioissa .....	65
---	----



Liite 1: Suullisen käsittelyn järjestämisopas lumeavioliittovalitusasioissa