



Hallinto-oikeuden menettely oikeudenkäyntikulujen korvaamisvaatimuksesta kuulemisessa

ASIAN VIREILLETULO

Oikeuskanslerinvirastoon saapui helmikuussa 2024 kantelu, jossa arvosteltiin Vaasan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunnan menettelyä suunnittelutarveratkaisun käsittelyssä (OKV/539/10/2024). Kantelun liitteenä oli muun ohella Vaasan hallinto-oikeuden päätös 18.9.2023 nro 1169/2023 (dnro 21292/03.04.04.04.16/2021).

Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen kertoelmaosan mukaan muutoksenhakijat esittivät oikeudenkäyntikululaskun 8 449,36 euroa, josta pyydettiin rakennus- ja ympäristölautakunnan lausumaa. Rakennus- ja ympäristölautakunta totesi lausumassaan oikeudenkäyntikuluvaatimuksen olevan asiaan käytetyn ajan osalta kohtuuton. Hallinto-oikeus, vaatimuksen osittain hyläten, velvoitti Vaasan kaupungin maksamaan muutoksenhakijoille oikeudenkäyntikulujen korvauksena 2 000 euroa. Hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan tältä osin muun muassa sillä, että ottaen huomioon myös asian laatuun ja laajuuteen nähden kohtuullisena pidettävä ajankäyttö, Vaasan kaupunki oli veloitettava korvaamaan muutoksenhakijoiden oikeudenkäyntikulut 2 000 eurolla.

Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen kertoelmaosasta tai Vaasan hallinto-oikeudelta 4.3.2024 tilatuista päätökseen liittyvistä asiakirjoista ei käy ilmi, että muutoksenhakijoille olisi varattu tilaisuutta lausua Vaasan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunnan oikeudenkäyntikuluja koskevasta lausumasta.

Otin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin perusteella omana aloitteenani tutkittavakseni Vaasan hallinto-oikeuden menettelyn asianosaisen kuulemisen oikeudenkäyntikuluvaatimuksesta. Pyysin hallinto-oikeutta 30.4.2024 antamaan selvityksensä ja lausuntonsa asiasta.

SELVITYS

Vaasan hallinto-oikeus on antanut lausuntonsa 12.6.2024 (VHAO/416/2024).

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:ssä olevan oikeusturvasäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asia käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 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.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, hallintoprosessilaki) 44 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus esittää käsityksensä muiden oikeudenkäynnin osapuolten esittämistä vaatimuksista sekä muusta oikeudenkäyntiai-neistosta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 98 §:n 2 momentin mukaan ennen korvausvelvollisuuden määräämistä veloitettavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Vaasan hallinto-oikeuden selvitys

Hallinto-oikeuden lausunnon mukaan kyseessä olevassa asiassa on hallintoprosessilain 98 §:n 2 momentin mukaisesti ennen oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden määräämistä varattu veloitettavalle tilaisuus tulla kuulluksi oikeudenkäyntikululaskusta erittelyineen. Veloitettavan antaman oikeudenkäyntikuluja koskevan lausuman yksilöimättömään sisältöön nähden

ja enemmän viivästyksen välttämiseksi hallinto-oikeus on arvioinut päätöksentekohetkellä, ettei muutoksenhakijoille ole ollut välttämätöntä varata tilaisuutta lausua mainitusta lausumasta.

Hallinto-oikeus on todennut, että asiaa jälkikäteen arvioiden se olisi vielä voinut varata muutoksenhakijoille tilaisuuden lausua viimeisen sanan myös oikeudenkäyntikuluvaatimusta koskevilta osin.

Arviointi

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen kuuluu, että asianosaiselle on varattava tilaisuus lausua asiaan tulleesta ja siihen hankitusta selvityksestä. Hallintotuomioistuimen ratkaisu ei voi perustua sellaisiin selvityksiin tai vaatimuksiin, joita asianosainen ei ole saanut tietoonsa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sen seikan arviointi, vaikuttaako jokin vaatimus tai hankittu selvitys asian ratkaisemiseen, on asianosaisen itsensä ratkaistavaksi kuuluva seikka. Tuomiossa *Nideröst-Huber v. Sveitsi* (1997) ihmisoikeustuomioistuin vahvisti, että osapuolella tulisi olla mahdollisuus lausua kaikesta asiassa esitetystä siitä huolimatta, että aineisto oli kansallisen tuomioistuimen mielestä etukäteen arvioiden ehkä asiaan vaikuttamatonta. Kuulemisperiaatteen sivuuttaminen ei ollut oikeutettua prosessisekonomisista syistä eikä myöskään tuomioistuimen harkintavaltaan liittyvillä syillä.

Hallintoprosessilakia koskevassa hallituksen esityksessä ([HE 29/2018 vp](#), s. 37) oikeudenkäynnin vastavuoroisuudesta ja osapuolten kuulemisesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on todettu muun ohella seuraavaa:

”Vastavuoroisuuden vaatimusta koskevassa EIT:n käytännössä on korostettu etenkin asianosaisen kuulemisperiaatteen tärkeyttä. Kuulemisperiaatteen noudattamiseen kuuluu myös se, että kaikki asian ratkaisuun vaikuttava oikeudenkäyntiaineisto saatetaan asianosaisten tietoon ja varataan asianosaisille siten tosiasiallinen mahdollisuus reagoida siihen (esim. EIT *Kress v. Ranska* 2001). Tämä aineisto voi sisältää esimerkiksi muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen perusteena olleita asiakirjoja taikka oikeusturvamenettelyn kuluessa hankittuja tai esitettyjä selvityksiä, tietoja ja todisteita. Kuulemisperiaate edellyttää lisäksi tuomioistuimen perustelevan ratkaisunsa asianmukaisesti ja siten, että asianosainen tietää tullessa kuulluksi (esim. EIT *Ustimenko v. Ukraina* 2016, *Martinie v. Ranska* 2006, *Hirvisaari v. Suomi* 2001 ja *Higgins ym. v. Ranska* 1998).

Saman oikeuskäytännön mukaan asianosaisen itsensä tulee lähtökohtaisesti saada päättää, onko jokin lausuma tai selvitys sen luonteinen, että se edellyttää hänen kannanottoaan. Näin ollen tuomioistuin voi poiketa kuulemisveloitteesta vain hyvin poikkeuksellisesti. EIT:n oikeuskäytännössä on vakiintuneesti korostettu sitä, että asianosaiselle on varattava tilaisuus tutustua

kaikkeen oikeudenkäyntiaineistoon ja annettava mahdollisuus kommentoida sitä. Tuomioistuin ei siten yleensä voi asianosaisen puolesta arvioida, onko jokin selvitys niin merkittävä, että asianosaista pitäisi kuulla siitä (esimerkiksi EIT Vilén v. Suomi 2009 ja EIT Fortum v. Suomi 2003). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tosin korostaa sitä, että selvityksen relevanssin arviointi kuuluu kansalliselle lainsäätäjälle ja kansallisille tuomioistuimille (EIT Letinčić v. Kroatia 2016). ---

EIT:n mukaan myöskään esimerkiksi pelkkä ajan säästäminen ei oikeuta oikeudenkäynnin vastavuoroisuudesta poikkeamiseen (EIT Zagrebačka Banka D.D. v. Kroatia 2013 ja EIT Nideröst Huber v. Sveitsi 1997).

Samassa hallituksen esityksessä (s. 173) hallintoprosessilain 98 §:n 2 momentin säännöstä veloitettavan kuulemisesta ennen korvausvelvollisuuden määrittämistä on perusteltu muun ohella sillä, että asianosaisen kuuleminen on keskeinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteeri. Jos veloitettava on päätöksen tehnyt viranomainen, myös tätä tulisi kuulla huolimatta siitä, että tätä viranomaista ei pidetä oikeudenkäynnissä asianosaisena. Tältä osin kyseessä oli muutos hallintoprosessilakia edeltäneeseen oikeustilaan (vrt. KHO 2017:56, jonka mukaan poliisilaitos hallintopäätöksen tehneenä viranomaisena ei ollut asianosainen siltäkään osin kuin se oli veloitettu korvaamaan asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, eikä oikeudenkäyntikuluja koskevan vaatimuksen johdosta poliisilaitokseen ollut sovellettava hallintolainkäyttölain säännöksiä asianosaisen kuulemisesta).

Hallintoprosessilain 98 §:n 2 momentti on siis veloitettavan kuulemista koskeva säännös. Sillä on erityistä merkitystä silloin, kun veloitettava taho on päätöksen tehnyt viranomainen, jota ei koske hallintoprosessilain 44 §:n 1 momentti asianosaisen kuulemisesta päätöksen tehneeltä viranomaiselta puuttuvan asianosaisaseman vuoksi. Hallintoprosessilain 98 §:n 2 momentista ei kuitenkaan seuraa, etteikö sen perusteella hankitusta selvityksestä tulisi vielä kuulla asianosaista hallintoprosessilain 44 §:n 1 momentin mukaisesti.

Edellä selostetun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella asianosaisen kuulemisvelvollisuudesta ei voida poiketa viivästyksen välttämiseksi, eikä edes siinä tapauksessa, että tuomioistuin arvioi esitetyn selvityksen olevan merkityksetöntä asian ratkaisemisen kannalta. Erityisesti oikeudenkäynnin muiden osapuolten esittämät vaatimukset esimerkiksi muutoksenhakijan vaatimuksen hylkäämisestä kuuluvat asianosaisen kuulemisvelvoitteen alaan.

Vaatimuksen menestymisen mahdollisuuksilla ei sellaisenaan ole kuulemisen kohdetta rajoittavaa merkitystä. Asianosaiselle on siten varattava tilaisuus lausua myös sellaisista vaatimuksista, jotka vaikuttavat selvästi perusteettomilta tai asiaankuulumattomilta. Asianosaisen prosessuaalisiin oikeuksiin kuuluu sen arvioiminen, onko hänellä syytä kommentoida saatua selvi-

tystä. Tuomioistuin ei voi käyttää tätä harkintavaltaa asianosaisen puolesta esimerkiksi arvioimalla viranomaisen esittämän selvityksen merkityksen niin vähäiseksi, ettei siitä olisi tarpeen kuulla asianosaista.

Kun hallintoprosessilaissa on 98 §:n 2 momentissa lakiin perustuva velvollisuus kuulla velvoitettavaa ennen oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden määrittämistä, voidaan tällä kuulemisella lisäksi lähtökohtaisesti olettaa olevan vaikutusta siihen, miten hallintotuomioistuin määrää korvausvelvollisuudesta. Tässä tapauksessa asianosaisen kuulemisvelvollisuuden merkitystä korostaa entisestään se, että oikeudenkäyntikuluja ei hallinto-oikeudessa tuomittu asianosaisen esittämän vaatimuksen mukaisesti täysimääräisinä, vaan oikeudenkäyntikulujen korvaamisvaatimus hylättiin osittain.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin täysimääräinen toteutuminen asianosaisen kuulemisen osalta olisi tässä tapauksessa edellyttänyt sitä, että muutoksenhakijoille olisi vielä varattu tilaisuus lausua rakennus- ja ympäristölautakunnan lausumasta muutoksenhakijoiden oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevasta vaatimuksesta. Hallinto-oikeus on lausunnossaan itsekin todennut, että asiaa jälkikäteen arvioiden se olisi vielä voinut varata muutoksenhakijoille tilaisuuden lausua viimeisen sanan myös oikeudenkäyntikuluvaatimusta koskevilta osin.

Kiinnitän hallinto-oikeuden huomiota asianosaista koskevan kuulemisvelvollisuuden laajuuteen hallintoprosessissa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm