

Anna-Stiina Tarkka

# Oikeudenkäyntiaineiston rajoittaminen hallintoprosessissa



Lakimies  
1/2023  
s. 77–103

**HAKUSANAT:** hallintolainkäyttö, hallintoprosessi, prosessinjohto, preklusio, asian selvittäminen, selvityksen rajoittaminen

## 1. Johdanto

Perinteisesti ajatellaan, ettei hallintoasioiden oikeudenkäynnissä ole preklusiosia.<sup>1</sup> Tämä merkitsee sitä, että oikeudenkäynnin osapuolille ei voida asettaa prosessitoimien laiminlyöntiin kiinnittyviä seurauksia. Osapuolet voivat esittää uusia perusteluja ja selvitystä hallintotuomioistuimelle asian ratkaisemiseen saakka, eikä tämä ole ollut omiaan herättämään akateemisia intohimoja. Asioilla on indispositiivinen luonne, ja viime kädessä hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee riittävällä tavalla selvitettyksi.<sup>2</sup>

Hallintoprosessissa käsiteltävän asian laadusta ja osapuoliasetelmista kuitenkin riippuu, otetaanko uusia perusteluja ja uutta selvitystä huomioon. Myös virallisperiaate vaikuttaa vaihtelevasti asian selvittämiseen (HOL 37.2)<sup>3</sup>. Asioiden käsittelyajat hallintotuomioistuimissa ovat keskimäärin pitkiä ja menettely on pääsääntöisesti kirjallista, mikä voi olla omiaan hämärtämään määrääkojen merkitystä ja oikeudenkäynnin rakennetta. Asianosaisen voi näistä syistä olla vaikeaa ennakoida, miten hallintotuomioistuimessa esitettyyn uuteen aineistoon suhtaudutaan.

Tarkastelen artikkelissa kriittisesti ajatusta, ettei hallintoprosessissa ole eikä voi olla preklusiosia. Väitän, että preklusio on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yleisprosessuaalinen osa ja sillä on modernin oikeudenkäynnin kulkua

\* Anna-Stiina Tarkka, OTM, VT, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto ja lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö. Kirjoittaja on osallistunut oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain valmisteluun oikeusministeriössä vuosina 2015–2017.

1. Finlex-haulla preklusio mainittiin vain ns. asvalttikartellijutussa KHO 2009:83. Ks. myös esim. Petri Saukko, Prosessiasetelmat ja kontradiktorisuus hallintoprosessissa. *Defensor Legis* 3/2020, s. 324–342, 330; Pekka Savola, Valitusluvasta ja yksilöllisen oikeusturvan toteutumisesta hallintoprosessissa. *Lakimies* 2/2022, s. 341–367, 351 ja Gustav Lindkvist, Utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen. *Nordstedts Juridik* 2018, s. 60.
2. Indispositiivisessa asiassa sovinto ei ole sallittu. [https://tieteen termipankki.fi/wiki/Oikeustiede:dispositiivinen\\_periaate](https://tieteen termipankki.fi/wiki/Oikeustiede:dispositiivinen_periaate) (vierailtu 30.6.2022).
3. Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, hallintoprosessilaki, HOL).

turvaavia ja selkeyttäviä tehtäviä. Prosessilajilla on kuitenkin vaikutusta preklusion voimakkuuteen ja ilmenemismuotoihin.

Kysyn tutkimuksessani, miten hallintoprosessissa suhtaudutaan uuteen oikeudenkäyntiaineistoon ja millaisissa muodoissa preklusio ilmenee hallintoprosessissa. Millaisia näkökohtia hallintoprosessilain preklusiivisten säännösten soveltamisessa on otettava huomioon? Preklusiolla on tärkeitä funktioita, mutta siihen liittyy myös riskejä.

Katson, että preklusiota on lähestyttävä analysoiden sen merkitystä laajemmin kuin vain asianosaiselle lankeavana *sanktiona*. Se on nähtävä pikemminkin *oikeudenkäyntiä jäsentävänä prosessinjohton työkaluna*, jolla on oikeussuojaindikaatioita ja -implikaatioita. Väitteeni perustuvat hallintoprosessilain säännöksiin, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osaperiaatteisiin ja niihin kytkeytyviin prosessinjohton jatkuvasti kehittyviin tehtäviin.

*Mikko Pikkujämsän* ja *Kari Kuusiniemen* melko tuoreet artikkelit ovat antaneet paljon aihetta pohdintaan.<sup>4</sup> Kuusiniemi valottaa hallintotuomioistuimen tehtäviin ja asemaan liittyviä ominaispiirteitä. Pikkujämsän kanssa olen yhtä mieltä siitä, että vastavuoroisuus tulee HOL:n myötä hallintoprosessissa lisääntymään ja se tulee kasvattamaan aktiivisen prosessinjohton merkitystä. Menneenä syksynä ilmestynyt *Sami Myöhäsen* kansallista normistoa laajasti selvittävä Preklusio hallintoprosessissa -artikkeli vahvisti ajatusta siitä, että olen ajankohdaisen ja tärkeän tutkimusaiheen äärellä. Julkaisu antaa myös historiallista sekä asiaryhmä- ja valituslajikohtaista perspektiiviä teemaan, jota käsittelem tässä jonkin verran toisenlaisista näkökulmista.<sup>5</sup>

Oikeudenkäyntiaineiston, osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien sekä prosessinjohtollisten toimien jäsentäminen hallintoprosessissa nykyistä systematisemmin olisi nähdäkseni omiaan vahvistamaan useiden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden toteutumista hallintoprosessissa. Johdonmukainen prosessinjohto tekisi asian selvittämisestä osapuolille sekä vastavuoroisempaa että ennakoitavampaa.

Hallintotuomioistuimen tehtävä viranomaistoiminnan lainmukaisuuden valvojana ja käsiteltävien asioiden monimuotoisuus nähdään sekä tutkimuksessa että lainkäytössä melko erityislaatuisena verrattuna yleisissä tuomioistuimissa tapahtuvaan riidanratkaisuun ja rikosvastuun toteuttamiseen. Prosessilajien ja niissä käsiteltävien asioiden erilaisuutta ei kuitenkaan ole syytä määräänsä enempää korostaa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus sitoo kaikkia pro-

4. Mikko Pikkujämsä, Rooliperiaatteista hallintoprosessissa. Lakimies 3–4/2021, s. 528–555 ja Kari Kuusiniemi, Hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen roolit – harkintavalta, erityisasiantuntemus, valituslupajärjestelmä, s. 187–209 teoksessa Kari Kuusiniemi – Outi Suviranta – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020.

5. Sami Myöhänen, Preklusio hallintoprosessissa. Oikeustiede – Jurisprudentia LV 2022, s. 91–194. Hän käsittelee preklusiota prosessuaalisena sanktiona (s. 100).

sessilajeja, ja sen osaperiaatteissa on sellaistaakin, joka tukee aineellisesti oikean ratkaisun tavoittelun vastapainona oikeudenkäyntiaineiston nykyistä tiukempaa hallintaa myös hallintoprosessissa. Näistä osaperiaatteista käytän tarkasteluni viitekehystenä oikeudenkäynnin vastavuoroisuus- ja viivytyksettömyysvaatimuksia sekä tuomioistuimen puolueettomuuteen, toimivaltaan ja oikeusastejärjestykseen liittyviä seikkoja.

Artikkelini perustana on oikeudenkäynti, joka tulee hallintotuomioistuimessa vireille yksityisen asianosaisen hallintovalituksesta. Prosessin kohteena on siis alun perin hallintomenettelyssä tehty päätös, johon asianosainen hakee muutosta. Viittaan yleiseen lainkäyttöön silloin, kun pidän sitä valaisevana osana argumentaatiota. Viittaukset pysyvät rajallisen tilan vuoksi melko yleisellä tasolla. En ole jaotellut oikeudenkäymiskaaren (4/1734, OK) preklusiosäännöksiä systemaattisesti käräjäoikeutta, hovioikeutta ja korkeinta oikeutta koskeviin, vaikka preklusioon laajuus on eri oikeusasteissa erilainen. Lukijan on myös syytä pitää mielessä se, että hallintoprosessissa ei ole pääkäsittelyä, johon OK:n preklusiosäännökset osin kiinnittyvät. Näistä seikoista huolimatta pidän vertailukohtien hakemista yleisestä lainkäytöstä, preklusioon kotipesästä, perusteltuna.<sup>6</sup>

Toisessa luvussa esittelen ensin tutkimuskysymyksiäni taustoittavaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta ja preklusioon käsitteen. Tämän jälkeen käyn läpi preklusioon funktioita ja riskejä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden valossa. Kolmannessa luvussa käsittelen hallintoprosessilain preklusiivisia säännöksiä ja niiden soveltamiseen sekä osin myös niiden puuttumiseen liittyviä kysymyksiä. Lopuksi tiivistän keskeiset näkemykseni hallintoprosessuaalisesta preklusiosta.

## 2. Preklusio oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä

### 2.1. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti saa sisältönsä kansainvälisissä ihmisoikeusopimuksissa, kansallisissa säädöksissä, oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa.

6. Vertailusta Mikko Pikkujämsä, Asianajajan ajatuksia hallintoprosessista. *Defensor Legis* 6/2014, s. 881–894, 883. Analogiaa voi hakea myös ns. praktisesta vertailusta, jossa ulkomaiseen oikeuteen tukeudutaan lainopillisen tulkinnan tukena ilman, että kysymys olisi varsinaisesta vertailevasta oikeustieteestä. Ks. Jaakko Husa, Praktinen oikeusvertailu ja ratkaisuarargumentaatio – opittavaa Euroopasta?, teoksessa Mirjami Paso – Petri Saukko – Matti Tolvanen (toim.), *Jura novit curia – Juhlakirja Veijo Tarukannel*. Edita 2013, s. 3–16 ja Timo Saranpää, Teemapreklusiosta dispositiivisessa riita-asiassa. *Defensor Legis* 5/2014, s. 699–720, 702–703.

nessa. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla.<sup>7</sup> HOL 1 §:n mukaan tässä laissa säädetään oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista hallintoasiaa ja muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevassa oikeudenkäynnissä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT:n) oikeuskäytäntö on merkityksellistä kaikkien näiden oikeuslähteiden tulkinnassa.<sup>8</sup>

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus on sääntöolemuksestaan ja positivistisesta velvoittavuudestaan huolimatta osaperiaatteidensa summa, eikä sen koko sisältö ilmene kirjoitetusta laista. Lainopillista lähestymistapaani oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tukee primäärinä lähdeaineistona EIT:n oikeuskäytäntö, jossa osaperiaatteet täsmentyvät.<sup>9</sup> Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin normin luonne on tärkeä analyysin osatekijä, koska osaperiaatteita ei sovelleta joko–tai vaan sekä–että. Ensisijaisesti niiden vaihtelevia painoarvoja joutuu punnitsemaan kansallinen tuomioistuin prosessinormeja tulkittaessaan.<sup>10</sup>

Merkityksellistä on huomioida EIT:n oikeuskäytännön evolutiivisuus, joka perustuu niin sanotulle eurooppalaiselle konsensukselle.<sup>11</sup> Toisin sanoen EIT:n oikeuskäytäntö kehittyy nojautuen sopimusvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen. Ylikansallinen viitekehys tutkimukseni keskiössä olevalle kansalliselle hallintoprosessille muotoutuu jatkuvan oikeusvertailun keinoin.<sup>12</sup> Toisaalta kansallisilla tuomioistuimilla on kunkin osaperiaatteen luonteesta riippuvaa harkintamarginaalia ja EIT:n rooli on subsidiaarinen, mikä tarkoittaa tietyn-

7. Perustuslain 21 § oikeusturvasta nojaa merkittävältä osin Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklaan (L 438/1990, SopS 18/1990), joka on tässä tutkimuksessa kansallisen lainsäädännön ohella tärkeä. Ks. esim. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp, s. 72–74 ja Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998 vp, s. 80.

8. Ks. esim. Matti Pellonpää – Monica Gullans – Pasi Pölönen – Antti Tapanila, Euroopan ihmisoikeussopimus. 5., uud. painos. Talentum 2012, s. 65–66 ja Tuomas Ojanen, Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. Lakimies 7–8/2005, s. 1210–1228, 1216.

9. Käsitteen oikeuskäytännön merkityksestä ja osaperiaatteista saa 130-sivuisesta oppaasta Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights - Right to a fair trial (civil limb), updated to 31 August 2022. [https://www.echr.coe.int/documents/guide\\_art\\_6\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_eng.pdf) (vierailtu 4.1.2023).

10. Michael O'Boyle, The Role of Dialogue in the Relationship between the European Court of Human Rights and national courts, s. 91–105 teoksessa Yves HaecK – Brianne McGonigle Leyh – Clara Burbano-Herrera – Diana Contreras-Garduño (eds), The Realisation of Human Rights: When Theory Meets Practice. Studies in Honour of Leo Zwaak. Intersentia 2013, s. 92.

11. Christian Djeflal, Dynamic and Evolutive Interpretation of ECHR by Domestic Courts? An Inquiry into the Judicial Architecture of Europe, s. 175–197 teoksessa Helmut Philipp Aust – Georg Nolte (eds), The Interpretation of International Law by Domestic Courts – Uniformity, Diversity, Convergence. Oxford University Press 2016, s. 176 ja Paul Mahoney – Rachael Kondak, Common ground – A Starting point or Destination for Comparative-Law Analysis by the European Court of Human Rights?, s. 119–140 teoksessa Mads Andenas – Duncan Fairgrieve (eds), Courts and Comparative Law. Oxford University Press 2015, s.121–125.

12. Husa 2013, s. 8–12 ja eriaisteisesta konsensuksesta ks. Mahoney – Kondak 2015, s. 127–136.

asteista mahdollisuutta kehittää tulkintoja myös kansallisesti.<sup>13</sup> Osaperiaatteilla on loukkaamaton ydin, mutta ne ovat dynaamisia luonteeltaan eikä niiden asianmukaiseen toteuttamiseen aina ole vain yhtä tapaa.<sup>14</sup> Tämäkin käyttämäni lähteaineiston piirre vaikuttaa kansallisten prosessinormien tulkinnassa ja esimerkiksi mahdollistaa kansallisten prosessilajien väliset perustellut erot.

Olennaista on hahmottaa, että vaikka oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin viitekehys on ylikansallinen, sen osaperiaatteet mahdollistavat myös kansallisen punninnan, kehittämisen ja täsmentämisen.<sup>15</sup> Toisinaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttaminen voi suorastaan edellyttää myös uudenlaista ajattelua.

EIT:n kannanotot eivät nimenomaisesti koske oikeudenkäyntiaineiston ajallista rajoittamista.<sup>16</sup> Preklusion ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen suhde on siis yleisempi. Pyrkimyksenäni on tehdä tämä yhteys näkyväksi, pohtia mahdollisia kehittämisen ja täsmentämisen kohteita ja näin lähestyä kansallista hallintoprosessia uudeltaisesta näkökulmasta. Oikeudenkäyntiaineiston rajoittamisen hyötyjä ja riskejä punnitessa molempiin vaakakuppeihin on aseteltavissa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatakeita.

## 2.2. Preklusion käsite

*Preklusiolla* tarkoitetaan oikeudenkäynnin sisäisen määräajan laiminlyönnistä johtuvaa oikeudenmenetystä.<sup>17</sup> Preklusio on prosessuaalinen sanktio, jolla tarkoitetaan sitä, että myöhästyneeksi katsottua prosessitointia ei oteta huomioon.<sup>18</sup> Se merkitsee oikeudenkäyntiaineiston rajoittamista.<sup>19</sup> Preklusio on sanktio siitä, ettei vetoamistointa ole tehty ajoissa.<sup>20</sup> Kyse on asianosaisen velvollisuudesta suorittaa tietty prosessitoimi tiettyinä ajankohtana tai tietyn ajan kuluessa uhalla,

13. Esim. O'Boyle 2013, s. 94–95; useiden toimijoiden verkoston haasteista ks. Djefal 2016, s. 195–197.

14. Dialogista oikeuskäytännön kehittämisessä ks. O'Boyle 2013, s. 96 ja Djefal 2016, s. 194–195.

15. On syytä täsmentää, että ensisijaisesti lainsäädännössä, mutta myös lainkäytössä silloin, kun säädännäinen oikeus sen mahdollistaa.

16. Määräaikaan liittyvää oikeuskäytäntöä on syntynyt access to court -osaperiaatteen ympärille, mutta tuo periaate ei ole tämän tutkimuksen kohteena. Ks. Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights - Right to a fair trial (civil limb), s. 33, 38 ja Richard Clayton – Hugh Tomlinson (eds), Fair Trial Rights. 2nd edition. Oxford University Press 2010, s. 145. Tässä artikkelissa ei käsitellä muita todistelun rajoitustoimia.

17. Tieteen termipankki, Oikeustiede: hakusana preklusio. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:preklusio> (vierailtu 26.10.2021).

18. Mikko Vuorenpää, Kommentoituja oikeustapauksia (KKO 2006:54). Oikeustieto 4/2007, s. 2.

19. Pertti Välimäki, Preklusiosta korkeimmassa oikeudessa. Oikeustiede XLIX 2016, s. 290–355, 293.

20. Tuula Linna, Kanteenmuutoskielto, preklusio ja oikeusvoima – prosessioikeuden klassikkoja. Lakimies 3–4/2015, s. 339–366, 351.

että myöhästynyttä prosessointia ja sen avulla esitettyä aineistoa ei myöhemmin tavallisesti oteta huomioon.<sup>21</sup> Vaikka preklusio on vakiintunut prosessioikeudellinen käsite, sitä ei käytetä oikeudenkäymiskaassa, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/1997, ROL) eikä hallintoprosessilaissa.

Preklusio voi koskea vetoamista vaatimusten peruste(lu)ina oleviin (oikeustosi)seikkoihin tai selvityksen (todistelun) esittämistä oikeudenkäynnissä. Preklusio voi vaikuttaa sekä oikeudenkäynnissä että muutoksenhaussa ylempään tuomioistuimeen. Preklusion uhka tavallisesti kiristyy asian käsittelyn edetessä.<sup>22</sup>

Edellisen kappaleen sulkeet ilmentävät terminologisia eroja hallintolainkäytön ja yleisen lainkäytön välillä. Siviiliprosessissa preklusio toimii jotta-kuinkin vakiintuneella tavalla niin uusien vaatimusten (kanteenmuutосkielto; oikeustosisseikkojen preklusio voi estää sinänsä sallitunkin kanteenmuutoksen), perusteiden (oikeustosisekat) kuin todistelunkin osalta. Siviiliprosessissa vaikuttavat voimakas määräämisperiaate ja väittämistaakka.<sup>23</sup> Preklusion voi nähdä näiden mainittujen prosessiperiaatteiden sukulaisena; tarkkaan ottaen preklusio tarkoittaa vetoamismahdollisuuden menettämistä eikä itse seikan tai todisteen prekludoitumista.<sup>24</sup> Dispositiivinen riitaprosessi jakaantuu valmisteluun ja pääkäsittelyyn, joiden väliin preklusio kärjäoikeudessa asettuu (OK 6:9).<sup>25</sup>

Rikosprosessissa preklusio liittyy lähinnä syytteen tarkistamiseen. Syyttäjää sitovat syytteenmuutосkielto, syytesidonnaisuus ja oikeusvoimavaikutus (*res judicata* ja sille liitännäinen *ne bis in idem* eli ei kahdesti samassa asiassa). Syytteen laajentamiseen ja rajoittamiseen suhtaudutaan eri tavoin. Kantajaa koskevien rajoitusten motiivina ovat puolustuksen oikeudet, ja vastaajan kannalta myönteisiin muutoksiin suhtaudutaan sallivammin kuin syytteen laajentamiseen. Rikosasian muutoksenhaussa uutta todistelua saa esittää melko vapaasti, kunhan

21. Saranpää 2014, s. 699.

22. Jari Vaitoja, Väittämistaakka, tuomarın kyselyvelvollisuus ja pakottavaan yksityisoikeudelliseen sääntelyyn perustuvien vaatimusten tutkiminen siviiliprosessissa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2014, s. 184 ja Pirkko Heikkinen – Mikko Vuorenpää, Reklamaatio, kanteenmuutосkielto ja preklusio. *Defensor Legis* 1/2022, s. 60–79, 77. Preklusion luokitteluista ks. Tatu Leppänen, Riita-asian valmistelu todistusaineiston osalta: Prosessioikeudellinen tutkimus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1998, s. 305 ss.

23. Esim. Jyrki Virolainen, Väittämistaakasta vieläkin vähäsen. *Lakimies* 7–8/2000, s. 1155–1169, erit. 1156–1159. Siviili- ja hallintoprosesseista erit. selvitysvelvollisuutta ja todistustaakkaa vertaillen ks. Anna-Stiina Tarkka, Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja siviiliprosesseista. *Lakimies* 3–4/2015, s. 508–532.

24. Vaitoja 2014, s. 151.

25. Lisäksi preklusion uhka on muutoksenhaussa hovioikeuteen (OK 25:17.1) ja korkeimpaan oikeuteen (OK 30:7) tai tuomioistuimen asettaman määräajan mukaisesti jo valmistelussa (OK 5:22).

vastapuolelle varataan riittävät mahdollisuudet kommentointiin. Negatiivista oikeusvoimaa voi kutsua oikeudenkäyntien väliseksi preklusioksi.<sup>26</sup>

Hallintoprosessi on pääsääntöisesti kirjallinen, ja vain harvoja määräaikoja juontuu suoraan laista. Tuomioistuin asettaa lähes aina määräajat erikseen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa noudatetaan samoja asian selvittämistä koskevia säännöksiä kuin hallinto-oikeudessa.

Hallintoprosessuaalinen oikeudenkäyntiaineisto sisältää vaatimuksia, perusteluja ja selvitystä.<sup>27</sup> Hallintoprosessissa uutta aineistoa otetaan vastaan määräaikojen loppuun kulumisen jälkeenkin, mutta vaihtelevasti.<sup>28</sup> Tähän vaikuttavat muun muassa jutun perusoikeusherkkyydet ja yleisen edun voimakkuus. Hallintoprosessissa käsiteltävä substanssi on vahvasti sidoksissa erityislainsäädäntöön, jonka hallintoviranomaiselle antama harkintavalta vaihtelee ja voi vaikuttaa myös yleisten menettelysäännösten, myös määräaikoja koskevien säännösten, soveltamiseen. Hallintotuomioistuimen ratkaisu saa harvoin oikeusvoiman. Edes lainvoimainen päätös ei useinkaan, asian luonteesta riippuen, estä asian panemista uudelleen vireille viranomaisessa. Miten preklusio voisi tällaisessa kontekstissa toimia tarkoituksenmukaisella tavalla ja turvata oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta?

### 2.3. Preklusion funktiot

Yleisessä lainkäytössä preklusio turvaa oikeudenkäynnin keskittämistä. Lisäksi sillä edistetään reilua, rehellistä, huolellista ja rationaalista prosessaamista. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti on joutuisa. Preklusiolla voidaan edistää tätä tavoitetta, kun oikeudenkäyntiaineistoa ei voi enää myöhäisessä vaiheessa prosessia laajentaa. Asianosaisten tasapuolista kohtelua edistää se, että yllätyksellisyys vähenee, kun oikeudenkäyntiaineisto on selvillä etupainotteisesti. Muutoksenhaussa preklusio turvaa yllä esitettyjen funktioiden lisäksi oikeusastejärjestystä. Muutoksenhaussa tarkoituksena ei ole käsitellä asiaa kokonaan uudelleen, vaan varmistua valituksen kohteena olevan ratkaisun oikeellisuudesta.<sup>29</sup>

26. ”Oikeudenkäynnin sisäinen preklusio muuntuu ensiprosessissa annetun tuomion jälkeen kysymykseksi oikeudenkäyntien välisestä preklusiosta (res judicata).” Linna 2015, s. 351. Negatiivisella oikeusvoimalla tarkoitetaan sitä, että samaa asiaa ei voida tutkia uudelleen tuomioistuimessa. Sillä on paikkansa myös muissa prosessilajeissa (esim. riita-asia KKO 2013:23, kohta 10).

27. HOL 15, 37, 41 ja 46 §, joita käsitellen jäljempänä. Ks. Myöhänen 2022, s. 135. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen (HOL 13 §). Ks. laillisuusperusteista, joista oikeudenkäyntiaineistoa esitetään, tarkemmin Olli Mäenpää, Oikeudenkäynti hallintoasioissa – hallintoprosessioikeuden perusteet. Alma Talent 2019, s. 265.

28. Anu Koivuluoma – Mirjami Paso – Petri Saukko – Veijo Tarukannel – Matti Tolvanen, Hallintolainkäyttö. 2. uud. painos. Alma Talent 2020, s. 185.

29. Välimäki 2016, s. 294–295. Kootusti myös esim. KKO 2022:14, kohdat 8–10 ja Bengt Lindell, Processuell preklusion av nya omständigheter eller bevis rörande saken. Norstedts Juridik 1993,













## 2.4. Preklusion riskit

Oikeudenkäyntiaineiston rajoittaminen voi aiheuttaa sen, ettei valitusasiassa saavutettava lopputulos ole lainmukainen ja sisällöllisesti oikea. Preklusion riskeinä hallintoprosessissa pidän oikeudenmenetyksiä, tuomioistuinratkaisun jäämistä niin sanotusta aineellisesta totuudesta, virallisperiaatteen voimistumista ja oikeudenkäyntiaineiston tarpeetonta, etupainotteista paisumista.<sup>55</sup>

Merkityksellisin oikeudenkäyntiaineiston rajoittamisesta koituva riski on materiaalisesti virheellinen tuomioistuimen ratkaisu.<sup>56</sup> Tätä ei voi kokonaan välttää, jos mahdollisesti merkityksellisen aineiston esittäminen oikeudenkäynnissä estyy.<sup>57</sup> Uusien perustelujen ja selvityksen rajoittaminen ei kuulu hallintoprosessin yksilöllistä oikeussuojaa ja asioiden indispositiivista luonnetta korostavaan perinteeseen. *Oikeudenmenetyksien ei pitäisi olla oikeudenkäyntiaineiston vaillinaisuuden vuoksi mahdollisia.* Riski kiinnittyy myös hallintoprosessin kontrollifunktion: *lainvastaista päätöstä ei pitäisi voida hallintotuomioistuimen päätöksellä vahvistaa.* Viranomaistoiminnan laillisuuden valvonta edellyttää siksi riittävän selvityksen tosiseikoista, ja viime kädessä tuomioistuimella on velvollisuus huolehtia sen hankkimisesta (HOL 37). Selvityksen tulee olla paitsi riittävän laaja-alaista myös asiaa erilaisista näkökulmista valaisevaa.<sup>58</sup> Riskin toteutumisen kannalta olennaista on, ettei preklusio nykyisin ole hallintoprosessissa mahdollinen ennen kuin asia on tullut riittävästi selvitettyksi. Keskeistä tämän arvioon tekemisessä on, että hallintotuomioistuin hahmottaa kirkkaasti oikeudenkäynnin kohteen, valituksessa esitetyt vaatimukset ja asian ratkaisemisen kannalta relevantit seikat. Käsittelem tätä tarkemmin seuraavassa luvussa.

Osapuolten esittämän uuden selvityksen rajoittaminen saattaa *vahvistaa virallisperiaatetta* eli tuomioistuimen oma-aloitteisia selvittämistoimia. Vaikka osapuolten (pro)aktiivisuus vähenisi ja selvityksen laatu ja laajuus heikkenisivät, hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi. Sillä ei hallintoprosessissa ole merkitystä, kuka selvityksen esittää. Selvityksen tavoitellun määrän pysyessä ”vakiona”<sup>59</sup> tuomioistuin saattaisi huolehtimisvelvollisuutensa perusteella joutua täyttämään tosiseikaston aukkoja oma-aloitteisesti aikaisempaa useammin ja laajemmin. Pidän tätä riskinä siksi, ettei oikeuden-

55. Preklusion ristiriitaisista tavoitteista ks. esim. KKO 2019:56, kohdat 15–16 (ulosottovalitus); KKO 2015:51, kohta 22 (preklusio muutoksenhaussa käräjäoikeudesta hovioikeuteen, patenttiasia) ja KKO 2015:28, kohta 7 (preklusio muutoksenhaussa hovioikeudesta korkeimpaan oikeuteen, velan vanhentuminen).

56. Ks. myös Lindkvist 2018, s. 56–57.

57. Ks. esim. Leppänen 1998, s. 307.

58. Aer 2009, s. 762. Tosiseikoista ei voi indispositiivisessa asiassa sopia, eikä kenenkään esittämän selvityksen luotettavuutta suojaa mikään oletama, ks. Nieminen-Finne 2020, s. 190–191.

59. Tarkoitin vakiona asiassa tai asiaryhmässä riippumatta preklusiosta, en kuitenkaan vakiona hallintoprosessissa ylipäätään. Jutun ratkaisukypsyydestä tarkemmin ks. Anna-Stiina Tarkka, Näyttökynnys hallintoprosessissa. Lakimies 5/ 2018, s. 516–540, 520–522.

käynnissä ole kysymys tuomioistuimen vaan asianosaisen asiasta. Oikeudenkäynnin vastavuoroisuuden ja osapuolten riittävän disponointivallan kannalta on tärkeää pitää osapuolet koko ajan prosessin keskiössä. Virallisperiaatteen korostuminen on riski myös tuomioistuimen riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle, ja se hämärtää viranomaisosapuolen velvoitteiden tarkoitusta ja luonnetta prosessissa.<sup>60</sup>

Uhka on todellinen mutta aktiivisella prosessinjohdolla ehkäistävässä. Kuten *Myöhänen* toteaa, preklusiosääntelyn hyväksyttävyyttä edellyttäisi tuomioistuimelta kykyä ja halua informatiiviseen prosessinjohtoon.<sup>61</sup> Tämän toteamuksen äärellä on aihetta reflektointiin.

*Asiassa esitetty selvitys voi paisua etupainotteisesti ja tarpeettomasti.* Preklusioon pelossa, varmuuden vuoksi, osapuolet voivat esittää sellaisiakin perusteluita ja selvitystä, jotka ainoastaan hidastavat ja sekoittavat oikeudenkäyntiä. Se voi kertoa huonosta valmistautumisesta prosessiin.<sup>62</sup> Kyse voi olla relevantista selvityksestä, mutta seikka olisi selvitetty vähemmälläkin. Toisaalta kyse voi olla notorisia seikkoja koskevasta selvityksestä taikka selvityksestä, jolla ei ole asian ratkaisun kannalta merkitystä mutta joka ei kuitenkaan ole HOL 39 §:n 2 momentin mukaisesti niin selvästi käsiteltävään asiaan kuulumatonta, että se voitaisiin suoraan jättää huomioon ottamatta. Selvitys voi olla tarpeettoman laajaa myös siksi, ettei osapuoli ole perannut esimerkiksi viranomaiskirjauksia taikka lääkärinlausuntoja yksilöidäkseen tuomioistuimelle tai edes itselleen, mikä selvityksessä on käynnissä olevan oikeudenkäynnin kannalta olennaista.

Jakson alkupuolella mainitulla yksilöllisellä oikeussuojalla perustellaan hallintovalitusasioiden joustavaa ja tilannesidonnaista selvittämistä sekä virallisperiaatteen vahvaa asemaa hallintoprosessissa.<sup>63</sup> Voisi siis ajatella, että *preklusio vaarantaisi yksilöllisen oikeusturvan toteutumisen*. Mutta myös tilannesidonnaisuuden tuoma yllätyksellisyys ja virallisperiaatteen voimistuminen ovat riskejä, joihin reagoimiseen osapuolten voi olla vaikeaa valmistautua. Siksi katson, että preklusio voi myös toteuttaa yksilöllistä oikeusturvaa ja virallisperiaatteen laaja soveltaminen voi olla omiaan jopa heikentämään sitä.<sup>64</sup> Olen edellä sitonut preklusioon funktioita keskeisinä pitämiini oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka luonnollisesti ovat myös ”yksilöllisen” oikeusturvan osa.

Valittajan oikeusturvatarpeeseen hallintoprosessissa voivat vaikuttaa yksilöllisesti vaihtelevat tapaus- ja valittajakohtaiset seikat, kuten asianosaisen kyvyt ajaa

60. Viranomaista sitoo sekä hallintomenettelyvaiheessa että hallintoprosessissa mm. hallintolain 6 § (hyvän hallinnon takeet) ja 31 § (virallisperiaate), ja sen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut. Ks. myös HE 29/2018 vp, s. 52, 105.

61. Myöhänen 2022, s. 122, 182.

62. Oikeudenkäyntitoimen moitteettomuudesta ja huolellisuudesta ks. esim. KKO 2019:56, kohta 17.

63. Esim. Savola 2022, s. 358–359 ja Mäenpää 2019, s. 302, 316–318.

64. Ks. myös Pikkujämsä 2021, s. 549. On selvää, ettei myöskään preklusio saa muodostua yllätykselliseksi osapuolille, ks. Myöhänen 2022, s. 97–98.

asiaansa tuomioistuimessa sekä asian merkitys valittajalle. Yksilöllinen oikeusturva voi esimerkiksi erityisen perusoikeusherkissä asioissa ja epätasapainoisissa prosessiasetelmissa edellyttää tuomioistuimen oma-aloitteisia selvitystoimia.<sup>65</sup> Aivan yksiselitteisiä kriteerejä yksilöllisen oikeusturvan kuvaamiseksi on vaikeaa löytää. Tosiasiallista toimivaltarajojen ja oikeusastejärjestyksen hämärtymistä saatetaan oikeuskäytännössä perustella sillä, että tuomioistuin ottaa uudenkin oikeudenkäyntiaineiston suoraan tutkittavakseen ”viivästyksen välttämiseksi”. Tällaisissa tilanteissa on punnittava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osaperiaatteita vastakkain ja arvioitava, mikä niistä kussakin tapauksessa painaa eniten ja miksi.

### 3. Hallintoprosessilain preklusiiviset säännökset

#### 3.1. Uudet perustelut

##### 3.1.1. Valitusasian identiteetti ja uudet perustelut

Hallintoprosessissa uusia perusteluja saa voimassa olevan lain mukaan esittää valitusaikana vapaasti ja valitusajan päättymisen jälkeen, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi (HOL 41.2 ≈ OK 14.2.3). HOL:n säännös vastaa hallintolainkäyttölain 27 §:n 2 momenttia, mutta sanamuotoa on päivitetty.<sup>66</sup> Vaatimusten perustelut sekä yksilöivät asiaa että selittävät sitä. Uusia perusteluja on siksi lähestyttävä sekä kanteenmuutoskiellon, tässä *valituksenmuutoskiellon*, että preklusionin kautta.<sup>67</sup> Hallintoprosessilain uusia perusteluja koskevan 41 §:n 2 momentin on tarkoitettava oikeustositseikkoja, koska todistustositseikat tai oikeudellista argumentaatiota koskevat seikat eivät voi muuttaa asiaa toiseksi.<sup>68</sup>

Valitus muotoutuu valitusaikana. Valituksenmuutoskiellosta on siis säädetty preklusiivisesti. Pääsäännön mukaan perustelut (oikeustositseikat) eivät muutoin

65. HE 29/2018 vp, s. 104; Fair balance, ks. esim. EIT Yvon v. Ranska 2003, kohdat 31, 37; Veijo Tarukannel – Heikki Jukarainen, Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Tampereen yliopisto 1999, s. 47–49 ja Koivuluoma – Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2020, s. 176–177, 181.

66. Oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta valituksen sisältöön ks. HOL 15 §:n 4 momentti ja kumottu hallintolainkäyttölain (586/1996, HLL) 26 a §. Nykyinen sanamuoto on uusien perusteluiden osalta sallivampi, eikä edellytyksenä enää ole, että hallintopäätöstä ei ole oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu tai kumottu.

67. Kanteenmuutoskielto kattaa myös uudet vaatimukset. Valitusajan päättymisen jälkeen uuden vaatimuksen saa esittää vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan (HOL 41.1). Seikka ≈ perustelu.

68. Linna 2015, s. 344; Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi 217/1995 vp, s. 54; Aer 2008, s. 761, 767 ja Lavin 2020, s. 94.

prekludoidu. Hallintoprosessilaissa ei ole säännöksiä, joiden mukaan uuteen seikkaan tai todisteseen vetoamiselle oikeudenkäynnissä tulisi pystyä esittämään pätevä syy.<sup>69</sup>

Rajanveto siitä, milloin asia muuttuu toiseksi, ei aina ole yksiselitteistä.<sup>70</sup> Valitusajan päättymisen jälkeen esitettyihin uusiin perusteluihin suhtaudutaan hallintovalitusasiassa joustavasti.<sup>71</sup> Asianosainen voi esittää jonkin menettelyvirhettä koskevan uuden väitteen esimerkiksi vastaselityksessään, ja asia kyllä selvitetään tuomioistuimessa, vaikka se edellyttäisi uusien perustelujen tutkimista.<sup>72</sup> Ehdotonta estettä ei ole sillekään, että tuomioistuin tutkii valituksenalaisen päätöksen laillisuuden viran puolesta sellaisen seikan osalta, johon kukaan osapuolista ei ole missään vaiheessa oikeudenkäyntiä vedonnut.<sup>73</sup> Syy lienee erityisesti muutoksenhaun kontrollifunktiossa: lainvastaista päätöstä ei pitäisi voida hallintotuomioistuimen päätöksellä vahvistaa.

Seuraavassa on rajanvedosta vielä kaksi esimerkkiä. Ratkaisussa KHO 2017:156 oli kyse yleisessä tuomioistuimessa esitetyistä uusista perusteluista. Asia jätettiin tutkimatta siltä osin kuin yhtiö oli vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittänyt uusia tarjousten vertailun virheellisyyden perusteita. Asia olisi näiden uusien seikkojen perusteella tullut arvioitavaksi *huomattavasti laajemmin* kuin asia oli ollut käsiteltävänä markkinaoikeudessa. Ratkaisu korostaa oikeusastejärjestystä ja muutoksenhaun luonnetta – kyseiset perustelut olisi nähtävästi voinut ja pitänyt esittää markkinaoikeudessa. Herää kysymys, onko ratkaisussa kyse pikemminkin preklusiosta kuin valituksenmuutoskiellosta.<sup>74</sup>

Tapauksessa KHO 2019:158 oli kyse yksityisen terveydenhuollon toimintayksikön arvonlisäverovelvollisuudesta. Valittaja oli valituksessaan vedonnut arvonlisäverottomuuden perusteena erääseen arvonlisäverolain säännökseen ja vastaselityksessään vielä toiseen säännökseen. Hallinto-oikeuden mukaan asia oli tällä perusteella muuttunut toiseksi, mutta korkein hallinto-oikeus katsoi, että kyseessä ei ollut uusi valitusperuste vaan tuomioistuimen tuli tuntea lain sisältö

69. Vrt. OK 5:22, 6:9, 25:17 ja 30:7.

70. Ks. tuomioistuimen tutkimisvallan ja -velvollisuuden epämääräisistä rajoista Pikkujämsä 2021, s. 535. Ks. myös Pikkujämsä 2014, s. 884–886 ja Koivuluoma – Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2020, s. 173.

71. Ks. esim. Myöhänen 2022, s. 134–135.

72. Vastaselitys on viranomaisen kuulemisen jälkeen valittajalle varattava tilaisuus sanoa valitusasiassa viimeinen sana. Näkemykseni perustuu omaan työkokemukseeni hallinto-oikeudessa. Ks. myös HE 29/2018 vp, s. 143–144.

73. Mäenpää 2019, s. 451 ja KHO 2015:151. Näin toimitaan, vaikka oikeudenkäynnin kohde määrittäytyy sekä valituksenalaisen päätöksen että valituksen mukaan.

74. Vrt. kanteenmuutoskieltoon siviiliprosessissa: ”Vallitsevan kannan mukaan silloin, kun vaatimuksen oikeusseuraus pysyy samana, asia ei muutu toiseksi. Oikeusseurauksen osalta ratkaisevaa on, pysyvätkö kanteeseen sisältyvät, vastapuolelle asetettavaksi vaaditut velvoitteet ja seuraukset ennallaan.” Ks. Linna 2015, s. 344–345 ja runsaat kirjallisuusviitteet sekä esim. KKO 2010:57 (moitekanne), kohdat 34–36.



ja soveltaa sitä asian tosiseikastoon viran puolesta (*jura novit curia*). Ennakkoratkaisuhakemuksessa oli esitetty tosiseikasto, jonka perusteella asiaa oli ollut mahdollista arvioida kummankin säännöksen kannalta. Suhteessa valituksenalaiseen päätökseen kyseessä lienee aika tyypillinen tapaus siinä mielessä, että valittaja katsoo viranomaisen soveltaneen lakia virheellisesti. KHO tutki pääasian viivästyksen välttämiseksi myös tuon ”uuden” pykälän soveltumisen osalta. Vaikka olen samaa mieltä KHO:n kanssa siitä, että vetoaminen toiseen pykälään ei ole uusi oikeustositseikka ja siinä mielessä sen tutkiminen oli perusteltua, kyse oli kuitenkin sellaisesta vasta KHO:ssa keskusteltavaksi nousseesta (oikeudellisesta) seikasta, jonka johdosta asia olisi lähtökohtaisesti pitänyt palauttaa.<sup>75</sup> Toisin kuin joutuisuuden muiden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osaperiaatteiden, kuten muutoksenhakuoikeuden ja oikeusastejärjestyksen, kannalta arviointi jäi nähdäkseni melko ohueksi.<sup>76</sup>

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta seuraavaa: Vaatiessaan päätöksen kumoamista tai muuttamista valittajan ei tarvitse osata tarkasti yksilöidä, mistä valituksenalaisen päätöksen lainvastaisuus johtuu (*laillisuusperuste*).<sup>77</sup> Valittajan on kuitenkin asian yksilöimiseksi samalla vedottava johonkin tosiseikkaan, joka hänen käsityksensä mukaan tekee valituksenalaisen päätöksen virheelliseksi (*perustelu*).<sup>78</sup> Uusia perusteluja, jotka eivät muuta asiaa toiseksi, voi esittää milloin vain hallintoprosessin aikana, ja hallintotuomioistuin voi joissakin tilanteissa tutkia perusteluita myös viran puolesta (*ei painavaa väittämistaakkaa eikä preklusiota*). Valittajan valitusajan jälkeen esittämä uusi perustelu voi kuitenkin muuttaa asian toiseksi (*preklusiivinen valituksenmuutoskielto*).

75. KHO:n päätöslauselman mukaan KHO otti asiaa hallinto-oikeudelle palauttamatta sen välittömästi tutkittavakseen, kumosi hallinto-oikeuden ja Verohallinnon päätökset ja antoi uuden ennakkoratkaisun. Palauttamiseen liittyvistä näkökohdista ks. esim. Myöhänen 2022, s. 141–142.

76. Lain soveltaminenkaan ei oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä saa olla osapuolille yllätyksellistä, ks. esim. Ervo 2005, s. 407–408. Ks. myös esim. KHO 2012:134 (ympäristölupa, vastaselityksessä KHO:ssa esitetty uusi valitusperuste tutkittiin) ja KHO 2018:101 (hyödyllisyysmallirekisteröinti, uusien suojavaatimusten esittäminen valitusasteessa oli vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista). Kuusiniemi katsoo nopeamman lainvoimaiseksi tulemisen reformatorisen muutoksenhaun hyödyksi. Veroasioissa KHO:n omaksuma laintulkinta tyhjentää viranomaisen harkintamarginaalin. Ks. Kuusiniemi 2020, s. 203–204. Oikeudellisen luonnehinnan ja oikeustositseikan tiukan erottelun vaikeudesta ks. esim. Vähätalo 2017, s. 311 ja Vaitoja 2014, s. 82–84. Lindell katsoo, että ”ny rättslig kvalifikation bör kunna prekluderas. Rättslig argumentation bör däremot aldrig kunna prekluderas.” Ks. Lindell 1993, s. 301.

77. HE 217/1995 vp, s. 50; HOL:n valitusperustetta koskeva säännös on sisällöllisesti sama, ks. HE 29/2018 vp, s. 84 ja Mäenpää 2019, s. 265.

78. HOL 15 §:n 1 momentin 3 kohta ja Aer 2008, s. 765.

### 3.1.2. Perustelujen preklusio?

Linna toteaa, että ”jos kanteen ’parantelu’ sallittaisiin rajoituksetta, uusien oikeustosisekkojen jatkuva esittäminen pitkittäisi oikeudenkäyntiä ja hajottaisi keskittämisyrittämisen.”<sup>79</sup> Tämä juuri on hallintoprosessin haaste: hallintoprosessissa parantelu on mahdollista asian ratkaisemiseen saakka. Tämä voi olla epätarkoituksenmukaista muun muassa kuulemisen asianmukaisen toteuttamisen ja käsittelyn viivytyksettömyyden näkökulmasta, mutta myös hallintomenettelyn ja hallintoprosessin välisen herkän kytkennän takia. Miksi osapuolilla on oltava oikeus esittää uusia perusteluita asian ratkaisemiseen saakka siitä käytännönläheisestä välttämättömyydestä huolimatta, että vaatijan on perusteltava vaatimuksensa?

HOL:n voimaantulonkin jälkeen on tärkeää kysyä, olisiko hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön välistä rajaa edelleen mahdollista selkeyttää muutoksenhaun kontrolli- ja oikeussuojafunktioista huolta pitäen. Mitä enemmän tuomioistuimissa esitetään uusia (aineellisia) perusteluita, sitä lähempänä ollaan pääasian ratkaisemista uudelleen, vaikka tämä toimivalta kuuluu hallintoviranomaiselle. Olisi tärkeää paitsi tarkastella lähemmin osapuolten oikeutta esittää lisäperusteluita myös muun muassa hallintoprosessin muutoksenhakufunktion kannalta olla selvillä siitä, mihin asti virallisperiaate uusien oikeustosisekkojen tutkimisessa ulottuu.<sup>80</sup> Kysymys vaikuttaa siihen, mihin oikeudenkäyntiaineiston osaan ulottuu väittämistäakka ja mihin seikkoihin vetoaminen voisi edes periaatteessa prekludoitua. Kolmanneksi HOL 41 §:n soveltamisen ennakoitavuuden takia on oltava selvää, minkälainen perustelu muuttaa asian toiseksi.<sup>81</sup> Myös hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänjaon soisi olevan entistä selvärajaisempi. Onko todella perusteltua, että vielä KHO:ssakin uusia perusteluita voi esittää pääasian ratkaisemiseen saakka?<sup>82</sup> Preklusio on yksi varteen otettava elementti tässä kokonaisuudessa, mutta sen kohteella on oltava selvät rajat.<sup>83</sup>

79. Linna 2015, s. 353.

80. Virallisperiaatteen ulottumisesta perusteluihin ks. Pikkujämsä 2021, s. 546, 549–551.

81. Ratkaisut hallintoasioissa eivät aina saa oikeusvoimaa, jolloin tosiasiaa kanteenmuutoskiellon ja preklusion ero ei näyttäyty hallintoprosessissa yhtä selkeänä kuin yleisen tuomioistuimen prosesseissa – yksinkertaistaen sanottuna, minkä seikan osalta asian voi panna uudestaan vireille. Ks. esim. Mäenpää 2019, s. 542–544 ja Lavin 2020, s. 116–119. Tässä alaluvussa ajatusleikkinä onkin lähinnä se, miten oikeudenkäynnin sisäiseen ja enintään seuraavaan muutoksenhakuasteeseen ulottuvaan, oikeudenkäyntiä sujuvoittavaan perustelujen preklusioon voisi hallintoprosessissa suhtautua.

82. Asian selvittämisen painopisteestä erityisesti valituslupajärjestelmän kannalta ks. Savola 2022. Merkityksellinen on myös oikaisuvaatimusmenettely ensimmäisenä muutoksenhakuvaiheena, ks. HE 29/2018 vp, s. 86. KHO:n tehtävistä ja asemasta ks. PeVL 50/2018 vp.

83. Rajoilla tarkoitetaan sitä, että perustelujen ”toisessa päässä” on valituksenmuutoshakielto ja toisessa selvitys, jota käsitellen seuraavassa luvussa.

Muutoksenhaun edetessä kiristyvä suhtautuminen uusiin perusteluihin voisi vahvistaa oikeusastejärjestystä ja asian käsittelyn ja selvittämisen etupainotteisuutta, tehostaa oikeudenkäyntiä, aktivoida osapuolia ja turvata oikeudenkäynnin muutoksenhakuluonnetta. Oikeudenkäynnin osapuolella on oltava ennakkoon tiedossa, mihin hänen pitää vastata ja mistä hänen pitää lausua, eikä tuomioistuimen ratkaisun tule perustua uusille ja yllättäville käänteille oikeudenkäyntiaineiston eikä lainsoveltamiskysymysten osalta.<sup>84</sup> Pidän näitä seikkoja tärkeinä erityisesti yksilöllisen oikeussuojan ja vastavuoroisuuden toteutumisen kannalta. Ei pidä väheksyä myöskään määräaikojen itsekontrollifunktiota. Kun osapuoli on tietoinen siitä, että asia on todella ratkaistavissa määräajan jälkeen, relevantit perustelut on syytä hänen omien oikeuksiensa turvaamiseksi esittää etupainotteisesti. On kuitenkin selvää, että osapuolen tulee olla tietoinen velvollisuuksistaan ja niiden laiminlyöntien mahdollisista seurauksista. Proper Administration of Justice edellyttää prosessinjohtolta aktiivisuutta.<sup>85</sup>

Myöhänen kiinnittää siviilioikeudellisessä preklusiossa huomiota erityisesti täsmälliseen sääntelyyn ja instanssijärjestyksellisiin kysymyksiin sekä informatiivisen prosessinjohtoon olennaisuuteen. Hän pitää preklusiota hallintoprosessissa ongelmallisena muun muassa siksi, että osapuolten tietämys menettelyn kulusta on vajavaista ja kirjallinen oikeudenkäynti on vaiheeton, jolloin luontevaa paikkaa preklusion vaikutusten alkamiselle on vaikeaa löytää.<sup>86</sup> Oikeusastejärjestykseen kiinnittyvä mekanismi voisi nähdäkseni olla askel hallintoprosessin vaiheistamisessa.

Ajallisesti ja asiallisesti rajallinen, viivytyksetön oikeudenkäynti ei tee lailliseksi sellaista, mitä siellä ei ole käsitelty, eikä tuomioistuin voi vahvistaa sellaisia asioita, joista se ei ole tietoinen. Valituksenalaisen päätöksen lainmukaisuutta tulee arvioida ennakoivasti muodostuvien raamien sisällä. Sen avoin hyväksyminen, että joitakin seikkoja voi jäädä oikeudenkäynnin ulkopuolelle, voisi tehdä hallintoprosessista selvärajaisempaa ja tiiviimpää myös kontrollifunktiota kunnioittaen. Aktiivisen prosessinjohtoon merkitys on korostunut.

Perustelujen luonteen ja rajojen kirkastamisen lisäksi tulee analysoida sitä, mitä hallintotuomioistuimen päätösharkinnassa tavoitellaan. Kun asian tutkimisella oikeudenkäynnissä, tarvittaessa jopa viran puolesta, tähdätään aineelliseen totuuteen, pitää yhdenmukaisesti hahmottaa, mitä sillä tarkoitetaan. Muutoksenhaussa arvioidaan, onko valituksenalaisen päätöksen tehnyt viranomaisen käytössään olevilla tiedoilla päässyt menettelyllisesti asianmukaisesti, toimi- ja harkintavaltansa lainmukaisesti käyttäen, riittävän lähelle aineellista totuutta eli lainmukaiseen lopputulokseen. Mitä sidotumpaa viranomaisen harkinta on, sitä yksiselitteisempää on tavallisesti sen kontrollikin. Mutta joskus kontrollifunktio

84. Saukko 2020, s. 329.

85. Esim. siviiliasia EIT Fleischner v. Saksa 2020, kohdat 40–43.

86. Myöhänen 2022, s. 101, 181–183.

ja oikeussuojafunktio tarkoittavat muutakin, ja joustavuuden korostamiseksi käytetään sellaisia ilmaisuja kuin ”yleensä” ja ”lähtökohtana on”.<sup>87</sup>

Hallintotuomioistuimessa saatetaan käsitellä sekä jälkiseikkoja että sellaisia uusia seikkoja, jotka ovat olleet olemassa jo valituksenalaisen päätöksen tekemisen hetkellä. Ne voivat olla menettelyllisiä tai aineellisia. Joissakin asiaryhmissä myös aineellinen totuus joustaa, koska substanssilainsäädäntökin on hyvin tulkinnanvaraista.<sup>88</sup> Entä miten sen pitäisi vaikuttaa suhtautumiseen uusiin perusteluihin, jos asian voi panna viranomaisessa uudelleen vireille? Joissakin asiaryhmissä preklusiosta säädetään erityislainsäädännössä.<sup>89</sup> Kaikki edellä käsitellyt oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osaperiaatteet ovat tuomioistuin-käsittelyssä merkityksellisiä näistä hallintoprosessin ominaispiirteistä huolimatta. Uusien perustelujen tutkimisen laajuudella ja syvyydellä on vaikutusta sekä oikeudenkäynnin että sen lopputuloksena syntyvän päätöksen ennakoitavuuteen ja oikeudenmukaisuuteen.<sup>90</sup>

Jos perusteluihin kohdistuisi jonkinasteinen preklusio, osapuolten etupainotteisen selvitysvelvollisuuden ja vastavuoroisuuden tulisi korostua entisestään. Selvittämisen painopiste siirtyisi mahdollisimman aikaiseen vaiheeseen oikeudenkäyntiä, ja tuomioistuimella olisi velvollisuus ohjata osapuolia osoittamalla mahdollisesti vielä epäselviä seikkoja ja kirkastamalla heille nykyistä aktiivisemmin oikeudenkäynnin kohteeksi muodostuneita kysymyksiä.<sup>91</sup> Tämä tekisi samalla näkyväksi sen, mitä on jäämässä tutkinnan ulkopuolelle. Jos prosessi on hyvin joustava ja vapaa, ennakoitavaa on lähinnä tuomioistuimen laaja toimivalta toimia myös viran puolesta ja se, että osapuolten tulee varautua olemaan aktiivisia mahdollisesti pitkälläkin aikajänteellä, jonka pituus riippuu sekä toisen osapuolen että tuomioistuimen toimista oikeudenkäynnin aikana. Molemmissa skenaarioissa oikeudenkäynnin lopputuloksena syntyvän päätöksen luonnetta tulisi kirkastaa sekä suhteessa kontrollifunktioon että tuomiovallalla turvattaviin oikeussuojatarpeisiin. Uusien perustelujen vaikutusta tuomioistuimen ratkaisuun on nykyisin ainakin asiaan perehtymättömän vaikeaa ennakoida.

87. Kuten esim. Kuusiniemi 2020, s. 193–194: ”Oppi yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta on mennyttä maailmaa.” Mäenpää 2019, s. 497.

88. Esim. ympäristönormien joustavuudesta ja prosessien tulevaisuusorientoituneisuudesta ks. Nieminen-Finne 2020, s. 180, 187–191.

89. Esim. kansalaisuuslain (359/2003) 45 §.

90. Uusien perustelujen tutkimista koskevia pohdintoja jatkaisin esimerkkitapauksiinkin viitaten kysymällä, milloin asia palautetaan, milloin annetaan muutettu tai uusi pääasiaratkaisu viivästyksen välttämiseksi ja milloin päätös saa oikeusvoiman.

91. Vaitoja tarkastelee tutkimuksessaan yhtenä kysymyksenä tuomarin kyselyvelvoitteiden laiminlyönnin merkitystä preklusion mahdollisesti estävänä perusteena, ks. Vaitoja 2014, s. 186 ss. Aktiivisen prosessin johdon sovittamisesta kirjalliseen ja suulliseen valmisteluun ks. Lindell 1993, s. 201–204.

Valitusperusteluiden luonteen analyysi on tarpeen, sillä valitusperustelut vaikuttavat siihen, mistä seikoista selvitystä esitetään.<sup>92</sup> Valitusperusteluiden mahdollinen tutkimatta jääminen voi vaikuttaa huomioon otettavan selvityksen laajuuteen ja käsittelyyn. Toisaalta on vaikeaa rajata uutta aineistoa, jos katsotaan, että se sisältää sallittuja uusia perusteluita. Prosessin ennakoitavuuden ja ymmärrettävyyden kannalta olisi aiheellista nykyistä avoimemmin arvioida sitä, voisiko suhtautumista uusiin perusteluihin hallintoprosessissa jotenkin tämentää.

### 3.2. Uusi selvitys

*Selvitys* on lähinnä todistusosiseikastoa, jonka tarkoituksena on näyttää toteen perusteluiden olemassaolo.<sup>93</sup> Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti (HOL 37.3). *Uutta selvitystä* on määritelmäni mukaan kaikki ensi kerran vasta hallintotuomioistuimessa esitettävä selvitys, joka ei ole ollut valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen käytettävissä, ja *lisäselvitystä* on valitusajan päättymisen jälkeen esitettävä uusi selvitys.<sup>94</sup> Hallintoprosessissa suhtaudutaan uuteen selvitykseen joustavasti, mutta perusteluiden ja selvityksen välisen sidoksen takia asian selvittämisen on tapahduttava vaatimusten ja perusteluiden asettamissa rajoissa.<sup>95</sup>

Asianosaisella ja päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus esittää haluamansa selvitys hallintotuomioistuimelle (HOL 39.1). Lisäselvitystä saa esittää myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa siihen asti kun asia on ratkaistu.

HOL 45 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on asetettava asian laatuun nähden kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa sen pyytämä vastaus tai muu selvitys on toimitettava. Tuomioistuin voi määrääjän kuluttua ratkaista asian, vaikka pyydettyä selvitystä ei ole toimitettu. Tästä on ilmoitettava määräaika asetettaessa.<sup>96</sup> HOL 46 §:ssä säädetään, että kun hallintotuomioistuin katsoo

92. Seikkojen ja selvittämisen rajoista verotusta koskevan oikeuskäytännön valossa avoimessa Edilex-uutisessa OTT Eero Männistö, Ajankohtaista luottamuksensuojasta verotusmenettelyssä. <https://www.edilex.fi/uutiset/66484> (vierailtu 1.11.2021).

93. Ks. HE 29/2018 vp, s. 103. Toki puhtaasti oikeudellisiakin kysymyksiä selvitetään, eikä selvitys tällöin välttämättä sisällä lainkaan tosiseikkoja.

94. Myös valituksenalaisen päätöksen tehnyt viranomainen voi esittää lisäselvitystä eli muuta kuin päätöksen perusteena olleen selvityksen, joka sen tulee toimittaa tuomioistuimelle lausuntonsa liitteenä (HOL 42).

95. Pikkujämsä 2021, s. 543 ja Aer 2008, s. 771.

96. Lain sanamuoto ”vastaus tai muu selvitys” antaa ymmärtää, että myös itse vastaus on selvitystä. Erottelen selvityksen vaatimuksista ja perusteluista, mutta kirjelmä voi tuki sisältää niitä kaikkia. Lisäksi totean, että muualla hallintoprosessilaissa ei puhuta vastauksesta. Sillä voitaneen tarkoittaa kaikkia vastauksia siihen, mitä tuomioistuin pyytää. Esitöissä todetaan: ”Ehdotettu

asian tulleen selvitettyksi, se voi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräjajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräjajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.<sup>97</sup>

Asian ratkaiseminen on mahdollista heti HOL 45 §:n mukaisen määräjajan jälkeen. Käytännössä käsittelyajat hallintotuomioistuimissa ovat kuitenkin vähintään kuukausia ja osapuolet voivat siksi vielä pitkään välitoimien jälkeenkin toimittaa hallintotuomioistuimelle lisäselvitystä. Tähän on hallintoprosessissa totuttu ja määräjajan jälkeenkin toimitettu selvitys *on otettava* huomioon, jos se on toimitettu hallintotuomioistuimelle ennen asian ratkaisemista.<sup>98</sup>

Uusi 46 § koskee erityisesti tilanteita, joissa selvitystä toimitetaan tuomioistuimelle jatkuvasti, vaikka *tuomioistuin pitää asiaa ratkaisukypsänä*. Hallintotuomioistuimilla ei ole aikaisemmin ollut keinoja rajoittaa lisäselvityksen esittämistä. Määräjajan asettaminen on mahdollista aina, kun lisäselvityksen rajoittaminen on tarpeellista asian viivytyksettömäksi ratkaisemiseksi.<sup>99</sup> Kun 46 §:n mukainen määräaika on asetettu, määräjajan jälkeen toimitettu selvitys voidaan jättää kokonaan huomioon ottamatta.

*Saukko* katsoo, ettei HOL 46 §:ssä ole kyse preklusiosta, koska tuomioistuimen on tutustuttava kaikkeen sille ennen asian ratkaisemista toimitettuun selvitykseen pykälässä säädetyn määräjajan asettamisesta riippumatta. Jos on ilmeistä, että esitettyyn asiakirjaan sisältyy uutta ja asian ratkaisuun olennaisesti vaikuttavaa selvitystä, tuomioistuimen tulisi ottaa se huomioon myös määräjajan jälkeen, jos asiaa ei ole vielä ratkaistu.<sup>100</sup> Samoin *Savola* katsoo, ettei yleiseen hallintoprosessisääntelyyn sisälly *relevantin* selvityksen esittämistä rajoittavaa preklusiota.<sup>101</sup> Säännös on preklusiosäännökseksi joustava. Pykälä ja sen pe-

säännös koskisi kaikkia tuomioistuimen pyytämiä lausuntoja ja muita selvityksiä.” HE 29/2018 vp, s. 111. Vrt. kumottu HLL 35 §, jossa säädetään selityksen antamisesta.

97. Muualla laissa ei käytetä sanaa ”lisäaineisto”. Katson sillä tarkoitettavan lisäselvitystä. Pykälän otsikko on ”Selvityksen rajoittaminen”. Lisäaineisto, jonka voi jättää huomioon ottamatta, ei voi tarkoittaa uusia vaatimuksia eikä perusteluita, koska niitä koskevat eri pykälät. Tätä tulkintaa tukee HOL 46 §:ssä asetettu edellytys ”kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitettyksi”. Asian rajat määräytyvät vaatimuksien ja perustelujen perusteella. HOL 46 §:ää vastaava säännös on ulkomaalaislain 197 a §:ssä (muutoslaki 646/2016), jossa säädetään lisäaineiston sijaan lisäselvityksestä. Vrt. Myöhänen 2022, s. 113, 145.

98. HE 29/2018 vp, s. 112.

99. HE 29/2018 vp, s. 112.

100. HE 29/2018 vp, s. 112 ja *Saukko* 2020, s. 329–330.

101. *Savola* 2022, s. 351 (kursiivi tässä). Samoin *Myöhänen* katsoo, että säännöksen määräaika ei voi asioiden indispositiivisen luonteen edellyttämän kaiken *relevantin* selvityksen huomioon ottamisen vuoksi olla täysin ehdoton eikä kyse siksi ole ”varsinaisesta preklusiosta”. Ks. *Myöhänen* 2022, s. 143, 146. *Myöhänen* ilmaisee varsin varovaisin sanakääntein, että preklusion hyväksyttävyyden edellytyksiä ovat täsmällinen sääntely, selkeä instanssijärjestys ja aktiivinen prosessinjohto, joita nähtävästi hänen käsityksensä mukaan ei ainakaan vielä hallintoprosessissa ole.

rustelut on selvästi pyritty kirjoittamaan aineellisen totuuden tavoitetta ja oikeudenmenetyksen riskiä silmällä pitäen. Säännöksen taustalla on ajatus siitä, että määräaajoista huolimatta mitään selvästi asian kannalta merkityksellistä ei saa hallintotuomioistuimessa jättää huomioon ottamatta, jos asiaa ei ole vielä ratkaistu.<sup>102</sup> Mielestäni kyse on kuitenkin preklusiosta, koska siihen sisältyy osapuoliin kohdistuva oikeudenkäynnin sisäisen määräajan laiminlyöntiin liittyvä lisäselvityksen huomiotta jättämisen uhka ja ehdottoman määräajan asettaminen on laissa säädettyjen edellytysten täytyessä mahdollista.<sup>103</sup>

HOL 46 §:ssä tarkoitettua määräaikaa asettaessaan tuomioistuin katsoo, että asiassa tunnetut ja huomioon otettavat (oikeus)tosiseikat ovat tulleet asianmukaisesti selvitettyiksi eikä lisäselvityksen hankkimiselle myöskään viran puolesta ole tarvetta. On pidettävä mielessä se, että säännöksessä tarkoitetaan lisäselvitystä jo tunnetuista seikoista. Pidän melko pienenä sellaista riskiä, että lähellä ratkaisujankohtaa tuomioistuimelle toimitettaisiin uutta aineistoa, josta yllättäen ilmenisi relevantteja uusia perusteluja (oikeustositseikkoja). Mutta jos näin olisi, uudet perustelut ja niitä koskeva lisäselvitys pitäisi lähtökohtaisesti tutkia. Jos esimerkiksi jonkin jälkiseikan takia oikeudenkäynnin osapuoli haluaa esittää uuden perustelun ja lisäselvitystä siitä, tuota perustelua ja sitä koskevaa selvitystä arvioidaan ensisijaisesti HOL 41 ja 37 §:n perusteella. Viran puolesta selvittävät seikat eivät voi prekludoitua.

Edellä esitetystä syistä on tärkeää, että perustelut ja selvitys pystytään erottamaan toisistaan. Jos osapuoli toimittaa tuomioistuimelle lisäselvitystä, häneltä pitää voida edellyttää jonkinlaista selitystä sille, miksi hän pitää sitä relevanttina käsiteltävässä asiassa.<sup>104</sup> Oikeudellisesti ”miksi” tarkoittaa tuomarille sitä, mitä laillisuusperustetta ja oikeustositseikkaa se koskee.

102. Tässä artikkelissa jää käsittelemättä oikeudenkäynnistä vakuutus oikeudessa annetun lain (677/2016) 17 § ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain (1299/2006) 14 §:n 8 momentti, joiden mukaan selvityksen voi jättää huomioon ottamatta, jos selvitys saapuu vakuutus oikeuteen asian ratkaisupäivänä tai sen jälkeen.

103. Ks. Mäenpää 2019, s. 405 ja Koivuluoma – Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2020, s. 72: ”Hallintolainkäytössä ei ole siviiliprosessia vastaavaa preklusiouhkaa ainakaan niissä asioissa, joissa päätös ei saa oikeusvoimaa. HOL 46 § mahdollistaa kuitenkin preklusiouhan asettamisen asian tultua jo riittävästi selvitettyksi.” Muun muassa näistä syistä tällainen määräaika sitoo vain yksittäisessä oikeudenkäynnissä. Myöhänen muistuttaa varsinaisen preklusion vakavuudesta ja siitä johtuvasta legaliteettivaatimuksesta. Ks. Myöhänen 2022, s. 143. Tämä on tärkeää. HOL 46 §:ssä prosessin johdon harkintavalta on oikeudellisesti sidotumpaa kuin esimerkiksi OK 5:22:ssa. Tämä HOL 46 §:n tuoma laillisen edellytyksen uutuus tuodaan myös Myöhänen artikkelissa esiin, s. 147.

104. Katsoessaan, ettei hallintoprosessissa ole preklusiota, Saukko, Savola ja Myöhänen käyttävät sellaisia sanamuotoja kuin ”olennaisesti vaikuttava” ja ”relevantti” selvitys sekä ”varsinainen” preklusiio. Tämä antaa ymmärtää, että heidänkin näkemyksensä mukaan selvitys on heterogeeninen seikkojen joukko ja preklusiotaikin on monenlaista.

#### 4. Johtopäätökset

Tutkimuskysymyksiäni olivat, miten hallintoprosessissa suhtaudutaan uuteen oikeudenkäyntiaineistoon ja millaisia näkökohtia hallintoprosessilain preklusiivisten säännösten soveltamisessa on otettava huomioon. Lähtökohtana oli, että preklusio on yleisprosessuaalinen työkalu. Artikkelissa olen arvioinut, mihin jo nykyinen sääntely antaa mahdollisuuksia, ja samalla asetellut astinlautaa jatkopohdinnoille.

Tutkimuksen kehikkona käytin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita. Aiheeni kannalta näistä merkityksellisimpiä olivat prosessin vastavuoroisuus ja viivytyksettömyys, asianosaisen perusoikeus muutoksenhakuun sekä oikeusastejärjestykseen ja tuomioistuimen toimivaltaan liittyvät seikat. Näiden osaperiaatteiden valossa käsitelin ensin preklusion funktioita ja riskejä yleisesti, minkä jälkeen keskityin hallintoprosessilain preklusiivisten säännösten sisällön systematisointiin ja tulkintaan. Vastavuoroinen ja ennakoitava oikeudenkäynti vaatii toteutuakseen aktiivista prosessinjohtoa, oikeudenkäyntiaineiston jäsenelyä käsittelyä ja useiden tulkinnanvaraa jättävien näkökohtien avointa punnintaa. Mitä joustavampaa prosessisääntely on, sitä enemmän sen tulkinnassa jää tilaa myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osaperiaatteiden painoarvon ja merkityksen arvioinnille.

Uusia perusteluja on lähestyttävä sekä valituksenmuutoskiellon että preklusion näkökulmasta. Valituksenmuutoskiellosta on säädetty preklusiivisesti, ja säännös on selkeä, mutta on vaikeaa yksiselitteisesti hahmottaa sitä, milloin uusi perustelu muuttaa asian toiseksi. Hahmottaminen olisi tärkeää, koska sellaisia uusia perusteluja, jotka eivät muuta asiaa toiseksi, saa esittää koko prosessin ajan.

Kaiken kaikkiaan uusia perusteluja rajoitetaan hallintoprosessissa varovaisesti. Painavin perustelu sille lienee muutoksenhaun kontrollifunktio. Hallintoasiat saavat harvoin oikeusvoiman, ja se voisi nähdäkseni puoltaa melko tiukkojakin yksilöintivaatimuksia muutoksenhaussa käsiteltävälle erimielisyydelle. Varsinkin uusien aineellisten seikkojen käsittelyssä voidaan helposti lähestyä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämistä ja oikeudenkäynnin kohteen rajat häilyvät, vaikka se viivytyksettömin toimintatapa olisikin. Tällöin on kysyttävä, missä kulkevat toimivallan rajat ja mikä on uuden perustelun huomioon ottamisen syy ja seuraus. Mitä aineellisen totuuden tavoittelu hallintoprosessissa kulloinkin tarkoittaa, ja mikä merkitys muutoksenhakuoikeuden turvaamiselle ja oikeusastejärjestykselle on annettava? Olisiko kiristyvälle suhtautumiselle uusiin perusteluihin muutoksenhaussa edellytyksiä?

Oikeudenkäyntiaineiston eri osia koskevat eri säännökset. Siksi niiden luonteen ja rajojen kirkastaminen on tärkeää. Perustelut ovat prosessioikeudellisesti oikeustosisekoja, ja ne rajautuvat selvästi vaatimukseen (HOL 41), mutta selvityksen kanssa ne osin lomittuvat. Tuomioistuin voi ottaa tutkittavakseen joita-



kin oikeustositseikkoja myös viran puolesta. Koska virallisperiaate ulottuu vain selvitykseen (HOL 37.1–2), myös selvitys voi sisältää oikeustositseikkoja. Olisi tärkeää täsmentää sitä, mitä voidaan ja mitä pitää tutkia viran puolesta eli min-käläiset oikeustositseikat eivät ole väittämistaakan alaisia. Perustelujen preklusio *de lege ferenda* edellyttäisi perustelujen rajojen selkeyttämistä. Preklusio ei voisi kohdistua sellaisiin seikkoihin, joita tuomioistuimien tutkii myös viran puolesta.

Uutta selvitystä ei perinteisesti ole rajoitettu hallintoprosessissa lainkaan, mutta HOL 46 § antaa siihen mahdollisuuden. Toisin kuin riita-asiassa kyse on aina prosessinjohtoon harkinnassa olevasta määräajan asettamisesta. Tällaista määräaika-asettaessaan tuomioistuimien pitää asiaa ratkaisukypsänä, eikä viran puolesta selvittävää enää ole. Tuomioistuimella on vastuu kaiken sille esitetyn materiaalin läpikäymisestä, mutta osapuolille uhan selvityksen jäämisestä huomioon ottamatta tulee olla todellinen. Tämän uhan ennakoitava toteuttaminen edellyttää ensinnäkin oikeudenkäyntiaineiston jäsentelyä vaatimuksiin, perusteluihin ja selvitykseen. Toisekseen se edellyttää aktiivista prosessinjohtoa. Virallisperiaatteen ja tutkintamenetelmän korostamisen sijaan tarkoitan prosessinjohtolla osapuolten ohjaamista, epäselvien seikkojen osoittamista ja muutoinkin tarpeellisten kysymyksien esittämistä vastavuoeroisen oikeudenkäynnin edistämiseksi.

Hallintoprosessuaalisen preklusion uhka kiinnittyy *de lege lata* tuomioistuimien ratkaisupakkoon, mutta se voi nähdäkseni myös vahvistaa asian selvittämisen etupainotteisuutta, kannustaa osapuolia huolelliseen kirjelmointiin, antaa kirjalliselle oikeudenkäynnille rakennetta ja turvata oikeudenkäynnin muutoksenhakuluonnetta. Kun osapuolek oppivat, että määräajoilla on merkitystä myös hallintotuomioistuimissa, prosessaaminen jäntevöityy ja kaikki osalliset pyrkivät oikea-aikaisesti keskittymään siihen, mikä on asian ratkaisemisen kannalta olennaista. Tässäkin mielessä se toimii prosessinjohtoon työkaluna: kyse ei ole puutteellisen tai muutoin moitittavan menettelyn sanktioinnista, vaan arviointi keskittyy itse asiaan ja siihen, onko se ratkaistavissa. Siihen, mitkä seikat ovat asian ratkaisemisen kannalta olennaisia, vaikuttavat valituksen sisältö, valituksenalainen päätös, asiaryhmäkohtainen erityislainsäädäntö ja asian perusoikeusherkkydet. Hallintoprosessuaalisessa preklusiossa on olosuhteista, asian laadusta ja erityislainsäädännöstä aiheutuvaa vaihtelua.

Osapuolilla on oltava etukäteen tiedossa, mihin vastata ja mistä lausua, eikä tuomioistuimien ratkaisun tule perustua asianosaisten kannalta uusille ja yllättäville seikoille. Tämä on tärkeää erityisesti oikeussuojafunktion toteutumisen kannalta. En näe valituksen ja muiden kirjelmien jatkuvan parantelemisen sallimisella suoraa yhteyttä kontrolli- eikä oikeussuojafunktion toteuttamiseen. Viime hetkellä toimitettu aineisto voi jopa vääristää selvitysten luomaa kokonaisuutta. Oikeudenkäynti ilman todellisia sisäisiä määräaikoja on vaikeasti hahmotettava ja jäsentymätön kokonaisuus.

Tuomioistuin ei voi vahvistaa lainmukaiseksi sellaista, mitä oikeudenkäynnissä ei ole käsitelty, ja sillä on ratkaisupakko. Tuomioistuimenkin selvittämisellä on rajansa. Siksi aineellisen totuuden tavoittelu onkin abstrakti päämäärä. Asian selvittämistä koskevan HOL 37 §:n ja selvityksen rajoittamista koskevan HOL 46 §:n välisen tasapainon hakeminen oikeudenkäynnissä edellyttää ratkaistavana olevien kysymysten kirkkautta ja ymmärrystä tosiseikkojen suhteesta niihin. Se edellyttää myös mahdollisten asiaryhmäkohtaisten (erityislainsäädännössä asetettujen) edellytysten suhteuttamista käsillä olevaan selvitykseen sen riittävyyden hahmottamiseksi.

Preklusion ei tarvitse eikä sen tulekaan toimia samalla tavalla kaikissa prosessilajeissa. Sen funktiot kuitenkin yhdistävät prosessilajeja. Preklusion uhka voi parhaimmillaan tiivistää oikeudenkäyntiä, kannustaa vastavuoroiseen argumentointiin ja tehdä käsittelystä ennakoitavampaa kaikille. Asia on osapuolten, ei tuomioistuimen. Ratkaisukypsyys määrittyy hallintolainkäytössä kontrollifunktiolle ja oikeussuojafunktiolle annettavan sisällön ja painotuksien mukaan. Pidän prosessin ennakoitavuutta, vastavuoroisuutta ja viivytyksettömyyttä oikeussuojafunktion erityisen keskeisinä elementteinä, eikä oikeussuojan antamisen tule tarkoittaa sitä, ettei asianosaisella voisi olla myös velvollisuuksia. Relevanttien tosiseikkojen asianmukaisen selvittämisen tulisi olla kaikkien osallisten intressissä. Kontrollifunktion toteuttaminen puolestaan edellyttää selkeää kuvaa oikeudenkäynnin kohteesta, oikeudenkäynnin tavoitteesta, siitä, minkälainen (HOL 81) oikea ratkaisu käsiteltävässä valitusasiassa on ja voi olla, ja siitä, kuinka syvälle virallisperiaate näistä seikoista johtuen ulottuu. Virallisperiaatteen rajat määrittävät myös osapuolten selvitysvelvollisuuksia.

## Limiting trial materials in organizing the administrative judicial proceedings

ANNA-STIINA TARKKA, LL.M., Trained on the bench, Doctoral Researcher, University of Helsinki; Senior Adviser, Legislative Affairs, Ministry of Justice

Parties have traditionally been able to submit new reasoning and new evidence to the administrative court until their case is resolved. Matters are nondispositive by nature, and the court shall ensure that the matter is properly examined. I argue, however, that preclusion is a relevant part of a fair trial and it has functions that both protect and clarify the course of a modern trial.

The possibility of limiting the trial material in administrative judicial procedure has multiple functions: to ensure the jurisdictional boundaries of the authority and the court, to secure the parties' right to appeal, and to otherwise strengthen the jurisdiction. Above all, its function is to ensure the parties adversarial proceedings within a reasonable time. A trial without strict time limits is not predictable or well organized. Preclusion involves potential risks as well: possible loss of rights, the court decision falling short of the so-called material truth, strengthening of the official principle (examination *ex officio*) and the risk of adducing unnecessary evidence at the initial stage of the proceedings.

Preclusion should be approached by analyzing its functions more broadly than just as a *sanction*. Rather, it should be seen as a tool for organizing the trial. Basing on the provisions of the Administrative Procedure Act, the right to a fair trial and the constantly evolving conduct of the proceedings, I argue that preclusion has a vital role in ensuring effective remedy to the applicant. Setting time limits for submission of supplementary material in administrative proceedings does not mean sanctioning failures or negligence, but it means focusing on the matter itself and whether it can be resolved. The threat of preclusion, if used correctly, can support the court in organizing the judicial proceedings, examining the lawfulness of the decision appealed against and in giving protection under the law.