

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

LV

2022

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimitusneuvosto

Taina Pihlajarinne, puheenjohtaja

Kirsi-Maria Halonen

Mia Hoffrén

Janne Salminen

Toimittaja

Janne Kaisto

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

© kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys 2022

ISSN-L 03558215

ISSN 0355-8215

ISBN 978-951-855-563-9

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2022

Sami Myöhänen

**PREKLUUSIO
HALLINTOPROSESSISSA**

Sisällys

1	JOHDANTO	95
1.1	Tutkimuksen kohde ja lähestymistapa.....	95
1.2	Keskeiset käsitteet	105
2	YLEISEN LAINKÄYTÖN PREKLUSIOSÄÄNTELY	114
2.1	Oikeudenkäyntiväitteiden prekludoituminen.....	114
2.2	Preklusio pääasiassa	118
2.3	Oikeudenkäyntikuluvastuu preklusion täydentäjänä	125
3	HALLINTOPROSESSIN PREKLUSIIIVISUUS JA TEHOSTEET OIKEUDENKÄYNNIN PITKITTÄMISEN ESTÄMISEKSI.....	128
3.1	Vuoden 2019 hallintoprosessilain valmistelu ja ulkomaalaislain esinäytös	128
3.2	Prosessinedellytykset.....	132
3.3	Oikaisuvaatimus päätöstä koskeva valitus oikeuden rajoitus	133
3.4	Valituksen sisältövaatimusten rajoittava vaikutus	134
3.5	Uudet vaatimukset, uudet perustelut ja uudet todisteet (uusi selvitys).....	135
3.6	Lisäaineiston esittämisen rajoittaminen.....	142
3.7	Oikeudenkäyntikuluvastuu	147
4	KUNNALLISVALITUKSEN ERITYINEN PREKLUSIIIVISUUS	150
4.1	Kunnallisvalituksen erityispiirteet	150
4.2	Uusien perusteiden esittämistä koskeva rajoitus	153
4.3	Asianosaisen oikeusturva.....	158
5	TEOLLISOIKEUDELLISTEN REKISTERÖINTIASIOIDEN KÄSITTELYÄ KOSKEVAT PREKLUSIOJÄRJESTELYT	160
5.1	Yleistä asiaryhmästä ja sovellettavista menettely- säännöksistä.....	160
5.2	Preklusio tavaramerkin väitemenettelyssä ja sen vaikutus muutoksenhakuun.....	163

5.3 Toimivalta ja preklusio tavaramerkin hallinnollisessa menettämis- tai mitätöintimenettelyssä ja muutoksenhaussa	171
5.4 Oikeudenkäyntiä koskevat preklusiosäännökset	175
5.5 Muutetut suojavaatimukset sekä uudet perusteet ja todisteet oikeudenkäynnissä	179
6 LOPUKSI	180
LÄHTEET.....	185
ABSTRACT.....	193

Prekluusio hallintoprosessissa

1 JOHDANTO¹

1.1 Tutkimuksen kohde ja lähestymistapa

Prekluusio tarkoittaa yleisesti ottaen vetoamismahdollisuuksien menettämistä siitä johtuen, että vetoaminen on myöhästynyt. Ennen vuoden 1993 alioikeusuudistusta preklusion käsitettä käytettiin Suomen prosessioikeudessa lähinnä liittyen määräaika sääntelyyn.² Muutoin preklusiosta on puhuttu erityisesti velvoiteoikeudellisissa yhteyksissä. Tällöin sillä on tarkoitettu saamisoikeuden menettämistä sen vuoksi, ettei velkoja viranomaisen antaman, lakiin perustuvan kehotuksen eli julkisen haasteen johdosta säädettyin tavoin saata oikeuttaan voimaan.³ Preklusiiossa on siis yleisesti

¹ Kiitän referenttiä saamastani palautteesta. Oikeustilan kehitystä on tässä tutkimuksessa voitu seurata vuoden 2022 toukokuun loppuun saakka. Olen osallistunut lainkäyttötehtävissä joidenkin tutkimuksissa viitattujen oikeustapausten ratkaisemiseen.

² Prosessioikeudellisessa peruskirjallisuudessa 1970-luvulla Tirkkonen 1974, s. 516 lausui preklusiosta seuraavaa: ”Jos asianosainen laiminlyö ryhtyä prosessitoimeen määräpäivänä tai määräajan kuluessa, on säännönmukaisena seurauksena se, että hän menettää oikeuden vastedes ryhtyä ko. prosessitoimeen. Sellaista oikeudenmenetystä, jollainen ilmenee muillakin oikeuden aloilla, sanotaan *preklusioksi*.” Ennen alioikeusuudistusta prekluusio käsitteenä yhdistettiin prosessioikeudessa lähinnä määräaika sääntelyyn. Havansi 2004, s. 43 on todennut preklusiolla prosessi-ilmionä olevan tiettyjä yhteisiä piirteitä varsinaisen määräaika sääntelyn kanssa, lähinnä joutuisan ja huolellisen prosessaamisen tavoitteen kannalta.

³ Velvoiteoikeudellisen preklusion taustoista ks. Halila – Ylöstalo 1979, s. 105–110. Preklusion käsite liittyi aiemmin myös tavaramerkkioikeudellisiin kolliosiotilanteisiin, kun toista lainsäädännöllistä poikkeusta aikaprioriteettisäännöstä kutsuttiin preklusiosäännöksi ja toista passiviteettisäännöksi. Edellinen koski rekisteröidyn myöhemmän tavaramerkin ja jälkimmäinen vakiinnutetun myöhemmän tavaramerkin säilymistä aikaisemman rekisteröidyn tai vakiinnutetun tavaramerkin rinnalla, jos aikaisemman tavaramerkin haltija ei ollut määräajassa ryhtynyt toimenpiteisiin myöhemmän tavaramerkin käytön estämiseksi. Seurauksena aikaisemman tavaramerkin haltijan toimimattomuudesta oli toisiinsa sekoitettavissa olevien merkkien rinnakkaiskäyttö markkinoilla. Ks. esim. Drockila 1979,

ottaen kysymys passiivisuudesta johtuvasta sanktiosta ja oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvissä preklusiojärjestelyissä *oikeudenkäynnin osapuolten prosessitoimiensa lähinnä viivytystä seuraavista sanktioista*.⁴ Nykyään preklusiota ei Suomessa yleensä yhdistetä muutoksenhaun määräajan laiminlyöntiin, vaikka siinäkin on kysymys prosessitoimen viivytte-lystä.

Muutoksenhaun määräajan laiminlyöntiä voidaan pitää lainkäyttöön liittyvänä eräänlaisena ”luonnollisena preklusiona”. Prekludoitumista aiheutuu muutoksenhaussa myös siitä, että muutoksenhaun kohde jo itses-ään asettaa rajoituksia sille, mistä oikeudenkäynnissä muutoksenhaku-asteessa voidaan tehokkaasti prosessata.⁵

Siviiliprosessissa kanteenmuutoskielto ja preklusio ovat erillisiä insti-tuutioita, mutta niillä on myös säädännöllistä ja vaikutuksellista limittäi-syyttä. Kanteenmuutoskielto koskee ennen muuta vaatimuksia, mutta myös uusien seikkojen esittäminen saattaa merkitä kiellettyä kanteen muuttamista. Preklusiosta puolestaan johtuu, että mikäli seikkoihin ja todisteisiin vedotaan oikeudenkäynnin aikana liian myöhään, ne jätetään lähtökohtaisesti huomioon ottamatta. Valmisteluun ja pääkäsittelyyn vai-heistetussa oikeudenkäynnissä preklusiolla turvataan muodollisesti val-mistelun tehokkuutta ja pääkäsittelyn keskittämistä sekä asiallisesti oikeu-denkäynnin ennakoitavuutta, reiluutta ja joutuisuutta. Indispositiivisissa riita-asioissa preklusio tulee kysymykseen vasta muutoksenhaussa ja ri-kosasioissa vasta muutoksenhaussa korkeimpaan oikeuteen. Preklusio liittyy myös oikeudenkäyntiväitteisiin tahdonvaltaisiin prosessinedeltyk-siin vetoamisen osalta. Oikeudenkäynnin tarpeeton pitkittäminen on lisäk-si sanktioitu oikeudenkäyntikulusäännöksi.⁶

s. 649–650; Haarmann 2014, s. 348. Nämä instituutiot ovat nykyisessä vuoden 2019 tava-ramerkkilaissa (544/2019) yhdistetty (15 §). Ks. Pihlajarinne – Alén-Savikko 2020, s. 962.

⁴ Dispositiivisessa riita-asiaassa asianosaisen passiivisuudesta johtuva prosessuaalinen sanktio on yksipuolinen tuomio. Ks. tästä esim. Helenius – Linna 2021, s. 218–219.

⁵ Luonnollisen preklusion käsitteestä ks. Lappalainen 1994, s. 111, jonka mukaan ”luon-nollisia” preklusioita liittyy prosessuaalisiin määräaikoihin ja muun muassa instanssijär-jestyssäätelyyn. Lappalainen – Hupli 2021, s. 999 ovat maininneet luonnolliseksi prekluu-sioksi myös tuomion oikeusvoimavaikutuksen.

⁶ Ylimmässä oikeusasteessa uusien ”todistusten” esittämistä rajoitettiin vuonna 1734. Kun korkein oikeus perustettiin vuonna 1918, tällainen todisteita koskeva rajoitus säilytettiin, ja vuonna 1955 se laajeni koskemaan myös seikkoja. Oikeudenkäyntiä korkeimmassa oi-keudessa koskevan preklusiosääntelyn taustoista ks. Välimäki 2016, s. 300–301. Lisäksi prosessinedeltyysten käsittelyssä on vanhastaan noudatettu preklusiota. Ks. Lappalainen 1994, s. 111. Oppi prosessinedeltyksistä on kehitetty saksalaisessa tieteisopissa 1800-lu-vulla. Ks. Tirkkonen 1974, s. 466.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö sinänsä tukee preklusion hyväksyttävyyttä, kunhan menettely on tasa-arvoista eikä preklusio estä asianosaisen mahdollisuutta ajaa asiaansa.⁷ Euroopan unionin oikeus saattaa kuitenkin olla esteenä sellaisille kansallisille oikeusvoima- ja preklusiojärjestelyille, jotka vaikeuttavat tai estävät kuluttajaa vetoamasta elinkeinonharjoittajaa vastaan näiden väliseen kuluttajasopimukseen liittyvien vaatimustensa tueksi kyseisen sopimuksen ehdon kohuttomuuteen. Unionioikeuden kuluttajille antaman pakottavan oikeuden suojan taustalla on yleinen etu.⁸

Kun lainsäätäjä päätyy harkinnassaan siihen, että oikeudenhoidossa tarvitaan preklusiota, menettelylliseen oikeusturvaan kuuluu, että preklusio ei muodostu oikeudenkäynnin osapuolille ennakoimattomaksi tai yllättäväksi tekijäksi.⁹ Sanktiota tulee siis edeltää täsmällinen ja selkeä ilmoitus sen uhasta. Sanktioluonteiseen sääntelyyn olennaisesti liittyvä *laillisuusperiaate* velvoittaa ennen muuta lainsäätäjää, mutta sillä on vaikutuksensa myös lainsoveltamiseen.¹⁰ Vaikka preklusiosääntely olisi täsmällistä, erityisesti niissä tilanteissa, kun oikeudenkäynnin osapuolella ei ole käytettävissään asianajollista osaamista, preklusioon liittyviä ongelmia on syytä

⁷ Ks. Vaitoja 2014, s. 497; Välimäki 2016, s. 299.

⁸ Ks. esim. Euroopan unionin tuomioistuimen suuren jaoston ratkaisu asiassa C-600/19 (tuomio 17.5.2022, Ibercaja Banco, ECLI:EU:C:2022:394, erit. kohta 52).

⁹ Toisin kuin menettely valtion tuomioistuimissa välimiesmenettely perustuu pitkälti sopimusvapauteen. Välimiesmenettelystä annetun lain (967/1992) 2 §:n perusteella asianosaisten välisin sopimuksin välimiesten lopullisesti ratkaistavaksi saadaan määrätä yksityisoikeudellinen riitakysymys, josta voidaan tehdä sovinto. Kyseisen lain 23 §:n perusteella pääsääntö on, että riidan osapuolet saavat keskenään sopia myös noudatettavista menettelytavoista. Mikäli osapuolet eivät muuta sovi, menettelyä koskeva määräysvalta jää välimiehille. Menettelystä päättäessään välimiesten on otettava huomioon tasapuolisuuden ja joutuisuuden vaatimukset, joista viimeksi mainittu edellyttää asianajotilaisuuksien preklusioluonteista rajoittamista. Tällaiset aikataulliset rajoitukset, jotka koskevat muun muassa uusien vaatimusten ja perusteiden esittämistä, eivät saa olla ennakoimattomia tai yllättäviä. Asioiden luonne ja välimiesten harkintavalta huomioon ottaen tästä ei saata olla kuin poikkeuksellisesti kysymys. Ks. tarkemmin Hemmo 2018, s. 43–56. Koulu – Turunen 2021, s. 1314–1315 ovat todenneet, että useissa välimiesinstituution säännöissä annetaan välimiesoikeudelle nimenomainen valtuutus asettaa preklusiouhkainen määräaika uusille vaatimuksille, väitteille ja todisteille. Tällöin voidaan sanoa, että välimiehen määräys preklusiouhkasta ja määräystä soveltava päätös preklusiosta perustuvat asianosaisten sopimukseen. Tästä huolimatta preklusioon liittyy aina harkintaa, ja yleensä uusia vaatimuksia tai todisteita esittävä asianosainen pyrkii aina vetoamaan hyvään syyhyn viivästykselle.

¹⁰ Preklusiota oikeuskirjallisuudessa käsiteltäessä on korostettu laillisuusperiaatetta, jonka käytännön seuraus on laajentavan tai laventavan tulkinnan kielto sekä analogiakielto. Koska preklusiossa ei kuitenkaan ole kysymys rikosoikeudellisesta sanktiosta, ehdottomien kieltojen sijasta lähtökohtana voidaan pitää sitä, että säännöksen laventava tulkinta vaatii hyväksytyksi tullakseen hyvin vahvoja perusteita. Ks. esim. Välimäki 2016, s. 298–299.

vähentää informatiivisin toimenpitein, mikä tarkoittaa viime kädessä tuomioistuimen prosessinjohtoa.¹¹

Hallintolainkäytössä eli hallintoprosessissa, toisin kuin yleisessä lainkäytössä alimmassa oikeusasteessa, on tyypillisesti kysymys muutoksenhausta, jolloin muutoksenhaun kohteena oleva päätös määrittää vahvasti oikeudenkäynnin kohteen ja valittajan käytettävissä olevat pääasiavaatimukset. Sellainen vaatimus, jota ei ole esitetty hallintomenettelyssä, jää yleensä vasta hallintotuomioistuimessa sen toimivaltaan (tutkimisvaltaan) ensi asteena kuulumattomana tutkimatta.¹² Hallintolainkäyttöön liittyy kuitenkin muitakin kuin muutoksenhaun kohteena olevasta päätöksestä ja valitusajan suoranaisestä laiminlyönnistä johtuvia piirteitä, joiden oikeusvaikutukset ovat preklusiivisia. Ensinnäkin selkeästi siviiliprosessista vaikutteita saanutta preklusiosääntelyä on teollisoikeudellisten rekisteröintiasioiden muutoksenhakua koskevissa säännöksissä. Toiseksi oikeuskirjallisuudessa preklusio on käsitteellisesti yhdistetty kunnallisvalituksiin.¹³ Lisäksi lisäselvityksen niin sanotun jatkuvan toimittamisen vuoksi hallintolainkäyttöisten ratkaisijoiden on havaittu innovoiveen preklusiouhkai-

¹¹ Aineellisen prosessinjohtoon eroista asianosais- ja asianajajaprosesseissa yleisesti ks. Virolainen 1988, s. 149–159; Sippo – Välimaa 2003, s. 134–135 ja asianosaisen huolellisuusvelvollisuudesta preklusioon liittyvien kysymysten suhteen, kun asianosaisella on lainoppinut avustaja ks. KKO 2022:14.

¹² Ks. Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 206–207. Niissä tilanteissa, kun hallintopäätökseen on haettu ensin muutosta hallinnollisessa oikaisuvaatimusmenettelyssä, valittajan vaatimukset ja niiden perustelut hallintotuomioistuimessa ovat lähtökohtaisesti sidoksissa siihen, mitä oikaisuvaatimuspäätöksellä on ratkaistu. Tältä osin kysymys on hallintotuomioistuimen tutkimisvallasta. Ks. Halila – Aer 2014, s. 246. Vastaavasti oikeudenkäynnin kohde yleisen lainkäytön muutoksenhaussa hovioikeudessa määräytyy kärjäoikeuden ratkaisun perusteella, ja lisäksi se rajoittuu siihen, mihin valituksessa ja mahdollisessa vastauksessa on vedottu (OK 26:1). Tätä pykälää edeltävän väliotsikon mukaisesti kysymys on hovioikeuden tutkimisvallasta. Lisäksi kanteenmuutoskiellosta seuraa, että kärjäoikeudessa esitettyjen vaatimusten eli alkuperäisen kanteen laajentaminen tai muuttaminen ei ole yleensä mahdollista enää hovioikeudessakaan. Ks. esim. Jokela 2022, s. 341, 351. Muutoksenhaun kohteen ja hovioikeudessa vedotun välisenä tekijänä myös tyytymättömyyden ilmoituksen (OK 25:5–10 a) sisältö voi osaltaan rajata oikeudenkäynnin kohdetta hovioikeudessa, jos tyytymättömyyttä ei ole ilmoitettu koko ratkaisuun. Ks. Tapanila 2021, s. 667–668.

¹³ Ks. esim. Mäenpää 2019, s. 266, 451–453. Käsitteellisesti vastaavasti Ruotsissa ks. esim. SOU 2015:24, s. 538–539; Finansdepartementet 2020, s. 43, jossa on todettu seuraavaa: ”Processuella preklusionsfrister är emellertid ovanliga i förvaltningsprocessen.” – – ”I enstaka måltyper har dock preklusionsfrister ansetts ändamålsenliga. Enligt 13 kap. 7 § kommunallagen (KL), får domstolen inte beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före överklagandet utgång, dvs. inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på beslutsmyndighetens anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats (13 kap. 5 § KL).”

sia käytäntöjä,¹⁴ ja uuden yleisen hallintoprosessilain lisäaineiston rajoittamista koskevasta säännöksestä puhutaan lainkäyttöhenkilökunnan piirissä preklusiouhkana. Tämä on ilmeisesti seurausta lain valmistelun aikaisista toiveista ja näkemyksistä. Hallintotuomioistuimista selvästi suurimmissa ongelmissa lisäselvityksen jatkuvan toimittamisen kanssa on ollut vakuutusoikeus.¹⁵

Vuoden 2020 alusta voimaan tullut oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (808/2019, HOL) on hallintoprosessuaalinen yleislaki. Sitä edeltävä vastaava laki oli vuonna 1996 säädetty hallintolainkäyttölaki (586/1996, HLL). HOL:ia sovelletaan hallintotuomioistuimissa käytävässä oikeudenkäynnissä,¹⁶ ja HOL:n suhteesta muuhun lainsäädäntöön sääde-

¹⁴ Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa (tällä nimellä ennen 1.1.2018) kehitetyn preklusiokäytännön on esitetty toimineen niin, että jos valittaja on lautakunnan arvion mukaan täydentänyt lausumiaan liian usein, asianosaiselle on lautakunnan sisäisen ohjeistuksen mukaan neuvottu lähettämään uhkakirje, jossa häntä kehoitetaan toimittamaan lautakunnalle haluamansa aineisto viimeistään kolmen viikon määräajan kuluessa uhalla, että uutta aineistoa ei enää tämän jälkeen oteta vastaan (”stoppikirje”). Ks. tästä lähemmin Koulu 2015, s. 147–148; Vaitoja 2016, s. 78–80.

¹⁵ Vakuutusoikeuden jo tekemien ratkaisujen antamista on turvattu lisäselvityksen jatkuvalta toimittamiselta erityissäännöksellä 1.1.2016 lukien. Alkuperäinen nykyistä vastaava säännös oli vakuutusoikeuslain (132/2003) 16.3 §:ssa (762/2015). Nykyisen oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain (677/2016) 17 §:ssä säädetään seuraavaa: ”Vakuutusoikeus voi jättää kirjallisen tai suullisen selvityksen huomioon ottamatta, jos selvitys saapuu vakuutusoikeuteen asian ratkaisupäivänä tai sen jälkeen. Tällaista selvitystä ei sisällytetä oikeudenkäyntiaineistoon.” Alkuperäisen säännöksen esitöiden (HE 104/2014 vp, s. 33–34) mukaan ratkaisupäivällä tarkoitetaan päivää, jolloin asia on ratkaistu istunnossa. Niissä tapauksissa, joissa asia on ratkaistu ilman varsinaista istuntotilaisuutta, ratkaisupäivä on se päivä, jolloin asia on pöytäkirjattu ratkaistuksi. Lisäselvityksen aikaraja on perusteltua asettaa ratkaisupäivään, koska asianosainen saattaa tuoda lisäselvityksen vakuutusoikeuteen ratkaisupäivänä, mutta vasta asian ratkaisemisen jälkeen taikka tieto selvityksen saapumisesta vakuutusoikeuden kansliaan ei kulkeudu riittävän ajoissa asian ratkaisijoille. Mainituissa esitöissä (s. 24) on myös todettu, että vakuutusoikeudessa käsiteltävät asiat voidaan uuden selvityksen perusteella panna uudelleen vireille etuuslaitoksessa. Henkilölle ei näin ollen aiheudu oikeudenmenetystä, vaikka uusi selvitys jäisi ottamatta huomioon vakuutusoikeudessa. Mainittu hallituksen esitys perustui varsin suoraan vakuutusoikeuden toiminnan kehittämistä selvittäneen työryhmän esitykseen. Ks. OM 2009:10, s. 64–65, 77–78, 100 ja sen johdosta saadut lausunnot, joista ks. OM 24/2010, s. 26–28. Eduskunnan oikeusasiamies piti ehdotusta perusteltuna mutta totesi, että lisäselvityksen määrään tulisi pyrkiä vaikuttamaan myös lääketieteellisten asioiden perusteellisemmalla selvittämisellä jo asian aikaisemmassa vaiheessa, mieluiten jo vakuutuslaitoksessa. Korkein hallinto-oikeus ja hallintoneuvos Matti Pellonpää suosittelivat puolestaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimusten vuoksi sen tekemistä selväksi, että huomioon ottamatta jäävää selvitystä ei sisällytetä oikeudenkäyntiaineistoon.

¹⁶ HOL:ssa käytetään usein käsitettä hallintotuomioistuin, jolla tarkoitetaan yleisesti hallintoprosessuaalista lainkäyttöelintä. HOL 2 §:n perusteella kyseistä lakia sovelletaan ensinnäkin oikeudenkäynnissä yleisissä hallintotuomioistuimissa, joita ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet, mukaan lukien Ahvenanmaan hallintotuomioistuin.

tään sen 3 §:ssä. Siinä todetaan, että jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Erityissäännöksiä on lukuisissa eri hallinnonalojen aineellisissa erityislaeissa ja esimerkiksi kuntalaissa (410/2015), joissa, kuten kuntalain 144 §:ssä, on puolestaan viittauksia HOL:iin. Tällöinkin HOL:n säännökset tulevat esitöiden mukaan sovellettaviksi ”täydentävinä säännöksinä”,¹⁷ mikä ohjeistaa soveltamaan hallintoprosessin alueelle kuuluvien eri lakien säännöksiä pikemminkin yhteensovittavina kuin ristiriitaisina.¹⁸ HOL:ssa on myös viittauksia oikeudenkäymiskaareen (OK). Eri säännösten soveltamisen suhteet eivät ole aina kovin selviä, mikä koskee myös nyt tarkastelun kohteeksi tulevia kysymyksiä.¹⁹

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan *preklusiota prosessuaalisena sanktiona ja sitä muistuttavia ilmiöitä suomalaisessa hallintoprosessissa*. Tarkastelu on pääosin *lainopillista*, lähinnä preklusiivisen sääntelyn ja tulkintakäytännön systematisointia sekä lainsäädännöllisten ongelmakohtien esille nostamista. Vertailukohteena käytetään suomalaisen yleiseen lainkäyttöön omaksuttua käsitystä preklusiosta ja siihen liittyviä lainsäädännöllisiä järjestelyjä.²⁰ Koska tutkimuksen kohde on hallintoprosessuaalinen, tässä tutkimuksessa käsitellään yleistä lainkäyttöä koskevaa oikeus-tilaa varsin yleisellä tasolla mutta kuitenkin niin, että siitä muodostuu

Lisäksi HOL:ia sovelletaan muun ohella vakuutus oikeudessa ja markkinaoikeudessa hallintoasioita koskevassa oikeudenkäynnissä ja eräissä lautakunnissa niiden käsitellessä hallintolainkäyttöasioita.

¹⁷ Ks. HE 29/2018 vp, s. 68–69.

¹⁸ Määttä 2013, s. 183 on sinänsä tuonut esiin, että moneen prosessuaalisten säännösten tulkintaongelmaan yhteensovittamismalli ei sovellu, vaikka yleisimminkin juuri prosessisäännösten tulkinnassa *lex specialis* -argumenteille on kaikkein eniten tarvetta.

¹⁹ Hallintoprosessia koskevista erityissäännöksistä, OK:n soveltamisesta hallintotuomioistuimissa ja HOL:n suhteesta muuhun lainsäädäntöön ks. Mäenpää 2019, s. 51–54. OK 17 luvun todistelua koskevien säännösten soveltamisesta hallintolainkäytössä yleisesti ks. Rautio – Frände 2020, s. 16. Ruotsin osin Suomen tilanteesta poikkeavien tulkintatilanteiden osalta Ribbing 2021, s. 513 on todennut johtopäätöksensä seuraavaa: ”Sålunda behöver de förvaltningsprocessuella karaktärsdragen alltid finnas i åtanke och kan ses som ’metaregel’ som ska beaktas när en regel i RB [SM: rättegångsbalken] används i förvaltningsprocessen.” – – ”Rättegångsbalken har således en begränsad betydelse för förvaltningsprocessen och i fokus står förvaltningsprocessens karaktärsdrag.”

²⁰ Eri yhteyksissä on viitattu tarpeeseen lisätä tuntemusta eri prosessilajeista sekä niitä yhdistävistä ja erottavista piirteistä. Tästä yleisesti ks. Koivuoloma – Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2020, s. 53–85 ja erityisesti korkeimpien oikeuksien näkökulmasta ks. OM 1/2015, s. 58–60, 106. Oikeusjärjestelmän sisäinen vertailu voi osoittautua hyödylliseksi hallintoprosessuaalisia menettelytapoja kehitettäessä sekä yksittäisissä asioissa ratkaisuja tehtäessä ja erityisesti prosessia johdettaessa. Lisäksi eri prosessilajeja yhdistävien piirteiden tuntemus mutta erityisesti niitä erottavien yksityiskohtien tunnistaminen on tärkeää henkilöille, jotka ammatikseen hoitavat eri prosessilajien mukaisessa järjestyksessä käsiteltäviä asioita.

kokonaiskäsitely. Ilman kohtuullista ymmärrystä kokonaisuudesta yksityiskohtien vertailu voi olla jokseenkin hyödytöntä. Yleisen lainkäytön preklusiojärjestelyt johtavat kiinnittämään huomiota erityisesti sääntelyn täsmällisyyteen, mukaan lukien instanssijärjestykselliset kysymykset, ja tuomioistuimen informatiivisen prosessin johdon olennaisuuteen preklusion hyväksyttävyyden taustalla. Yleisemmällä tasolla voidaan puhua tutkimuksen kohteen tarkastelusta menettelylliseen oikeusturvaan liittyvästä näkökulmasta.

Prosessilajien vertailtavuutta vaikeuttaa jossain määrin ensinnäkin se, että hallintoprosessissa on jo ensimmäisessä oikeusasteessa tyypillisesti kysymys muutoksenhausta, kun taas siviiliprosessissa on alimmassa oikeusasteessa tyypillisesti kysymys ensi asteen vireillepanoinstituutiolla, kuten kanteella tai hakemuksella, aloitettavasta menettelystä.²¹ Lisäksi ennen hallintolainkäyttövaihetta viranomaisen on usein käsitellyt hallintoasiaa paitsi sinänsä myös mahdollisesti hallinnollisessa muutoksenhausta, kuten oikaisuvaatimusmenettelyssä, johon liittyy suurempia oikeusturvaodotuksia kuin ensi asteen hallintomenettelyyn.²² On myös viranomaisia, joiden päätöksenteko muistuttaa tuomioistuimen harkintaa. Hallintoprosessin kohde on varsin pitkälle määräytynyt jo hallinnon sisäisissä käsittelyissä. Tähän nähden hallintomenettely, mahdollinen hallinnollinen muutoksenhaku ja oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa muodostavat jatkumon.²³

²¹ Asia voi tulla hallintotuomioistuimessa vireille myös muutoin kuin valituksella, jolloin siinä ei ole kysymys muutoksenhausta. Tällaisista ”muista” hallintolainkäyttöasioista säädetään HOL 4 luvussa (19–23 §) ja 82 §:ssä. Niissä perusasetelma osapuolisuhteineen on usein vastaava kuin yleisen lainkäytön asioissa. Siviiliprosessuaalisia riita-asioita muistuttavissa hallintoriita-asioissaakaan ei tosin ole HOL:sta poikkeavia säännöksiä, joilla rajoitettaisiin vaatimusten ja muun aineiston esittämistä ajallisesti. Hallintoriita-asioiden prosessuaalisista ominaispiirteistä ks. Tarukannel 2004, passim.

²² Ensi asteen hallintomenettelyn ja oikaisuvaatimuksen suhteesta ks. Halila – Aer 2014, s. 49–55. Perustuslakivaliokunta on vuonna 2018 HOL:ia koskevassa lausunnossaan (PeVL 50/2018 vp, s. 7–8) todennut, että ”[v]aikka oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan valiokunnan käsityksen mukaan pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, kysymys ei ole tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä, minkä vuoksi se ei voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.”

²³ Hallintoprosessuaalisen ensimmäisen asteen muutoksenhaun vertailu muutoksenhakuun hovioikeudessa on ongelmallista jo siitä syystä, että hovioikeudessa muutoksenhaun kohteena on toisen tuomioistuimen eikä viranomaisen ratkaisu. Ks. Aer 2000, s. 144, joka on myös todennut (s. 3), että hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten toimintatapa on perustavanlaatuisesti erilainen, koska tuomioistuimen oletetaan olevan osapuolista riippumaton ja ratkaisevan asian puolueettomasti. Lisäksi tuomioistuinten täytyy nojautua ratkaisuihinsa yksinomaan oikeusnormeihin, kun taas hallintoviranomaiset toteuttavat ratkaisuillaan hallinnolle asetettuja tavoitteita. Ks. myös hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen tehtävien

Hallintotuomioistuimessa on muutoksenhakuasiassa perimmältään kysymys hallintoviranomaisen ratkaisun ja siihen liittyvien menettelytapojen lainmukaisuuden arvioinnista.²⁴ Todetusta jatkumosta johtuen on mahdollista, että hallintotuomioistuin joutuu tekemään ratkaisuja sen suhteen, voidaanko jokin *hallinnollisen preklusion* kohteeksi joutunut aineisto ottaa huomioon pääasiaa hallintotuomioistuimessa käsiteltäessä.²⁵ Näin ollen

eroista Siitari-Vanne 2005, s. 147–148; Kuusiniemi 2020, s. 187–188. Halila – Aer 2014, s. 53 ovat todenneet oikaisuvaatimusmenettelystä, että hallinnolliset tarkoituserät eivät ole siinä samanlaisessa keskeisessä roolissa kuin ensi asteen päätöstä tehtäessä, joskin oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhteydessä on mahdollista arvioida uudelleen myös tarkoitukseenmukaisuuskysymyksiä. Toisaalta oikaisuvaatimusmenettelyssä korostuvat oikeusturvänäkökohdat ja tätä kautta varsinaiseen muutoksenhakuun rinnasteiset elementit selvemmin kuin ensimmäisessä päätöksentekoasteessa.

²⁴ Lainmukaisuuden arvioinnin luonne vaihtelee riippuen siitä, missä määrin lainsäätäjät on jättänyt eri normistoissa hallintoviranomaiselle harkintavaltaa; esimerkiksi koskeeko päätös subjektiivisia oikeuksia, kuten vammaisen lapsen koulukuljetuksia, vai vapaaharkintaista määrärahasidonnaista omaishoidon tukea. Ks. tästä lähemmin Kuusiniemi 2020, s. 192–200, joka on myös todennut (s. 193), että tuomioistuin ei saa mennä ”asian sisään” ja ratkaista sitä uudelleen alusta pitäen ja että oppi yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta on mennyttä maailmaa.

²⁵ Ks. esim. Patentti- ja rekisterihallituksen 8.6.2021 päivitetty ohjeistus ”Väite tavaramerkkiä vastaan”, jonka mukaan ”[v]äitekirjelmässä on ilmoitettava kaikki seikat, joihin väite perustuu. Väitettä voi täydentää vielä väiteajan jälkeen esimerkiksi lisänäytöllä tai argumentoinnilla, jotka tukevat väiteperusteita, mutta uusia perusteita väiteajan päättymisen jälkeen ei voi enää esittää.” Hallinnollinen preklusiivinen vaikutus voi ajoittua myös viranomaisen päätöksentekohetkeen, mistä on kysymys kansalaisuusasioissa. Kansalaisuuslain (359/2003) yleiseksi perusteeksi on otettu korkeimman hallinto-oikeuden lyhyenä ratkaisuselosteena julkaistun ratkaisun KHO 3.8.2000/2096 ilmentämä lähtökohta, jonka mukaan kaikkien kansalaistamisen edellytysten, joiden täyttyminen saattaa määrittää tarkasteluajankohdasta riippuen, on täytyttävä samanaikaisesti ja sillä hetkellä, kun viranomainen tekee päätöksensä. Edellytysten täyttymisen tarkasteluajankohta ilmaistaan kansalaisuuslain 13.1 §:n johdantolauseessa sanoilla ”hakemusta ratkaistaessa”. Tämä tarkoittaa asian ratkaisemista Maahanmuuttovirastossa. Kansalaistamisen yleisten edellytysten täyttymistä arvioitaessa otetaan siis huomioon viranomaiskäsitteilyn aikaisia mutta ei sen jälkeisiä olosuhteiden muutoksia. Tämän sääntelyn taustoista ks. Pere 2008, s. 358–359, jonka mukaan toiselle kannalle päätyminen olisi johtanut suureen määrään valituksia pelkästään prosessuaalisen edun saamiseksi. Koska viranomainen voi hakemuksen täydentämispyyntöön siirtää hakemuksen menestymisen kannalta ratkaisevaa hakemuksen ratkaisemishetkeä myöhemmäksi (ks. esim. lyhyenä ratkaisuselosteena julkaistu ratkaisu KHO 6.9.2018/4042), tällaista järjestelyä voi luonnehtia kehotustyyppiseksi viranomaisen määräämäksi preklusioksi. Kansalaisuuden saamista hakemuksen perusteella koskevissa asioissa uuden selvityksen – oikeustositseikkojen ja todisteiden – toimittaminen vasta hallinto-oikeuteen on tavanomaista mutta kansalaisuuslain sääntelystä johtuen oikeustositseikkojen osalta merkityksetöntä (ks. esim. KHO 2016:55 ja KHO 2016:136). Kielteinen ratkaisu kansalaisuusasiassa ei saa oikeusvoimaa, joten hallinto-oikeudessa huomiotta jätetty uusi selvitys voidaan esittää viranomaiselle toimitettavassa uudessa kansalaisuus-hakemuksessa. Kansalaisuuslain 13.1 §:iin ei vaikuttaisi oltavan tekemässä muutosta vuoden 2022 hallituksen esityksen perusteella (HE 64/2022 vp, s. 77).

hallinnollinen preklusiokysymys muodostuu myös muutoksenhakutuomioistuimen preklusiokysymykseksi.²⁶

Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu muutoksenhakuun liittyvä varsinainen määräaika sääntely, vaikka sen vastaisesta menettelystä aiheutuukin prosessuaalinen sanktio eli muutoksenhakutuomioistuimen torjuva suhtautuminen pääasian käsittelyyn. Riippumatta seikkojen ja todisteiden esittämisen ajankohdasta ne saattavat yleisessä lainkäytössä tulla torjutuiksi myös esimerkiksi asiaan kuulumattomina tai tarpeettomina (OK 5:21.3 ja 17:8). Toisin kuin yleisessä lainkäytössä hallintolainkäytössä tuomioistuintuimella ei ole nimenomaista velvollisuutta rajoittavaan prosessinjohtoon,²⁷ vaan HOL 39.2 §:ssa säädetään, että tuomioistuin voi jättää huomioon ottamatta sellaisen aineiston, joka selvästi ei kuulu käsiteltävään asiaan.²⁸ Näissä OK:n ja HOL:n säännöksissä ei ole kysymys prosessuaalisista sanktioista, eikä niihin liittyviä kysymyksiä käsitellä tässä tutkimuksessa. Tämän tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu niin ikään selvityksen hyödyntämiskieltoa (HOL 83 §) ja siihen liittyviä mahdollisia esittämisrajoituksia koskevat kysymykset sekä sellaiset suulliseen käsittelyyn liittyvät rajoitukset kuin tuomioistuimen mahdollisuus asettaa määräaika, jossa oikeudenkäynnin osapuolten on nimettävä todistajat (HOL 61.2 §), ja tuomioistuimen päätäntävällässä oleva kysymys siitä, keitä todistajiksi kutsutaan (HOL 61.3 §).

Tässä tutkimuksessa ei varsinaisesti käsitellä myöskään uuden selvityksen merkitystä korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaharkinnassa tai ylimääräisessä muutoksenhaussa.²⁹ Valituslupajärjestelmän alaisten asioiden

²⁶ Yleisen lainkäytön osalta Jokela 2022, s. 421 on todennut, että hovioikeuden asemasta muutoksenhakutuomioistuimena seuraa, ettei preklusio hovioikeudessa voi koskea sellaisia seikkoja ja todisteita, joiden esittämisen käräjäoikeus on perusteetta evännyt ja joilta osin valittaja siis hakee muutosta hovioikeudesta.

²⁷ Tällaisesta nimenomaisesta velvollisuudesta ei ole säädetty myöskään HOL 35 §:ssä tai HOL 37.1 §:ssa, joskin mainituissa säännöksissä kylläkin käytetään ilmaisua ”on huolehdittava” prosessin johtamiseen ja asian selvittämiseen liittyen. Rautio – Frände 2020, s. 73 ovat korostaneet sitä, että OK 17:8 on pakottava, joskin se jättää sijaa tulkinnalle. Toisin sanoen jonkin kyseisen pykälän mukaisen kohdan soveltuessa tuomioistuimella on velvollisuus evätä todiste.

²⁸ Toisaalta todistajien kuulemisesta Mäenpää 2019, s. 389 on todennut, että hallintotuomioistuimen prosessinjohtollisena tehtävänä on huolehtia siitä, että useita todistajia ei tarpeettomasti kuulla samasta teemasta ja että todistelu kohdistuu riidanalaisiin seikkoihin ja tietoihin, joiden arvioinnissa todistajan kuuleminen on tarpeellista. Ruotsin hallintoprosessilain (Förvaltningsprocesslag, 1971:291) 8.3 §:ssa säädetään seuraavaa: ”Rätten ska se till att inget onödigt förs in i målet. Överflödigt utredning får avvisas. Lag (2013:86).” Kyseisellä säännöksellä on merkitystä lähinnä suullisten käsittelyjen kannalta. Ks. Ribbing 2018, s. 270.

²⁹ HOL 117.1 §:n 3 kohdan mukaan korkein hallinto-oikeus voi purkaa lainvoimaisen hallintopäätöksen tai hallintotuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen, jos asiaan on tullut

osalta on kuitenkin syytä todeta, että vaikka uuden selvityksen esittämiseksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei yleisesti ottaen olekaan preklusiivista estettä, uuden selvityksen esittäminen vasta siinä vaiheessa voi kuitenkin jäädä merkityksettömäksi siitä syystä, että asiassa ei myönnetä valituslupaa. Tämän tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu niin ikään oikeusvoimakkaiden lähempi tarkastelu. Niihin liittyen siviiliprosessuaalisissa yhteyksissä on puhuttu ratkaisun prekludiovasta vaikutuksesta suhteessa myöhemmän toiseen oikeudenkäyntiin.³⁰ Myös hallintoprosessissa on lähtökohtana lainvoimaisen päätöksen pysyvyys ja sitovuus, mutta siitä on poikkeuksia. Esimerkiksi rakennuslupaa voidaan hakea hallintoasiana uudelleen, vaikka lupapäätös on hallintotuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä kumottu.³¹

HOL:n lisäksi tässä tutkimuksessa tarkastellaan sen preklusiivisista järjestelyistä poikkeavia kunnallisvalitusten ja teollisoikeudellisten rekisteröintiasioiden oikeudenkäynteihin vaikuttavia erityisjärjestelyjä. Kunnallisia päätöksiä koskeva yhtäältä kunnan jäsenen laillisuusvalvontakeino ja toisaalta asianosaisen oikeussuojakeino eli kunnallisvalitus on luokiteltu omaksi hallintovalituksesta eroavaksi valituslajikseen.³² Hallintolainkäyttöllistä muutoksenhakua teollisoikeudellisissa rekisteröintiasioissa on puolestaan syytä pitää omana erityisenä prosessilajinaan ottaen huomioon, että muutoksenhaku on ohjattu erityistuomioistuimeen ja että kyseistä menettelyä säännellään varsin laajasti erityissäännösin muun ohella oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013, MOL).³³

uutta selvitystä, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa asiaan, eikä johdu hakijasta, että selvitystä ei ole aikanaan esitetty. Tästä purkuperusteesta lähemmin ks. Mäenpää 2019, s. 592–594; Koivuluoma – Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2020, s. 353–354. Uusi selvitys ei sitä vastoin ole HOL 111 §:ssä säädetty valitusluvan myöntämisen oikeudellinen peruste, mutta sen voisi ajatella johtavan johdonmukaisuussyistä valitusluvan myöntämiseen lähinnä muu painava syy -perusteella ainakin silloin, kun edellä todettu purkuedellytys täyttyisi. Uuteen selvitykseen liittyvistä näkökulmista korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaharkinnassa ks. Savola 2022, s. 351–352.

³⁰ Siviiliprosessin osalta Jokela 2015, s. 582–583 on todennut uudemmassa prosessioikeudellisessa kirjallisuudessa katsotun, että tuomion oikeusvoimavaikutus estää asianosaista vetoamasta uudessa oikeudenkäynnissä paitsi niihin oikeustositseikkoihin, joihin on vedottu jo ensiprosessissa, myös sellaisiin oikeustositseikkoihin, joihin ei ole ensiprosessissa vedottu, vaikka niin olisi voitu tehdä. Tällöin on siis kysymys tuomion tai tuomioistuimen muun ratkaisun oikeusvoiman prekludiovasta vaikutuksesta.

³¹ Oikeusvoimasta hallintoprosessissa ks. esim. Mäenpää 2019, s. 541–545 ja hallintopäätöksen oikeusvoimasta ks. esim. Mäenpää 2018, s. 560–566.

³² Käsitteestä valituslaji ks. esim. Mäenpää 2019, s. 205–209 ja käsitteestä oikeussuojakeino ks. esim. Harjula – Prättälä 2019, s. 896–907.

³³ Yleistä lainkäyttöä koskevassa prosessioikeudellisessa peruskirjallisuudessa esimerkiksi erityistuomioistuimissa käytävät siviiliprosessuaaliset oikeudenkäynnit on todettu siviiliprosessin erityisiin lajeihin kuuluviksi. Ks. Virolainen – Vuorenperä 2021, s. 64. Pikkujäämsä 2014, s. 882 on todennut, että prosessilajeista erityisesti juuri hallintoprosessi on sisäisesti

1.2 Keskeiset käsitteet

Pertti Välimäen toteamin tavoin preklusiosäätely on leimallisesti käsitteellistä. Siviiliprosessissa keskeisimmät preklusioon liittyvät lakikäsitteet ovat ”seikka” ja ”todiste”.³⁴ Myös hallintoprosessuaalinen säätely on itse prosessin niin sanotusta maallikkomyönteisyydestä³⁵ huolimatta hyvinkin käsitteellistä, tulkinnallista ja jopa epäselvää. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin eräitä preklusioliitännäisiä sekä lainsäädännössä että oikeustieteessä käytettyjä käsitteitä tarkoituksessa mahdollistaa tutkimusaiheen mukainen preklusioon hallintoprosessuaalinen tarkastelu.

Hallintoprosessuaalisissa käyttöyhteyksissä valitukseen ja siinä esitettyihin vaatimuksiin liittyvien käsitteiden perusteet ja perustelut käyttö on ollut ja on edelleen sekavaa. HOL:iin omaksuttu laki-ilmaisuu on ”vaatimusten perustelut” (HOL 15.1 §:n 3 kohta), kun HLL:ssa käytettiin ilmaisua ”perusteet, joilla muutosta vaaditaan” (HLL 23.1 §:n 3 kohta). Viimeksi mainittua ilmaisua käytettiin tyypillisesti muodossa ”vaatimusten perusteet”. HOL:n esitöiden mukaan kyseinen muutos on ainoastaan terminologinen, eikä siis sisällöllinen, ja vaatimuksen perusteluilla tarkoitetaan sekä oikeus- että todistustositseikkoja ja lisäksi muuta selvitystä.³⁶ Muussa hallintoprosessuaalisessa sääntelyssä käytetään edelleen käsitettä perusteet, ja esimerkiksi teollisoikeudellisten rekisteröintiasioiden oikeudenkäynnissä tosiseikat jakautuvat laki-ilmaisujen ”perusteet” ja ”todisteet” suhteen (esim. MOL 4:4).

Vaatimusliitännäisten käsitteiden perusteet ja perustelut käyttöön liittyviä ongelmia ei juuri helpota, vaikka hallintoprosessuaalisessa doktriinissa on sinänsä vanhastaan nähty huomattavaa vaivaa *valitusperusteiden* (oikeusperuste, besvärgrund) ja *valitusperustelujen* (tosiasiaperuste, besvärskatum) erottelemiseksi.³⁷ HOL:ssa ei ole määritelty tai eroteltu lain-

hajanainen ja oikeastaan jakautuu vielä useisiin alaprosessilajeihin. Esimerkiksi vero- tai kunnallisvalituksen taikka ympäristöasian käsittely hallintotuomioistuimissa poikkeaa monin tavoin toisistaan, mitä seikkaa usein myös korostetaan.

³⁴ Yleisen lainkäytön preklusioon liittyvien käsitteiden tulkinnasta yleisesti ks. Välimäki 2016, s. 299–300.

³⁵ Perusajatuksena hallintolainkäytössä on ollut vanhastaan se, että yksilö kykenee ajamaan asiaansa ilman oikeudenkäyntiavustajaa tai -asiamiestä, mutta tilanne oli jo 1990-luvulla eriyistä alkanut muuttua. Ks. Halila 2000, s. 313–314. Mäenpää 2018, s. 846 on puhunut asianosaisen kannalta hallintoprosessin helppokäyttöisyydestä ja joustavasta menettelystä. Koulu 2012 on pitänyt hallintoprosessin ”helppokäyttöisyyttä” ja ”maallikkolähtöisyyttä” anakronistisena jäänteenä (s. 255) sekä myös teesinä tai myyttinä (s. 275–281).

³⁶ HE 29/2018 vp, s. 84.

³⁷ Ks. esim. Merikoski 1968, s. 358–360. Valitusperusteiden ja valitusperustelujen erottelusta hallintoprosessissa ennen HOL:ia kootusti ks. Aer 2008, s. 761–762, 764–766. Kuten

vastaisuuden (HOL 13.1 §) perusteita, siis edellä todetun doktriinin mukaisia valitusperusteita, joista voidaan puhua myös laillisuusperusteina. Sitä vastoin kuntalain 135.2 §:ssa laillisuusperusteet on määritelty.³⁸

Oikeudenkäynnin pohjan luovat osapuolten vaatimukset. OK 24:3.1:n mukaan tuomioistuimien ei saa tuomita muuta tai enempää kuin asianosainen on vaatinut. Tämä *vaatimistaakkaa* tarkoittava säännös koskee dispositiivisia ja indispositiivisia asioita: sekä riita-asioita että OK 8 luvun mukaisia hakemusasioita. Vaatimistaakkaa sovelletaan myös muutoksenhaussa.³⁹ Lapsen huoltoa koskevissa indispositiivisissa hakemusasioissa tuomioistuimien voi kuitenkin mennä ratkaisussaan vanhempien sopimuksen ulkopuolelle, mikä merkitsee asiallisesti vaatimistaakasta poikkeamista.⁴⁰

HOL:ssa ei ole nimenomaista säännöstä tuomioistuimen sidonnaisuudesta oikeudenkäynnin osapuolten vaatimuksiin,⁴¹ eikä vaatimistaakka ole hallintoprosessissa ehdoton. HOL 79 §:n esitöiden mukaan se on kuitenkin lähtökohta.⁴²

Aer on esittänyt, valitusperusteella on tarkoitettu valituksen oikeudellista perustaa ja valitusperusteluilla valituksen tosiasiallista pohjaa eli niitä seikkoja, joista valituksenalaisen päätöksen lainvastaisuus valittajan käsityksen mukaan johtuu. Käsitettä valitusperuste on käytetty myös puhuttaessa jaosta laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteisiin. Aerin mukaan erilaiset tavat käyttää käsitettä valitusperuste eivät ole olleet omiaan edistämään hallintoprosessia koskevan lainsäädännön johdonmukaista tulkintaa.

³⁸ Laillisuusperusteista hallintoprosessissa ks. Mäenpää 2019, s. 265–266.

³⁹ Vaatimistaakka on siis instanssikohtainen. Muutoksenhakijan on esitettävä hovioikeudelle kaikki muutokset, joita hän vaatii käräjäoikeuden ratkaisuun tehtäväksi. Ei riitä, että muutoksenhakija on esittänyt samat vaatimukset jo käräjäoikeudessa. Ks. Jokela 2022, s. 364.

⁴⁰ Ks. Tolonen 2015, s. 173–174. Myös edunvalvonta-asioissa tuomioistuimien voi suojata päämiestä hakemusta laajemmin ja uskoa edunvalvojalle tehtäviä, joita hakemuksessa ei ole vaadittu. Tämä merkitsee poikkeusta hakemussidonnaisuuden periaatteesta. Ks. Linna 2022, s. 118.

⁴¹ Ruotsin hallintoprosessilain 29 §:ssä säädetään seuraavaa: ”Rättens avgörande får ej gå utöver vad som yrkas i målet. Om det föreligger särskilda skäl, får dock rätten även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse.” Ks. lähemmin Blomberg – Södergren 2020, s. 89–90; Lavin 2020, s. 92–93. HLL:n säätämiseen liittyneessä oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotuksessa (OM 2/1994, s. 377) oli ehdotettu seuraavaa säännöstä: ”Pääasiasta ei saa antaa ratkaisua laajemmalti kuin mitä on vaadittu. Erityisestä syystä päätöksessä voidaan kuitenkin antaa ratkaisu yksityisen asianosaisen eduksi ilman vaatimustakin, jos se ei ole vastoin toisen yksityisen etua.” Tällaista säännöstä ei kuitenkaan otettu HLL:iin.

⁴² HE 29/2018 vp, s. 143. Hallintotuomioistuintäytännön osalta Aer 2008, s. 759 on todennut, että asianosaisen vaatimuksille annetaan yleensä huomattava merkitys. Ks. myös Mäenpää 2019, s. 317, 449–450, joka on todennut muun muassa, että esitettyjen vaatimusten rajoittava vaikutusta hallintotuomioistuimen päätösvaltaan on kuitenkin perusteltua soveltaa joustavasti ja tilannesidonnaisesti. Merkitystä on myös oikeusturvan vaatimuksilla ja sillä, että hallintotuomioistuimen tehtävänä on pyrkiä tekemään aineellisesti oikea ja lainmukainen päätös. Ne voivat perustella painavan yleisen edun vaatiessa tai yksityisen

Siviiliprosessissa *oikeustositseikalla* tarkoitetaan vaaditun oikeusseurauksen kannalta välittömästi merkityksellistä konkreettista tosiseikkaa. *Todistustositseikka* on puolestaan välillisesti merkityksellinen tosiseikka, johon ei liity oikeusseuraamusta vaan jolla on merkitystä ainoastaan todisteena jonkin oikeustositseikan tai jonkin toisen todistustositseikan olemassaolosta tai puuttumisesta. Todistustositseikalla on siten merkitystä siihen liittyvän näyttöarvon vuoksi. Käsitteellä todiste on kaksoismerkitys: se voi tarkoittaa *todistustositseikkaa* tai *todistuskeinoa*, kuten kirjallista todistetta, todistajaa, asiantuntijaa tai katselmusta. *Väittämisen eli vetoamistaakasta* säädetään OK 24:3.2:ssa. Sen mukaan asiassa, jossa sovinto on sallittu, tuomiota ei saa perustaa seikkaan, johon asianosainen ei ole vaatimuksensa tai vastustamisensa tueksi vedonnut. Vetoamisvelvollisuus on subjektiivinen, ja vetoamisen on oltava nimenomaista. Väittämistaakka koskee lähtökohtaisesti myös muutoksenhakua. Edellä mainitussa lainkohdassa todettulla seikalla tarkoitetaan vain oikeustositseikkaa. Väittämistaakka ei siis koske dispositiivistenkaan riita-asioiden osalta todistustositseikkoja, vaan ne tuomioistuimien voi ottaa huomioon ratkaisua tehdessään ilman vetoamistakin siinä laajuudessa kuin ne käyvät ilmi oikeudenkäyntiaineistosta.⁴³

Oikeudenkäymiskaaren sääntelyn lähtökohta on, että asia on kokonaisuudessaan joko dispositiivinen tai indispositiivinen. Jako ei kuitenkaan ole selkeä, ja asioiden käsittelyyn liittyviä soveltamisongelmia (kuten väittämistaakka, preklusio, kanteesta luopuminen tai sen myöntäminen ja sovinnon vahvistaminen) saattavat aiheuttaa erityisesti sekatyypiset tai -muotoiset asiat. Mainittu jako tehdään vaaditun seuraamuksen eli vaatimuksen tarkastelun tasolla ja kysymällä aineellisen oikeuden perusteella, vallitseeko vaaditun seuraamuksen osalta sopimusvapaus vai ei. Asia on indispositiivinen, jos vaadittuun seuraamukseen voidaan päästä vain tuomioistuimen ratkaisun tai viranomaisen kontrollin kautta. Tällaisesta asiasta on käytetty myös nimitys-

eduksi tehtävää ratkaisua ilman nimenomaista vaatimustakin. HLL:n ajalta veroasioihin liittyen Myrsky – Rabinä 2015, s. 557 ovat esittäneet vaatimistaakan osalta, että käytännössä sitä ei sovelleta tiukasti silloin, kun muutoksenhakijana on verovelvollinen. Lievää tulkintaa voidaan puoltaa verovelvollisen suosimisen periaatteella, virallisperiaatteella sekä pyrkimyksellä aineelliseen totuuteen. Kysymys on usein siitä, että verovelvollisen vaatimusta tulkitaan hyväntahtoisesti ja jossain määrin laajentavasti. Vaatimistaakasta on siten mahdollista poiketa verovelvollisen eduksi, vaikka HLL 51.1 § [SM: nykyinen HOL 79 §] asettaa tutkimisvallan rajan valituksessa esitettyihin vaatimuksiin. Jos muutoksenhakijana on veronsaaja, vastaavaa lievennystä ei sovelleta.

⁴³ Oikeustositseikan ja todistustositseikan käsitteistä ks. esim. Virolainen – Vuorenmaa 2021, s. 109–110. Väittämistaakan erosta kantajan ja vastaajan osalta sekä kiistämistaakasta ks. esim. Lappalainen – Hupli 2021, s. 507–510, 519–521. Väittämistaakasta hovioikeusmenettelyssä ks. Jokela 2022, s. 345–346.

tä virallisvalvontainen asia, ja oikeudenkäymiskaassa siihen viitataan ilmaisulla ”jossa sovinto ei ole sallittu” (esim. OK 17:7).⁴⁴

Väittämistaakka ei siis koske indispositiivisia asioita, mutta niiden osalta voidaan puhua *informaatio- tai informointitaakasta*, joka ei kuitenkaan ole kuten väittämistaakka normatiivinen vaan tosiasiallinen taakka. Siinä on kysymys asianosaisen tosiasiallisesta riskistä sen suhteen, että jokin seikka ei tule ilman asianosaisen mainintaa tuomioistuimen tietoon.⁴⁵

Hallintoprosessissa käsiteltävät asiat ovat indispositiivisia, joten niitä ei koske edes oikeudenkäynnin vireillepanijan osalta samanlainen väittämistaakka kuin dispositiivisia riita-asioita.⁴⁶ HOL 79 §:n mukaan hallintotuomioistuimen tulee asian ratkaistessaan harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa.⁴⁷ Säännöksen sanamuoto ei viittaa siihen, että seikkaan vetoamisen tulisi olla nimenomais-

⁴⁴ Riita-asioiden luokittelusta dispositiivisiin ja indispositiivisiin sekä sekatyypisten asioiden käsittelyyn liittyvistä kysymyksistä ks. Leppänen 1998, s. 7–12; Virolainen – Vuorenmaa 2021, s. 62–63, jossa (s. 63) indispositiivisesta riita-asiasta käytetään myös nimitystä virallisvalvontainen riita-asia. Indispositiivisten riita-asioiden luokittelusta tarkemmin ks. Virolainen 1988, s. 323–328. Dispositiivisuudesta, indispositiivisuudesta ja sekamuotoisuudesta OK 8 luvun mukaisessa järjestyksessä käsiteltävissä hakemusasioissa ks. Linna 2022, s. 32–35.

⁴⁵ Ks. Virolainen 1988, s. 338–339; Vaitoja 2014, s. 32; Tolonen 2015, s. 60; Lappalainen – Hupli 2021, s. 521. Tapanila 2021, s. 258 on todennut, että oikeudenkäyntiä myös indispositiivisessa asiassa on omiaan selkeyttämään ja jäntevöittämään, jos asianosaiset pyrkivät kattavasti vetoamaan niihin seikkoihin, joihin he haluavat tuomioistuimen ratkaisun perustuvan.

⁴⁶ Hallintoasioiden indispositiivisuus rajoittaa määräämisperiaatteeseen nojautuvan väittämistaakan merkitystä hallintoprosessissa siten, että väittämistaakka voi olla vain oikeusturvapyynnön tehneellä muutoksenhakijalla sekä hallintoriita-asian tai muun hakemusasian vireillepanijalla. Muiden asianosaisten kuin vireillepanijan tai päätöksen tehneen viranomaisen ei tarvitse erikseen esittää valituksen hylkäämistä tai muutoin vastustaa vaatimuksia eikä esittää perusteita vastustamiselleen. Ks. Aer 2008, s. 769. Hallintoriita-asioiden osalta Tarukannel 2004, s. 422 on todennut, että väittämistaakan ulottuvuus riippuu yksittäistapauksellisen asian indispositiivisuuden asteesta. Hallintomenettelyn osalta Kulla – Salminen 2021, s. 248–249 ovat puolestaan todenneet, että hakemusasioissa asianosaisella on väittämistaakka eli velvollisuus vedota tosiseikkaan, jotta se tulisi huomioon otetuksi hallintoasiana käsiteltäessä. Esimerkiksi virkaa täytettäessä viranomaisen ei yleensä voi ottaa huomioon hakijan ansioita muutoin kuin juuri tämän hakemuksesta ilmenevällä tavalla.

⁴⁷ Ruotsin hallintoprosessilain 30.1 §:ssä säädetään seuraavaa: ”Rättens avgörande av mål skall grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet.” Säännöksestä ilmenee, että asianosaisilla ei yleisesti ottaen ole väittämistaakkaa. Käytännössä on kuitenkin asiaryhmäkohtaisia eroja. Ks. lähemmin Blomberg – Södergren 2020, s. 101–102. Ribbing 2021, s. 500–501 on todennut hallintoasioiden luonteesta yleisesti, että ne ovat indispositiivisia, mistä seuraa ”att ett enskilt intresse står mot ett allmänt. Målen kännetecknas av samhällsintressen som domstolen måste beakta och parterna har därför inte fri dispositionsrätt över den sak som är föremål för prövning. Sålunda är en förvaltningsdomstol inte bunden av parternas medgivanden, eftergifter eller erkännanden. Domstolen kan inte heller förlika parter och stadfästa en förlikning i dom.”

ta tai että seikka olisi edes tullut esiin asianosaisen tai muun oikeudenkäynnin osapuolen esittämänä, vaan se voi olla myös tuomioistuimen esiin nostama. Säännöksen esitöissä on myös todettu, että tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia laajasti sellaisten lainvastaisuuden perustavien seikkojen olemassaoloa, joihin oikeudenkäynnissä ei ole vedottu.⁴⁸ Hallintoviranomaisessa tapahtuneet menettelyvirheet, kuten selvät esteellisyys- ja toimivaltavirheet, voivat kuitenkin olla sellaisia, että hallintotuomioistuimen tulee ottaa ne oma-aloitteisesti huomioon.⁴⁹

Esitöiden ilmaisu siitä, että tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia *laajasti* ei-vedottujen seikkojen olemassaoloa, on varsin epämääräinen, mutta esitöissä menettelyvirheistä todettu selvittää asiaa jossain määrin. Tosin erilaisten muoto- ja menettelyvirheidenkään viran puolesta tutkimisen edellytykset eivät ole selkeät. Esitöissä mainittujen esteellisyys- ja toimivaltavirheiden lisäksi erityisesti myös kuulemisvirheisiin voidaan puuttua viran puolesta.⁵⁰ Lisäksi jäljempänä käsiteltäviin oikeudenkäyntiväitteisiin liittyvät prosessinedellytykset hallintotuomioistuimen on tutkittava riippumatta siitä, onko kukaan oikeudenkäynnin osapuolista tehnyt väitettä prosessinedellytyksen puuttumisesta.

⁴⁸ Mäenpää 2019, s. 451 on ilmaissut asian niin, että ehdotonta muodollista estettä ei ole sille, että hallintotuomioistuin tutkii hallintovalituksen kohteena olevan päätöksen laillisuuden sellaisenkin laillisuusperusteen osalta, johon valituksessa ei ole nimenomaisesti vedottu. Vähän jäljempänä samalla sivulla on puolestaan esitetty, että hallinto-oikeudella ei ole velvollisuutta arvioida päätöksen lainmukaisuutta laajemmalti kuin valituksessa esitettyjen perusteiden kannalta. HLL:n vuoden 1997 pykäläkommentaarissa on puolestaan todettu, että vaikka valitusviranomaisen onkin yleensä sidottu asianosaisten vaatimuksiin, se ei ole kuitenkaan sidottu niihin perusteisiin, joita asianosaiset vaatimustensa tueksi esittävät. Ks. Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 326–327. Ks. myös Mattila 2008, s. 284, joka on todennut, että hallintotuomioistuin ei voi tutkia asiaa muulta osin kuin siitä on valitettu eikä se voi myöskään mennä esitettyjen vaatimusten ulkopuolelle. Sen sijaan valituksen perustelujen suhteen hallintotuomioistuimella on liikkumavaraa kunnallisvalituksen tilanteita lukuun ottamatta.

⁴⁹ HE 29/2018 vp, s. 144. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaan toimivallan peruselementit hallintoprosessissa ovat tutkimisvalta (materiaalinen ja aktiivinen tutkimisvalta), päätösharkinta ja päätösvalta. Näistä elementeistä ks. Mäenpää 2019, s. 431–446; Koivuluoma – Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2020, s. 266–271. Pikkujämsä 2021, s. 541 on puheena oleviin esitöihin ja niissä käytettyyn ilmaisuun *osapuoli* viitaten todennut, että ainakin lain perusteluiden tasolla jonkinlainen vetoamistaakka koskee myös viranomaista.

⁵⁰ Kulla 2004, s. 176 on todennut, että sisältövirheisiin tuomioistuin ei puutu enempää kuin valituksessa on vaadittu. Kuitenkin tuomioistuin tutkii viran puolesta mitättömyytenä ilmenevän pätemättömyyden, toimivaltavirheet, menettelyn tai oikeusprosessin edellytysten virheet ja eräin edellytyksin menettelyvirheet. Etenkin kuulemisvirheisiin hallintotuomioistuin voi oikeuskäytännössä ja oikeustieteessä vakiintuneen kannan mukaan puuttua oma-aloitteisesti. Myös muut olennaiset eli päätöksen sisältöön tai puolustautumismahdollisuuksiin vaikuttavat virheet ovat samassa asemassa.

Hallintotuomioistuimen virallisuustoimintoisuuden ulottuvuuden, siis HOL 37.2 §:n mukaisen hallintotuomioistuimen oma-aloitteisen selvittämismuutoksen, kannalta pääasian osalta on puolestaan olennaista asian luonne, erityisesti asiaan tai sen osaan liittyvän yleisen intressin (ja/tai julkisen intressin)⁵¹ voimakkuus⁵² tai yksityisen asianosaisen oikeussuojan tarpeen merkittävyys⁵³. Nähdäkseni HOL:lla ei ole ollut tarkoitus tuoda olennaista muutosta tähän asetelmaan. Voidaan siis todeta, että hallintotuomioistuimen toimivallan erään elementin eli tutkimisvallan aktiivisuuden aste on vaihteleva ja toisinaan prosessin selkeyden ja avoimuuden näkökulmasta ongelmallisesti yksittäistapauksellisesti määräytyvä.⁵⁴ Prosessin selkeyttä ja avoimuutta voidaan parantaa menettelyä koskevalla *informatiivisella prosessinjohdolla*.⁵⁵ Olli Mäenpään mukaan osaltaan nimenomaan joustavan hallintoprosessuaalisen sääntelyn vuoksi asianosaiselle pitää tarpeen mukaan selvittää, ”minkälaisia hallintolainkäyttölaissa tarkemmin

⁵¹ Hallintoprosessuaalisissa peruskirjallisuudessa on virallisperiaatteen esittelyn yhteydessä käytetty käsitteitä *julkinen* intressi (Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 242–244; Koivuluoma – Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2020, s. 46–48, 181–182) tai *yleinen* etu (Mäenpää 2019, s. 316). Näiden käsitteiden vaihtelevaan käyttöön ei vaikuttaisi liittyvän käytännöllistä eroa. Nähdäkseni hallintoprosessuaalisissa yhteyksissä julkinen intressi (tai etu) ja yleinen intressi (tai etu) käsitetään siis hyvin pitkälle synonyymeiksi.

⁵² Merikoski 1968, s. 382 on esittänyt, että valitusasian valmistelussa viranomaisen aktiivisuuden voimakkuus (virallisperiaate ja tiukka tutkintamenettely vai käsittelymenettelyn suuntaan siirtyminen) jää riippuvaksi siitä, kuinka tärkeästä yleisestä edusta asiassa on kysymys.

⁵³ Ks. HE 29/2018 vp, s. 104. Kuusiniemi 2020, s. 200–201 on todennut, että esimerkiksi veroasioissa, joissa toteutuu muodollinen kaksiasianosaissuhde veronsaajan ja verovelvollisen kesken ja joissa tyypillisesti kumpaakin puolta edustavat asiantuntevat asiamiehet, virallistoimintoisuus on hyvin rajallista verrattuna vaikkapa sosiaaliasiaan, jossa maallikko hakee muutosta viranomaisen päätökseen. Ajalta ennen HLL:ia ks. Korkeimman hallinto-oikeuden 70-vuotisjuhlamuistio, s. 294, jossa on todettu, että ”[e]sitettyjä vaatimuksia ulommaksi ei yleensä mennä. Mikäli kysymys on yksityisen oikeusturvasta, asiaa saattaa olla tarpeen selvittää laajemminkin pyrittäessä aineellisen oikeuden vaatimuksia vastaavaan lopputulokseen.”

⁵⁴ Ks. Koivuluoma – Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2020, s. 181–182, jotka ovat todenneet muun ohella seuraavaa: ”*Virallisperiaatteen* eli tuomioistuimen selvitysvelvollisuuden sisältö määräytyy edellä mainitun mukaisesti tapauskohtaisesti. Esimerkiksi tietyn asian erilaisilla yksityisillä ja julkisilla intresseillä, hallinnon lainalaisuuden asiakohtaisilla painotuksilla, muutoksenhakijan asemalla (heikko/vahva), asiamiehen olemassaololla ja muilla vastaavilla tekijöillä on merkitystä virallisperiaatteen soveltamiseen ja siten tuomioistuimen toiminnan aktiivisuuteen.” Erityisen korostunut hallintotuomioistuimen virallistoimintoisuus on lapsen huostaanottoa koskevissa lastensuojeluviranomaisen hakemuksellaan vireille panemissa oikeudenkäynneissä, joissa on kysymys lapsen edun toteutumisesta. Ks. Tolonen 2015, s. 18–19, 178–180; Aer 2012, s. 281–287.

⁵⁵ Informatiivisen prosessinjohdon kohteena on oikeudenkäyntiaineiston lisäksi myös menettelyyn liittyvät näkökohdat. Siviiliprosessin osalta ks. Vaitoja 2014, s. 302; Tapanila 2021, s. 274.

sääntelemättömiä prosessuaalisia odotuksia tai rajoituksia häneen kohdistuu esimerkiksi selvityksen tai vaatimusten esittämisessä taikka prosessitoimien tekemisessä.⁵⁶

Tosiseikka- eli näyttökysymyksen osalta prosessuaalisten ilmiöiden erottelu on ollut hallintoprosessissa perinteisesti varsin jäsentymätöntä. Korkeimman hallinto-oikeuden 70-vuotisjuhlamuistiossa vuodelta 1988 todettiin, että ”[e]rottelulla oikeustositseikkoihin ja todistustositseikkoihin ei ole ollut sanottavaa merkitystä, vaan on yleisemmin puhuttu asioiden selvittämisestä.”⁵⁷ Vastaavasti HLL:n esitöissä todettiin, että tällainen tosiseikkojen erottelu on hallintolainkäytössä yleensä vaikeaa ja tarpeetonta.⁵⁸ Sittenkin muutamien korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteluissa on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi viitata käsitteeseen oikeustositseikka, joskin HLL:n esitöiden kuvaamisen kautta (ainakin ratkaisut KHO 2017:156 ja KHO 2019:158).⁵⁹ Nykyisen HOL 15.1 §:n 3 kohdan esitöiden mukaan vaatimusten perusteluilla tarkoitetaan sekä oikeus- että todistustositseikkoja, mutta vaatimusten perusteluja ei valituksessa ole tarpeen eritellä tällä tavoin.⁶⁰

Vaikka oikeudenkäynnin osapuolilta ei tällaista erittelyä edellytetäkään, tuomioistuimen ratkaisuharkinnassa oikeus- ja todistustositseikkojen erottelemattomuus saattaa johtaa siihen, että asian lopputulos muodostuu virheelliseksi.⁶¹ Itse asiassa jo aineellinen prosessinjohto usein edellyttää hal-

⁵⁶ Ks. Mäenpää 2007, s. 359, jonka mukaan viime kädessä on kuitenkin lainsäätäjän tehtävä täsmentää hallintoprosessia.

⁵⁷ Korkeimman hallinto-oikeuden 70-vuotisjuhlamuistio, s. 293.

⁵⁸ HE 217/1995 vp, s. 50. Ks. myös esim. Vihervuori 2004, s. 498–502. Aer 2008, s. 765 on puolestaan todennut, että hallintoprosessissa on välttämätöntä erottaa, mitkä tosiseikat ovat oikeudellisesti merkityksellisiä ja millä tosiseikoilla on asian ratkaisun kannalta välitöntä merkitystä ja millä vain välillistä merkitystä. Vastaavasti ks. Aer 2012, s. 275, alaviite 315. Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 951 ovat arvelleet syyksi sille, että tosiseikkojen jäsentäminen on ollut hallintolainkäytössä heikosti kehittyntä, kirjallisen menettelyn luonteen, oikeusvoimavaikutuksen merkityksen vähäisyyden ja preklusiouhkan puuttumisen.

⁵⁹ Pikkujämsä 2014, s. 884 on todennut korkeimman hallinto-oikeuden roolin sekä oikeus- ja todistustositseikkojen suhteesta, että korkeimman hallinto-oikeuden rooliin sopisi hyvin toimiminen suunnannäyttäjänä siinä, että asianosaisten kirjelmistä erotellaan yhtäältä erikseen oikeus- ja todistustositseikan tyyppiset faktaväitteet ja toisaalta varsinainen oikeudellinen argumentointi. Tämä voisi konkreettisesti näkyä siinä, miten korkeimman hallinto-oikeuden päätösten resitiittiosa kirjoitetaan. Kertoelman ei pitäisi olla asianosaisten kirjelmien sanatarikkaa toistamista, vaan sen tulisi ilmaista tuomioistuimen oma käsitys ratkaistavana olevasta asiakokonaisuudesta.

⁶⁰ HE 29/2018 vp, s. 84.

⁶¹ Ks. Mäenpää 2019, s. 264, jonka mukaan jaottelulla oikeustositseikkoihin ja todistustositseikkoihin voi olla merkitystä, kun hallintotuomioistuimien arvioi oikeudenkäynnissä esitettyä selvitystä. Nähdäkseni esim. vuosikirjapäätöksestä KHO 2016:155 ilmenee, että alempi tuomioistuin ei ollut riittävästi kiinnittänyt huomiota käsitteen *selvitys* sisältämiin oikeu-

linnassa olevaa tosiseikkakysymykseen liittyvien oikeudellisten ilmiöiden erottelua, jotta prosessinjohdosta vastaava olisi tietoinen siitä, mitä on tekemässä.⁶²

Selvittämisen kohteena hallintoprosessissa on tosiseikat, sovellettava oikeus ja selvityksen arviointi.⁶³ Käsitteen *selvitys* käyttö hallintoprosessuaalisissa yhteyksissä saattaa olla vaikeasti avautuvaa. Se ei myöskään aina tarkoita tosiseikkoja koskevaa selvitystä ja siten näyttöä.⁶⁴ Asian selvittämistä koskevan HOL 37 §:n esitöiden mukaan selvityksellä tarkoitetaan kyseisessä pykälässä ensinnäkin kirjallista selvitystä tosiseikoista, minkä lisäksi sillä tarkoitetaan niin suullisessa käsittelyssä tai katselmuksessa esitettävää todistelua kuin asiantuntijoiden lausuntoja.⁶⁵ Todetun perusteella käsite selvitys vaikuttaisi kattavan ainakin kaikenlaisen tosiseikkoja – historiallisia tai vallitsevia – ja kokemussääntöjä koskevan todistelun, mutta selvityksessä voi olla kysymys myös tulevaisuutta koskevasta ennusteesta. Viime kädessä ennuste ei ole näyttökysymys.⁶⁶

dellisesti merkityksellisiin osatekijöihin. Päätöksessä on todettu muun muassa seuraavaa: ”Kansalaisuuslain mukaiseen poikkeamisperusteeseen vetoavan hakijan tulee kansalaisuuslain 45 §:n 2 momentin nojalla liittää hakemukseensa selvitys, johon hän perustaa vaatimuksensa. Mainittu säännös ei kuitenkaan ole esteenä sille, että Maahanmuuttoviraston kansalaisuutta koskevasta päätöksestä valittava voi hallintolainkäyttölain säännösten nojalla toimittaa valitusviranomaiselle lisäselvitystä jo hakemusvaiheessa esittämiensä perusteiden tueksi. Valittaja oli toimittanut hallinto-oikeudelle 6.11.2013 allekirjoitetun lääkärinlausunnon tukemaan hänen kansalaisuushakemuksessaan esittämänsä perustetta poiketa kielilaitoedellytyksestä. Lausunto sisältää lyhyen selostuksen valittajan jo hakemusvaiheessa esiin tuomista oppimis-, lukemis- ja kirjoittamisongelmista sekä lääkärin näkemyksen ongelmien pysyvyydestä. Edellä mainittuun nähden hallinto-oikeuden ei olisi tullut jättää ottamatta lääkärinlausuntoa huomioon ja siten päätösharkinnassaan sivuuttaa tätä lausuntoa, vaan arvioida sen merkitys ratkaistavana olevan oikeuskysymyksen kannalta.”

⁶² Näin myös hallintoprosessin osalta Koivuluoma – Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2020, s. 80.

⁶³ Ks. Mäenpää 2019, s. 304–305.

⁶⁴ Tarkka 2015, s. 510 on todennut, että hallintoprosessuaalinen selvitys on pääasiassa todistustositseikkastoa, jolla valituksen tosiasiaperusteluita pyritään todistamaan.

⁶⁵ HE 29/2018 vp, s. 103.

⁶⁶ Selvityksellinen ennuste on tarpeen erityisesti silloin, kun itse ratkaisukin on ennuste kuten lastensuojeluasioissa. Ks. Rätty 2019, s. 14, jonka mukaan lastensuojelussa on kysymys ennusteen tekemisestä siitä, miten ratkaisut tosiasiaassa vaikuttavat lapsen edun toteutumiseen nyt ja tulevaisuudessa. Vihervuori 2004, s. 506–507 on todennut tilanteista, joissa hallintotuomioistuimen arvioitavana oleva oikeuskysymys suuntautuu tulevaisuuteen, että ”[t]ällöin oikeastaan kaikki hallintotuomioistuimessa ratkaisun pohjaksi otettava oikeudellisesti relevantti selvitys sisältää tietynlaisen ennusteen, joka toki on rakennettu asiantunteumuksen ja objektiivisuuden sekä tarpeellisilta osin myös nykytilan faktakuvauksen varaan” (s. 506) ja että ”[t]odistelu-termi johtaisi tässä selvityskentässä olennaisesti harhaan” (s. 507). Rautio – Frände 2020, s. 7 ovat todenneet OK 17 luvun kommentaarissaan käytännössä vastaavasti, että todistelu kohdistuu menneisiin tapahtumiin ja menneisiin ja nykyhetken

Oikeudenkäynnin osapuoli voi esittää selvitystä myös lain sisällöstä. Tällaista selvitystä ei kuitenkaan tarvitse esittää, koska hallintotuomioistuimien on velvollinen tuntemaan lain muutoinkin viran puolesta.⁶⁷ Lain sisältöä koskevassa selvityksessä ei ole kysymys näytöstä.⁶⁸

Valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen lausuntoa koskevan HOL 42 §:n esitöiden perusteella selvitystä on päätöksen perusteena olevien asiakirjojen lisäksi ”asian käsittelyyn muuten liittyvät selvitykset ja muu aineisto”. Viranomaisella saattaa olla hallussaan myös asian käsitteilyyn liittyviä esineitä,⁶⁹ kuten hankintayksikön tarjoajilta koekäyttöön ja testattaviksi pyytämiä suu-nenäsuojuksia. Muuta aineistoa voivat olla esimerkiksi valituksenalaisen päätöksen tehneelle viranomaiselle kirjallisen lausunnon antaneen toisen viranomaisen ”bonuksena” suullisesti ilmaiset käsitykset.

Lisäaineiston rajoittamista koskevan HOL 46 §:n perusteella käsitteen selvitys synonyymiksi voidaan päätellä ainakin kyseisen säännöksen käyttöyhteydessä käsite aineisto. On syytä kysyä, onko tämän säännöksen tarkoituksena ollut vain lähinnä todistelun eli näytön esittämisen rajoittaminen, vai kirjelmöinnin rajoittaminen riippumatta sen sisällön prosessuaalisesta luonteesta. Ainakin vaatimusten, kuten erityisesti oikeudenkäyntikuluvaatimuksen esittämisen, ja esteellisyysväitteen tekemisen suhde HOL 46 §:n sanamuodon mukaiseen ”lisäaineistoon” (tilläggsmaterial) ja erityisesti pykälän otsikon mukaiseen ”selvitykseen” (utredning) on tulkinnanvarainen.⁷⁰

Päätöksen perustelemista koskevassa HOL 87.1 §:ssa todetaan, että perusteluista on ilmeistä sovelletut lainkohdat sekä se, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mihin oikeudelliseen päätelyyn

olosuhteisiin, jonka jälkeen näytettyjen seikkojen perusteella tehdään päätelmiä tulevaisuuden osalta.

⁶⁷ Selvityksen esittämisestä lain sisällöstä ks. Mäenpää 2019, s. 310–311, 397, jossa on todettu, että sovellettavasta oikeudesta ei sen sijaan yleensä ole tarpeen pyytää asiantuntijan lausuntoa, koska tuomioistuimen edellytetään tuntevan voimassa olevan lain.

⁶⁸ OK 17:4.1:n mukaan tuomioistuimien soveltaa lakia viran puolesta. Asianosainen saa antaa tuomioistuimelle kirjallisen selvityksen siitä, miten lakia olisi sovellettava. Selvityksen laatijaa tai muuta henkilöä voidaan kuulla henkilökohtaisesti tuomioistuimessa, jos tuomioistuimien katsoo sen tarpeelliseksi. Mainitun pykälän osalta Rautio – Frände 2020, s. 5 ovat esittäneet, että oikeuskysymys ei sinänsä voi olla todistelun kohteena, mutta selvitystä voidaan kyllä esittää siitä, miten lakia olisi sovellettava (esimerkiksi oikeustieteellisessä asiantuntijalausunnossa, haastehakemuksessa tai pääkäsittelyn asiaesittelyssä ja loppulausunnossa). Kirjoittajat ovat myös esittäneet (s. 41), että edellä mainittu pykälä poikkeaa muista OK 17 luvun säännöksistä siinä, ettei se liity näyttökysymykseen vaan koskee oikeuskysymystä eli laintulkintaa ja lain soveltamista.

⁶⁹ Ks. HE 29/2018 vp, s. 108.

⁷⁰ Ks. tästä tarkemmin jäljempänä luvussa 3.6.

ratkaisu perustuu.⁷¹ Säännöksen esitöiden mukaan kyseisessä momentissa ”tarkoitetaan seikoilla päätökseen välittömästi vaikuttavia tosiseikkoja”. Esitöissä on puolestaan todettu selvitysten osalta, että ”selvitykset sisältyvät valitukseen, lausuntoihin ja muuhun oikeudenkäyntiaineistoon”.⁷² Oikeuskirjallisuudessa esitetyn perusteella HOL 87.1 §:n ilmaisussa ”seikat ja selvitykset” olisi kysymys sanojen muodostamasta kokonaiskäsitteestä, jolla tarkoitetaan ”yleensä selvitystä tällaisista tosiseikoista riippumatta siitä, miten niitä prosessioikeudellisesti luokitellaan”.⁷³

2 YLEISEN LAINKÄYTÖN PREKLUSIOSÄÄNTELY

2.1 Oikeudenkäyntiväitteiden prekludoituminen

Oikeudenkäyntiväitteellä eli *prosessiväitteellä* tarkoitetaan vastaajan huomautusta siitä, ettei kannetta voi ottaa tutkittavaksi ainakaan ilman korjauksia toimenpiteitä jonkin muodollisen seikan eli prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi.⁷⁴ Siviiliprosessissa osa prosessinedellytyksistä on

⁷¹ Säännös vastaa HLL 53 §:ää, jossa oli myös ilmaisu ”seikat ja selvitykset”. Vihervuori 2004, s. 503 on todennut näistä käsitteistä seuraavaa: ”Se, mitä HLL 53 §:ssä tarkoitetaan *seikalla* (ja selvityksellä), ei ole kovinkaan selkeää. On katsottu, että *seikalla* tarkoitetaan tässä yhteydessä tavallisesti konkreettista tosiseikkaa’. *Selvityksillä* taas tarkoitettaisiin *’sitä aineistoa, johon ratkaisun perusteena oleva seikka nojautuu’*. Selvityksiä olisivat esimerkiksi erilaiset kirjalliset lausunnot ja suullisessa käsittelyssä saadut todistajankertomukset. Selvityksissä olisi kysymys todistusharkinnan ilmaisemisesta sisältäen ainakin implisiittisesti myös päättelyketjun, arvostelmat ja todennäköisysharkinnan. Lähtien HLL 33 §:stä selvityksen ja seikan suhde voitaisiin kyllä ymmärtää aivan toisinkin. Tällöin kaikki asiassa saatu selvitys erilaisine seikkoineen päinvastoin muodostaisi sellaisen päätösharkinnan pohjana olevan kokonaisuuden, joka ei enää yksilöityisi erillisiksi konkreettisiksi *’seikoiksi’*, jotka epämääräisellä tavalla kuuluisivat joko faktiseen tai normatiiviseen maailmaan tai molempiin.” Tolvanen 2013, s. 349 on puolestaan todennut, että seikoilla voitaneen katsoa tarkoitettua lähinnä oikeustositseikkoja vastaavia seikkoja ja selvityksillä todistustositseikkoja eli todisteita. Tämä on pääteltävissä siitä, että seikalla tarkoitetaan hallintolainkäytön esityksissä yleensä konkreettista tosiseikkaa ja selvityksillä sitä aineistoa, johon ratkaisun perusteena oleva seikka perustuu.

⁷² HE 29/2018 vp, s. 157.

⁷³ Ks. Mäenpää 2019, s. 492.

⁷⁴ Oikeudenkäyntiväitteistä on erotettava *prosessuaaliset vaatimukset*. Niissä on kysymys väitteistä, joilla ei pyritä kanteen tutkimatta jättämiseen, vaan ne voivat koskea esimerkiksi juttujen yhdistämistä tai erottamista, todistajan esteellisyyttä, oikeutta tulla kuulluksi taikka oikeutta väliintuloon. Tällaisista prosessuaalisista vaatimuksista käytetään OK 5:30:ssä nimitystä ”oikeudenkäyntiä koskeva kysymys”. Ks. Jokela 2012, s. 393. Havansi 2009, s. 275–276 on määritellyt prosessinedellytykset siten, että ne ”ovat pääasian tutkittavaksi ottamisen muodollisen laillisuuden kynnys”. Sen sijaan ne eivät ole oikeudenkäynnin edellytys, koska prosessinedellytysten tuomioistuintutkinta on sekin jo oikeudenkäyntiä

ehdottomia ja osa tahdonvaltaisia, joskin pääosa on ehdottomia.⁷⁵ Ehdottomat prosessinedellytykset on säädetty yleisen ja tahdonvaltaiset prosessinedellytykset yksityisen edun vuoksi. Rikosprosessissa kaikki prosessinedellytykset ovat ehdottomia. Tahdonvaltaisia prosessinedellytyksiä koskee OK 16:1:n mukainen preklusio. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan oikeudenkäyntiväite on tehtävä silloin, kun vastaaja ensimmäisen kerran käyttää asiassa puhevaltaa, ja kaikki väitteet, mikäli mahdollista, yhdellä kertaa. Saman pykälän 2 momentissa todetaan, että jos oikeudenkäyntiväite tehdään myöhemmin, älköön sitä otettako tutkittavaksi, ellei se koske seikkaa, jonka oikeus on velvollinen ottamaan huomioon omasta aloitteestaan.⁷⁶ OK 16:1:ää sovelletaan OK 8:13:n viittaussäännöksen perusteella myös hakemusasioissa.⁷⁷

Tuomioistuimen tulee haasteessa kehottaa vastaajaa vastauksessaan muun ohella tekemään väitteensä siitä, ettei tuomioistuin voi ottaa asiaa tutkittavaksi (OK 5:10.1:n 6 kohta)⁷⁸. Näin informoituina vastaajalla on kohtuulliset edellytykset välttää tahdonvaltaisiin prosessinedellytyksiin liittyvä preklusio. Huomionarvoista on, että tästä preklusiosta ei voi vapautua minkään hyväksyttävän syyn perusteella.

muun muassa siten, että prosessinedellytysten ratkaiseminen saattaa vaatia kontradiktorista asianosaisten kuulemistä ja näytön esittämistä tuomioistuimessa esimerkiksi todistajankuulusteluihin. Myös Tirkkonen 1974, s. 467 on tuonut esiin, että prosessinedellytykset liittyvät itse pääasian tutkimiseen ja ratkaisemiseen.

⁷⁵ Riita-asioissa tahdonvaltaisia prosessinedellytyksiä ovat alueellinen toimivalta (eräissä riita-asioissa kylläkin ehdoton), haasteen tiedoksiantomenettelyn lainmukaisuus, haasteen tiedoksiannon oikea-aikaisuus ja välityssopimuksen olemassaolo. Muilta osin prosessinedellytykset ovat ehdottomia. Prosessinedellytysten luokittelusta sekä jaottelusta tahdonvaltaisiin ja ehdottomiin ks. Havansi 2009, s. 279–282.

⁷⁶ Tuomioistuimen alueellista toimivaltaa ja oikeuspaikkasopimusta koskevista väitteistä säädetään OK 10:21.1:ssä. Kyseisessä lainkohdassa todetaan, että jos 1–10 §:ssä tarkoitettu asia on pantu vireille muussa kuin lain tai oikeuspaikkasopimuksen osoittamassa käräjäoikeudessa ja jos asianosainen tekee käräjäoikeuden puuttuvasta toimivallasta väitteen käyttäessään asiassa ensi kerran puhevaltaa tai ei anna häneltä pyydettyä vastausta taikka jää suoraan istuntoon haastettuna saapumatta käräjäoikeuteen, käräjäoikeuden on jätettävä asia tutkimatta, jollei käräjäoikeus siirrä asiaa 22 §:n nojalla toiseen käräjäoikeuteen. Välityssopimukseen liittyvästä väitteestä säädetään puolestaan välimiesmenettelystä annetun lain (967/1992) 5.1 §:ssa, jonka mukaan kannetta kysymyksestä, joka on välimiesten ratkaistava, ei saa ottaa tuomioistuimessa tutkittavaksi, jos vastapuoli tekee siitä väitteen ennen kuin hän vastaa pääasiaan. Säännös eroaa sanamuodoltaan OK:n sääntelystä, ja ilmaisu ”ennen kuin hän vastaa pääasiaan” saattaa johtaa siihen, että vastaaja haluaa ensin ratkaistavaksi ehdotonta prosessinedellytystä koskevan kysymyksen eikä vastauksessaan muuta esitäkään, ja jos kyseinen väite ei menesty, vasta sen jälkeen ja siis ennen pääasiaan vastaamista vetoaa välityssopimukseen.

⁷⁷ Ks. Linna 2022, s. 201–202.

⁷⁸ Vastaava säännös hakemusasioiden osalta on OK 8:6.1:n 5 kohdassa.

OK 16:1.2:ssa todettu seikka, jonka oikeus on velvollinen ottamaan huomioon omasta aloitteestaan, tarkoittaa ehdottomia prosessinedellytyksiä. Kun tällaisten seikkojen olemassaoloa on kontrolloitava viran puolesta vielä muutoksenhakuvaiheessakin *reformatio in pejus* -kiellon estämättä, preklusio ei koske niiden esiintuomista tuomioistuimen arvioitavaksi.

Tahdonvaltaisiin prosessinedellytyksiin liittyvä preklusio ulottuu myös niitä koskevaan muutoksenhakuun. Riippumatta siitä, onko muutosta oikeudenkäyntiväitteen hylkäävään ratkaisuun määrätty haettavaksi erikseen vai samassa yhteydessä kuin käräjäoikeuden tuomioon tai lopulliseen päätökseen (OK 16:2), tahdonvaltaisten prosessinedellytysten puuttumiseen tulee vedota hovioikeudessa jo valituskirjelmässä tai ensimmäisessä vastauskirjelmässä (OK 16:3.3). Viimeksi mainittu tilanne on käsillä, kun hovioikeudessa vastaajana olevan tahon oikeudenkäyntiväite käräjäoikeudessa on hylätty.⁷⁹

Tuomarin esteettömyys on yleensä ehdoton prosessinedellytys, mutta siitä on poikkeus, josta säädetään OK 13:8:n viimeisessä virkkeessä seuraavasti: ”Asianosainen ei voi vedota tiedossaan olleeseen, esteellisyyden arvioinnin kannalta harkinnanvaraiseen seikkaan enää sen jälkeen, kun tuomari on ratkaissut asian, paitsi jos asianosainen osoittaa, että hänellä oli pätevä syy olla tekemättä väitettä aikaisemmin.” Tällainen preklusiorajoitus on katsottu hyväksytyksi, koska sillä estetään esteellisyysväitteellä taktikointi jäädä odottamaan tuomarin pääasiantarkaisua. Kuten OK 13:8:stä ilmenee, kyseinen preklusio toteutuu vasta muutoksenhaussa, eikä siten esimerkiksi pääkäsitteilyn jälkeen mutta ennen ratkaisun antamista tehty väite prekludoidu. Tästä preklusiosta voi myös vapautua pätevän syyn perusteella toisin kuin tahdonvaltaisia prosessinedellytyksiä koskevasta ehdottomasta preklusiosta.⁸⁰

⁷⁹ Oikeudenkäyntiväitteistä kootusti ks. Lappalainen – Hupli 2021, s. 524–527; Tapanila 2021, s. 201–209 ja erityisesti hovioikeusmenettelyn osalta ks. Tapanila 2021, s. 670; Jokela 2022, s. 343.

⁸⁰ Ks. Lappalainen 2003, s. 277–282, joka on myös kyseenalaistanut tämän preklusioon tarpeen lausumalla (s. 279), että esteellisyyssperusteiden jakaminen prekludoituviin ja ei-prekludoituviin tekee muutoksenhakujärjestelmän esteellisyyssysäyksessä sekavaksi ja että jako on ongelmallinen erityisesti preklusion ration näkökulmasta. Asianosaisen menettely, jos hän vetoaa käsittelyn aikana tiedossaan olleeseen esteperusteeseen vasta, kun tuomari on ratkaissut asian, on yhtä moitittavaa riippumatta siitä, mistä esteellisyyssperusteesta on kysymys. Tapanila 2007, s. 77 on puolestaan todennut, että tuomarin puolueettomuutta on pidettävä niin olennaisena prosessin laatuvaatimuksena, että preklusiosta äänneksen mielekkäys ylipäänsä voidaan perustellusti asettaa kyseenalaiseksi. Näin siitä huolimatta, että vasta muutoksenhakuvaiheessa tehty esteellisyysväite voi johtaa oikeudenkäynnin pitkittymiseen ja oikeudenkäyntikulujen kasvamiseen.

Jos preklusion oikeusvaikutusten toteutumisen ajankohtaa on edellä siteeratusta virkkeestä vaikea hahmottaa, virke on vieläkin vaikeammin avautuva ”harkinnanvaraisen seikan” osalta. Kyseinen preklusiosäännös oli alun perin tarkoitus ulottaa kaikkiin vasta muutoksenhakuvaiheessa tehtäviin esteellisyysväitteisiin, mutta hallituksen esitystä eduskunnassa käsiteltäessä lakivaliokunta päätyi lieventämään muotoilua lisäämällä säännökseen ilmaisun ”harkinnanvaraiseen seikkaan”. Lakivaliokunta perusteli mietinnössään näkemystään seuraavasti: ”Tätä säännöstä on arvoiteltu. Säännöksen tarkoitus saada asianosaiset esittämään esteellisyysväitteet mahdollisimman aikaisessa vaiheessa on kannatettava. Säännöksen sanamuoto on kuitenkin liian tiukka. Käytännössä säännös voi koskea vain harkinnanvaraisia esteellisyyserusteita, koska tuomarin on otettava huomioon esteellisyysensä viran puolesta. Tämän mukaisesti valiokunta ehdottaa säännöksen rajoittamista koskemaan ainoastaan harkinnanvaraisia esteellisyyserusteita.”⁸¹ Antti Tapanila on todennut, että lakivaliokunta näyttää tarkoittaneen harkinnanvaraisella seikalla sellaista seikkaa, joka ei suoraan muodosta esteellisyyserustetta vaan edellyttää jonkinlaista avointa harkintaa, onko tuomari kyseisessä tapauksessa esteellinen. Tapanilan mukaan lakivaliokunnan mietinnön perusteella ei ole pääteltävissä, mitä OK 13 luvun esteellisyyserusteita voidaan pitää harkinnanvaraisina, mikä tietäminen on puolestaan välttämätöntä sovellettaessa OK 13:8:n preklusiosäännöstä.⁸²

Korkeimman oikeuden ratkaisusta KKO 2004:126 ilmenee, että rikosasian asianomistajalla oli ”varsinaisten kummien” lisäksi paikkakunnalla noudatetun tavan mukaan lukuisia muitakin kummeja, kastekirjan mukaan kaikkiaan 12. Eräs näistä oli käräjäoikeuden kokoonpanoon kuulunut lautamies, joka oli aikoinaan nimetty asianomistajan kummiksi tietämättään. Kummius oli tullut esille käräjäoikeuden istunnossa, mutta väitettä lautamiehen esteellisyydestä ei ollut tehty. Lautamies ja käräjäoikeuden puheenjohtaja eivät pitäneet lautamiestä esteellisenä. Rikoksesta tuomittu oli valituksessaan hovioikeudelle muun ohella lausunut, että käräjäoikeuden suorittamaan näytön arviointiin oli saattanut vaikuttaa se, että yksi käräjäoikeuden lautamiehistä oli asianomistajan kummi. Korkeimman oikeuden mukaan tätä lausumaa valituksessa ei kuitenkaan voitu pitää OK 13:8:ssä tarkoitettuna väitteenä tuomarin esteellisyydestä. Tämän jälkeen korkein oikeus katsoi, ettei hovioikeus ollut voinut ottaa omasta aloitteestaan tut-

⁸¹ LaVM 6/2001 vp, s. 4.

⁸² Ks. Tapanila 2007, s. 347–348.

kittavaksi sellaista harkinnanvaraista esteellisyysperustetta, että lautamies oli asianosaisen kummi.

Ratkaisussa KKO 2017:97 (kohta 9) on puolestaan todettu, että lainvoimainen tuomio voidaan asianosaisen ylimääräisestä muutoksenhakemuksesta poistaa harkinnanvaraiseen seikkaan perustuvan tuomarin esteellisyysperusteen johdosta, jos asianosainen on vasta tuomion jälkeen saanut tietää sanotusta seikasta (ks. esim. KKO 2010:78). Näin ollen ei ole estettä tutkia myöskään muutoksenhauille säädetyn määräajan jälkeen esitettyä esteellisyysväitettä, jos asianosainen on vasta määräajan jälkeen saanut tiedon esteellisyysperusteen mahdollisesti aiheuttavasta seikasta.⁸³

2.2 Preklusio pääasiassa

Pääasian preklusiosääntelyllä pyritään ennen muuta estämään oikeudenkäyntiaineiston esittämisen taktikointitarkoituksellinen lykkääminen oikeudenkäynnin myöhempään vaiheeseen. Tällaisen taktikoinnin motiivina on yleensä yllätyksellisyydestä hyötyminen,⁸⁴ mutta preklusiosääntelyllä pyritään estämään myös puhdasta asian käsittelyn pitkittämistä. Preklusio koskee ensimmäisessä oikeusasteessa dispositiivisia riita-asioita (OK 5:22 ja 6:9) ja hovioikeudessa myös indispositiivisia riita-asioita (OK 25:17.1 ja 26:4.2), joskaan hovioikeuspreklusiolle ei jää merkittävää käyttöalaa indispositiivisissa riita-asioissa johtuen siitä, että tuomioistuin voi riita-asia, jossa sovinto ei ole sallittu, omasta aloitteestakin päättää hankittavaksi uusia todisteita (OK 17:7).⁸⁵ Sama koskee OK 8 luvun mukaisia indispositiivisia hakemusasioita.⁸⁶ Asioissa, joissa hovioikeudessa toimitetaan

⁸³ Ks. myös KKO 2011:109, jonka kohdassa 32 on todettu myös harkinnanvaraisen esteellisyysperusteen ehdottomuudesta seuraavaa: ”Kaikki tuomarin esteellisyysperusteet ovat kuitenkin luonteeltaan ehdottomia niin, että tuomarin on esteellisyysperusteen havaittuaan omasta aloitteestaan vetäydyttävä tehtävästä. Esteperusteen harkinnanvaraisuus ei siis merkitse sitä, että oikeudenkäyntivirhe olisi vähemmän vakava. Tuomarin esteellisyysperusteen toteaminen ei lähtökohtaisesti edellytä edes epäilyä siitä, että tuomio olisi virheellinen tai että esteellisyys olisi tosiasiaa vaikuttanut jutun lopputulokseen.”

⁸⁴ Kuten Jokela 2015, s. 39 on alioikeusmenettelyn osalta todennut, kummallakaan osapuolella ei ole lupa pitää ”valttikortteja hihassaan” yllättääkseen niillä vastapuolensa pääkäsittelyssä.

⁸⁵ Preklusiosääntelyllä muutoksenhaussa hovioikeudessa indispositiivisissa riita-asioissa ks. Jokela 2022, s. 402.

⁸⁶ OK 8 luvun mukaisessa järjestyksessä käsiteltävässä hakemusasiassa kirjallisen kansliamenettelyn ja hakemusasian istunnon välillä ei sovelleta preklusiosääntelyä, vaikka kyseessä olisi dispositiivinen asia. Mikäli dispositiivisen hakemusasian käsittelyssä on siirrytty riita-asian käsittelyä koskevaan järjestykseen (OK 8:4), tulevat lähtökohtaisesti sovellettaviksi myös pääkäsittelyä koskevat preklusiosääntelyt, eivät kuitenkaan taan-

pääkäsittely, noudatettavaksi tulee myös hovioikeuden sisäinen preklusio.⁸⁷ Korkeimmassa oikeudessa preklusio koskee kaikkia valitusluvan myöntämistä edellyttäviä asioita, toisin sanoen myös rikosasioita (OK 30:7 ja 30:12.1). Tuomioistuin ottaa preklusion huomioon viran puolesta. Yleisen kuulemisperiaatteen mukaisesti asianosaisille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen preklusiokysymyksen ratkaisemista.⁸⁸

Oikeudenkäymiskaaren järjestelmässä preklusio on toteutettu niin, että aiemmin prekludoituneeseen oikeudenkäyntiaineistoon ei lähtökohtaisesti voida vedota ylemmässä oikeusasteessa. Sääntelyn tarkoituksena on pitää oikeudenkäynnin painopiste käräjäoikeuksissa.⁸⁹ Preklusion oikeusastejärjestyksellinen toteutus käy nimenomaisesti ilmi hovioikeuden osalta OK 25:17.1:sta⁹⁰ ja korkeimman oikeuden osalta OK 30:7.1:sta⁹¹.⁹² Preklusiouhka ankaroituu asteittain siirryttäessä alemmasta instanssista ylemmään. Toisin sanoen mitä pidemmälle oikeudenkäynnissä on edetty, sitä painavimmat perusteet pitää olla preklusion sivuuttamiselle.⁹³

Ratkaisussa KKO 2022:14 (kohta 8) todettiin tavoin ”[o]ikeudenkäymiskaaren 25 luvun 17 §:n 1 momentissa säädetyn preklusion tarkoituksena on edistää oikeudenkäynnin varmuutta ja keskittämistä sekä vaikuttaa oikeudenkäynnin joutuisuuteen estämällä sen kohteen ja oikeudenkäyntiaineiston hallitsematon laajeneminen oikeudenkäynnin myöhäisessä vaiheessa.

nehtivasti. Mikäli taas indispositiivisen hakemusasian käsittelyssä on siirrytty riita-asian käsittelyä koskevaan järjestykseen, preklusio tulee kysymykseen vasta hovioikeusvaiheessa. Tällöinkin tietynluonteisten intressien, kuten lapsen huoltoa koskevassa asiassa lapsen edun, toteutuminen tulee preklusion estämättä aina turvata. Lisäksi kun otetaan huomioon OK 17:7:n mukainen tuomioistuimen mahdollisuus todisteiden hankkimiseen viran puolesta indispositiivisissa asioissa myös muutoksenhaussa, preklusiouhalle ei jää hakemusasioissa merkittävää käyttöalaa. Kuitenkin esimerkiksi yksityishenkilön velkajärjestelyasioissa preklusiosäännöksiä on sovellettu. Ks. Linna 2022, s. 170–171, 199–200, 278–279.

⁸⁷ Ks. Jokela 2022, s. 349.

⁸⁸ Jokela 2015, s. 54, 693.

⁸⁹ Samaa pyritään myös hovioikeuden jatkokäsittelylupajärjestelmällä. Ks. siitä esim. Jokela 2015, s. 647–672; Helenius – Linna 2021, s. 627–632.

⁹⁰ OK 25:17.1:n mukaan valittaja ei saa hovioikeudessa riita-asiassa vedota muihin seikkoihin tai todisteisiin kuin niihin, jotka on esitetty käräjäoikeudessa, paitsi jos hän saattaa todennäköiseksi, ettei hän ole voinut vedota seikkaan tai todisteeseen käräjäoikeudessa tai että hänellä on ollut pätevä aihe olla tekemättä niin.

⁹¹ OK 30:7.1:n mukaan muutoksenhakija ei saa vedota muihin seikkoihin ja todisteisiin kuin niihin, jotka on esitetty alioikeudessa tai hovioikeudessa, paitsi milloin hakija saattaa todennäköiseksi, ettei hän ole voinut vedota seikkaan tai todisteeseen alemmassa tuomioistuimessa tai että hänellä muuten on ollut pätevä aihe olla tekemättä niin.

⁹² Yleisesti preklusiosta alioikeudessa ks. esim. Sippo – Välimaa 2003, s. 109–112, 225–239; Jokela 2015, s. 38–54; Lappalainen – Hupli 2021, s. 999–1002 ja preklusiosta laajemmin ks. Vaitoja 2014, erit. s. 151–252. Preklusiosta muutoksenhaussa hovioikeudessa ks. Jokela 2022, s. 400–427 ja korkeimmassa oikeudessa ks. Välimäki 2016, passim.

⁹³ Ks. Vaitoja 2014, s. 184–186; Tapanila 2021, s. 676; Jokela 2022, s. 421.

Preklusiolla pyritään siten myös turvaamaan asianosaisten prosessuaalinen tasavertaisuus ja vastapuolen puolustautumismahdollisuudet. Muutoksenhakuvaiheen preklusiolla hovioikeudessa pyritään lisäksi turvaamaan oikeudenkäynnin painopisteen säilymistä käräjäoikeudessa ja oikeusastejärjestyksen ylläpitämistä (KKO 2019:56, kohta 15 ja siinä viitattu KKO 2015:51, kohta 22).⁹⁴

Ensimmäisen oikeusasteen pääkäsittelyä edeltävässä valmistelussa on OK 5:19:n mukaan selvitettävä asianosaisten vaatimukset ja niiden perusteet (kohta 1), mistä asianosaiset ovat erimielisiä (kohta 2), mitä todisteita tullaan esittämään ja mitä kullakin todisteella aiotaan näyttää toteen (kohta 3) sekä se, onko edellytyksiä sovinnolle (kohta 4). Säännöksessä käytetty käsite ”todiste” viittaa paitsi reaalityodisteluun, kuten asiakirjoihin, myös henkilötodisteluun. OK 5:21 velvoittaa tuomioistuimen aineelliseen prosessinjohtoon siten, ettei asianosainen menetä oikeuksiaan tietämättömyydestään tai erehdyksensä. Viimeksi mainitun pykälän 1 momentin mukaan tuomioistuimen on valmistelussa huolehdittava 19 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumisesta ja siitä, että asianosaiset mainitsevat kaikki seikat, joihin he haluavat vedota.⁹⁴

Valmistelun sisäisestä preklusiosta eli preklusiouhkaisesta valmistelukehotuksesta säädetään OK 5:22:ssä. Säännöksen mukaan asiassa, jossa sovinto on sallittu, tuomioistuin voi tarvittaessa kehottaa asianosaista täyttämään määräajassa 20 §:n 1 momentissa tarkoitetut velvollisuutensa uhalta, ettei hän määräajan jälkeen saa vedota uuteen vaatimukseen⁹⁵ tai seikkaan taikka ilmoittaa uutta todistetta, ellei hän saata todennäköiseksi, että hänen menettelynsä johtuu pätevästä syystä. Preklusiouhkaiseen valmistelukehotukseen ei saa hakea valittamalla muutosta.⁹⁶ Preklusiouhan asettamisessa on kysymys prosessinjohdosta, eikä siitä voi aiheutua tuomarin puolueettomuuden vaarantumista ja siten esteellisyyttäkään, ellei tuomarin osoiteta toimineen puolueellisesti. Puolueellisuutta ei vielä osoita se, että tuomari asettaa preklusiouhan ainoastaan toista asianosaista kohtaan, jos tällaiselle menettelylle on hyväksyttävä syy.⁹⁷

⁹⁴ Aineellisesta prosessinjohdosta kootusti ks. esim. Jokela 2015, s. 59–65; Lappalainen – Hupli 2021, s. 1003–1008; Helenius – Linna 2021, s. 87–93. Eryityisesti valmisteluvaiheen selvittävästä prosessinjohdosta muutoksenhaussa hovioikeudessa ks. Tapanila 2021, s. 680–682.

⁹⁵ Vallitseva käsitys lienee se, että tämän säännöksen ilmaisusta ”uuteen vaatimukseen” huolimatta määräajan päättymisen jälkeen kanteenmuutoksen sallittavuutta ei arvioida ”pätevän synn” vaan OK 14:2:ssä säädetyn kanteenmuutoskiellon kautta. Tästä tarkemmin ks. Linna 2015, s. 348–350.

⁹⁶ OK 25:1.3:n mukaan käräjäoikeuden oikeudenkäynnin aikana tekemään ratkaisuun saa hakea muutosta valittamalla vain, jos se on nimenomaisesti sallittu.

⁹⁷ Ks. Tapanila 2007, s. 244.

Valmistelun päättymisvaiheen preklusiosta säädetään OK 6:9:ssä. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan asianosainen ei saa asiassa, jossa sovinto on sallittu, pääkäsittelyssä vedota sellaiseen seikkaan, johon hän ei ole vedonnut valmistelussa, ellei asianosainen saata todennäköiseksi, että hänen menettelynsä johtuu pätevistä syistä. Saman pykälän 2 momentin mukaan asianosainen ei saa asiassa, jossa sovinto on sallittu, pääkäsittelyssä vedota sellaiseen todisteeseen, johon hän ei ole vedonnut valmistelussa, ellei voida olettaa, että hänen menettelynsä johtuu pätevistä syistä. Uusi todiste voidaan kuitenkin ottaa vastaan, jos asianosaiset siihen suostuvat.⁹⁸

OK 5:22:n mukaisen preklusiouhkaisen valmistelukehotuksen antaminen on tuomioistuimen harkinnassa, mutta aloite tai vaatimus kehotuksen määräämiseksi voi tulla myös asianosaiselta,⁹⁹ kun taas valmistelun päättymisvaiheen OK 6:9:n mukainen preklusio tulee voimaan suoraan lain nojalla. Kehotuksen määrääminen edellyttää tietynasteista havaintoa siitä, että yksi tai useampi asianosaisista pyrkii viivyttämään aineistonsa esittämistä. Kehotus voidaan antaa asianosaiskohtaisesti, ja määräaika voidaan ajoittaa yksittäistapauksittain tarkoituksenmukaisella tavalla kirjallisen ja suullisen valmistelun vaiheisiin.¹⁰⁰

Preklusion ulottuvuus dispositiivinen/indispositiivinen-jaottelun suhteen sekatyypisiin asioihin aiheuttaa ensimmäisessä oikeusasteessa omat ongelmansa.¹⁰¹ Tähän liittyvistä kysymyksistä on usein tarpeen käydä prosessinjohtollista keskustelua silloinkin, kun asianosaisella on käytössään oikeudellista asiantuntija-apua. Lisäksi riippumatta siitä, koskeeko asiaa preklusiouhka, asianosaisia on syytä muistuttaa siitä, että seikkojen ja todisteiden esittämisen tarpeettomasta viivyttämisestä saattaa seurata oikeudenkäyntikuluvastuu.¹⁰²

⁹⁸ Ennen 1.1.2003 tässä pykälässä ei ollut kuin yksi momentti, ja tuolloin todisteesta säädettiin vastaavasti kuin seikasta. Lainmuutoksella preklusion tiukkuutta lievennettiin todisteiden osalta siten, että laista poistettiin maininta todistustaakasta, näyttökynnys pätevän syyn olemassaolosta alennettiin todennäköisestä oletettavaksi ja preklusiosta poikkeaminen tehtiin asianosaisten suostumuksin mahdolliseksi. Ks. Jokela 2015, s. 42–44.

⁹⁹ Helsingin hovioikeuspiirin käräjäoikeuspainotteisen laatuhankeen vuoden 2012 selvityksen mukaan enemmistö asianajajista oli sitä miltä, että erillistä preklusiouhkaista määräaika todistelun ilmoittamiselle ei käytetty riittävän usein. Ks. HelHO-laatuhanke 2012, s. 14.

¹⁰⁰ OK 5:22:n ja 6:9:n suhteesta ja eroista ks. Sippo – Välimaa 2003, s. 109–112.

¹⁰¹ Mikäli sekatyypisen asian useat vaatimukset ovat jaettavissa dispositiivisiin ja indispositiivisiin, dispositiivisiin vaatimuksiin on sovellettava dispositiivisia riita-asioita koskevia säännöksiä ja indispositiivisiin vaatimuksiin vastaavasti indispositiivisia. Ks. Virolainen – Vuorenperä 2021, s. 63–64. Mikäli tällaista jakoa ei voida tehdä, on perusteltua soveltaa indispositiivisia asioita koskevia normeja. Ks. Jokela 2012, s. 275.

¹⁰² Ks. tästä jäljempänä luku 2.3.

Kanteen eli ennen muuta kannevaatimusten muuttamisen kieltö (OK 14:2), joka koskee myös indispositiivisia riita-asioita, ja oikeustosisekkojen preklusio ovat erillisiä asioita, mutta ne saattavat vaikuttaa toisiinsa. Ensinnäkin oikeustosisekkojen prekludoituminen estää myös sallitun kanteen muutoksen. Toisaalta, mikäli oikeutta muuttaa kannetta ei ole, ei ole merkitystä, ovatko oikeustosisekat prekludoituneet. Lisäksi on syytä todeta, että OK 14:2:n sanamuodon mukaisesti kanteen muuttamista koskeva sääntely koskee vain kannetta ja siten kantajaa¹⁰³ mutta preklusio kaikkia asianosaisia. Kanteenmuutосkieltö ei myöskään estä uusien todisteiden esittämistä.¹⁰⁴

Preklusio ei koske vedottujen seikkojen oikeudellista luonnehdintaa tai muutoinkaan oikeuskysymystä¹⁰⁵ eikä niitä todistuskeinoja, joiden hankkimisesta tuomioistuim voi päättää omasta aloitteestaan, kuten muun muassa asiantuntijalausuntoa (OK 17:7). Lisäksi vallitseva kanta on, että preklusio ei koske todistusteemaa eli asianosaisen ilmoitusta siitä, mitä todisteella aiotaan näyttää toteen. Tämä kanta saa tukea lakisidonnaisuuden ja lainsäädännön tarkkarajaisuuden vaatimuksesta, ja se on sopusoinnussa tuomioistuimen vapaan todisteiden harkinnan periaatteen kanssa. Toisaalta kanta on ongelmallinen, kun todistajan uudella temalla pyritään kiertämään todistuskeinoon liittyvää preklusiota tai suoranaisesti yllättämään vastapuoli.¹⁰⁶

Preklusiosääntelyn hyväksyttävyyden taustalla on liittynyt alioikeusvaiheessa suoritettavaan aineelliseen prosessinjohtoon. Tämä ilmenee alioikeusudistuksen esitöistä¹⁰⁷, oikeuskäytännöstä¹⁰⁸ ja oikeuskirjallisu-

¹⁰³ Ks. kuitenkin KKO 2010:9 (ään.), jonka mukaan, jotta oikeudenkäynnin osapuolet ovat yhdenvertaisessa asemassa keskenään, oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdasta ja 2 momentista ilmenevää periaatetta voidaan soveltuvin osin soveltaa myös vastaajan vastaukseen.

¹⁰⁴ Kanteenmuutосkiellon ja oikeustosisekkojen preklusion suhteesta ks. Linna 2015, s. 351–354. Välimäki 2016, s. 296 on todennut, että todistustaakkaan nähden preklusio on ennakkoluoteinen.

¹⁰⁵ Ks. esim. KKO 2001:77.

¹⁰⁶ Teemapreklusiosta lähemmin ks. Saranpää 2014, s. 699–721; Vaitoja 2014, s. 160–173; Tapanila 2021, s. 331–333, 474–475.

¹⁰⁷ Hallituksen esityksessä (HE 15/1990 vp, s. 126) on todettu seuraavaa: ”Kysymys uuden oikeudenkäyntiaineiston esittämisen rajoittamisesta hovioikeudessa on hyvin läheisessä yhteydessä aineelliseen oikeudenkäynnin johtamiseen alioikeudessa. Sen vuoksi on tärkeätä, että asian käsittelyä alioikeudessa jo valmistelussa johdetaan niin, että asianosaiset 5 luvun 22 §:n mukaisesti viipymättä mainitsevat kaikki ne seikat, joihin he haluavat vedota, sekä ilmoittavat kaikki ne todisteet, jotka he tulevat esittämään. Samoin pääkäsittelyssä tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asianosainen ei epähuomiossa jätä vetoamatta sellaiseen seikkaan tai todisteeseen, johon hän on vedonnut tai jonka hän on ilmoittanut valmistelussa.”

¹⁰⁸ KKO 2005:69 (sen preklusiota koskeva käsittelyratkaisu): ”Prosessinjohto alemmissa oikeuksissa ei ole ollut kaikilta osin asianmukaista. Todistustaakka on arvioitu väärin ja

desta¹⁰⁹. Valmistelun kuluessa asianosaisen huomiota tulisi kiinnittää siihen, että tiettyjä asioita ei voi nostaa esiin tai niihin palata kuin poikkeuksellisesti valmistelun päättymisen jälkeen. Lisäksi valmistelun päättymisen on todettava asianosaisille preklusiovaikutuksen vuoksi selvästi.¹¹⁰ Tosin ei ole mitenkään selvää, millä edellytyksin tuomarin kyselyvelvollisuuden laiminlyönti tai muut prosessinjohtolliset puutteellisuudet estävät preklusion oikeusvaikutukset.¹¹¹ Keskeinen väline, jolla voidaan minimoida asianosaisille haitalliset preklusiiviset seuraukset pääkäsittelyssä, on tuomarin asian valmistelun kuluessa laatima kirjallinen yhteenvedo (OK 5:24).¹¹² Erityisesti silloin, kun asianosaisella on lainoppinut avustaja, huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönti ja tuomioistuimen prosessinjohtotoimien varaan jättäytyminen voivat kuitenkin osoittautua syiksi, jotka puhuvat preklusion murtamista vastaan.¹¹³

keskeisiä todisteita sivuutettu. Tämä on johtanut yllätyksellisiin ratkaisuihin, joihin [SM: A] ei ole ollut velvollinen oikeudenkäyntitoimissaan varautumaan. Tämän vuoksi Korkein oikeus on järjestänyt asiassa edellä mainitun valmisteluistunnon ja varannut asianosaisille tilaisuuden esittää selvitystä. Korkein oikeus ottaa huomioon asianosaisten tämän johdosta 22.10.2004 esittämän uuden selvityksen.” Ratkaisussa KKO 2022:14 on puolestaan toiseen pääasiasanaan Oikeudenkäyntimenettely liittyvinä alahakusanoina käytetty sanoja Preklusio ja Prosessinjohto.

¹⁰⁹ Ks. Vaitoja 2014, s. 186–188. Jokela 2015, s. 692 on todennut, että preklusion ei yleensä tulisi koskea sellaisia seikkoja, jotka käräjäoikeuden olisi tullut prosessinjohtovollisuutensa perusteella selvittää. Hovioikeusmenettelyn osalta Jokela 2022, s. 402 on puolestaan todennut, että hänen mielestään preklusion hovioikeudessa tulisi koskea kuten alioikeusvaiheessa vain dispositiivisia riita-asioita, sillä indispositiivisissa riita-asioissa pyrkimys aineellisen totuuden selvittämiseen on korostuneempi kuin dispositiivisissa riita-asioissa. Koska lainsäätäjän valinta on kuitenkin toinen, se asettaa lisävaatimuksia alioikeustuomareiden ja nykyisessä suullisessa menettelyssä myös hovioikeustuomareiden aineelliselle prosessinjohtolle ja osoittaa toisaalta luottamusta siihen, että indispositiiviset riita-asiat selvitetään jo alioikeuksissa niin hyvin, ettei hovioikeuksissa normaalitapauksissa tule enää yllätyksiä oikeustositseikkojen ja todisteiden osalta.

¹¹⁰ RHO-laatuhanke 2015, s. 40.

¹¹¹ Tästä lähemmin oikeuskirjallisuudessa ks. Leppänen 1998, s. 368–370; Välimäki 2016, s. 334–335. Tapanila 2021, s. 275 on korostanut asianosaisen vastuuta asiansa ajamisessa, eikä asianosaisten tulisi olettaa tuomioistuimen korjaavan heidän huolimattomuuttaan prosessinjohton keinoin. Materiaalinen prosessinjohto on luonteeltaan asianosaisten prosessitoimia täydentävää. Vrt. Vaitoja 2014, s. 215, jonka mukaan asianosaisella on kylläkin vastuu määräämistoimistaan, mutta sen voidaan sanoa aktualisoituvan vasta sen jälkeen, kun tuomioistuin on ottanut kysymyksen esille. Tämä koskee yhtä hyvin väitteenvaraisia faktaperusteita kuin niitä, joiden tutkimisesta asianosaisella on oikeus luopua.

¹¹² Yhteenvedosta yleisesti ks. esim. Lappalainen – Hupli 2021, s. 1007–1008 ja muutoksenhausta hovioikeudessa ks. Tapanila 2021, s. 672, 681. Yhteenvedosta erityisesti preklusion näkökulmasta ks. Jokela 2015, s. 51.

¹¹³ Vastaavasti ilman lainoppinutta avustajaa toimineen asianosaisen huomaamattomuus voi olla hyväksyttävämpää kuin lainoppineen avustajan laiminlyönti. Ks. Leppänen 1998, s. 356–358; Jokela 2015, s. 51–52. Ks. myös KKO 2022:14 (kohta 16): ”Tässä tapauksessa Korkein oikeus oli antanut ratkaisunsa KKO 2018:10, jota yhtiö on pitänyt vanhentumis-

Preklusiota ei ole tarkoitettu kategoriseksi tai ehdottomaksi seuraamukseksi prosessitoimen viivästyisestä. Preklusion murtamista koskevan ankeksiannon eli menettelyn johtumisen pätevistä syistä keskiössä on prosessitoimien moitteettomuus ja huolellisuus, mutta vailla merkitystä ei ole myöskään tavoite päästä yksittäistapauksellisessa asiassa aineellisesti oikeaan ratkaisuun.¹¹⁴ Mikäli asia on faktoiltaan objektiivisesti arvioiden tavanomaista laajempi ja monimutkaisempi, uusien seikkojen ja todisteiden nimeäminen voi olla jossain määrin sallittavampaa kuin tavanomaisessa asiassa.¹¹⁵

Vastaus kysymykseen siitä, lisääkö vai vähentääkö preklusio oikeudenkäyntikulujen määrää, on epäselvä. Laajoissa riita-asioissa on todettu olevan mahdollista, että preklusio myötävaikuttaa oikeudenkäyntikulujen kasvuun, mikäli prekludoitumisen välttämiseksi oikeudenkäynnin varhaisessa vaiheessa vedotaan kaikkiin mahdollisiin sekkoihin ja todisteisiin. Toisaalta on mahdollista, että preklusio ainoastaan aikaistaa prosessitoimia, jotka tulisivat joka tapauksessa ennen pitkää tehdyiksi. Tällöin preklusio jätteväittäisi ja halventaisi oikeudenkäyntiä.¹¹⁶

kysymyksen kannalta merkityksellisenä, lähes 10 kuukautta ennen tässä asiassa käräjäoikeudessa toimitettua jatkettua valmistelua ja pääkäsitteilyä. Näin ollen olosuhteet, joiden perusteella pätevän aiheen olemassaoloa on tässä tapauksessa arvioitava, ovat olennaisesti toisenlaiset kuin ratkaisussa KKO 1996:135 tai ratkaisussa KKO 2015:28. Tässä tapauksessa yhtiöllä, jota on asiassa edustanut asianajaja, on ollut riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia ottaa selkoa Korkeimman oikeuden ratkaisusta ja vedota sen perusteella käräjäoikeuden valmisteluistunnossa kanteessa vaadittujen saatavien vanhentumiseen, jos se on pitänyt sitä asiansa ajamisen kannalta tarpeellisenä. Asian vaatima huolellinen asianajo on edellyttänyt, että asianosainen asiamiehineen tarkistaa käsittelyn kestäessäkin vaatimuksiaan ja perusteitaan, jos asian kannalta merkitykselliset muutokset oikeustilassa antavat siihen aiheita. Kun yhtiö ei ole näin menetellyt, vaan se on katsonut voitavansa tässä suhteessa jättäytyä tuomioistuimen prosessinjohtotoimien varaan, vetoamatta jättämisestä ei voida pitää huolellisen prosessaamisen kannalta hyväksyttävänä.”

¹¹⁴ Ks. Sippo – Välimaa 2003, s. 227–228; Jokela 2015, s. 689–693; Välimäki 2016, s. 340. Helenius – Linna 2021, s. 202 ovat todenneet, että preklusio ei saisi johtaa oikeudenmenetyksiin silloin, kun asianosainen on pyrkinyt prosessaamaan rehellisesti. Vastavasti Välimäki 2016, s. 299 on tulkintalinjanaan todennut seuraavaa: ”Latteusmoitteista piittaamatta puollan sellaista tasapainoilua, jossa ollaan ankaria epärehelliselle, laiskalle ja huolimattomalle prosessaamiselle, mutta jossa ymmärretään parastansa yrittävää mutta epäonnistunutta toimintaa.”

¹¹⁵ Ks. Jokela 2015, s. 51; Tapanila 2021, s. 326–327.

¹¹⁶ Ks. Oikeusministeriön julkaisuja 2021:16, s. 91–93. Julkaisun (s. 10) mukaan se koskee oikeudenkäyntikuluja laajoissa riita-asioissa.

2.3 Oikeudenkäyntikuluvastuu preklusion täydentäjänä

Oikeudenkäynnin pitkittämistä koskeva OK 21:5 on käyttökelpoinen erityisesti silloin, kun pääasian voittaja on menettelyllään aiheuttanut ylimääräisiä kustannuksia. Asianosainen joutuu vastuuseen myös edustajansa, avustajansa tai asiamiehensä viivyttelystä.¹¹⁷ Säännös koskee nimenomaisesti väitteitä, ja se soveltuu myös tuomarin esteellisyyttä koskeviin väitteisiin. Esteellisyyttä koskevan OK 13:8:n mukaan asianosaisen on perustellessaan väitteensä ”ilmoitettava samalla, milloin peruste tuli hänen tietoonsa”. Vaikka esteellisyyden peruste olisi preklusiouhan ulkopuolella tai vaikka preklusio ei olisi vielä aktualisoitunut, asianosaisen viivyttely perusteen esittämisessä voi johtaa OK 21:5:n mukaiseen korvausvelvollisuuteen.¹¹⁸

Vuoden 1993 alioikeusuudistuksen esitöiden perusteella OK 21:5 on säädetty täydentämään viivytyksettömän käsittelyn prosessitehosteeksi säädettyjä OK 5:22 ja 6:9:n preklusiosäännöksiä. Mainituista esitöistä ilmenee lisäksi, että OK 21:5:ää voidaan soveltaa myös indispositiivisissa asioissa.¹¹⁹ Arvioitaessa menettelyn tahallisuutta tai huolimattomuutta merkitystä on preklusion vastaisen menettelyn syyllä.¹²⁰ Se asianosaisen on ilmoitettava OK 5:29:n nojalla.¹²¹

Tietoisesti perusteettomien prosessiväitteiden tai todisteiden esittäminen on omiaan hidastamaan oikeudenkäyntiä, etenkin jos väitteitä esittänyt

¹¹⁷ Ks. Jokela 2019, s. 156–157.

¹¹⁸ Ks. Lappalainen 2003, s. 281; Tapanila 2007, s. 345.

¹¹⁹ Ks. HE 191/1993 vp, s. 14. Vaikka preklusiouhka ei koske indispositiivisiä asioita käräjäoikeudessa ja vaikka tällaisissa asioissa preklusiouhalla ei ole juuri merkitystä hovioikeudessakaan, perusteettomasta uusien seikkojen tai todisteiden esiintuomisen viivyttelystä saattaa kuitenkin olla seurauksena vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus, jos viivyttely on pitkittänyt tai vaikeuttanut asian käsittelyä oikeudenkäyntikuluja lisäävällä tavalla. Näin Linna 2022, s. 200, 279 hakemusasioiden osalta. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997, ROL) 9:2:ssä on säännös, joka sen esitöiden (HE 82/1995 vp, s. 118) mukaan vastaa OK 21:5:ää. Kuitenkin esitöiden mukaan syytetyn korvausvelvollisuutta harkittaessa on otettava huomioon hänen erityisasemansa oikeudenkäynnissä. Vastaajalla rikosasiassa ei esimerkiksi ole velvollisuutta myötävaikuttaa asian selvittämiseen. Hänellä on oikeus vastoin parempaa tietoaankin vaieta tai kiistää häntä vastaan esitetty tosiseikka. Sen vuoksi vastaajaa ei ole asetettava korvausvelvolliseksi asian käsittelyn pitkittämisestä hänen vaikenemisensa tai perusteettoman kiistämisensä johdosta. ROL 9:3:ssä säädetään puolestaan vastaajan edustajan, asiamiehen tai avustajan yhteisvastuullisesta kulujen korvausvelvollisuudesta päämiehensä kanssa 2 §:n mukaisessa tilanteessa.

¹²⁰ Ks. HE 191/1993 vp, s. 14; Leppänen 1998, s. 380–389.

¹²¹ OK 5:29:n tarkoituksena on välttää pääkäsittelyn lykkääntyminen. Ks. Helenius – Linna 2021, s. 201.

osapuoli vaatii niistä annettavaksi käsittelyratkaisuja.¹²² Vaikka tällaista menettelyä toisinaan esiintyykin, kulusanktiosäännöksen soveltaminen on ollut ilmeisesti vähäistä.¹²³ Säännöksen ennaltaehkäisevä merkitys on olennaisempi silloin, kun preklusio ei tule asiassa tai sen osassa kysymykseen. Tällainen asia on esimerkiksi markkinaoikeudessa käsiteltävä sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annettuun lakiin (1061/1978) perustuva kieltoasia, joka ei ole vailla indispositiivisia piirteitä, vaikka siinä ovat toistensa vastapuolina elinkeinonharjoittajat. Virallisvalvontaisuus johtuu tällaisessa asiassa lähinnä kuluttajien oikeuksista, joiden vastaisiin elinkeinonharjoittajien yhteisiinkään näkemyksiin markkinaoikeuden päätöstä ei voida perustaa. Tilanteessa, jossa preklusio ei tule kysymykseen, vasta pääkäsittelyä vastaavassa istunnossa taikka vähän ennen sen alkua nimetty asiakirjatodistelu ja henkilötodistelu saattavat johtaa siihen, että vastapuolen oikeusturva edellyttää istunnon siirtämistä myöhempään ajankohtaan, jotta vastapuoli voi arvioida tarvettaan esittää vastatodistelua. Asianosaisia on syytä muistuttaa tällaisen asian valmistelussa mahdollisesta kuluvastuusta samaan tapaan kuin dispositiivisen riitaasian valmistelussa valmistelun päättymisestä ja sen oikeusvaikutuksista. Muutoin asianosaiset eivät välttämättä ole selvillä mahdollisuudesta määrätä kulusanktio.¹²⁴

Asianosaisen edustajan, asiamiehen tai avustajan oikeudenkäyntikuluja korvaamista koskevasta vastuusta säädetään OK 21:6:ssä. Säännöksen esitöissä todetun mukaisesti pykälässä tarkoitettua menettelystä on kysymys esimerkiksi silloin, kun asiamies aiheuttaa toiselle asianosaiselle tarpeettomia kustannuksia toimimalla päämiehensä toimiohjeiden vastaisesti

¹²² Ks. Kulmala 2018, s. 907, joka on myös esittänyt, että vastuu kuluista voinee tulla harkittavaksi myös tapauksessa, jossa osapuoli tietoisena jonkin ehdottoman prosessinedellytyksen puutteesta jättää tämän tuomatta esiin mutta vetoaa siihen myöhemmin esimerkiksi muutoksenhaussa tarkoituksenaan viivyttää asian käsittelyä.

¹²³ Korkeimman oikeuden kyseiseen pykälään ylipäätään liittyviä ennakkopäätöksiä vaikuttaisi olevan kolme: KKO 2001:65, KKO 2004:13 ja KKO 2005:91. Ks. lisäksi Kulmala 2018, s. 891–907, jossa on käsitelty myös oikeudenkäynnissä tapahtuneita laiminlyöntejä ja oikeudenkäynnin pitkittämistä (s. 906–907), sekä Jokela 2019, s. 153–157; Saarensola 2017, s. 135–136.

¹²⁴ Välimiesmenettelyssä oikeudenkäyntikuluja koskeva vastuu saatetaan ottaa suhteessa preklusioon ensisijaiseksi viivyttelyä ehkäiseväksi keinoksi, koska kuten Koulu – Turunen 2021, s. 1315 ovat todenneet, preklusiopäätökseen liittyy helposti riski kumoamiskanteesta, joka perusteettomanakin aiheuttaa kustannuksia ja ajanhukkaa. Näin ollen käytännöllisenä ratkaisuna välimiesmenettelyssä on voitu pyrkiä sopimaan järjestäytymisistunnossa asianosaisten kanssa siitä, että mahdollinen määräaikojen ylittäminen vaikuttaa oikeudenkäyntikuluja koskevaan ratkaisuun. Tällöin asianosaiselle syntyy selvä kannustin pysyä määräajoissa ja välttää viivytystaktiikkaa ilman preklusiosta seuraavaa riskiä kumoamiskanteesta.

taikka kun asiamies esittää perusteettomiksi tietämiään väitteitä tai sellaista todistelua, jolla ei voi olla merkitystä asiassa. Asiamies tai avustaja on vastuussa ainoastaan omalla toiminnallaan ja laiminlyönnillään aiheuttamistaan tarpeettomista lisäkustannuksista eikä siis välittömästi päämiehensä menettelystä oikeudenkäynnissä. Asiamies tai avustaja on myös yleensä oikeutettu luottamaan päämiehensä asiaa koskeviin ilmoituksiin.¹²⁵ Näistä syistä tätä kulukorvaussäännöstä on sovellettava tietyllä varovaisuudella.¹²⁶

Edustajan, asiamiehen tai avustajan korvausvastuu edellyttää, että hänen päämiehensä vastapuoli on ylipäättään vaatinut korvausta kuluistaan. Tämän jälkeen korvausvelvollisuus voidaan määrätä viran puolesta, kunhan velvoitettavalle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi. Edustajan, asiamiehen tai avustajan korvausvastuu edellyttää lisäksi sitä, että myös hänen päämiehensä on määrätty korvausvelvolliseksi. Päämiehen korvausvastuun ei kuitenkaan tarvitse perustua tarpeettoman oikeudenkäynnin aiheuttamiseen tai huolimattomaan prosessaamiseen, vaan päämies hävittäessään asian on voitu tuomita korvausvelvolliseksi suoraan OK 21:1:n pääsäännön nojalla.¹²⁷

¹²⁵ Hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa (kohta 8.2 Totuusvelvollisuus ja todisteet) on todettu, että asianajaja ei saa antaa tuomioistuimelle lausumia, jotka hän tietää paikkansapitämättömiksi, eikä kiistää, minkä tietää todeksi. Asianajaja ei ole ilman erityistä syytä velvollinen tarkistamaan asiakkaansa antamia tietoja. Asianajaja ei saa myötävaikuttaa todisteiden hävittämiseen tai vääristelemiseen. Asianajajalla ei ole velvollisuutta, eikä vastoin asiakkaan tahtoa oikeutta esittää asiakkaan kannalta vahingollista todistetta tai tietoa, ellei tähän ole lakiin perustuvaa velvollisuutta.

¹²⁶ HE 191/1993 vp, s. 15. Esitöissä on myös todettu, että asianosainen itse on aina vastuussa myös hänen edustajansa, asiamiehensä tai avustajansa aiheuttamista tarpeettomista lisäkustannuksista. Lisäksi esitöissä on todettu, että lainkohdassa ei säännellä asiamiehen tai muun edustajan vastuuta omalle päämiehelleen aiheuttamastaan vahingosta, vaan tämä määräytyisi edelleenkin yleisten vahingonkorvaus- ja sopimus oikeudellisten säännösten mukaisesti.

¹²⁷ Oikeudenkäyntiasiamiehen korvausvastuusta oikeuskäytännössä ks. KKO 2001:65, KKO 2003:46 ja KKO 2005:9 sekä Finlex-ratkaisu HelHO 2021:18. Ks. lisäksi HelHO-laatuhanke 2011, s. 90–101; Jokela 2019, s. 157–163 ja periaatteellisemmin ks. Leppänen 1998, s. 389–397. Tapanila 2021, s. 540 on siviiliprosessuaalisessa teoksessaan todennut, että oikeuskäytännössä on todettavissa tiukentuvaa suhtautumista oikeudenkäyntiavustajan tai edustajan korvausvelvollisuuteen oikeudenkäyntikuluista huolimattomuuden perusteella. Vastaavasti rikosasioiden osalta ks. Tapanila 2019, s. 122–124.

3 HALLINTOPROSESSIN PREKLUSIIVISUUS JA TEHOSTEET OIKEUDENKÄYNNIN PITKITTÄMISEN ESTÄMISEKSI

3.1 Vuoden 2019 hallintoprosessilain valmistelu ja ulkomaalaislain esinäytös

HLL:n kehittämistarpeiden tarkastelu aloitettiin vuonna 2007 eli yli 12 vuotta ennen HOL:n voimaantuloa. Hallintolainkäyttötoimikunnan avuksi asetettu työryhmä, joka otti nimekseen prosessityöryhmä, teetti muutostarpeiden kartoittamiseksi kaksi kyselyä, toisen hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnalle keväällä 2008 ja toisen hallintotuomioistuimissa toimineille asiamiehille ja avustajille keväällä 2009. Huomionarvoista on, että kummassakin kyselyssä käsite preklusio yhdistettiin vaatimusten esittämiseen ja niiden muuttamiseen jatkovalitusvaiheessa seuraavasti: ”Pitäisikö hallintolainkäyttölaissa säätää tarkemmin vaatimusten esittämisestä ja siitä, ettei vaatimuksia voida olennaisesti muuttaa jatkovalitusvaiheessa (preklusio)?” Kysymykset eivät siis koskeneet vaatimusten perusteiden esittämistä eivätkä myöskään muun selvityksen esittämistä. Lisäksi kysymyksillä ilmeisesti pyrittiin selvittämään käsityksiä siitä vakiintuneesta periaatteesta, että jatkovalituksessa ei saa esittää sellaisia uusia vaatimuksia, joita ei ole esitetty ensi asteen valituksen yhteydessä.¹²⁸ Kysymyksiin annetut vastaukset herättävät pohtimaan, ymmärsivätkö vastaajat kysymyksen tai ymmärsikö kysyjä mitä kysyi.¹²⁹

Kummassakin kyselyssä kysyttiin lisäksi kirjallisen kuulemisen rajoittamisesta esimerkiksi siten, että hallintotuomioistuin voisi määrätä ajankohdasta, jonka jälkeen asiaa koskevaa kirjelmointia ei enää otettaisi vastaan. Tähän kysymykseen, jossa rajoituksen kohteena oli siis *kirjelmointi*, ei kuitenkaan liitetty preklusion käsitettä. Tältä osin yli puolet vastaajista oli kummassakin kyselyssä sitä mieltä, että kirjallista kuulemistä tulisi rajoittaa. Lainkäyttöhenkilökunnan avoimissa vastauksissa sääntely koettiin tarpeelliseksi jatkuvan kirjelmöinnin estämiseksi. Erään vastaajan mukaan ainakin vakuutusoikeudessa olisi tarpeen rajata kirjallisen materiaalin toimittamista. Eräässä toisessa vastauksessa kiinnitettiin puolestaan huomiota

¹²⁸ Tästä periaatteesta ensi asteen valituksen ja jatkovalituksen suhteesta ks. Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 207. Vastaavasti Mäenpää 2019, s. 282 on todennut, että valituksen muuttamista koskevia rajoituksia sovelletaan myös hallintotuomioistuimen päätöksestä tehtävään valitukseen.

¹²⁹ Ks. OM 2008:18, s. 82–83 ja OM 2009:17, s. 46.

siihen, että kirjelmöinti tulee ongelmalliseksi lähinnä suullisen käsittelyn jälkeen.¹³⁰

Lainkäyttöhenkilökunnan kyselyssä kysyttiin myös seuraavaa: ”Pitäisikö jatkovalitusmahdollisuutta rajoittaa vain niihin valitusperusteisiin, jotka on esitetty ensimmäisen muutoksenhaun yhteydessä?” Tähänkään kysymykseen ei liitetty preklusion käsitettä. Vastausten perusteella on vaikea arvioida, miten kysymys ymmärrettiin.¹³¹

Prosessityöryhmän vuoden 2009 välimietinnön mukaan ”[t]yöryhmässä on keskusteltu siitä, tulisiko prosessia jäntevöittää vaatimalla, että osapuolten on esitettävä vaatimuksensa, perusteensa ja todisteensa tietyssä ajassa, jonka jälkeen tulevat asiakirjat jätettäisiin huomiotta.”¹³² Kyseisessä välimietinnössä tai prosessityöryhmän lopullisessa mietinnössä vuodelta 2011 ei kuitenkaan ehdotettu asiallisia muutoksia uusien vaatimusten, uusien perusteiden tai uusien todisteiden esittämisen rajoittamiseen.¹³³

Uutuutena ehdotettiin kuitenkin ottavaksi käyttöön mahdollisuus hallintotuomioistuimen määräyksiin rajoittaa *uuden selvityksen* (välimietinnön OM 2009:19 käsite)¹³⁴ tai *lisäaineiston* taikka *lisäselvityksen* (lopullisen mietinnön OM 4/2011 käsitteet, ehdotus 51.1 § ja mainittuun pykälään viittaava 25.2 §) toimittamista, kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitettyksi. Rajoituksen sananmukaisena kohteena ei ollut enää edellä käsiteltyjen vuoden 2008 ja 2009 kyselyselvitysten mukainen kirjelmöinti. Ehdotuksen 51.1 §:n perusteluissa puhuttiin myös preklusion aiheutumisesta. Prosessityöryhmän lopullinen pykäläehdotus (51.1 §) oli seuraava: ”Kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitettyksi, se voi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta ja palauttaa lähettäjälle liittämättä sitä asian oikeudenkäyntiaineistoon.”¹³⁵

Lopullisen mietinnön perusteluissa on painotettu säännöksen poikkeusluonnetta lausumalla seuraavaa: ”Säännöksessä tarkoitettu määräaika ei

¹³⁰ Ks. OM 2008:18, s. 77–78 ja OM 2009:17, s. 45. Lainkäyttöhenkilökunnan vastauksissa tällaisen säännöksen olemassaoloa pidettiin tarpeellisena myös ulkomaalaisasioissa sekä ”MRL tai ympäristöjutuissa”.

¹³¹ Ks. OM 2008:18, s. 86–87.

¹³² OM 2009:19, s. 94.

¹³³ Ks. OM 2009:19, s. 97, jossa on todettu, että ”[t]yöryhmä ei ehdota yleistä rajoitusta uusien seikkojen esittämisioikeuteen hallintolainkäytössä”. Ks. myös OM 4/2011, s. 98–99, 230 (ehdotus 25.1 §:ksi).

¹³⁴ OM 2009:19, s. 96.

¹³⁵ Ks. OM 4/2011, s. 98–100, 128–129, 230, 237.

kuitenkaan ole täysin ehdoton eikä se ilman muuta aiheuta preklusiota. Jos on ilmeistä, että esitettyyn asiakirjaan sisältyy täysin uutta ja asian ratkaisuun olennaisesti vaikuttavaa selvitystä, tuomioistuimen tulisi ottaa se huomioon myös määräajan jälkeen. Tällaisesta asiakirjasta on myös kuultava asianosaista. Pykälässä tarkoitettun määräajan asettaminen olisi poikkeuksellista. Sitä käytettäisiin vain tilanteissa, joissa hallintotuomioistuimen käsityksen mukaan kaikki asian ratkaisuun tarvittavat selvitykset on jo saatu ja tuomioistuin olisi tekemässä asiassa päätöstä, mutta tuomioistuimelle esitetään selvitystä, josta ei ilmene mitään olennaista uutta.”¹³⁶ Määräajan poikkeuksellisen asettamisen lisäksi edellä todetusta ilmenee, että jo prosessityöryhmä lähti siitä, että hallintotuomioistuimen tulee tutustua sille määräajan jälkeen toimitettuun lisäaineistoon. Tämä kaikinensa viittaa siihen, että uuden selvityksen tai lisäaineiston rajoittamista koskevaa sääntelyä ei ole missään vaiheessa ajateltu yleiseksi keinoksi jättevöittää asioiden käsittelyä hallintotuomioistuimissa.¹³⁷

Edellä todetulle selvitystyölle tuli käyttöä ajateltua nopeammin, kun Euroopan vuoden 2015 pakolaiskriisin seurauksena lainsäätäjät päätti ottaa ulkomaalaislakiin (301/2004) ”lisäselvityksen” rajoittamista koskevan säännöksen. Kyseinen ulkomaalaislain 197 a § tuli voimaan 1.9.2016. Samassa yhteydessä – ja tarkoituksessa ratkaista kansainvälistä suojelua koskevat asiat tuomioistuimissa joutuisasti ja tehokkaasti – muun ohella lyhennettiin valitusajoja ja rajoitettiin oikeusavun saamista.¹³⁸

Korkein hallinto-oikeus vastusti lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa lisäselvityksen rajoittamista koskevaa sääntelyä lausumalla, että hallintolainkäyttölain mukaisesta menettelystä poikkeamiseen ulkomaalaisia koskevissa asioissa ei ole perusteita eikä ulkomaalaisia voida asettaa hallintolainkäyttömenettelyssä erilaiseen asemaan vain siitä syystä, että ulkomaalaisasioiden käsittelyä pyritään nopeuttamaan. Oikeudenkäynnin viivytyksettömyys on yleinen tavoite, joka tulee toteuttaa tekemällä asianmukaiset muutokset hallintolainkäyttölakiin eikä ulkomaalaislakiin. Asiallisesti säännös ei saa merkitä sitä, että tuomioistuimessa sovellettaisiin mää-

¹³⁶ OM 4/2011, s. 129.

¹³⁷ Prosessityöryhmän mietinnön johdosta antamassaan lausunnossa korkein hallinto-oikeus (Korkeimman hallinto-oikeuden 27.4.2011 päivätty lausunto dnro H 68/11, s. 14) totesi lisäaineiston rajoittamista koskevasta ehdotuksesta (51.1 §) seuraavaa: ”Pykälän *I momentin* mukaista hallintotuomioistuimen mahdollisuutta asettaa osapuolelle määräaika mahdollisen lisäaineiston toimittamiselle sekä jättää määräajan jälkeen toimitettu aineisto huomiotta on pidettävä lähinnä poikkeustilanteita ajatellen perusteltuna. Kuten perusteluisista ilmenee, mistään preklusiosäännöksestä ei olisi kyse, ja huomiotta jättäminenkin olisi tapauskohtaisessa harkinnassa.”

¹³⁸ Sääntelyn tavoitteista ks. HE 32/2016 vp, s. 12–13.

räaikka mekaanisesti ja tavalla, joka voisi johtaa palauttamiskiellon vastaisiin ratkaisuihin. Henkilön tilanteesta esitetty on otettava esitysajastaan huolimatta huomioon, jos selvityksellä on merkitystä asiassa.¹³⁹

Professori Olli Mäenpää puolestaan totesi lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että ”[e]hdotus selventäisi oikeudenkäynnin kulkua, mutta se ei toisi olennaista lisää voimassa olevaan oikeuteen, jossa hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin ja 35 §:n säännökset jo sisältävät pitkälti vastaavanlaisen prosessinjohtoa korostavan sääntelyn.”¹⁴⁰

Ulkomaalaislain lisäselvityksen rajoittamista koskevaa säännöstä ei ole ilmeisesti juuri sovellettu, mikä on Petri Saukon esittämien tavoin perusteltua, kun otetaan huomioon hallintotuomioistuinten varsin pitkät käsittelyajat ulkomaalaisasioissa, oikeudenkäynnissä huomioon otettavat olosuhteiden mahdolliset muutokset tällä välin ja ylipäänsä asioissa korostuvat tiukasti perustuslakiin ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset.¹⁴¹ Niin ikään vuonna 2016 toteutetut valitusajojen lyhentämiset ja oikeusavun saannin rajoitukset ovat puolestaan näyttäneet tavoitteisiinsa nähden peräti haitallisina uudistuksina.¹⁴²

¹³⁹ Korkeimman hallinto-oikeuden 26.4.2016 päivätty lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle, s. 8. Professori Leena Halilan 19.4.2016 päivättyssä lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle on todettu lisäselvityksen rajoittamisesta (s. 9), että asiassa on oikeusturvasyistä keskeistä se, että määräaika asetetaan siinä määrin riittäväksi, että yksityisellä on mahdollisuuksia toimia sen rajoissa (Halila, Leena).

¹⁴⁰ Professori Olli Mäenpään 27.4.2016 päivätty lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle, s. 3 (Mäenpää, Olli). Suomen Asianajajaliitto piti asiaa selvästi ongelmallisempänä ja huolestuttavampana. Ks. Suomen Asianajajaliiton 27.4.2016 päivätty lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle, jossa on todettu (s. 3) seuraavaa: ”Esityksessä esitetään lisäselvityksen huomioimatta jättämistä hallinto-oikeuden määräämän määräajan jälkeen. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, miten menetellään tilanteessa, jossa määräajan jälkeen saada sellaista lisäselvitystä, jolla olisi merkitystä kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnille. Esimerkiksi luotettava lääketieteellinen näyttö hakijan joutumisesta kidutuksen uhriksi edellyttää usein pitkäaikaista ja moniammatillista selvitystyötä Helsingin Diakonissalaitoksen kidutettujen kuntoutuskeskuksessa. Voidaan täysin realistisesti ajatella, että esimerkiksi tällainen näyttö saattaa valmistua vasta lisäselvitykselle asetetun määräajan jälkeen. Tällaisen selvityksen huomioimatta jättäminen vaikuttaa olennaisesti hakijan suojelun tarvetta koskevaan arvioon. Kun hakijan oikeutta oikeusapuun hallintovaiheessa ehdotetaan myös rajoitettavaksi, on täysin mahdollista, että hakija tulee ylipäätään tietoiseksi tällaisen selvityksen mahdollisuudesta vasta jo saatuaan kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa. Lisäselvityksen huomioimatta jättäminen ei myöskään ole yhdenmukainen palautuskiellon ehdottomuuden ja aineellisen totuuden selvittämistä koskevan hallintotuomioistuimen velvollisuuden kanssa.”

¹⁴¹ Saukko 2020, s. 330, alaviite 15.

¹⁴² Ks. Sisäministeriön selvitys 2019, passim.

3.2 Prosessinedellytykset

Hallintoprosessissa kaikki prosessinedellytykset¹⁴³ ovat ehdottomia, mutta joiltakin osin korjattavia.¹⁴⁴ Tuomioistuimen on selvittävä prosessinedellytykset ja otettava ne huomioon oma-aloitteisesti.¹⁴⁵ Tämä ilmenee epäsuorasti valitusasioiden osalta HOL 81.2 §:sta ja muiden asioiden osalta HOL 82.3 §:sta, joissa säädetään tutkimatta jättämisen syistä.¹⁴⁶ Oma-aloitteisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö asianosaiselle tai valittajana olevalle viranomaiselle olisi yleensä varattava tilaisuus tulla kuulluksi prosessinedellytyksiä koskevista kysymyksistä (HOL 44 §:n 2 ja 3 momentti).¹⁴⁷ Koska prosessinedellytykset tulee ottaa hallintoprosessissa huomioon viran puolesta, oikeudenkäyntiväitteet eivät myöskään prekludoidu.¹⁴⁸ Prosessinedellytysten täyttymistä alemmassa hallintotuomioistuimessa on si-

¹⁴³ Koivuluoma – Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2020, esim. s. 183 käyttävät käsitettä *prosessinedellytys*. Mäenpää 2019, s. 503–505 puolestaan käyttää käsitteitä *oikeudenkäynnin prosessuaaliset edellytykset* ja *oikeudenkäynnin edellytykset*. Aiemmin on käytetty myös käsitteitä *valituksen edellytykset* (Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 329–330) ja *valituksen edellytykset* (Merikoski 1968, s. 233–234). Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että näiden edellytysten puuttuminen ei estä oikeudenkäyntiä vaan asian sisällöllisen tutkimisen ja ratkaisemisen.

¹⁴⁴ Lisäksi ne saattavat olla hyvinkin tulkinnanvaraisia. Oikeusturvan tehokkuuden vaatimus voi edellyttää oikeusturvakeinojen saatavuutta myös tilanteessa, jossa oikeusjärjestys ei sitä nimenomaisesti anna. Tällöin kyseessä on esimerkiksi jonkin säännöksen mukainen valituskielto. Ks. Koivuluoma – Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2020, s. 183–184.

¹⁴⁵ Ks. Mäenpää 2019, s. 503–505. Vastaavasti ks. esim. Halila – Aer 2014, s. 237; Kulla 2004, s. 176; Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 329; Silenti 1984, s. 385.

¹⁴⁶ Aer 2012, s. 282 on todennut HLL:n osalta, että prosessinedellytysten tutkiminen tuomioistuimen toimesta riippumatta siitä, onko kukaan prosessin osapuolista esittänyt väitettä niiden puuttumisesta, voidaan johtaa HLL 51.2 §:sta, jonka mukaan vaatimus jätetään tutkimatta, jos sen tutkimiselle on este.

¹⁴⁷ HOL 44.2 §:ssa kuulemisvelvoite on kytketty ilmaisuun ”valitus jätetään heti tutkimatta”, kun taas aiemmassa HLL 34.2 §:ssa se oli kytketty ilmaisuun ”vaatimus jätetään tutkimatta”. Sanan *heti* lisäämisellä kuulemisvelvoitetta on kiristetty. HOL 44.2 §:n esitöiden (HE 29/2018 vp, s. 110) mukaan sillä, että valitus jätetään heti tutkimatta, tarkoitetaan käsittelyn edellytysten selvää puuttumista. Asian ratkaiseminen asianosaista kuulematta ei vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista silloin, jos valittajalta kiistatta puuttuu valitusoikeus, päätös ei ole valituskelpoinen tai valitus on tehty selvästi myöhässä ja se jätetään tutkimatta. Asianosaista tulee kuitenkin yleensä kuulla tutkimisen edellytystä koskevasta kysymyksestä, mikäli valituksen tutkimisen edellytykset ovat oikeudellisesti tai tosiseikkojen puolesta epäselvät tai tulkinnanvaraiset.

¹⁴⁸ Hallintoa koskevasti Kuusikko 2018, s. 707 on ehdottanut, että siellä voisi olla tarvetta turvautua jonkinlaiseen preklusion tyypiseen ajatteluun. Tilanteissa, joissa esteellisyysäännösten soveltaminen on tulkinnanvaraista ja toimitaan ikään kuin harmaalla vyöhykkeellä, ja kun haluttaisiin tietty asiantuntemus käyttöön tai on kyse muista vastaavista syistä, voisi käytännössä olla tarvetta sopia esteellisyysääntelyn soveltamisalasta. Tällöin asianosaiset luopuisivat esteellisyyteen vetoamisesta. Tällaista sinänsä toteutetaan periaatteessa yliopistojen asiantuntijalausuntojen yhteydessä.

nänsä kontrolloitava viran puolesta myös jatkovalitusvaiheessa.¹⁴⁹ Ylempi tuomioistuin ottaa viran puolesta huomioon luonnollisesti niin ikään jatkovalitusvaiheen prosessinedellytykset.

Edellä todetusta ehdottomuudesta ei ilmeisesti tee poikkeusta edes tuomarin esteellisyys harkinnanvaraisen seikan perusteella (OK 13:8),¹⁵⁰ vaikka HOL 5.3 §:ssa ei enää viitatakaan OK 13 lukuun ”vain” soveltuvin osin, kuten tehtiin HLL 76 §:ssä, vaan suoraan. Syytä on kuitenkin havaita, että HOL 5.3 §:n esitöistä on jätetty pois kuvattaessa OK 13:8:ää sen viimeinen virke, jossa säädetään preklusiosta.¹⁵¹ Vaikka hallintoprosessissa olisikin tällainen preklusio, sen merkitystä olisi omiaan vähentämään oikeudenkäynnin tyypillisesti kirjallinen luonne ja se, että tuomioistuimen päätöksen tekemiseen osallistuvat henkilöt eivät käytännössä välttämättä ole oikeudenkäynnin osapuolten tiedossa ennen päätöksen tiedoksiantoa.¹⁵² Joissakin tilanteissa, jotka koskevat ennen muuta yksityisten asianosaisten välisiä suhteita, esteellisyysväitteellä taktikointi voi olla syytä ottaa huomioon harkittaessa oikeudenkäyntikuluvastuita.¹⁵³

3.3 Oikaisuvaatimus päätöstä koskeva valitusoikeuden rajoitus

Hallinto-oikeuteen pääsyn esteenä voi olla *pakollinen* hallinnollinen oikaisuvaatimusmenettely.¹⁵⁴ Hallintolain (434/2003) 49 b.1 §:ssa säädetystä oikaisuvaatimusmenettelyn ensisijaisuudesta johtuen HOL 7.2 §:n mukaan

¹⁴⁹ Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 329. Pikkujämsä 2014, s. 885 on nostanut esiin kysymyksen siitä, tuleeko jatkovalitusvaiheessa kuitenkaan perinteisen kannan mukaisesti puuttua alueelliseen toimivaltavirheeseen viran puolesta.

¹⁵⁰ Ks. HLL:ia koskevasti Tapanila 2007, s. 349–352, joka katsoi, ettei tämä preklusio sovellu hallintolainkäyttöön periaatteellisista virallisperiaatteesta johtuvista syistä. Ks. tästä myös KHO 2016:21, jossa eri mieltä ollut presidentti Pekka Vihervuori lausui seuraavaa: ”Sille oikeuskirjallisuudessa esitetyle näkemykselle, jonka mukaan hallintolainkäytössä virallisperiaatteesta johtuisi tuomioistuimen velvollisuus viran puolesta ottaa yksittäisen tuomarin esteellisyys huomioon myös niin sanottujen harkinnanvaraisten esteellisyysperusteiden osalta, ei ole esitettävissä laista johtuvia perusteita.”

¹⁵¹ HE 29/2018 vp, s. 73.

¹⁵² Tilanne on ollut tällainen alueellisen hallinto-oikeuden esittelijän esteellisyyttä koskevissa täysistuntoratkaisuissa KHO 2018:116 ja KHO 2018:117 (ks. oikeusneuvos Alice Guimaraes-Purokosken äänestyslausekannat).

¹⁵³ HLL:ia koskevasti Tapanila 2007, s. 352 katsoi, että esteellisyysväitteellä ”taktikointiin” voidaan puuttua oikeudenkäyntikuluseännöksillä (HLL 74 §), mikäli asian uudesta käsittelystä alemmassa tuomioistuimessa on vahinkoa toiselle yksityiselle asianosaiselle.

¹⁵⁴ Julkisia hankintoja koskeva hankintaoikaisu ei ole pakollinen esivaihe tuomioistuimeen pääsulle, vaan se on *rinnakkainen* oikeussuojakeino valitukselle markkinaoikeuteen. Näin ollen hankintapäätöksestä saa valittaa markkinaoikeuteen riippumatta hankintaoikaisuvaatimuksen tekemisestä. Näiden instituutioiden erillisuus tarkoittaa myös muutoksenhaun

oikaisuvaatimus päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos hallintopäätöstä on oikaisuvaatimusmenettelyssä muutettu tai se on kumottu, oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on HOL 7.1 §:n mukaan valitusoikeus asiassa.¹⁵⁵

HOL 7.2 §:n ensimmäisen virkkeen mukaisesta rajoituksesta valitusoikeuteen säädettiin aiemmin HLL 6 a §:ssä. Ennen tämän pykälän säätämistä vuonna 2010 vastaavanlainen säännös oli jo koskenut kunnallisvalitusta.¹⁵⁶ Nykyään asiasta säädetään kuntalain 137.3 §:ssa.

3.4 Valituksen sisältövaatimusten rajoittava vaikutus

Valituksen sisältöä koskevan HOL 15.1 §:n mukaan valituksessa on ilmoitettava muun muassa valituksen kohteena oleva päätös, vaatimukset ja vaatimusten perustelut. Koska valitus on tehtävä tiettyinä valitusaikana, myös valituksen sisältöä koskevat asiat on lain mukaan ilmoitettava valitusaikana. Ellei tällaista pääsääntöä olisi, valitusaika menettäisi osin merkityksensä.¹⁵⁷

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen KHO 2022:30, jossa on ollut kysymys valittamisesta markkinaoikeuteen tavaramerkin väite-menettelyssä tehdystä Patenti- ja rekisterihallituksen päätöksestä, olennaisin oikeusohje liittyy tuomioistuimen menettelyyn (prosessinjohtoon). Tässä päätöksessä on kuitenkin käsitelty myös HOL 15 §:ää, jota on luonnehdittu ensisijaisesti muutoksenhakijalle annetuksi ohjeistukseksi, jonka tarkoituksena on saada muutoksenhakija tekemään sellainen valituskirjelmä, jonka perusteella tuomioistuin voi tutkia, miltä osin ja millä perusteella muutoksenhakija haluaa muutosta asiassa tehtyyn hallintopäätökseen. Se, miten tarkasti valituskirjelmässä on yksilöitävä vaatimus hallintopäätöksen muuttamisesta, riippuu kunkin valitusasian laadusta ja aikaisem-

vireillepanon määräaikaisten erillisyyttä. Hankintoaikaisesta lähemmin ks. Pekkala – Pohjonen – Huikko – Ukkola 2019, s. 624–632.

¹⁵⁵ Valitusoikeudesta oikaisuvaatimus päätökseen ks. Halila – Aer 2014, s. 244–245; Mäenpää 2019, s. 247.

¹⁵⁶ Ks. HE 226/2009 vp, s. 62.

¹⁵⁷ Ks. Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 207. Silenti 1984, s. 378 on ennen HLL:n säätämistä kiinnittänyt huomiota siihen, että silloisen täydentämissäännöksen nojalla asianosainen saattoi siirtää valituksen laajuudesta ja valitusperusteista disponoinnin valituksen jättämisaikankohdan jälkeiseen aikaan, jos hän ei yksilöinyt vaatimusta lainkaan. Nähdäkseeni tällainen ”ongelma” ainakaan käytännön tasolla ei ole sittemminkään poistunut. Mäenpää 2019, s. 258 on todennut, että valitus jätetään tutkimatta vasta, jos se on täydentämismenettelyn jälkeenkin niin vajavainen, että sitä ei voida käsitellä.

mista käsittelyvaiheista.¹⁵⁸ Kuitenkin mainitun vuosikirjapäätöksen mukaan silloin, kun valittajalla on yksityinen vastapuoli, HOL 15 §:n mukaisilla vaatimuksilla turvataan myös vastapuolen prosessuaalisia oikeuksia ja sitä, että oikeudenkäynnin osapuoli pystyy valituskirjelmän perusteella antamaan oman vastineensa muutoksenhakijan vaatimuksiin ja perusteluihin.

Käytännössä valituksen sisältövaatimusten täyttymiseen valitusaikana suhtaudutaan hallintotuomioistuimissa joustavasti,¹⁵⁹ ja valituksen sisältöön liittyvät puutteet ja epäselvyydet korjaantuvat usein tulkinnalla tai viimeistään prosessinjohtollisen täydentämisvelvoitteen (HOL 40 §) toteutuksen myötä.¹⁶⁰ Kaikkienensa valitusajan preklusiivisuudella on valituksen sisältövaatimusten suhteen käytännössä jokseenkin vähäinen merkitys.¹⁶¹

3.5 Uudet vaatimukset, uudet perustelut ja uudet todisteet (uusi selvitys)

HLL:n esitöissä esitettiin 27 §:n kohdalla, että pykälässä ei säännellä hallintomenettelyn ja ensimmäisen valitusasteen välisestä suhteesta eli siitä, missä määrin valituksen laajuuteen vaikuttaa se, missä laajuudessa asia on

¹⁵⁸ Ks. vastaavasti aiempaa HLL 23 §:ää koskevasti KHO 2020:134, joka koskee valitusta toimeentulotukiasiassa. Pikkujämsä 2021, s. 546 on arvioidessaan tätä ratkaisua korostanut sitä, että HOL 15.1 §:n 2 ja 3 kohta on kirjoitettu ehdottomaan ja valittajaa velvoittavaan muotoon: vaatimukset ja niiden perustelut on ilmoitettava. Lisäksi Pikkujämsä on todennut (s. 545), että hallinto-oikeudessa vaatimuksen on kohdistuttava välittömästi toimeentulon sijasta sen epäämistä koskevaan päätökseen ja tuon päätöksen mahdollisen kumoamisen tai muuttamisen kautta vasta välillisesti itse toimeentulotukeen. Koska hallintoviranomaisessa ja tuomioistuimessa esitettävät vaatimukset ovat tällä tavoin erilaisia, myöskään vaatimusten perustelut eivät voi olla identtisiä.

¹⁵⁹ Mäenpää 2019, s. 258 on todennut, että oikeuskäytännössä valituksen sisältövaatimuksia on sovellettu ”melko joustavasti”.

¹⁶⁰ Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 211 ovat täydennysmenettelyä koskevasta HLL 28 §:stä todenneet, että usein kuitenkin jo hallintomenettelyssä esitetyistä vaatimuksista, valituksenalaisesta päätöksestä, asiakirjoista ja asiayhteydestä ilmenee, mitä muutoksia valittaja haluaa tehtäväksi ja millä perusteella hän vaatii muutosta, eikä täydennysmenettelyä siten tarvita.

¹⁶¹ Ks. kuitenkin KHO 2016:223, jossa Suomessa kansainvälistä suojelua hakeneen valittajan valitus ei täydennysmenettelynkään jälkeen sisältänyt mitään yksilökohtaisia perusteluja sille, minkä vuoksi Maahanmuuttoviraston päätös tulisi kumota. Valituskirjelmässä ei ollut mainittu, koskeeko valitus koko Maahanmuuttoviraston päätöstä eikä myöskään sitä, kohdistuuko valitus valittajan yksilöllisiin turvapaikkaperusteisiin vai yleisesti hänen kotialueensa olosuhteisiin. Hallinto-oikeudelle esitetty valitus ei ollut sisältänyt mitään seläistä, jonka perusteella hallinto-oikeus olisi voinut tutkia valituksen.

ollut vireillä hallintopäätöstä tehtäessä. Sääntelyn ulkopuolelle jää myös ensi asteen valituksen ja jatkovalituksen välinen suhde. Toisaalta pykälän sääntely heijastaa kuitenkin niitä periaatteita, jotka vaikuttavat näiden kysymysten ratkaisuun.¹⁶² Vuonna 2010 HLL:iin otettiin erityissäännös oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta valituksen sisältöön (HLL 26 a §). Tämän säännöksen esitöissä todettiin, että sääntely ei vaikuta siihen, missä laajuudessa hallintotuomioistuimella on oikeus puuttua viran puolesta hallintopäätöksen virheellisyyteen.¹⁶³

Myöskään HOL:iin ei sisälly yleistä ja nimenomaista valituksen muuttamisen kieltävää säännöstä. Valitusajan päättymisen jälkeen tapahtuvaa valituksen muuttamista kuitenkin rajoitetaan HOL 41 §:ssä säädetyin tavoin.¹⁶⁴

Nykyään oikaisuvaatimuksen ja *valituksen vaatimusten* suhteesta säädetään HOL 15.4 §:n jälkimmäisessä virkkeessä. Sen mukaan oikaisuvaatimuksen tekijä saa esittää valituksessaan uuden vaatimuksen vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai oikaisuvaatimuksen tekemisen määräajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Lakivaliokunnan mietinnön mukaan tämän säännöksen tarkoituksena on turvata, että muutoksenhaku ei ensi vaiheen jälkeen laajene koskemaan vaatimuksia, joita ei ole esitetty muutoksenhaun ensi vaiheessa. Muutoksenhaun ensi vaiheella mietinnössä on tarkoitettu oikaisuvaatimusmenettelyä. Lakivaliokunta on tuonut mietinnössään esiin myös sen, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei ilmene estettä ehdotetulle sääntelylle.¹⁶⁵ Oikaisuvaatimuksen ja *valituksen vaatimusten perustelujen* suhteesta säädetään puolestaan HOL 15.4 §:n ensimmäisessä virkkeessä. Sen mukaan oikaisuvaatimuksen tekijä saa valittaessaan oikaisuvaatimuspäätöksestä esittää vaatimuksilleen uusia perusteluja.¹⁶⁶ Tämä säännös ei ole rajoittava. HOL 15.4 §:ssa ei myös-

¹⁶² HE 217/1995 vp, s. 53.

¹⁶³ HE 226/2009 vp, s. 63.

¹⁶⁴ Ks. Mäenpää 2019, s. 277–278.

¹⁶⁵ Ks. LaVM 18/2018 vp, s. 8 ja siinä viitattu PeVL 50/2018 vp, s. 7–8. Säännöksen soveltamisesta esimerkein ks. Koivuluoma – Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2020, s. 140. HLL:n aiemmasta vastaavasta säännöksestä ks. Halila – Aer 2014, s. 251–252. Hallintoprosessuaalisesta ”kanteenmuutoskiellosta” laajemmin lähinnä veroasioissa ks. Myrsky – Rabinä 2015, s. 531–545, jossa (s. 545) kirjoittajat ovat myös todenneet, että käytännössä hallinto-oikeudet ovat voineet suhtautua varsin joustavasti sellaisiin uusiin oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen valituskirjelmässä esitettyihin vaatimuksiin, joiden merkitys kokonaisuuden kannalta on vähäinen.

¹⁶⁶ Lakivaliokunta on mietinnössään tältä osin esittänyt, että ehdotetussa sääntelyssä ei rajoiteta uusien perustelujen esittämistä hallintotuomioistuimelle eikä ehdotus ole muutoinkaan Euroopan unionin oikeuden vastainen. Ks. LaVM 18/2018 vp, s. 8–9. Tältä osin

kään rajoiteta *uusien todisteiden esittämistä* oikeudenkäynnissä, eikä tuomioistuin ole sidottu asiaa ratkaistessaan siihen aineistoon, joka on ollut oikaisuvaatimusmenettelyssä käytettävissä. Oikeudenkäynnissä on niin ikään mahdollista esittää uusia oikeudellisia perusteita ja vedota uusiin oikeuslähteisiin.¹⁶⁷

Valitusajan päättymisen jälkeisistä rajoituksista vaatimusten ja niiden perustelujen esittämiseen säädetään HOL 41 §:ssä. Pykälän otsikko on ”Uusien vaatimusten esittäminen”, ja pykälän 1 momentissa säädetään uuden vaatimuksen esittämisestä, 2 momentissa uusien perustelujen esittämisestä vaatimuksen tueksi ja 3 momentissa sivuvaatimusten tekemisestä¹⁶⁸. Pykälän esitöiden mukaan se vastaa asiallisesti HLL 27 §:ää, ja sääntelyn taustalla ovat OK 14:2:n säännökset kanteen muuttamisen kiellosta ja niistä vaatimuksista, joiden esittämistä ei katsota kielleyksi kanteen muuttamiseksi.¹⁶⁹ HOL 41 §:n 1 ja 2 momentin mukaiset rajoitukset eivät koske muita valitusasian osapuolia kuin valittajaa.

HOL 41 §:n 1 ja 2 momentti koskevat sanamuotonsa mukaisesti valituksella vireille pantavia asioita, mutta ne ja sivuvaatimuksia koskeva 3 momentti tulevat HOL 23 §:n perusteella sovellettavaksi myös HOL 4 luvun (19–23 §) mukaisissa muissa hallintolainkäyttöasioissa, jotka pannaan vireille esimerkiksi hakemuksella tai esityksellä. Itse asiassa HOL 41 §:n taustalla oleva kanteenmuutoskieltoa koskeva ajattelu sopii näihin asioihin paremmin kuin valituksella vireille pantaviin asioihin. Puhtaissa alistusasioissa HOL 41 §:llä ei liene käytännöllistä merkitystä, ja alistusasioissa, joihin liittyy valitus, merkitystä on lähinnä vain pykälän 3 momentilla.

Uuden vaatimuksen saa esittää valitusajan päättymisen jälkeen vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan (HOL 41.1 §). Kuten säännöksen esitöistä ilmenee, uuden vaatimuksen esittämistä koskevilla rajoituksilla ei

mietinnössä lienee otettu huomioon myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 50/2018 vp, s. 8) esitetyt näkökohdat puolustautumisoikeuden suojaamisesta, oikeusvarmuuden periaatteesta ja menettelyn moitteettomasta kulusta.

¹⁶⁷ Ks. Halila – Aer 2014, s. 250–251.

¹⁶⁸ HOL 41.3 §:n perusteella asianosainen saa oikeudenkäynnin aikana vaatia täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä, suullista käsittelyä tai oikeudenkäyntikulujen korvausta tai tehdä muun oikeudenkäyntiin liittyvän sivuvaatimuksen. Ilmaisui ”oikeudenkäynnin aikana” tarkoittaa sitä, että sivuvaatimus tulee esittää asian vireillä ollessa kulloinkin kyseessä olevassa oikeusasteessa. Ks. asiallisesti vastaavasti väliaikaisesta oikeusturvasta HOL 123.1 ja 2 §, joissa säädetään kylläkin nimenomaisesti hallintotuomioistuimen toimivallasta, sekä oikeudenkäyntikuluvaatimuksesta HOL 98.1 §. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että sellainen alemmassa oikeusasteessa syntyneitä oikeudenkäyntikuluja koskeva vaatimus, jota ei ole esitetty siellä, jää vasta ylemmässä oikeusasteessa esitettynä tutkimatta.

¹⁶⁹ HE 29/2018 vp, s. 106.

tarkoiteta vaatimuksen rajoittamista tai peruuttamista.¹⁷⁰ Säännös merkitsee esimerkiksi sitä, että jos valitusajan kuluessa on valitettu vain tietystä hallintopäätöksen kohdasta, valitusajan päättymisen jälkeen tehty valituksen laajentaminen päätöksen muihin kohtiin jää lähtökohtaisesti tutkimatta.¹⁷¹

Uusia perusteluita vaatimuksensa tueksi valittaja saa esittää valitusajan päättymisen jälkeen, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi (HOL 41.2 §).¹⁷² Yleisesti ottaen on syytä todeta, että valittajan esittämiltä perusteluilta ei ole syytä edellyttää suurempaa yksilöinnin tarkkuutta kuin millä tarkkuudella valituksenalainen päätös on perusteltu.¹⁷³ HOL 41.2 §:n mukaiset ”uudet perustelut”, kuten myös aiemman HLL 27.2 §:n mukaiset ”uudet perusteet”, koskevat sinänsä sekä oikeus- että todistustositseikkoja, mutta kuten jälkimmäisen säännöksen osalta on esitetty, ”[k]äytännön soveltamisongelma on sen tulkitseminen, milloin uusi oikeustositseikka johtaa asian muuttumiseen toiseksi.”¹⁷⁴ Janne Aer on todennut tästä selkeämmin, että kysymystä todistustositseikkojen esittämisestä ei tule ratkaista HLL 27 §:n nojalla,¹⁷⁵ siis nykyään HOL 41 §:n 1 tai 2 momentin perusteella.

Uusiin oikeusohjeisiin vetoaminen tai muutoin aiemmasta täydentynyt *oikeudellinen argumentaatio* ei muuta asiaa toiseksi, mikä ilmenee esimerkiksi ratkaisusta KHO 2019:158. Siinä on HLL 27.2 §:iin viitaten todettu, että tuomioistuimenmenettelyssä yleisesti noudatettavan periaatteen mukaan tuomioistuimen on viran puolesta tunnettava lain sisältö ja sovellettava sitä asian tosiseikastoon (*jura novit curia* -periaate). Hallintotuomioistuin ei ole oikeudellisessa arvioinnissaan sidottu muutoksenhakijan esittämään käsitykseen asiaan soveltuvista lain säännöksistä. Näin ollen valittajakin voi valitusajan päättymisen jälkeen täydentää oikeudellista argumentoin-

¹⁷⁰ HE 29/2018 vp, s. 106.

¹⁷¹ Ks. Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 207 aiemmasta asiallisesti samansisältöisestä HLL 27.1 §:sta. Kirjoittajat ovat myös todenneet (s. 208), että kanteenmuutostkielollalla ei ole hallintolainkäytössä samaa merkitystä kuin yleisessä lainkäytössä. Ks. myös HLL:n säätämiseen johtanut oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotus OM 2/1994, s. 228–235, jossa on todettu (s. 230), että yleisesti ottaen vaatimuksen muuttamista koskevia ennakkopäätöksiä on vähän.

¹⁷² Vrt. sanamuodon osalta OK 14:2.3, jonka mukaan kanteen muuttamiseksi ei ole katsottava sitä, että kanteen tueksi esitetään uusia seikkoja, ellei asia sen johdosta muutu toiseksi. Tämän säännöksen ilmaisu ”ellei asia sen johdosta muutu toiseksi” on pidetty vaikeasti hahmotettavana. Ks. tästä Kaisto 2013, passim., joka on todennut (s. 784), että vallitsevana kantana voidaan pitää sitä, että uusiin seikkoihin vetoamista tulisi arvioida oikeusseurauksen samana pysymisen näkökulmasta. Vastaavasti ks. Linna 2015, s. 344–345, joka on nähdäkseni esittänyt (s. 352–353) myös, että mikäli kanteen tueksi esitetty uusi seikka ei merkitse kanteen kiellettyä muuttamista, uusi seikka saattaa kuitenkin prekludoitua.

¹⁷³ Ks. Aer 2012, s. 276.

¹⁷⁴ Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 209.

¹⁷⁵ Aer 2008, s. 767.

tiaan ilman, että asia tämän vuoksi muuttuu toiseksi. *Se, että asia HOL 41.2 §:n edellyttämin tavoin muuttuisi toiseksi vaatimuksen uusien perustelujen vuoksi, on varsin harvinainen tilanne.*¹⁷⁶ Mahdollista se kuitenkin on, mutta yleistä luonnehdintaa asian muuttumisesta toiseksi on vaikea esittää.¹⁷⁷

Ratkaisusta KHO 2017:156 ilmenee ensinnäkin esimerkki asian muuttumisesta toiseksi. Tilanne liittyy jatkovalitukseen, mutta sinänsä samanlainen valituksen laajennus voisi tapahtua myös ensi asteen oikeudenkäynnin sisällä. Yhtiö oli markkinaoikeudessa vaatinut hyvitysmaksun määräämistä perustellen sitä muun ohella tarjousten vertailun virheellisyydellä kahden alavertailuperusteen osalta. Yhtiö oli vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa laajentanut valitustaan esittämällä hankintayksikön selitykseen antamassaan vastaselityksessä, että tarjousten vertailu oli ollut virheellistä myös kuuden muun alavertailuperusteen osalta. Asia oli näiden perusteiden esittämisen johdosta muuttunut HLL 27.2 §:ssa tarkoitettulla tavalla toiseksi.

Oikeusastejärjestyksestä mainitussa ratkaisussa on todettu, että vaikka valituksen muuttamista koskeva HLL 27 § koskee vain ensi asteen valitusta, lainkohdasta ilmeneviä periaatteita voidaan kuitenkin soveltaa myös ensi asteen valituksen ja jatkovalituksen väliseen suhteeseen. Muutoksenhakumenettelyn lähtökohtana on, että vaatimukset ja niiden perusteet esitetään jo siinä vaiheessa, kun hankintapäätöksestä valitetaan ensimmäiseen valitusasteeseen, tässä tapauksessa markkinaoikeuteen. Kun otetaan huomioon oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältyvä vaatimus oikeudenkäynnin joutuisuudesta ja asianosaisten tasapuolisesta kohtelusta, lähtö-

¹⁷⁶ Ks. Mäenpää 2019, s. 279–280, joka on käyttänyt ilmaisua ”verratan epätodennäköinen mahdollisuus”. HLL 27.2 §:n mukaisen uuden perusteen esittämisestä veroasioissa on kohtuullisessa määrin ratkaisukäytäntöä. Sen perusteella on oikeuskirjallisuudessa tehty johtopäätös, että asia muuttuu uuden perusteen johdosta toiseksi ”vain poikkeuksellisesti”. Ks. Myrsky – Råbinä 2015, s. 534–539. Ks. myös KHO 2012:134: Louhinta-, murskaus- ja asfalttitoimintaa harjoittavan yhtiön naapurissa asuva henkilö oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa yhtiön ympäristölupaa koskevan valituksensa johdosta antamassaan vastaselityksessä esittänyt, että hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset ympäristölupa-asiassa oli kumottava myös sillä perusteella, ettei asiassa ole toimitettu YVA-lain mukaista arviointimenettelyä. Koska ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisesta ei ollut annettu erillistä päätöstä, josta olisi pitänyt valittaa hallinto-oikeuteen samassa yhteydessä kuin ympäristölupapäätöksestä, ja kun korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetty uusi valitusperuste ei ollut muuttanut ratkaistavana olevaa valitusasiaa hallintolainkäyttölain 27 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla toiseksi, ympäristölupaa koskeva valitus korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli tutkittava myös tällä uudella perusteella tehtynä.

¹⁷⁷ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 204; Jukarainen 2013, s. 27. HLL:n esitöiden (HE 217/1995 vp, s. 54) mukaan kysymys asian muuttumisesta toiseksi oli jätettävä lähemmin määrittäytyväksi oikeuskäytännössä.

kohtaisesti ei ole perusteltua, että asia tulee vasta jatkovalituksessa esitettyjen perusteiden johdosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa tutkittavaksi laajemmin kuin se on tutkittu ensimmäisessä valitusasteessa. Tämä on oikeusastejärjestyksen lähtökohta. Näin ollen asia jätettiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa tutkimatta siltä osin kuin yhtiö oli siellä esittänyt uusia tarjousten vertailun virheellisyyden perusteita, joita se ei ollut esittänyt markkinaoikeudessa ja joiden johdosta asia oli muuttunut toiseksi.¹⁷⁸

Mikäli asia ei muutu toiseksi, uudet oikeustositseikat voidaan tutkia siinä tuomioistuimessa, missä ne on esitetty, tai valituksenalainen päätös voidaan kumota ja asia palauttaa alempaan asteeseen uudelleen käsiteltäväksi. Sama koskee uusia todisteita (uutta selvitystä), joiden ajallista esittämistä HOL:ssa ei ole suoraan lain nojalla rajoitettu.¹⁷⁹ Myöhemmin käsiteltävä HOL 46 § mahdollistaa kuitenkin tuomioistuimelle määrääjän asettamisen lisäaineiston esittämiseksi.

Asioiden indispositiivisesta luonteesta johtuen hallintotuomioistuin voi hankkia selvitystä tosiseikoista varsin vapaasti myös *oma-aloitteisesti* (HOL 37.2 §), mutta tällöinkin vain tutkimisvaltansa ja kulloisenkin oikeussuojakeinon erityispiirteiden rajoissa.¹⁸⁰ *Aineellisen totuuden* selvittämiseen voidaan siis pyrkiä vain siinä laajuudessa kuin asia on tuomioistuimen ratkaistavana.¹⁸¹ Selvityksen saamiseksi voidaan järjestää myös *suullinen käsittely* (HOL 57 §), jossa kuullaan tosiseikkojen selvittämiseksi esimerkiksi todistajia. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuitenkin esittää uusia vaatimuksia ja uusia perusteluja vain HOL 41 §:n 1 ja 2 momentin rajoissa.¹⁸²

Hallintoprosessissa on varsin tavallista, että vasta valitusvaiheessa saadaan sellaista uutta selvitystä, joka olisi voinut vaikuttaa siihen, miten asia

¹⁷⁸ Ruotsin hallintoprosessilain 37.1 §:n mukainen preklusio koskee vain asioita, joissa edellytetään valituslupaa ylimpään oikeusasteeseen (ei siis kamarioikeuteen). Kyseisessä lainkohdassa säädetään seuraavaa: ”I mål där prövningstillstånd krävs får omständighet eller bevis, som klaganden åberopar först i Högsta förvaltningsdomstolen, beaktas endast om det finns särskilda skäl.” Ks. Blomberg – Södergren 2020, s. 145–146, jossa on todettu muun ohella seuraavaa (s. 145): ”Preklusionsregeln i bestämmelsen har sin grund i den s.k. instansordningsprincipen och i att tyngdpunkten i processen inte ska ligga i högsta instans, vilket därmed underlättar för HFD att fullgöra sin prejudikatbildande funktion. Preklusionsregeln är endast tillämplig i HFD. Trots regelns ordalydelse, har den i praxis ansetts tillämplig även beträffande vad motpart – och således inte endast klagande – åberopar först i HFD –”.

¹⁷⁹ Aer 2008, s. 767 on HLL:n osalta todennut, että hallintoprosessissa todisteita ja muuta selvitystä voidaan esittää aina siihen asti, kunnes asia ratkaistaan. Ks. tästä myös Myrsky – Rabinä 2015, s. 539.

¹⁸⁰ Näin HLL 33 §:n osalta Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 246.

¹⁸¹ Ks. Aer 2009, s. 763.

¹⁸² Näin Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 269 HLL 27 §:n ja vuoden 1995 kuntalain (365/1995) 90.2 §:n erityissäännöksen osalta.

olisi alemmassa asteessa ratkaistu. Tällainen selvitys voi olla oikeudenkäynnin osapuolten oma-aloitteisesti esittämää, tai se voi olla hallintotuomioistuimen selvittämisvelvollisuuden perusteella saatua. Hallintotuomioistuimen mahdollisuudesta palauttaa valitusasia hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi säädetään HOL 81.1 §:n 3 kohdassa.

Asian palauttaminen on omiaan aiheuttamaan käsittelyn viivästymistä ja ylimääräisiä kustannuksia. Palauttaminen voi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista, jos selvitys olisi voinut vaikuttaa hallintopäätöksen lopputulokseen tai viranomaisen ei ole aiemmin puuttuneen selvityksen vuoksi voinut ottaa kantaa merkityksellisiin tosiseikkoihin. Erityisesti silloin, kun vastakkain on yksityisiä intressejä, asian palauttamisella turvataan mahdollisuutta puolustautumiseen ja myöhempään muutoksenhakuun. Harkinta asian palauttamisen ja suoraan ratkaisemisen, joka on poikkeus pääsäännöstä, välillä joudutaan tekemään tapauskohtaisesti.¹⁸³ Palauttamisen yleisyys vaihtelee asiaryhmäkohtaisesti.¹⁸⁴ Asian suoraa ratkaisemista tuomio-

¹⁸³ Ks. esim. ulkomaalaisasioista KHO 2019:20: Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ratkaistavana, oliko hallinto-oikeus voinut arvioida täydennetyt maatiedon vaikutuksen palauttamatta asiaa Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallinto-oikeus oli ottanut huomioon täsmällisen ja ajankohtaisen maatiedon vaikutuksen valituksenalaisen päätöksen lopputulokseen, kuten sen oli pitänytkin. Valittaja oli myös saanut vastineessaan hallinto-oikeudelle esittää oman käsityksensä Maahanmuuttoviraston lausunnosta sekä esittää myös uutta maatietoutta. Valitus hylättiin. Ks. myös muuna päätöksenä julkaistu ratkaisu KHO 22.9.2021/H3243, jossa asia palautettiin Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi lausumalla muun ohella seuraavaa: ”Asiassa on ilmennyt, että turvallisuustilanne muutoksenhakijan kotialueella Diyalan läänissä sijaitsevassa Khanaqinin piirikunnassa on heikentynyt selvästi verrattuna siihen ajankohtaan, kun Maahanmuuttovirasto ja sittemmin hallinto-oikeus ovat ratkaisseet asian.” – ”Muutoksenhakijan riski joutua aseellisesta konfliktista johtuvan erottelemattoman väkivallan kohteeksi joko kotialueellaan tai matkareitillä kotialueelleen on korostunut. Edellä mainituilla perusteilla muutoksenhakijaa ei voida palauttaa Diyalan läänissä sijaitsevaan Khanaqiniin. Asian käsittelyn tässä vaiheessa ei ole perusteltua ottaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ensi asteena tarkasteltavaksi, onko muutoksenhakijalla mahdollisuus ulkomaalaislain 88 e §:ssä tarkoitettuun sisäiseen pakoon.”

¹⁸⁴ Asian palauttamisesta uuden selvityksen perusteella ks. Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 95, 209; Haapaniemi 2001, s. 503; Vihervuori 2004, s. 498; Aer 2009, s. 768. Ulkomaalaisasioissa asian palauttamiseen viranomaiselle on omiaan johtamaan esimerkiksi hallinto-oikeudessa esitetty uusi turvapaikkaperuste. Uusi turvapaikkaperuste on ollut esillä esimerkiksi ratkaisuihin KHO 2019:93 (pelko sukuelinten silpomisesta), KHO 2018:81 (kristinuskoon kääntymisen) ja KHO 2017:148 (seksuaalinen suuntautuminen). Palautusten määrät ovat tässä asiaryhmässä merkittäviä, ja selvästi yleisin palautuksen syy on uusi selvitys. Vuonna 2017 viranomaisen kansainvälistä suojelua koskevista ratkaisuksista valitettiin ensi asteen hallinto-oikeuksiin yhteensä 8854 kertaa. Samana vuonna asioita palautettiin viranomaiselle pelkästään uuden selvityksen perusteella 1639 kertaa. Vuonna 2018 vastaavat luvut olivat 6821 ja 873. Jatkomuutoksenhaun osalta vastaavat luvut vuodelta 2017 olivat 606 ja 282 sekä seuraavalta vuodelta 540 ja 260. Ks. Sisäministeriön selvitys 2019, s. 13–14. Runas vuosikymmen sitten Jääskinen 2008, s. 229–230 totesi, että korkeimman hallinto-oikeuden

istuimessa voi hankaloittaa se, että tuomioistuimella voi olla vähemmän asian vaatimaa substanssiosaamista kuin hallintoviranomaisella.¹⁸⁵ Uusi selvitys voi myös johtaa tarpeeseen tehdä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, johon hallintotuomioistuimella ei ole toimivaltaa, koska valituksen saa tehdä vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen (HOL 13.1 §).

3.6 Lisäaineiston esittämisen rajoittaminen

Uutena säännöksenä HOL:iin otettu 46 § antaa hallintotuomioistuimelle mahdollisuuden rajoittaa lisäaineiston esittämistä asettamalla sen esittämiseksi määräajan siinä vaiheessa tai sen jälkeen, kun hallintotuomioistuin on katsonut asian tulleen selvitettyksi. Vastaava säännös oli otettu aikaisemmin vuonna 2016 ulkomaalaislakiin. HOL 46 §:n otsikko on ”Selvityksen rajoittaminen”, mutta itse säännöksessä käytetään selvityksen sijasta ilmaisua ”lisäaineisto”. Säännös on sanamuodoltaan seuraava: ”Kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitettyksi, se voi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.”

Sinänsä on hyvinkin mahdollista, että aloite lisäaineiston esittämisen rajoittamista koskevan määräajan asettamisesta tulee joltakin oikeudenkäynnin osapuolista erityisesti, kun vastakkain on myös yksityisiä intressejä, koska määräajan tarkoituksena on säännöksen esitöiden mukaan turvata oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn. Säännöksen esitöissä on myös tuotu esiin, että hallintotuomioistuimella ei ollut HLL:n aikana käytössään tehokkaita keinoja tarvittaessa rajoittaa lisäselvityksen esittämistä.¹⁸⁶ Todettua kannanottoa ei nähdäkseni ole lainvalmistelun kuluessa annetut lau-

palautusratkaisut viranomaiselle olivat suhteellisesti yleisimpiä immateriaalioikeudellisissa asioissa. Jääskisen esittämin tavoin hakijoille oli ja on nykyäänkin tärkeää, että hakemus johdetaan rekisteröintipäätökseen vaikka haettua kapeammalla suojajaperillä, koska muutoin hakija menettää kysymyksessä olevaan hakemukseen liittyvän etuoikeuspäivän sekä patenttien ja hyödyllisyysmallien kyseessä ollessa lisäksi myös rekisteröinnin edellytyksenä olevan keksinnön uutuuden. Toisaalta patenttia ja hyödyllisyysmallioikeutta vastustavat asianosaiset pyrkivät löytämään uusia esteasiakirjoja, jotka asettavat kyseenalaiseksi keksinnön uutuuden tai keksinnöllisyyden. Näin ollen asia joutuu tuomioistuimessa usein uuteen tilaan, mikä edellyttää asian palauttamista Patentti- ja rekisterihallitukselle.

¹⁸⁵ Ks. Jukarainen 2013, s. 28, joka kylläkin käsittelee tilannetta, jossa valituksenalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuuden vuoksi hallintotuomioistuin joutuu selvittämään asiaa materiaalisesti, vaikka se tehtävä olisi kuulunut jo hallintoviranomaiselle.

¹⁸⁶ HE 29/2018 vp, s. 112.

sunnot ja muutoin säännöksen esitöissä lausuttu huomioon ottaen edellytyksiä ymmärtää niin, että tehokkaita keinoja olisi käytössä uudenkaan lain myötä.¹⁸⁷ Lisäksi säännöksen soveltamisala on erityisesti vaatimusten ja väitteiden suhteen ongelmallinen. HOL 46 §:ää sovellettaessa on syytä kiinnittää huomiota paitsi sen esitöissä todettuun myös siihen, että varsinaisessa preklusiossa, sellaisena kuin se liittyy yleiseen lainkäyttöön, on kysymys vakavasta oikeusseuraamuksesta, jonka edellytyksistä on säädetävä lailla.¹⁸⁸

HOL 46 §:n esitöiden mukaan uuden selvityksen vastaanottaminen ja kuulemismenettely saattavat viivästyttää tarpeettomasti asian käsittelyä ja toisinaan uusi selvitys saattaa johtaa tarpeettomaan kuulemiskiarteeseen. Säännöksen määräaika ei voi olla täysin ehdoton, koska asioiden indispositiivinen luonne edellyttää kaiken relevantin selvityksen huomioon ottamista. Tuomioistuimen on siis joka tapauksessa tutustuttava sille ennen asian ratkaisemista esitettyyn selvitykseen. Jos on ilmeistä, että esitettyyn

¹⁸⁷ Ennen vuoden 2018 lopullista hallituksen esitystä HOL:ksi (HE 29/2018 vp) siitä oli tehty esitysluonnos, josta oikeusministeriö oli pyytänyt lausunnot 110 taholta, ja sen oli antanut 65 tahoja. Lausunnoista tehtiin tiivistelmä, joka julkaistiin. Lausunnotiivistelmän mukaan selvityksen rajoittamista koskevaa sääntelyä vastusti kaksi tahoja, jotka olivat Maaseutuvirasto ja Suomen luonnonsuojeluliitto. Ks. OM 48/2017, s. 84. Lausunnotiivistelmästä myös ilmenee Suomen tuomariliitto ry:n näkemyksenä (s. 89) olleen, että säännöksen ei koeta tuovan merkittävää helpotusta nykytilanteeseen, koska hallinto-oikeuden on joka tapauksessa perehdyttävä toimitettuun aineistoon ja arvioitava sen merkitys päätöksenteossa. Lausunnotiivistelmän mukaan vakuutus-oikeuden, jonka tilannetta oli jo tuossa vaiheessa helpotettu erityissääntelyllä (nykyisen oikeudenkäynnistä vakuutus-oikeudessa annetun lain 17 §), todettiin (s. 89–90) esittäneen seuraavaa: ”*Vakuutus-oikeudella* on lausuntonsa mukaan runsaasti kokemusta muutoksenhakijoista, jotka jatkuvasti, monet jopa päivittäin, lähettävät asiassaan sähköpostia sekä niihin liitettyjä tiedostoja. Tällainen toiminta hidastaa käsittelyä, vaikka asiat olisivat käytettävissä olevan oikeudenkäyntiaineiston perusteella jo valmiita ratkaistaviksi. Rajoituksia selvityksen toimittamiselle on jo nykyisenkin lain voimassa ollessa jouduttu toisinaan asettamaan prosessinjohtollisilla perusteilla, mutta säännös selvityksen toimittamisen rajoittamisesta on hyvä saada myös lakiin. Tämän vuoksi vakuutus-oikeus kannattaa ehdotusta, vaikka se ei sellaisenaan ratkaisekaan jatkuvaa lisäselvitysten toimittamiseen liittyvää perusongelmaa, vaan ainoastaan antaa keinon rajata sitä. Perusongelma on kuitenkin vaikea kokonaan ratkaista, kun edelleen pidettäneen kiinni siitä, että lisäselvityksen toimittaminen valitusprosessin aikana on mahdollista.” Vakuutus-oikeuden lausunnon edellä mainitun viimeisen virkkeen toteamus *kun edelleen pidettäneen kiinni* oli vaihtunut vakuutus-oikeuden 4.1.2019 päivytyssä lausunnossa eduskunnan lakivaliokunnalle dnro: VakO 1398/00.08/2018 (s. 3) muotoon *kun sinänsä perustellusti edelleen pidetään kiinni*.

¹⁸⁸ Koulu 2015, s. 148. Vaitoja 2016, s. 78–79 on viitannut preklusion osalta legaliteetti-vaatimukseen ja tulkintaohjeeseen, jonka mukaan säännöksiä ei tulisi tulkita laventavasti. Ks. vastaavasti esim. Välimäki 2016, s. 298. Lappalainen 1994, s. 111–112 on todennut, että koska preklusio on varsin voimakas ase, lainsäätäjät on joutunut punnitsemaan huolellisesti niitä tilanteita, joissa tätä sanktiota on aiheellista käyttää. Ensinnäkin on katsottu, että ali-oikeustasolla preklusio on otettavissa käyttöön vain dispositiivisissa riita-asioissa. Sen sijaan indispositiivisissa asioissa totuuspyrkimystä ei ole ”vaarannettu” preklusiosäännöksiin.

asiakirjaan sisältyy täysin uutta ja asian ratkaisuun olennaisesti vaikuttavaa selvitystä, tuomioistuimen tulee ottaa se huomioon myös määräajan jälkeen, jos asiaa ei ole vielä ratkaistu. Tällaisesta selvityksestä on myös kuultava oikeudenkäynnin osapuolia. Sen sijaan, jos tuomioistuin jättää selvityksen huomioon ottamatta, tulee päätöksen perusteluista ilmetä määräajan asettaminen ja se, että määräajan jälkeen on saapunut selvitystä, jota ei ole otettu huomioon asiaa ratkaistaessa.¹⁸⁹

Nähdäkseni lisäaineisto, riippumatta kyseisen käsitteen tulkinnallisesta laaja-alaisuudesta, jota käsitellään jäljempänä, olisi otettava huomioon varsin matalalla kynnyksellä ainakin, mikäli se näyttäisi vaikuttavan asian lopputulokseen. Varmuutta tällaisesta vaikutuksesta ei kuitenkaan tässä vaiheessa prosessia ole syytä edellyttää. Erityisen pidättyväinen yksityisen asianosaisen esittämän lisäaineiston rajoittamisessa tulee olla silloin, kun asiassa on kysymys rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määrittämisestä.¹⁹⁰

Esitöissä todettu viittaa siihen, että rajoituksen kohteeksi joutuvan lisäaineiston johdosta ei tarvitsisi kuulla muita oikeudenkäynnin osapuolia ja ettei tällaista selvitystä tarvitsisi antaa niille edes tiedoksi. Säännöksen tarkoitus huomioon ottaen tällainen poikkeama kontradiktorisuuden vaatimuksesta lienee hyväksyttävissä, koska pelkkä rajoituksen kohteeksi joutuvan lisäaineiston tiedoksiantokin muille osapuolille voi johtaa oma-aloitteiseen lausumiseen ja siten oikeudenkäynnin pitkittymiseen entisestään.¹⁹¹

¹⁸⁹ Ks. HE 29/2018 vp, s. 45, 53, 112. Suomen luonnonsuojeluliitto totesi hallituksen esityksen luonnoksen johdosta antamassaan lausunnossa, että vaikka ehdotus on prosessinäköulmasta osin perusteltu, se on ympäristönäköulmasta ongelmallinen. Esimerkiksi päätöksentekoon liittyvät luonto- ja ympäristöselvitykset vaativat päivittämistä, ja toisinaan niitä ei voi tehdä kuin tiettyyn vuodenaikaan. Ks. OM 48/2017, s. 89.

¹⁹⁰ Veroasioiden osalta ks. Kellas – Vuokila 2019, s. 338–339, joiden mukaan puheena olevan säännöksen soveltamisen tulee olla erityisen varovaista silloin, kun asiaan liittyy veronkorotuksen määrääminen, koska veronkorotusta pidetään vakiintuneesti sellaisena hallinnollisena sanktiona, johon soveltuvat rikosprosessia koskevat periaatteet.

¹⁹¹ Vrt. HOL 39.2 §:n esityöt (HE 29/2018 vp, s. 105), joiden mukaan aineisto, joka jätetään ratkaisuharkinnassa kokonaan ottamatta huomioon asiaan selvästi kuulumattomana, tulee kuitenkin pääsääntöisesti antaa oikeudenkäynnin osapuolille tiedoksi. Ks. tästä myös PeVL 50/2018 vp, s. 8–9, jossa on todettu, että tuomioistuin voi poiketa kuulemisveloitteesta vain hyvin poikkeuksellisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti korostettu sitä, että asianosaisille on varattava tilaisuus tutustua kaikkeen oikeudenkäyntiaineistoon ja annettava mahdollisuus kommentoida sitä. Kuulemisveloitteen ja aineiston tiedoksi antamisen suhteesta on HOL:n esitöissä (HE 29/2018 vp, s. 111) todettu puolestaan seuraavaa: ”Kuuleminen ei tarkoita samaa kuin aineiston antaminen tiedoksi. Oikeudenkäyntiaineisto on asianmukaista antaa tiedoksi jokaiselle oikeudenkäynnin osapuolelle, myös asianosaisen myötäpuolelle ja valituksen kohteena olevan päätöksen tehneelle viranomaiselle, vaikka näitä tahoja ei aineiston johdosta nimenomaisesti kuultaisikaan. Osapuoli voi tarvittaessa lausua aineistosta oma-aloitteisesti ilman

Päätökseen tehtävän kirjauksen perusteella muut oikeudenkäynnin osapuolet tulevat jälkikäteen tietoiseksi rajoituksen kohteeksi joutuneen lisäaineiston esittämisestä.¹⁹²

HOL 46 §:n otsikossa puhutaan siis ”selvityksestä”, mutta pykälä koskee sen sanamuodon mukaan ”lisäaineistoa”. Käsitteen aineisto voi sinänsä katsoa kattavan kaiken oikeudenkäyntimateriaalin, johon käsittelyä johdettaessa tai ratkaisua tehtäessä on kiinnitettävä huomiota.¹⁹³ Joka tapauksessa on tulkinnanvaraista, ulottuuko tämän pykälän soveltamisala kuitenkin kaikenlaiseen kirjelmöintiin sen sisällön prosessuaalisesta luonteesta riippumatta ja siten pääasiavaatimuksiin ja niiden perusteluihin (oikeustoiseikkoihin) vai ainoastaan todistustoiseikkoihin (todisteluun eli näyttöön). Epäselvää myös on, ulottuuko HOL 46 §:n soveltamisala erilaisiin prosessuaalisiin vaatimuksiin, mukaan lukien HOL 41.3 §:n mukaisiin sivuvaatimuksiin, joiden esittämisen takaraja on vasta oikeudenkäynnin päättyminen, ja oikeudenkäyntiväitteisiin, kuten väitteeseen tuomarinteellisuudesta, vai joudutaanko tällaisten prosessitoimien johdosta kuitenkin tekemään niitä koskevat nimenomaiset ratkaisut.

HOL 46 §:n ensimmäisen virkkeen monikkomuodon ”oikeudenkäynnin osapuolten” perusteella on syytä kysyä, voiko määräajan asettaa vain osal-

tuomioistuimen pyyntöäkin, mikäli katsoo siihen olevan aihetta.” Kuulemisvelvoitteesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella ks. esim. Pellonpää – Gullans – Pölonen – Tapanila 2018, s. 616–621.

¹⁹² Turun hallinto-oikeuden 8.1.2018 (ilmeisesti 8.1.2019) päivätyssä lausunnossa eduskunnan lakivaliokunnalle H00090/18 kiinnitettiin huomiota siihen, että erässä tilanteissa lisäselvityksen saapumista koskevan tiedon kirjaaminen päätökseen viivästyttäisi jo tehdyn päätöksen antamista. Tähän oikeusministeriön 23.1.2019 päivätyssä lausunnossa eduskunnan lakivaliokunnalle vastattiin (s. 28) seuraavasti: ”Tieto määräajan asettamisesta ja sen jälkeen saapuneesta selvityksestä sekä tällaisen selvityksen jättämisestä huomioon ottamatta olisi kirjattava päätökseen informaatioksi oikeudenkäynnin osapuolille. Tiedot on tarkoituksenmukaista kirjata myös siitä syystä, ettei synny epäselvyyttä, onko selvitys tullut perille tuomioistuimeen. Kysymys on lyhyestä kirjauksesta, joka ei kuormita tuomioistuinta huomattavasti tai oleellisesti hidasta ratkaisun antamista. Selvityksen jättämistä huomioon ottamatta ei tarvitse perustella.”

¹⁹³ Aer 2008, s. 772 on todennut, että oikeudenkäyntiaineistoon luetaan valituksenalaisen päätöksen lisäksi asiassa esitetyt vaatimukset ja niiden perusteet, todisteet ja muut selvitykset sekä oikeusohjeet. Ks. myös lähinnä yleisen lainkäytön näkökulmasta Virolainen 1988, s. 53, joka on todennut, että laajassa mielessä oikeudenkäyntiaineistolla tarkoitetaan kaikkea sitä materiaalia, joko asianosaisten esittämää tai tuomioistuimen itse hankkimaa, johon käsittelyä johdettaessa tai ratkaisua tehtäessä on kiinnitettävä huomiota. Sanottuun aineistoon kuuluvat siten asianosaisten vaatimukset, tosiseikat, todisteet eli todistuskeinot, kokemussäännöt ja oikeusohjeet. Ks. myös Virolainen – Vuorenää 2021, s. 108, joiden mukaan suppeassa merkityksessä oikeudenkäynti- tai prosessiaineistolla tarkoitetaan sitä aineistoa, johon asiassa annettava ratkaisu saadaan perustaa.

le tai yhdelle oikeudenkäynnin osapuolista.¹⁹⁴ Säännöksen tarkoituksena ilmeisestikin on, että näin voidaan menetellä.¹⁹⁵

HOL 46 §:ssä ei ole kysymys varsinaisesta preklusiosääntelystä.¹⁹⁶ Tällä säännöksellä pikemminkin rajoitetaan tarpeettoman aineiston – sekä alkuperäisesti tarpeettoman että prosessin kuluessa sellaiseksi muuttuneen – esittämistä, mutta vasta erikseen asetetun määräajan jälkeen. Säännöksen soveltamisala suhteessa HOL 39.2 §:iin, jonka mukaan tuomioistuin voi jättää huomioon ottamatta sellaisen aineiston, joka selvästi ei kuulu käsiteltävään asiaan, on osin päällekkäinen, koska toimitettu lisäaineisto voi täyttää kummankin säännöksen tunnusmerkistön.¹⁹⁷ HOL 46 §:n soveltamisen käytännöllisenä erona suhteessa HOL 39.2 §:iin vaikuttaisi olevan se, että HOL 46 §:n perusteella huomioon ottamatta jäävää lisäaineistoa ei tarvitse antaa muille oikeudenkäynnin osapuolille edes tiedoksi. Tämä turvaa osin säännöksen pyrkimystä ratkaista ratkaisukypsä asia viivytyksettömästi, mutta se ei poista sitä viivytystä, joka aiheutuu lisäaineistoon tutustumisesta ja sen mahdollisesti sisältämän erityyppisen prosessiaineksen analysoinnista tuomioistuimessa.

HOL 46 §:stä ei ilmene, että alemmassa oikeusasteessa rajoituksen kohteeksi joutunutta lisäaineistoa ei voisi esittää ylemmässä oikeusasteessa. Säännös ei siis ota huomioon oikeusastejärjestyksen periaatetta. Säännöksen esityöt eivät myöskään viittaa tällaiseen tarkoitukseen. Selvää on, että HOL 46 § on erikseen sovellettavissa ylemmässä oikeusasteessa.

Kuten professori Mäenpää toi esiin eduskunnan lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa ulkomaalaislain 197 a §:n säätämisen yhteydessä, puheena olevan kaltainen sääntely ei tuo olennaista lisää siihen, miten

¹⁹⁴ Vrt. niin ikään kehotustyyppinen OK 5:22, jossa on käytetty yksikkömuotoa ”kehottaa asianosaista täyttämään määräajassa”.

¹⁹⁵ Aineellinen ja muodollinen prosessinjohto on tuomarinvollisuus. Aineellinen prosessinjohto voi vaarantaa tuomarinvollisuuden vain poikkeuksellisesti, jos tuomari osoittaa selvästi suosivansa toista osapuolta. Tuomarinvollisuudesta prosessinjohtoon kannalta ks. Tapanila 2007, s. 240–244, 324–328. Vaikka HOL 46 §:n mukaisen määräajan asettaminen vain yhdelle tai joillekin oikeudenkäynnin osapuolista on säännöksen sanamuodon näkökulmasta ongelmallista, tällaisen uhan asettaminen ei kuitenkaan lähtökohtaisesti saata merkitä tuomarinvollisuuden tai kokoonpanon puolueellisuutta.

¹⁹⁶ Ks. Koivuluoma – Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2020, s. 186, jossa on todettu, että HOL 46 § ei ole erityisesti siviiliprosessiin omaksuttu preklusiosäännös todisteiden esittämisen ajallisesta rajoittamisesta prosessin aikana ja että asianosaisella voi olla perusteltu syy olla noudattamatta määräaika. Tällöin puhutaan laillisesta esteestä (HOL 53 §).

¹⁹⁷ Mäenpää 2019, s. 306 on todennut, että HOL 39.2 §:ssa tarkoitettua asiaan kuulumatonta aineistoa voi olla esimerkiksi selvitys, joka koskee täysin toisenlaista asiaa tai mahdollisia virheitä viranomaisen muissa menettelyissä, jotka eivät liity valituksen kohteena olevaan asiaan.

prosessinjohdollisesti on voitu toimia aiemminkin.¹⁹⁸ Ainoilta eroilta vai-
kuttaa ensinnäkin se, että aiemmin tuomioistuimella ei ollut laillisia edel-
lytyksiä todeta, että määräajan jälkeistä lisäaineistoa ei otettaisi huomioon,
ja toiseksi se, että HOL 46 §:n mukaisen rajoituksen kohteeksi joutunutta
lisäaineistoa ei välttämättä tarvitse antaa muille oikeudenkäynnin osapuol-
lille edes tiedoksi. Tosin jos lisäkirjelmä sisältää HOL 46 §:n soveltamis-
alan ulkopuolelle jäävää prosessiainesta, tällöin kuulemisen tarvetta joudu-
taan arvioimaan niin sanotusti normaalissa järjestyksessä.

3.7 Oikeudenkäyntikuluvastuu

HOL:ssa ei ole varsinaisia preklusiosäännöksiä. Niiden puute mahdollis-
taa oikeudenkäynnin osapuolille varsin vaivattoman keinon pitkittää oi-
keudenkäyntiä ja saada aikaan jopa palautusratkaisu. Tällainen asiantila
saattaa olla myös viranomaisen intressissä. Oikeudenkäynnin pitkittämi-
sestä johtuva prosessisanktio on HOL 96 §:n mukainen oikeudenkäyntiku-
lujen erityinen korvausvelvollisuus. Kuitenkaan, kyseisen pykälän esitöi-
den mukaan, pykälän tarkoituksena ei ole kannustaa osapuolia esittämään
varmuuden vuoksi tarpeettoman laajaa selvitystä prosessin aikaisemmassa
vaiheessa.¹⁹⁹ Indispositiivisessa asiassa on sinänsä hyvinkin mahdollista,
että tarpeellinenkin selvitys päädytään hankkimaan tai jo hankittu tarpeel-
linen selvitys esittämään vasta ensi asteen oikeudenkäynnin loppuvaihees-
sa tai jatkomuutoksenhaussa. Myös viranomaisen toiminnassa saattaa olla
tällaisia piirteitä, vaikka sen suoranaisena tarkoituksena ei välttämättä oli-
sikaan aiheuttaa haittaa oikeudenkäynnin toiselle osapuolelle.

HOL 96.1 §:n mukaan riippumatta siitä, kuinka oikeudenkäyntikulut
muutoin on korvattava, oikeudenkäynnin osapuoli voidaan velvoittaa kor-
vaamaan toiselle osapuolelle ne kulut, jotka ovat aiheutuneet siitä, että
osapuoli on tahallisesti tai huolimattomuudesta ilmeisen tarpeettomasti
pitkittänyt oikeudenkäyntiä. Säännöksen esitöistä on todettu, että HOL
95.3 § ei ole esteenä sille, että yksityinen määrätään suorittamaan korvaus-
ta julkiselle asianosaiselle.²⁰⁰ HOL 96.1 §:n sanamuodon ja säännöksen
tarkoituksen perusteella on ilmeisesti kuitenkin niin, että yksityinen voi-
daan määrätä suorittamaan korvausta kyseisen säännöksen perusteella jul-

¹⁹⁸ Professori Olli Mäenpään 27.4.2016 päivätty lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle,
s. 3 (Mäenpää, Olli).

¹⁹⁹ HE 29/2018 vp, s. 170.

²⁰⁰ HE 29/2018 vp, s. 170.

kiselle oikeudenkäynnin osapuolelle, vaikka viimeksi mainittu ei olisi asianosainen.

HOL 96.2 §:n mukaan tarpeettomana pitkittämisenä voidaan pitää uuden selvityksen tai vaatimuksen esittämistä myöhemmin kuin se olisi ollut esitettävissä, jollei tähän ole painavaa syytä (kohta 1), sellaisen väitteen esittämistä, jonka oikeudenkäynnin osapuoli tietää perusteettomaksi (kohta 2), jäämistä pois suullisesta tai muusta käsittelystä ilman laillista estettä (kohta 3) ja muuta vastaavaa oikeudenkäyntiin liittyvää menettelyä (kohta 4).

Oikeudenkäynnin pitkittämisestä aiheutuva kulukorvausvastuu voi tulla kysymykseen vain, jos oikeudenkäynti on pitkittynyt tarpeettomasti osapuolen menettelyn johdosta ja jos oikeudenkäynnin pitkittämisestä on aiheutunut toiselle osapuolelle todellisia kuluja eli lisäkustannuksia. Lisäksi velvoitettavan vastapuolen lienee täytynyt HOL 98.1 §:n mukaisesti vaatia kulujaan korvattaviksi, jotta korvauskysymys olisi ylipäättään oikeudenkäynnin kohteena. Oikeudenkäynnin pitkittämisestä aiheutuva kulukorvausvastuu edellyttää myös sitä, että oikeudenkäyntiä on pitkitetty tahallisesti tai huolimattomuudesta eli tuottamuksesta, joten kaikkienensa tämän korvausvastuun määräämisen kynnys on siis varsin korkea.²⁰¹

Niin sanotusta asiamiehen kulukorvausvastuusta säädetään HOL 96.3 §:ssa, jonka mukaan oikeudenkäynnin osapuolen edustaja, asiamies tai avustaja voidaan velvoittaa yhteisvastuullisesti osapuolen kanssa korvaamaan 1 momentissa säädettyt kulut, jos pitkittyminen on aiheutunut hänen tahallisuudestaan tai huolimattomuudestaan.²⁰² Lakia valmisteltaessa esitettiin myös sen suuntaisia näkemyksiä, että joissakin tilanteissa voisi olla kohtuullista määrätä vain osapuolen edustaja, asiamies tai avustaja yksin korvausvelvolliseksi toimenpiteistään, mutta lainvalmistelusta vastannut oikeusministeriö torjui tällaisen aloitteen.²⁰³ Tiukan yhteisvastuulli-

²⁰¹ HLL 75.1 §:iin perustuneesta OK 21:5:n soveltamisesta ks. Hallberg – Ignatius – Kaninen 1997, s. 446–447. Ratkaisussa KHO 2019:63 (julkinen hankinta) ei ollut tarvetta mennä niin pitkälle, että olisi jouduttu lausumaan OK 21:5:n soveltamisesta. Pääasiaratkaisun ongelmallisuus ja OK 21:6:n soveltamisesta lausuttu viittaavat kuitenkin siihen, ettei asiassa ollut kysymys OK 21:5:n vastaisesta menettelystä. Ratkaisussa KHO 2018:146 (eritysalojen julkinen hankinta) korkein hallinto-oikeus lausui markkinaoikeudessa syntyneiden oikeudenkäyntikulujen osalta muun ohella, että saadun selvityksen perusteella asia on ollut vielä markkinaoikeuskäsittelyn aikana siinä määrin tulkinnanvarainen, ettei valittajan voida katsoa esittäneen markkinaoikeuskäsittelyn aikana OK 21:5:ssä tarkoitetulla tavoin aiheetonta väitettä tai muutoin pitkittäneen oikeudenkäyntiä tahallisesti.

²⁰² Säännöksen esitöiden (HE 29/2018 vp, s. 171) mukaan siinä ei säädetä mahdollisen korvausvastuun jakautumisesta viranomaisen edustajana toimineen virkamiehen ja hänen työnantajansa kesken, vaan se määräytyy muun lainsäädännön perusteella.

²⁰³ Helsingin hallinto-oikeuden 7.1.2019 päivätysssä lausunnossa eduskunnan lakivaliokunnalle H 00627/18 ehdotettiin (s. 5) vielä harkittavaksi mahdollisuutta säätää myös siitä, että osapuolen edustaja, asiamies tai avustaja voidaan velvoittaa korvaamaan kulut yksin. Yh-

suuden ongelmia on nostettu esiin myös yleisen lainkäytön osalta. Tällaiset yhteisvastuullisuusongelmat eivät kuitenkaan ole liittyneet viivytelyyn oikeudenkäyntiaineiston esittämisessä.²⁰⁴

HOL 96.3 §:n esitöissä on todettu, että säännös vastaa pääosin OK 21:6:ää, johon aiemmin viitattiin HLL 75.1 §:ssa,²⁰⁵ ja että tuomioistuimien määrätä yhteisvastuullisesta korvausvelvollisuudesta oma-aloitteisesti.²⁰⁶ Korvausvelvollisuuden määrääminen kuitenkin edellyttäne, että päämiehen vastapuoli on vaatinut kulujaan korvattaviksi. Lisäksi HOL 98.2 §:n mukaan ennen korvausvelvollisuuden määräämistä velvoitettavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Säännöksen esitöiden mukaan

teisvastuullinen korvausvelvollisuus voi johtaa osapuolten kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen, mikäli pitkittyminen on aiheutunut selvästi tai yksinomaan edustajan, asiamiehen tai avustajan tahallisuudesta tai törkeästä huolimattomuudesta. Lisäksi esitetystä pykälästä ei käy ilmi, voiko tuomioistuimien määrätä vaaditut oikeudenkäyntikulut vastapuolen lisäksi hänen asiamiehensä korvattaviksi viran puolesta vai tuleeko oikeudenkäynnin osapuolen esittää tätä koskeva vaatimus ottaen huomioon myös 98 §:ssä ehdotettu. Tähän oikeusministeriön 23.1.2019 päivätyssä lausunnossa eduskunnan lakivaliokunnalle vastattiin (s. 55) seuraavasti: ”Ehdotus vastaisi sisällöltään oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 6 §:n säännöstä, jonka mukaan asianosaisen edustaja, asiamies tai avustaja, joka 4 tai 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla tahallisesti tai huolimattomuudesta on aiheuttanut toiselle asianosaiselle tässä luvussa tarkoitettuja oikeudenkäyntikuluja, voidaan velvoittaa, sen jälkeen kun hänelle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi, yhteisvastuullisesti asianosaisen kanssa korvaamaan kyseiset kulut.”

²⁰⁴ Siviiliprosessin osalta Tapanila 2021, s. 540, alaviite 57 on todennut, että oikeudenkäyntiavustajan kuluvastuu voinee poikkeuksellisesti tulla kysymyksen myös niin, että päämies ei joudu menettelyn vuoksi korvausvastuuseen. Tällainen tilanne voi olla käsillä esimerkiksi, jos päämies ei ole voinut mitenkään vaikuttaa avustajan laiminlyöntiin, esimerkiksi istunnosta pois jäämiseen. Vastaavasti rikosprosessin osalta ks. Tapanila 2019, s. 122–124, joka on myös todennut (s. 124), että avustajan ammattitaidolle ja -etiikalle sekä luotettavuudelle joudutaan antamaan entistä enemmän painoarvoa. On selvää, että laiminlyönteihin ja väärinkäytöksiin puuttumiseen sovellettavien keinojen on oltava tehokkaita ja niitä on tarvittaessa käytettävä.

²⁰⁵ HLL:n aikaisessa ratkaisussa KHO 2019:63 (julkinen hankinta) korkeimmassa hallinto-oikeudessa selityksen antanut hankintayksikkö lausui seuraavaa: ”Valittajan asiamies on velvoitettava yhteisvastuullisesti päämiehensä kanssa korvaamaan hankintayksikön oikeudenkäyntikulut. Asiamiehenä toimiva luvan saanut oikeudenkäyntiasiamies on perusteettomasti pitkittänyt muutoksenhakuprosessia perustamalla valituksen seikkoihin, joihin ei ollut vedottu jo markkinaoikeudessa. Lisäksi hän on osittain vedonnut seikkoihin, jotka eivät ole perustuneet hankintalakiin eivätkä vallitsevaan oikeuskäytäntöön. Asiamiehen olisi tullut tietää vaatimusten olevan pääosin vailla perustetta. Valitus on tehty, vaikka valittajalla ei ole asiassa oikeussuojan tarvetta.” Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja velvoitti valittajan korvaamaan hankintayksikön vaatimat oikeudenkäyntikulut 600 euroa viivästyskorkoineen. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valittajan asiamieheen kohdistetun oikeudenkäyntikulujen yhteisvastuullista korvaamista koskevan vaatimuksen viittaamalla vain ”asian laatuun”. Tällainen perustelu viitannee pääasian oikeudelliseen ongelmallisuuteen.

²⁰⁶ HE 29/2018 vp, s. 170–171.

asianosaisen kuuleminen on keskeinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteeri.²⁰⁷

HOL 96.3 §:n sanamuoto ”1 momentissa säädetyt kulut” vaikuttaisi viittaavan siihen, että osapuolen edustajalle, asiamiehelle tai avustajalle voitaisiin määrätä yhteisvastuullinen korvausvelvollisuus vain, mikäli päämiehen korvausvelvollisuus on perustettu saman pykälän 1 momenttiin.²⁰⁸

HOL 96 §:n soveltamistilanteet tulevat käytännössä todennäköisesti jäämään varsin vähäisiksi. Sinänsä oikeudenhoidollisten tarpeiden kehittymisen kannalta on kuitenkin syytä huomata, että julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostamisen ja nopeuttamisen eräänä keinona on valtiovarainministeriön asettaman selvityshenkilön 22.9.2021 päivätyssä raportissa viitattu mahdollisuuden soveltaa kyseistä pykälää.²⁰⁹

4 KUNNALLISVALITUKSEN ERITYINEN PREKLUSIIVISUUS

4.1 Kunnallisvalituksen erityispiirteet

Kunnallisvalitus on perusluonteeltaan laillisuusvalitus. Sen hallintovalituksesta poikkeaviksi erityispiirteiksi on esitetty muun muassa laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä hallintotuomioistuimen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisovalta. Mainittujen rajoitusten taustalla on kunnallisen itsehallinnon perustuslain tasoinen suoja, josta säädetään Suomen perustuslain (731/1999) 121.1–3 §:ssa.²¹⁰

Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmässä kunnallisvalitusta edeltävä pakollinen oikeussuojakeino on oikaisuvaatimus, jonka viranomaisen käsittelee hallinnollisessa menettelyssä. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle on rajattu ainoastaan kunnallisten ylimpien tai ainoiden toimielinten päätökset. Niistä valitetaan kunnallisvalituksella

²⁰⁷ HE 29/2018 vp, s. 173.

²⁰⁸ Vrt. OK 21:6:n muotoilu ”tässä luvussa tarkoitettuja oikeudenkäyntikuluja”.

²⁰⁹ Ks. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:47, s. 117–118.

²¹⁰ Ks. Harjula – Prättälä 2019, s. 915–917. Perusoikeusuudistukset vuosina 1995 ja 2000 eivät varsinaisesti muuttaneet kunnallisen itsehallinnon perusteita, vaan säännökset kirjoitettiin vastaamaan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä. Ks. Harjula – Prättälä 2019, s. 56–59 (tulkintalinjan kehitys) ja s. 84–85 (kunnan itsenäisyys suhteessa valtioon). Kuntien itsehallinnon perusteiden perustuslaillisista täsmennyksistä ks. Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 39–43.

suoraan hallinto-oikeuteen. Kuntalain 137.3 §:n perusteella valitusoikeus oikaisuvaatimus päätöksestä on lähtökohtaisesti vain sillä, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos oikaisuvaatimus päätöksen kohteena ollut päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, muutkin kunnallisvalituksen tekemiseen sinänsä oikeutetut voivat valittaa oikaisuvaatimus päätöksestä.

Tarkasteltaessa muutoksenhakuoikeuden laajuutta hallintovalituksen erottaa kunnallisvalituksesta se, että hallintovalituksen voi tehdä vain asianosainen, kun taas kunnallisvalituksen voi tehdä myös kunnan jäsen. Kuntalain 137.1 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*) sekä kunnan jäsen.²¹¹ Sen myötä, että kunnallisvalituksen voi tehdä myös kunnan jäsen, kunnallisvalituksen mukainen valitusoikeus on lukuisilla tahoilla, ja kunnallisvalitusta voidaan pitää kansalaisvalituksena (*actio popularis*). Tällaisen henkilöpiiriltään laajan muutoksenhakuoikeuden taustalla on ajatus kunnan veronmaksajien ja asukkaiden mahdollisuudesta saattaa kunnan asioita käsiteltäväksi tuomioistuimessa laillisuusvalvonnan tarkoituksessa. Kunnallisvalitusta voidaan pitää myös valtion valvontakeinona.²¹² Valitusoikeuden kahtiajaosta johtuen kirjallisuudessa on käytetty ilmaisuja *valvontavalitus* ja *asianosaisvalitus*.²¹³

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen välillä ei ole HOL 15.4 §:n kaltaisia vaatimuksia koskevia yhteyksiä. Siten esimerkiksi oikaisuvaatimuksessa tehty vaatimus kunnan toimielimen päätöksen osittaisesta kumoamisesta voidaan laajentaa valituksessa koskemaan kyseistä päätöstä kokonaisuudessaan.²¹⁴

Kunnallisvalituksen rajoitetut valitusperusteet on todettu kuntalain 135.2 §:ssa. Sen mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä (kohta 1), päätöksen tehnyt viranomaisena on ylittänyt toimivaltansa (kohta 2) tai päätös on muuten lain-

²¹¹ Ruotsin kunnallislain (Kommunallag, 2017:725) 13:1:n perusteella valitusoikeus on jokaisella kunnan tai vastaavan yhteisön jäsenellä, esim. pykälän 1 momentin mukaisesti ”varje medlem av en kommun eller en region”, ja kunnallisvalitus on siten 13 luvun otsikon mukaisesti ”laglighetsprövning”. Tähän järjestelmään ei siis kuulu oikeussuojan tarpeen arviointi.

²¹² Oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta yleisesti ks. Harjula – Prättälä 2019, s. 908–927.

²¹³ Ks. Sarvilinna 2021, s. 570–572, 580.

²¹⁴ Ks. HE 29/2018 vp, s. 86. Ks. myös Mäenpää 2019, s. 279; Harjula – Prättälä 2019, s. 919–920.

vastainen (kohta 3).²¹⁵ Näissä kohdissa on kysymys erikseen määritellyistä laillisuusperusteista,²¹⁶ siis oikeusperusteista.

Päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, eli kysymys on menettelyvirheestä, jos kuntalain tai muun lain, esimerkiksi hallintolain, menettelyä koskevia säännöksiä taikka hallintosäännön menettelyä koskevia määräyksiä ei ole noudatettu. Tyypillisiä valmisteluvaiheen virheitä ovat asianosaisen kuulemisen laiminlyönti ja esteellisen henkilön osallistuminen valmisteluun. Viranomainen on puolestaan ylittänyt toimivaltansa, kun päätös ei ole lainkaan kuulunut kunnan toimialaan tai päätösvalta kunnan sisäisesti päätöksen tehneelle viranomaiselle. Viranomaisen katsotaan menneen toimivaltaansa ulommaksi myös silloin, kun päätös on perustunut harkintavallan väärinkäyttöön. Muulla lainvastaisuudella tarkoitetaan aineellisten ja lähtökohtaisesti julkisoikeudellisten normien vastaisuutta. Tehokkaana valitusperusteena ei siten voi käyttää sitä, että päätös on yksityisoikeudellisten normien vastainen.²¹⁷

Kunnallisvalitusta koskeva rajoitettu tutkimisvalta viittaa siihen, että hallintotuomioistuin on lähtökohtaisesti sidottu valittajan esittämiin valituksen perusteluihin,²¹⁸ ja rajoitettu ratkaisulta puolestaan siihen, että kunnallisvalitus on kassatorinen oikeussuojakeino. Tällöin hallintotuomioistuin ei voi muuttaa valituksenalaista päätöstä vaan lainvastainen päätös voidaan ainoastaan kumota tai kumota ja palauttaa viranomaiselle. Hallintovalituksessa, joka on reformatorinen muutoksenhakukeino, tällaista rajoitusta ei ole, vaan hallintotuomioistuin voi tarvittaessa myös muuttaa valituksenalaista päätöstä. Käytännössä kunnallisvalituksessa asianosaisen oikeusturva saattaa kuitenkin edellyttää kassatorisuuden periaatteesta poikkeamista.²¹⁹

²¹⁵ Pesonen 1995, s. 1444–1445 on tuonut esiin, että jos kunnallisvalituksen valitusperusteista haluttaisiin säätää mahdollisimman yksinkertaisesti, riittäisi sen toteaminen, että muutosta saa hakea ainoastaan sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

²¹⁶ Ks. Mäenpää 2019, s. 266.

²¹⁷ Ks. Harjula – Prättälä 2019, s. 921–927; Sarvilinna 2021, s. 583–586. Ks. myös Mäenpää 2019, s. 265–266, jonka mukaan muu lainvastaisuus voi johtua esimerkiksi siitä, että kunnan viranomainen on käyttänyt harkintaansa hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti.

²¹⁸ Nenonen 2014, s. 404 on käyttänyt valittajan toiminnan näkökulmasta ilmaisua ”väittämissaakkaa vastaava velvollisuus”.

²¹⁹ Ratkaisussa KHO 2009:10 on todettu, että mikäli viranhaltijalla on lain mukaan oikeus saada vaatimansa palkka, kunnallisen itsehallinnon suojaaminen ja kunnallisvalituksen lähtökohtainen kassatorisuus ei ole esteenä sille, että hallinto-oikeus kumoaa kunnallisen viranomaisen päätöksen ja velvoittaa viranomaisen maksamaan viranhaltijalle lainmukaisen palkan.

4.2 Uusien perusteiden esittämistä koskeva rajoitus

Kuntalain 135.3 §:n mukaan valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.²²⁰ Kuntalain 135.3 §:ssa ei lausuta ainakaan nimenomaisesti mitään vaatimusten esittämisestä. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn perusteella saa käsityksen, että myös vaatimukset on esitettävä samassa ajassa, mutta esitykset eivät ole yhdensuuntaisia tai ainakaan selkeitä.²²¹ HOL:n esitöissä esitetty viittaa puolestaan siihen, että kuntalain 135.3 § ei koskisi vaatimuksia, koska niistä ei kyseisessä lainkohdassa säädetä.²²² Kuntalain 144 §:n mukaan kunnallisvalitukseen sovelletaan siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä, mitä HOL:ssa säädetään.²²³ Tästä on tehtävissä johtopäätös, että vaatimusten valitusajan päättymisen jälkeisen muuttamisen osalta kunnallisvalituksessa tulee sovellettavaksi kuntalain 144 §:n viittaussäännöksen perusteella HOL 41.1 §. Tätä käsitystä tukee se, että aikanaan vuonna 1996 kunnallisvalituksen uusien perusteiden esittämisestä säädetty rajoitussäännös säädettiin poikkeukseksi nimenomaan HLL 27.2 §:sta.²²⁴

²²⁰ Vastaavanlainen uusien perusteiden esittämistä rajoittava säännös on kirkkolaissa (1054/1993), jonka kirkollisvalitusta koskevan 24:4.4:n mukaan valittajan tulee esittää 2 tai 3 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä. Vastaavanlainen järjestely koskee myös hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 140 §:n mukaista aluevalitusta. Viimeksi mainitusta säännöksestä ks. HE 241/2020 vp, s. 643–644. Alueellisen itsehallinnon takeet eivät ole yhtä vahvat kuin kunnallisen itsehallinnon, vaan Suomen perustuslain 121.4 §:n perusteella tällaisesta itsehallinnosta ”säädetään lailla”. Ks. HE 241/2020 vp, s. 28–29.

²²¹ Ks. Harjula – Prättälä 2019, s. 917, jotka ovat todenneet, että ”[k]unnallisvalituksessa *valitusviranomaisen tutkimisvalta* ulottuu vain niihin vaatimuksiin ja perusteisiin, jotka valittaja on ensiasteen valituksessaan esittänyt.” Koivuluoma – Paso – Saukko – Tarukanen – Tolvanen 2020, s. 141 ovat puolestaan käsitellessään HOL 41.1 §:n mukaisia uusia vaatimuksia todenneet, että kunnallisasioissa on vallalla valituksen muuttamiskielto, joka koskee sekä vaatimuksia että vaatimuksen perusteita. Koska vaatimuksen muuttaminen on hallintovalituksessakin säädetty rajoitetummaksi kuin perusteiden muuttaminen, on perusteita katsoa saman säännön soveltuvan myös vaatimuksiin. Kirjoittajat ovat myös viittaneet teokseen Mäenpää 2019, s. 281 toteamalla seuraavaa: ”Oikeuskirjallisuudessa on tosin muuttamiskiellon katsottu koskevan valitusperusteita, eikä kirjallisuudessa ole otettu kantaa nimenomaan vaatimusten muuttamiseen kunnallisvalituksessa.” Ks. tästä jo aiemmin Siitari-Vanne 2005, s. 404–405.

²²² Ks. HE 29/2018 vp, s. 68.

²²³ Kuntalain 144 §:n esitöissä (HE 61/2019 vp, s. 17) esitetty ei viittaa pykälän sanamuodosta poikkeavaan tulkintaan. Tähän ei viittaa myöskään kuntalain alkuperäisissä esitöissä (HE 268/2014 vp, s. 242) esitetty.

²²⁴ Ks. HE 110/1996 vp, s. 2, jossa on todettu, että ”[l]ain 90 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan hallintolainkäyttölain 27 §:n 2 momentista poiketen valittaja ei saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia valitusperusteita.”

Kuntalain 135 §:n esitöissä on todettu lyhyesti, että 3 momentissa säädetäisiin nykyistä vastaavasti valitusperusteiden esittämisvelvollisuudesta ennen valitusajan päättymistä.²²⁵ Olli Mäenpään toteamin tavoin kuntalain 135.3 §:n oikeusvaikutuksena on prosessuaalinen rajoitus (preklusio), jonka mukaan hallintotuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia valitusajan päätyttyä esitettyä uutta valitusperustetta eikä tehdä sitä koskevaa päätöstä.²²⁶ Sitä vastoin uutta selvitystä, muun muassa todistelua, aikaisemmin esitettyjen valitusperusteiden tueksi voidaan esittää valitusajan päättymisen jälkeenkin.²²⁷ Valitusajan päättymisen konkreettinen määräpäivä määräytyy kuntalaisille ja eri asianosaisille eri tavoin johtuen päätöksen erilaisista tiedoksiannon tavoista.²²⁸

Vastaava rajoitussäännös oli aiemman vuoden 1995 kuntalain (365/1995) 90.3 §:ssa, johon se oli lisätty pian HLL:n säätämisen jälkeen jo edellä todetuin tavoin HLL 27.2 §:n soveltamisen poissulkemiseksi. Tätä ennen uusien perusteiden esittämisen rajoitus oli perustunut oikeuskäytäntöön. Kari Kuusiniemen vuonna 2010 julkaistun artikkelin mukaan aiemman kuntalain 90.3 §:n lisäämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 110/1996 vp) viitatuista oikeuskäytännöistä, joka vakiintui vähitellen, ei löydy perusteluja sille, miksi kunnallisvalituksessa ei valitusajan jälkeen saa esittää uusia valitusperusteita.²²⁹

²²⁵ HE 268/2014 vp, s. 238. Ruotsin kunnallislain 13:7:ssä säädetään seuraavaa: ”Vid prövningen av överklagandet får domstolen inte beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång.” Uusi laki ei merkinnyt tältä osin muutosta aiempaan. Lainvalmistelussa esitetyistä näkökohdista koskien preklusion tarvetta alimmassa instanssissa ylipäätään ja preklusiomääräajan pidentämisestä suhteessa valitusaikaan ks. SOU 2015:24, s. 538–539. Muun ohessa tällaiset kysymykset olivat Ruotsissa selvitettävänä, vaikka siellä kunnallisvalituksessa on kysymys vain kuntalaisen valituskeinosta.

²²⁶ Ks. Mäenpää 2019, s. 266, 451–453; Mäenpää 2018, s. 1058–1060; Mäenpää 2013, s. 987–988. Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 55 ovat todenneet mainittuaan ensin OK 6:9:n, että ”[p]reklusiosäännöstä muistuttaa kuitenkin kuntalain 90.3 §, jonka mukaan valittajan tulee esittää saman pykälän 2 momentissa tarkoitettujen valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä (ks. myös HLL 27 ja 51.2 §).” Ks. vastaavasti Pohjolainen – Tarukannel 2004, s. 1120, jossa on todettu, että ”kunnallisvalitus sisältää eräänlaisia preklusion piirteitä.”

²²⁷ Ks. Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 136–137; Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 541.

²²⁸ Kunnallisten päätösten erilaisista tiedoksiannon tavoista ja muutoksenhaun ohjauksesta käytännössä ks. Myllymäki – Torkkel 2020, s. 70–101.

²²⁹ Kuusiniemi 2010, s. 246 (kohdassa, jossa hän siteeraa äänestyslausuntoaan). Vähitellen vakiintuneen oikeuskäytännön taustoista ks. mts. 234–237; Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 135–137; Mäenpää 1982, passim. Ks. myös erit. täysistuntoratkaisu KHO 1963 I 14: Kunnallisvalituksessa ei voitu tutkia valitusperustetta, joka oli esitetty valitusajan kuluttua umpeen annetussa vastaselityksessä. Äänestys 19–2.

Tuomioistuimen tutkimisvallan rajaamista vain valitusajan kuluessa esitettyihin perusteisiin on puolustettu tehokkuusperiaatteella ja kunnallisten päätösten laaja-alaisella luonteella. Voidakseen laittaa päätökset täytäntöön kunnan tulee tietää, millä perusteilla on valitettu.²³⁰ Siihen nähden, että hallintovalitusta koskevasta pääsäännöstä poiketen valitus kunnallisasiassa ei pääsääntöisesti estä kunnan päätöksen täytäntöönpanoa, kunnalla voi usein olla tarve tietää valitusperusteet mahdollisimman varhaisessa vaiheessa voidakseen arvioida vailla lainvoimaa olevan päätöksen täytäntöönpanoon liittyviä etuja ja haittoja.²³¹ Vaikka kuntalain 135.3 § on omiaan estämään oikeudenkäynnin pitkittymistä, sitä ei kuitenkaan voi pitää perusluonteeltaan oikeudenkäyntimenettelyn joutuisuutta ja avoimuutta turvaavana prosessuaalisena sanktiona, josta yleisen lainkäytön preklusiojärjestelyissä keskeisesti on kysymys.

Kuusiniemen mukaan kunnallisen itsehallinnon suojaamiseksi kunnallisvalituksessa on perusteltua pitää tuomioistuimen tutkimisvalta rajallisempana kuin hallintovalituksessa, mutta uudessa valitusperusteessa ei ole kysymys tuomioistuimen oma-aloitteisesta tutkimisesta vaan siitä, saako tuon uuden perusteen esittää myöhemmin prosessin kestäessä.²³² Markku Pesonen on puolestaan todennut, että kunnan itsehallinnolle tuskin merkitsee kovin suurta vaaraa, jos valitusprosessissa voidaan tutkia sellainenkin uusi perustelu, jonka valittaja on esittänyt valitusajan päättymisen jälkeen.²³³

Kuntalain kommentaarissa on todettu valitusperusteilla tarkoitettavan niitä oikeudellisia perusteita, joilla päätös vaaditaan kumottavaksi. Valituskirjelmässä ei ole välttämätöntä vedota johonkin nimenomaiseen valitusperusteeseen. Siinä on kuitenkin mainittava ne tosiasialliset seikat, joiden johdosta päätöstä pidetään esimerkiksi lainvastaisena tai virheellisessä järjestyksessä syntyneenä. Näitä tosiasioita ja muita seikkoja, joilla valitusta

²³⁰ Mäkinen 2010a, s. 258; Mäkinen 2010b, s. 203.

²³¹ Kuntalain 143 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon. Harjula – Prättälä 2019, s. 976 ovat mainittua säännöstä käsitellessään todenneet muun muassa, että täytäntöönpanoon ryhtyminen on usein etujen ja haittojen vertailua. Jos täytäntöönpanon edut katsotaan selvästi haittoja suuremmiksi, täytäntöönpanoon saatetaan ryhtyä. Näin on usein tilanne silloin, kun täytäntöönpanon lykkääminen aiheuttaa päätöksen käymisen hyödyttömäksi. Kunnallisen päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta ks. myös Sarvilinna 2021, s. 586–589.

²³² Kuusiniemi 2010, s. 237. Kuusiniemi on myös todennut (s. 249), että silloisen kuntalain 90.3 § kategorisuudessaan tulisi arvioida uudelleen.

²³³ Pesonen 1995, s. 1457. Vastaavasti Mäenpää 1982, s. 153.

tuetaan, nimitetään valitusperusteluiksi. Tämän jälkeen kommentaarissa on todettu ensinnäkin, että ”kunnallisvalituksessa on vanhastaan sovellettu periaatetta, jonka mukaan valituksen perusteet on esitettävä ennen valitusajan päättymistä”, ja lisäksi, että ”kunnallisvalituksessa uusia perustelujakaan ei voida esittää valitusajan päättymisen jälkeen, mutta aiemmin esitettyjä perusteluja ja vaatimuksia voidaan täydentää.”²³⁴

Edellä todettu tarkoittanee sitä, että ainakaan nykyään valituksen oikeudellisia perusteita ei tarvitse muodollisesti nimetä valitusajassa eikä myöhemminkään,²³⁵ vaan riittävää on, että valitusajassa esitetään valituksen tosiasialliset perustelut,²³⁶ siis oikeustosiaseikat. Kuntalain 135.3 §:n ilmaisusta ”valituksen perusteet” tai edes pidemmästä otannasta ”2 momentissa tarkoitettut valituksen perusteet” etenkin maallikon on jokseenkin vaikea saada käsitystä, että valitusajan kuluessa ei tarvitsekaan esittää *valitusperusteita* eli lähinnä toistaa haluttuja kohtia 2 momentista, vaan että valittajan tulee kyseisenä aikana esittää *valitusperustelut* eli oikeustosiaseikat, joiden perusteella valittaja pitää päätöstä lainvastaisena.

Mäenpää on lausunut tästä säännöksestä seuraavaa: ”Jos kunnallisvalitus on tehty esimerkiksi ainoastaan sillä menettelyvirhettä tarkoittavalla perusteella, että lautakunnan jäsen on ollut esteellinen, hallinto-oikeus ei voi päätöksenteossaan arvioida lautakunnan toimivallan käyttöä. Nämä perusteet kuuluvat nimittäin toiseen valitusperusteiden ryhmään, toimivallan ylitykseen.”²³⁷ Tätä ajatustaan Mäenpää on jatkanut seuraavasti: ”Koska esteellisyysväite koskee menettelyvirhettä, kuntalaki ei muodollisesti aseta estettä sille, että vain esteellisyysperusteen valituksessaan esittänyt voi myöhemmin vedota myös muuhun menettelyvirheeseen. Valitusperusteen

²³⁴ Harjula – Prättälä 2019, s. 920.

²³⁵ Ks. vastaavasti jo vuonna 1994 laadittu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotus HLL:ksi (OM 2/1994, s. 233), jossa on todettu kunnallisvalituksen valitusperusteista, että valitusperusteen muodollista mainitsemista valituksessa säännöksen luokittelun mukaisella tavalla ei ole pidetty välttämättömänä.

²³⁶ Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 610–612 ovat esittäneet, että valitusperusteen eli vuoden 1995 kuntalain 90.2 §:n mukaisen oikeudellisen perusteen esittäminen valituskirjelmässä ei ole välttämätöntä, vaikkakin se on paikallaan ja yleistä, mutta valituskirjelmässä on esitettävä valituksen tosiasialliset perustelut. Valituksen tueksi saa esittää useampia valitusperusteita ja niiden tueksi useampia valitusperusteluja. Toimivallan ylitystä koskevan valitusperusteen tueksi voidaan esittää esimerkiksi, että lainan myöntäminen kysymyksessä olevaan tarkoitukseen ei kuulu lainkaan kunnan toimialaan tai ainakaan siitä ei olisi saanut päättää kunnanhallitus. Sen jälkeen, kun valitusaika on kulunut umpeen, valituksen tueksi ei saa esittää uusia valitusperusteluja esimerkiksi lisäkirjelmässä tai annettaessa mahdollinen vastine sen selityksen johdosta, joka valituksenalaisen päätöksen tehneeltä viranomaiselta on hankittu.

²³⁷ Mäenpää 2019, s. 452. Ks. myös Mäenpää 2018, s. 1058; Mäenpää 2013, s. 988; Mäenpää 2007, s. 500.

muuttamisena ei siten välttämättä voida pitää sitä, että valittaja tässä tapauksessa valitusajan päätyttyä vetoaa vielä esimerkiksi kuulemisen laiminlyömiseen.²³⁸ Tällainen näkemys eroaa nähdäkseni varsin olennaisesti kuntalain kommentaarissa esitetystä.

Eija Mäkinen on todennut vuosien 2006 ja 2008 empiirisen aineistonsa perusteella, että selvitettyissä Vaasan ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuden valituksissa oli tapauksia, joissa valitusajan jälkeen oli tuotu esille uusia valitusperusteita, joita ei tutkittu. Tuomarihaastatteluisissa oli tullut esille, että valituksenalaisten päätösten menettelyissä oli havaittavissa selviä virheitä, joita ei kuitenkaan voitu ottaa huomioon, koska niihin ei ollut vedottu.²³⁹ Sami Sarvilinna on puolestaan vuosien 2016–2019 empiirisen aineistonsa pohjalta päätenyt kuvaamaan oikeudenkäyntiä kunnallsasioissa seuraavasti: ”On ilmeistä, että valittajat eivät useinkaan jäsentele valitusperusteitaan kovinkaan tarkasti. Hyvin tyypillistä on, että päätöstä vaaditaan kumottavaksi usealla tai kaikilla valitusperusteilla. Samoin on mahdollista, ettei valittaja välttämättä viittaa mihinkään nimenomaiseen valitusperusteeseen, vaan kuvailee yleisemmin päätöksen virheellisyyttä ja hallintotuomioistuin tulkitsee, mistä valitusperusteesta saattaisi olla kyse.”²⁴⁰

Sarvilinnan kuvaaman kaltaiset jäsentymättömät oikeudenkäynnit ovat ilmeisesti ainakin osaksi seurausta siitä, että lainsäätäjät on ajoittanut kuntalain 135.3 §:n oikeusvaikutukset siten, että prekludoituminen tapahtuu käytännössä ennen kuin tuomioistuimella on ollut mahdollisuus perehtyä asiaan ja käyttää kyselyoikeuttaan esimerkiksi valittajan mahdollisesti epäselvien vaatimusten ja niiden perustelujen selvittämiseksi. Prekludoitumisen ajoituksen vuoksi kunnallsasiat ovat siten merkittäviltä osin tuomioistuimen tavanomaisen aineellisen prosessin johdon ulottumattomissa, mikä saattaa vaarantaa erityisesti asianosaisvalittajan menettelyllistä oikeusturvaa. Tätä asianosaisen näkökulmaa käsitellään lähemmin jäljempänä. Myös rajoituksen ehdottomuus on ongelmallinen erityisesti valittajalle vielä valitusaikana mahdollisesti tuntemattomien seikkojen vuoksi. Ajoituksen ja ehdottomuuden johdosta kuntalain 135.3 §:n preklusiiviset

²³⁸ Mäenpää 2019, s. 452–453. Ks. vastaavasti mts. 281; Mäenpää 2018, s. 1059.

²³⁹ Mäkinen 2010b, s. 203. Mäkisen teoksen empiirinen aineisto on muodostunut kaikista vuosina 2006 ja 2008 Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksissa käsitellyistä ja ratkaistusta kunnallsvalituksista. Tutkimusmateriaali on muodostunut yhteensä 635 kunnallsvalituksesta. Ks. mts. 93–94.

²⁴⁰ Sarvilinna 2021, s. 582. Sarvilinnan artikkelin empiirinen aineisto on koostunut Helsingin, Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksissa vuosina 2016–2019 annetuista 30 kunnallsasiaratkaisuista, jotka ovat liittyneet kiinteistönluovutuksiin, ja samoissa asioissa annetuista 12:sta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta. Ks. mts. 579–580.

oikeusvaikutukset ovat selvästi ankarammat kuin siviiliprosessuaalisen preklusion.

4.3 Asianosaisen oikeusturva

Suurin osa kunnallisvalituksista tehdään omassa asiassa tai oman intressin vuoksi.²⁴¹ Erityisesti tämä koskee kunnallisen viranhaltijan virkasuhteen päättämistä koskevia asioita.²⁴² Myös niissä asianosaisen oikeussuojakeino on siis kunnallisvalitus.²⁴³

Kunnallisvalituksen on katsottu toteuttavan hyvin kunnan jäsenen valvontaintressiä,²⁴⁴ eivätkä kiusantekovalituksetkaan ole ilmeisesti kuin marginaalinen ilmiö.²⁴⁵ Kunnallisvalitusta on kuitenkin arvosteltu jo pitkään asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta,²⁴⁶ vaikka hallinto-oikeuksissa voitaneenkin kuntalain 135 §:n estämättä puuttua viran puolesta riittävän olennaisiin ja ilmeisiin menettelyvirheisiin.²⁴⁷

Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittämistä koskevassa selvityksessä vuodelta 2019 on todettu, että viranhaltijoiden kohdalla kunnallisvalituksen luonne kassatorisena valituksena ei kaikilta osiltaan ole sopiva, koska kyse on melko usein selvästi asianosaisasioista ja oikeussuojan hakijana on yksittäinen luonnollinen henkilö. Hän joutuu tuomaan esiin valitusperusteet valitusaikana, ja hallinto-oikeuksien liikkumisala on

²⁴¹ HE 268/2014 vp, s. 94. Mäkinen 2010b, s. 196 on jo aiemmin todennut tutkimuksensa empiirisen materiaalin perusteella, että selvästi suurin osa valituksista tehdään omassa asiassa tai oman intressin vuoksi. Vastaavasti korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuonna 2000 ratkaistujen kunnallisasioiden osalta ks. Kallio 2003, s. 40.

²⁴² Ks. Sarvilinna 2020, s. 20–21; Kallio 2003, s. 40.

²⁴³ Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 50.1 §:n mukaan haettaessa muutosta työnantajan päätökseen sovelletaan, mitä kuntalaissa tai hyvinvointialueesta annetussa laissa oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta sekä aluevalituksesta säädetään, jollei jäljempänä toisin säädetä.

²⁴⁴ Mäkinen 2010b, s. 205.

²⁴⁵ Empiiristen tutkimusten perusteella kunnallisvalitus ei yleisesti ottaen vaikuttaisi haittaavan kohtuuttomasti kunnallista päätöksentekoa, vaikka julkisuudessa toisinaan puhutaankin kiusantekovalituksista ja ammattivalittajista. Ks. Mäkinen 2010b, s. 190–194; Mäkinen 2020, passim.

²⁴⁶ Kunnallisvalitukseen liittyvistä oikeusturvaongelmista ks. esim. Kallio 2003, s. 50–52; Tarukannel – Jukarainen 2004, s. 1120; Mäenpää 2007, s. 501; Mäkinen 2010a, s. 257–258; Mäkinen 2010b, s. 202–203.

²⁴⁷ Silenti 1984, s. 386 on todennut, että kuulemisvirheeseen voidaan yleensä puuttua viran puolesta. Tätä sääntöä tulisi hänen mielestään noudattaa myös kunnallisasioissa ainakin silloin, kun valittajana on asianosainen omassa asiassaan eikä valitus siis ole pelkästään kunnan jäsenenä tehty. Mitä muihin menettelyvirheisiin tulee, voitaneen niidenkin perusteella päätös kumota viran puolesta aina silloin, kun virhe on riittävän olennainen ja ilmeinen.

rajoitettu. Selvityksessä on esitetty, että viranhaltijoiden muutoksenhaku voisi olla mahdollista muuttaa osittain hallintovalitukseksi lukuun ottamatta lähinnä johtavien viranhaltijoiden asioita. Niissä voisi kunnallisvalituksen sijasta harkita myös laajennettua hallintovalitusta, jolloin kunnan jäsenetkin voisivat edelleen valittaa. Virkavalinnat säilyisivät kuitenkin kunnallisvalitusasioina.²⁴⁸

Nykyisen lain soveltamisen osalta Mäenpää on todennut, että hallinto-tuomioistuimen päätösvaltaa rajoittavaa kuntalain 135.3 §:ia on perusteltua tulkita joustavasti ainakin silloin, kun on kysymys välittömästi asianosaisen oikeusasemaan vaikuttavasta päätöksestä.²⁴⁹ Kuten edellä kuvatusta Mäkisen esittämästä ilmenee, käytännössä joustavuudella on ollut rajansa ainakin eräissä hallinto-oikeuksissa vuosina 2006 ja 2008.²⁵⁰

Sittemmin korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO 2015:115 on katsottu, että esimerkiksi valituksen viittaukset oikaisuvaatimukseen ja siinä esitetyn uudistaminen saattavat riittää sellaiseen tulkintaan, että valittaja on vedonnut valituksessaan johonkin tiettyyn valitusperusteeseen. Tällaisesta joustavuudesta tai suopeudesta²⁵¹ seuraa, että valittajan kannattaa valituksessaan toistaa aiemmin esittämänsä, mainita kaikki kuntalain 135.2 §:ssa todetut laillisuusperusteet ja ennen muuta selostaa laveasti tietämiään ja arvailemiaan tosiasioita eikä ainakaan nimenomaisesti rajata mitään asiaa valituksensa ulkopuolelle, jotta valittaja ei rajoittaisi hallinto-oikeuden mahdollisuutta tulkita valitusta oikeusturvakäytännöllisesti. Yleisesti ottaen tällaisessa prosessaamisessa ei ole mitään kannatettavaa eikä järjestelmän tulisi kannustaa siihen.

Mäkinen on todennut, että oikeuskäytännössä voitaisiin jo nyt – siis vuonna 2010 – ottaa huomioon asianosaisasema. Hän pitäisi mahdollisena

²⁴⁸ Ks. Kuusikko – Lindroos – Lohiniva-Kerkelä 2019, s. 234–235. Sarvilinna 2020, s. 8–9 on puolestaan todennut seuraavaa: ”Viranhaltijalain 50 §:n mukaan työnantajan eli kunnan viranhaltijalain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta säädetään. Tämä säännös vastaa myös aiemmin vallinnutta oikeustilaa. Kun otetaan huomioon, että erityisesti kunnalliseen virkaan ottamista koskevat päätökset voi olla tarpeen altistaa valvontavalituksille, on tätä ratkaisua pidettävä perusteltuna, vaikka useimmat muut päätökset todennäköisesti ovatkin ennemminkin asianosaisen valitusintressin piirissä. Sitä, että erilaiset kunnallista viranhaltijaa koskevat päätökset olisivat erilaisten hallintolainkäytön piiriin kuuluvien muutoksenhakumenettelyjen kohteena, ei sen sijaan voitaisi pitää perusteltuna sen enempää selkeyden kuin johdonmukaisuudenkaan näkökulmasta.”

²⁴⁹ Mäenpää 2019, s. 453. Vastaavasti jo aiemmin ks. Mäenpää 2007, s. 501.

²⁵⁰ Ks. myös Nenonen 2014, s. 93, jonka mukaan kunnallisvalituksia koskevassa oikeuskäytännössä uusien valitusperusteiden esittämiskieltoa on noudatettu tiukasti.

²⁵¹ Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 137 ovat todenneet, että käytännössä valitukset voidaan monesti tulkita valittajan kannalta suopeasti siten, ettei kysymys ole varsinaisesta uudesta valitusperusteesta.

sellaista järjestelmää, jossa ”asianosaisen tekemään kunnallisvalitukseen sovelletaan soveltuvin osin hallintolainkäyttölain periaatteita ikään kuin kysymyksessä olisi hallintovalitus.”²⁵² Tällöin asianosaisvalittaja ensinnäkin voisi vedota seikkoihin, jotka eivät ole olleet ennen valitusajan päättymistä hänen tiedossaan,²⁵³ ja toiseksi tällainen tulkintakanta mahdollistaisi hallinto-oikeudelle aineellisen prosessinjohton kyselymahdollisuuksiin, mikä olisi omiaan johtamaan selkeämpään ja osapuolten kannalta avoimempaan oikeudenkäyntiin kuin epämääräinen joustava suhtautuminen asianosaisen valituksessa esitettyyn.²⁵⁴

5 TEOLLISOIKEUDELLISTEN REKISTERÖINTIASIOIDEN KÄSITTELYÄ KOSKEVAT PREKLUSIOJÄRJESTELYT

5.1 Yleistä asiaryhmästä ja sovellettavista menettelysäännöksistä

Prosessuaalinen lakikäsité ”teollis- ja tekijänoikeudelliset asiat” on ilmaistu MOL 1:4:ssä, ja tällaiset asiat ovat kuuluneet markkinaoikeuden toimivaltaan 1.9.2013 lukien.²⁵⁵ Mainitun lain 4 luvusta ilmenee, että nämä asiat

²⁵² Ks. Mäkinen 2010a, s. 258.

²⁵³ Päätökseen liittyvän menettelyvirheen osalta Siitari-Vanne 2005, s. 404–405 on viitanut tilanteeseen, jossa valittaja ei ole ollut tietoinen valituksenalaisen päätöksen valmisteluun osallistuneesta esteelliseksi katsomastaan henkilöstä ennen kuin hän oli tehnyt valituksen. Sivulla 405 alaviitteessä 70 kirjoittaja on käsittäkseni jatkanut ajatustaan toteamalla, että kunnallisvalituksen valvontafunktion kannalta pitäisi olla selvää, että kunnallisvalituksessakin on mahdollista esittää sellainen uusi valitusperuste, josta valittaja ei ole ollut tietoinen valitusta tehdessään. Nimenomaan erityisesti asianosaisen kannalta Mäkinen 2010b, s. 203 on todennut vastaavasta tilanteesta, että järjestelmää voidaan pitää epätyydyttävänä, koska myöhemmin esille tullut esteellisyys ei tule tutkituksi, vaikka sillä olisi kenties ollut päätöksenteossa suurikin merkitys.

²⁵⁴ Tuomioistuimen prosessinjohtoa koskevan HOL 35 §:n esitöissä (HE 29/2018 vp, s. 102–103) on todettu hallintotuomioistuimen selvitysvelvollisuuteen luonnollisesti kuuluvan epäselvyyksien poistamisen ja tarpeellisten kysymysten esittämisen. Nenonen 2014, s. 94 on hankintalakien ulkopuolelle jääviä hankintoja koskevassa tutkimuksessaan todennut kunnallisvalituksesta, että asianosaisen vireille panemaa kunnallisvalitusta käsitellessään tuomioistuimella tulisi olla mahdollisuus ottaa huomioon asian ratkaisemisessa merkitykselliset perusteet, vaikka asianosainen ei olekaan niihin määrääjassa vedonnut. Oikeusturvavaatimusten mukaista myös olisi, että tuomioistuin asian selvittämiseen liittyvän prosessinjohton nojalla voisi kiinnittää asianosaisten huomion viranomaisen päätöksen ilmeiseltä vaikuttavaan virheellisyyteen silloinkin, kun asianosainen ei itse ole siihen vedonnut. Ks. vastaavasti mainittuun teokseen liitetyssä Nenosen artikkelissa (teoksen s. 405).

²⁵⁵ Tällainen riita-asia voidaan ratkaista myös välimiesmenettelyssä, mikäli asia on dispo-

ovat prosessilajiltaan pääjaottelun mukaisesti joko hallintoprosessuaalisia tai siviiliprosessuaalisia. Hallintoprosessuaalisissa asioissa markkinaoikeus toimii hallinto- ja muutoksenhakutuomioistuimena ja siviiliprosessuaalisissa asioissa ensi asteen siviilituomioistuimena. Markkinaoikeuden rooli ja prosessuaaliset tehtävät ovat eri prosessilajien mukaisissa teollis- ja tekijänoikeudellisissa asioissa erilaiset, vaikka arvioitavana olevat aineellisoikeudelliset kysymykset olisivatkin niissä samankaltaisia.

Tässä hallintoprosessuaalisessa tutkimuksessa käytetään käsitettä *teollisoikeudelliset rekisteröintiasiat*.²⁵⁶ Kyseinen käsite kattaa esimerkiksi patentit, hyödyllisyysmallit, tavaramerkit, mallit, toiminimet ja verkkotunnukset, vaikka viimeksi mainituissa ei olekaan kysymys varsinaisista teollisoikeuksista. Yksinoikeus tavaramerkkiin ja toiminimeen on tosin saatavissa rekisteröinnin ohella myös vakiinnuttamalla.²⁵⁷ Teollisoikeudellisissa rekisteröintiasioissa on markkinaoikeudessa kysymys valittamisesta Patentti- ja rekisterihallituksen tai muun toimivaltaisen kansallisen rekisteriviranomaisen immateriaalisen yksinoikeuden rekisteröintiä koskevasta tai siihen liittyvästä päätöksestä. Tällaisella hallintopäätöksellä on tyypillisesti myönnetty tai evätty rekisteröitäväksi haettu yksinoikeus taikka ratkaistu rekisteröintiä koskeva väiteasia. Markkinaoikeudessa käsitellään myös .fi-verkkotunnusten merkintää koskevat valitukset. Verkkotunnusasioissa rekisteriviranomainen on Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom). Lisäksi valituksen kohteena markkinaoikeudessa voi olla tavaramerkin hallinnollisessa menettämisen tai mitätöintimenettelyssä taikka toiminimen hallinnollisessa kumoamismenettelyssä tehty Patentti- ja rekisterihallituksen päätös.

Teollisoikeudelliset rekisteröintiasiat eroavat muista hallintoviranomaisten käsittelemistä hakemusasioista siinä, että prioriteetilla eli etuoikeudella, esimerkiksi aikaprioriteetin mukaisesti hakemuspäivällä ja patentin uutuudella, on niissä olennainen merkitys.²⁵⁸ Näitä asioita koskeviin oikeuden-

sitiivinen, kuten esimerkiksi patentin loukkausta koskeva asia ja sen perusteella maksettava korvaus. Sen sijaan välimiesten ratkaistavaksi ei voida antaa kysymystä patentin julistamisesta mitättömäksi, koska tällainen kysymys on indispositiivinen ja sitä koskevan riita-asian voi ratkaista vain valtiollinen tuomioistuin. Ks. Koulou – Turunen 2021, s. 1327.

²⁵⁶ MOL 4:1.1:ssä tällaiset asiat on nimetty muutoksenhakuvaiheen näkökulmasta ”valitusasioiksi”, joka on yleis(hallinto)prosessuaalisissa yhteyksissä käytettynä hyvin epäinformatiivinen ilmaisu.

²⁵⁷ Teollisoikeuksiin luettavista immateriaalioikeuksista ks. esim. HE 124/2012 vp, s. 8–9; Haarmann 2014, s. 4–5. Perinteisen teollis- ja tekijänoikeuksiin perustuvan jaottelun lisäksi immateriaalioikeudet voidaan jakaa myös luovan työn suojaan (tekijänoikeus, patenttioikeus, hyödyllisyysmallioikeus ja mallioikeus) sekä tunnusmerkkioikeuteen (tavaramerkkioikeus ja toiminimioikeus). Ks. Pihlajarinne – Alén-Savikko 2020, s. 886–887.

²⁵⁸ Immateriaalioikeuksiin liittyvistä prioriteeteista yleisesti ks. Pihlajarinne – Alén-Savikko 2020, s. 890–892. Ks. myös patenttilain (550/1967) 2.1 §, jonka mukaan patentti myön-

käynteihin liittyy myös piirteitä, joissa on kysymys pikemminkin hallinnollisen rekisteröintimenettelyn jatkamisesta tuomioistuimessa kuin lainkäytöllisestä muutoksenhausta eli valituksenalaisen hallintopäätöksen lainmukaisuuden arvioinnista. Tällainen kysymys on selvimmin tavaramerkin hakijan toisinaan vasta tuomioistuimessa esittämät rekisteriviranomaisen rekisteröinnin esteeksi asettamien merkkien eli aiempien yksinoikeuksien haltijoiden rekisteröintisuostumukset. Kun yksinoikeuden haltijan suostumus poistaa sekaannusvaaraa koskevan rekisteröinnin suostumustenvaraisen eli relatiivisen esteen, tällainen tilanne on hallintoprosessille epätyypillisesti dispositiivinen. Myös patentti- ja hyödyllisyysmalliasioissa toisinaan vasta tuomioistuimessa esitettävissä uusissa suojavaatimusasetelmissä on kysymys lähinnä rekisteröintimenettelyn jatkamisesta.

MOL 4:16:n mukaan siltä osin kuin tässä laissa taikka 1:4.1 §:n 1 tai 5–14 kohdassa mainitussa laissa ei toisin säädetä, valitusasian käsittelyyn markkinaoikeudessa sovelletaan, mitä HOL:ssa säädetään. Näin ollen markkinaoikeudessa sovelletaan teollisoikeudellisessa rekisteröintiasiaassa erityissäätelyn puuttuessa HOL:ssa säädettyä. MOL 4:16:stä ilmenevin tavoin HOL:n sijasta sovellettavaksi tulevaa erityissäätelyä on MOL:ssa ja muun muassa immateriaalioikeudellisissa yksinoikeuslaeissa. Lisäksi on syytä todeta, että Patentti- ja rekisterihallituksesta annetun lain (578/2013) 6 §:ssä säädetään tiettyjä Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksiä koskevasta 60 päivän valitusajasta markkinaoikeuteen. Selkeää preklusiosääntelyä on sekä MOL:ssa että 1.5.2019 voimaan tullessa tavaramerkkilaisissa (544/2019). Nähdäkseni myös edellä tässä tutkimuksessa käsitelty lisäaineiston rajoittamista koskeva HOL 46 § on sovellettavissa käsiteltäessä teollisoikeudellista rekisteröintiasiaa markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.²⁵⁹

Markkinaoikeuden *tutkimisvalta* teollisoikeudellisten rekisteröintiasioiden muutoksenhausta määräytyy MOL 4:2.1:n perusteella. Sen mukaan valitusasia käsitellään ja ratkaistaan valituksen, valituksen kohteena olevan

netään ainoastaan keksintöön, joka on uusi siihen verrattuna, mikä on tullut tunnetuksi ennen patenttihakemuksen tekemispäivää, ja lisäksi olennaisesti eroaa siitä. Tavaramerkkeihin liittyvästä aikaprioriteetista säädetään tavaramerkkilain (544/2019) 14 §:ssä, jonka mukaan, jos useat vaativat yksinoikeutta tavaramerkkeihin, jotka ovat 5 §:ssä säädettyllä tavalla samoja tai samankaltaisia, etusija on sillä, joka voi vedota aikaisimpaan oikeusperusteeseen. Säännöksen esitöissä (HE 201/2018 vp, s. 109–110) esitetyn perusteella selkeyden vuoksi aikaprioriteetista tavaramerkin rekisteröintimenettelyssä on säädetty erikseen suostumustenvaraisia hylkäys- ja mitätöinti-perusteita koskevassa tavaramerkkilain 13 §:ssä.

²⁵⁹ Selvästi lienee, että erityissäätelyn puuttuessa teollisoikeudellisten rekisteröintiasioiden muutoksenhausta voi tulla sovellettavaksi HOL 39.2 §, jonka mukaan tuomioistuin voi jättää huomioon ottamatta sellaisen aineiston, joka selvästi ei kuulu käsiteltävään asiaan.

päätöksen ja muun kirjallisen oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Kyseisen pykälän 2 momentin perusteella käsittelyä voidaan lisäksi täydentää toimittamalla asiassa valmisteluistunto, suullinen käsittely tai katselmus. Sen lisäksi, että muutoksenhaussa tuomioistuimen mahdollisuuksia käsitellä pääasiaa rajoittavat valitusajan noudattamisen lisäksi etenkin ensi asteen käsittelyssä esitetyt vaatimukset, kyseisiä mahdollisuuksia voidaan rajoittaa myös erityisellä preklusiosääntelyllä. MOL:ssa ei ole erityissäännöstä, joka *suoraan lain nojalla* rajoittaisi ajallisesti oikeudenkäyntiaineiston toimittamista markkinaoikeuteen, kunhan se toimitetaan ennen markkinaoikeuden päätöksen antamista. *Kehotusperusteisesta* preklusiosta MOL:ssa sitä vastoin on säädetty (MOL 4:13).

Hallinnollinen preklusio mahdollisine muutoksenhakuvaikutuksineen liittyy ennen muuta tavaramerkkien rekisteröinteihin. MOL:n pelkästään oikeudenkäyntivaiheeseen liittyvät erityiset preklusiosäännökset koskevat myös muita teollisoikeudellisia rekisteröintejä. Aineellisen lainsäädännön ainakin ensi vaiheessa hallinnollisia ja MOL:n hallintolainkäyttöliistä muutoksenhakuaihetta koskevia preklusiojärjestelyjä ei ole edes tavaramerkkien rekisteröintien osalta integroitu keskenään.

5.2 Preklusio tavaramerkin väitemenettelyssä ja sen vaikutus muutoksenhakuun

Teollisoikeudellisten rekisteröintiasioiden käsittely saattaa edellyttää joissakin tilanteissa tehokkaita ja nopeita hallinnollisia menettelytapoja. Euroopan unionin tavaramerkkidirektiivissä²⁶⁰ tällaisia ominaisuuksia edellytetään muun muassa väitemenettelyltä (43 ja 44 artikla). Nykyinen tavaramerkkilaki on säädetty vastaamaan mainitun direktiivin vaatimuksia. Väitemenettely on rekisteröinnin jälkeinen mahdollisuus saada rekisteröity tavaramerkki kumotuksi.²⁶¹ Väiteaika on kaksi kuukautta, eikä siihen voi saada pidennystä. Siltä osin kuin väite ei menesty muutoksenhaussakaan

²⁶⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2346 jäsenvaltioiden tavaramerkkilainsäädännön lähentämisestä (uudelleenlaadittu).

²⁶¹ Kolmannet osapuolet voivat tavaramerkkilain 23 §:n perusteella tehdä jo ennen tavaramerkin rekisteröintiä Patentti- ja rekisterihallitukselle merkin rekisteröitävyyttä koskevia ”huomautuksia”. Huomautuksen tekeminen ei tee sen tekijästä asianosaista rekisteröintimenettelyssä. Säännöksen esitöiden (HE 201/2018 vp, s. 120–121) mukaan huomautukset voivat olla vapaamuotoisia. Huomautus annetaan tiedoksi tavaramerkin hakijalle, ja Patentti- ja rekisterihallitus huomioi sen mahdollisena lisänäyttönä muiden, sen omassa selvityksessä esiin tulleiden ja hakijan toimittamien selvitysten ohella.

tai väitettä ei ole edes tehty, rekisteröintiä vastustavalla on käytettävissään muita oikeussuojakeinoja.

Tavaramerkkidirektiivi ei edellytä, että asianosaisten väitemenettelyssä suorittamia toimenpiteitä miltään osin tulisi koskea preklusio, mutta preklusiosta säättämiselle kansallisesti ei ole estettäköön.²⁶² Seuraavaksi käsiteltävät väitemenettelyä koskevat preklusiiviset järjestelyt ovatkin kansallisesti kehitettyjä tai ainakin viimeisteltyjä.

Tavaramerkkilaisissa on yksi väitemenettelyä koskeva selkeä preklusiivinen erityissäännös, joka ei kuitenkaan rajoita väitteen tekijää vaan hänen vastapuoltaan eli väitemenettelyn kohteena olevan tavaramerkin haltijaa. Kyseisessä tavaramerkkilain 34 §:ssä säädetään seuraavaa: ”Väitemenettelyyn sovelletaan, mitä 49 §:n 2–5 momentissa säädetään aiemmin rekisteröidyn tavaramerkin, toiminimen, aputoiminimen ja EU-tavaramerkin haltijan velvollisuudesta osoittaa tavaramerkkinsä, toiminimensä tai aputoiminimensä käyttö mitätöintiä koskevan hakemuksen tai kanteen kohteena olevan tavaramerkin hakemis- tai etuoikeuspäivää edeltävän viiden vuoden ajalta. Ellei tavaramerkin haltija vetoa aiemman tavaramerkin, toiminimen, aputoiminimen tai EU-tavaramerkin tosiasiallisen käytön puuttumiseen lausudessaan väitteestä ensimmäisen kerran, hän ei saa myöhemmin vedota siihen.”

Tavaramerkkilain 34 §:n esitöiden mukaan säännös on perusteltu, jotta väitemenettely olisi tavaramerkkidirektiivin 43 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehokas ja nopea. Esitöissä on myös todettu, että tavaramerkin haltija menettää mahdollisuuden vedota käytön puuttumiseen, ellei hän vetoa siihen ensimmäisessä lausunnossaan. Lausunnoksi katsotaan sellainen, jossa tavaramerkin haltija ensimmäisen kerran edes joltakin osin vastaa väitteeseen ja siinä esitettyihin vaatimuksiin. Esimerkiksi lausunnonle asetetun määräajan pidennyspyyntöä ei katsota säännöksessä mainituksi lausunnoksi.²⁶³ Väitemenettelyn kohteena olevan tavaramerkin haltijan vetoami-

²⁶² Väitemenettelystä tavaramerkkilain esitöissä (HE 201/2018 vp, s. 132) on tuotu esiin, että tavaramerkkidirektiivissä ei säädetä yksityiskohtaisesti menettelyn sisällöstä vaan että jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaasta ja nopeasta hallinnollisesta väitemenettelystä. Tavaramerkkidirektiivin johdantokappaleessa 9 on todettu tavaramerkkien rekisteröintiin liittyvien menettelysääntöjen yhtenäistämistä yleisesti ottaen seuraavaa: ”Tavaramerkkien rekisteröintiin saannin ja hallinnonin helpottamiseksi koko unionissa on olennaista lähentää aineellisen oikeuden lisäksi myös menettelysääntöjä. Tämän vuoksi tavaramerkkien rekisteröintiä koskevat keskeiset menettelysäännöt jäsenvaltioissa ja EU:n tavaramerkkijärjestelmässä olisi yhtenäistettävä. Kansallisen lainsäädännön mukaisten menettelyjen osalta riittää, kun vahvistetaan yleiset periaatteet, jolloin jäsenvaltiot voivat vapaasti antaa tarkempia sääntöjä.”

²⁶³ Ks. HE 201/2018 vp, s. 134–135.

sen jälkeinen näyttövelvollisuus väitteen tekijän merkin tosiasiallisesta käytöstä on väitteen tekijällä.

Tavaramerkkilain 34 §:n mukainen preklusio on säädetty sanamuodoltaan ehdottomaksi eli säännökseen ei ole liitetty mahdollisuutta preklusioiden murtamiseen mistään syystä. Ehdottomuutta sinänsä voi pitää väitemenettelyn kohteena olevan tavaramerkin haltijan oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Joka tapauksessa puheena olevan preklusion hyväksyttävyyden kannalta on olennaista, että Patentti- ja rekisterihallitus kiinnittää väitemenettelyn kohteena olevan tavaramerkin haltijan huomiota kyseiseen preklusiosäännökseen ja informoi haltijaa säännöksen oikeusvaikutuksista varatessaan haltijalle tilaisuuden vastata väitteeseen. Ehdottomuuden lisäksi säännös on ongelmallinen myös siksi, ettei siinä tai muuallakaan ole säädetty selkeästi preklusion ulottuvuudesta muutoksenhakuun. Joka tapauksessa säännöksen sanamuoto ei vaikuttaisi estävän ainakaan sitä, että säännöksen mukainen vetoaminen tehdään valituksessa markkinaoikeudelle siinä tilanteessa, kun tavaramerkin haltija on ollut väitettä Patentti- ja rekisterihallituksessa käsiteltäessä passiivinen.

Patentti- ja rekisterihallituksen 8.6.2021 päivitetystä sen verkkosivuilla julkaistusta ohjeistuksesta ”Väite tavaramerkkiä vastaan” ilmenee rekisteriviranomaisen näkemys, että preklusio koskee myös väitettä.²⁶⁴ Ohjeistuksessa ei todeta, mihin oikeusohjeisiin siinä esitetty kannanotto perustuu. Todennäköisesti ohjeistuksen taustalla on erityisesti tavaramerkkilain 32.1 §, jota käsitellään erikseen jäljempänä. Ohjeistuksen mukaan ”[v]äi-

²⁶⁴ Ennen nykyistä tavaramerkkilakia Patentti- ja rekisterihallitus on vedonnut preklusioikäytäntönsä tueksi silloiseen tavaramerkkiasetukseen (296/1964). Tämä ilmenee ainakin ratkaisusta MAO 662/15, jossa Patentti- ja rekisterihallitus totesi muun ohella seuraavaa: ”[K]oska tavaramerkkiasetuksen 11 §:n 1 momentin mukaan väite on perusteltava, väitteen tekijän on yksilöitävä väitteessään sen perusteena olevat tavaramerkit. Sen selvittäminen, perustaako väitteentekijä väitteensä mahdollisesti myös johonkin väitteessä yksilöimättömäksi jääneeseen tavaramerkkiin, ei kuulu Patentti- ja rekisterihallituksen selvittämisvelvollisuuden piiriin. Ottaen huomioon tavaramerkkiasetuksen 11 §:n 1 momentin sisällön ja väitteen kohteena olevan merkin haltijan oikeussuojan olisi kohtuutonta, jos väitteentekijä voisi valituksessaan markkinaoikeudelle vedota täysin muuhun merkkiin kuin mihin väitteessä on vedottu. Tällaisesta rajoituksesta ei tosin ehkä ole säädetty riittävän selvästi.” Tältä osin markkinaoikeus totesi ratkaisussaan seuraavaa: ”Patentti- ja rekisterihallituksen vetoama tavaramerkkiasetuksen 11 §:n 1 momentti, jonka mukaan väite on perusteltava, ei selkeästi rajoita perusteiden, kuten väitemerkkien, esittämistä väitteen tekemisen määräaikaa. Toiseksi, mikäli tämänkaltaisesta perusteiden esittämisen viimeistä määrähetkeä koskevasta preklusiotyyppisestä rajoituksesta voitaisiin tulkinnalla katsoa säädetyn puheena olevalla säännöksellä, tällaisesta väitteentekijän oikeusasemaan vaikuttavasta rajoituksesta tulisi perustuslain 80 §:n 1 momentti huomioon ottaen säätää lailla eikä asetuksella. Näin ollen myöskään väitemenettelyä koskevasta sääntelystä ei seuraa, että [valittajan] vasta oikeudenkäynnissä markkinaoikeudessa yksilöimät ja vetoamat tavaramerkit voitaisiin jättää ottamatta asiaa arvioitaessa huomioon.”

teperusteena on esitettävä, miksi rekisteröinti ei täytä tavaramerkkilaisissa asetettuja rekisteröinnin edellytyksiä” ja ”[v]äitekirjelmässä on ilmoitettava kaikki seikat, joihin väite perustuu. Väitettä voi täydentää vielä väiteajan jälkeen esimerkiksi lisänäytöllä tai -argumentoinnilla, jotka tukevat väiteperusteita, mutta uusia perusteita väiteajan päättymisen jälkeen ei voi enää esittää.” Väitteen yksilöinnistä ohjeistuksessa on todettu puolestaan seuraavaa: ”Väitteessä on yksilöitävä, koskeeko väite kaikkia väitteen kohteena olevan rekisteröinnin tavaroita ja palveluita vai vain osaa niistä, ja tällöin on ilmoitettava luokat sekä tavarat tai palvelut, joita väite koskee.”²⁶⁵ Patentti- ja rekisterihallituksen kannanotto on kaikinensa epäselvä, eikä siinä todettu yksilöintivaatimus koske esimerkiksi väitteen perusteena olevia tavaramerkkejä.

Väiteperustetta koskevan tavaramerkkilain 31 §:n perusteella Patentti- ja rekisterihallitus voi kumota rekisteröinnin väitteen perusteella siltä osin kuin rekisteröinti ei täytä kyseisen lain mukaisia rekisteröinnin edellytyksiä, ja jos rekisteröinnille ei ole estettä, väite hylätään. Pykälän esitöistä ilmenevin tavoin väite voidaan perustaa paitsi suostumuksenvaraisiin myös ehdottomiin rekisteröinnin esteisiin. Tässä suhteessa säännös on tavaramerkkidirektiivin 43 artiklan edellyttämää kattavampi, koska direktiivi ei edellyttä, että väitemenettely koskisi myös ehdottomia rekisteröinnin esteitä. Joka tapauksessa Patentti- ja rekisterihallitus on sidottu väitteeseen, joten se ei voi arvioida asiaa laajemmin tai muilla perusteilla kuin väitteessä on esitetty.²⁶⁶ Todetun perusteella tarkasteltaessa asiaa väitteen tekijän näkökulmasta voidaan puhua väittämistaakasta, joka ulottuu myös ehdottomiin rekisteröinnin esteisiin ja siten indispositiivisuuden alueelle. Tässä pykälässä ei säädetä ajallisesta rajoituksesta vetoamiselle.

Väitteen tekemistä koskevan tavaramerkkilain 32.1 §:n mukaan väite pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla kahden kuukauden kuluessa rekisteröinnin julkaisemisesta Patentti- ja rekisterihallitukselle väitteen tekijän tunnistetiedot, tieto mihin rekisteröintiin ja rekisteröinnin kattamiin

²⁶⁵ Ks. Patentti- ja rekisterihallituksen 8.6.2021 päivitetty ohjeistus. Ks. vastaavanlaisesta mallia koskevasta ohjeistuksesta Patentti- ja rekisterihallituksen 19.7.2019 päivitetty ohjeistus, jonka mukaan ”[v]äitteessä on ilmoitettava kaikki seikat, joihin väite perustuu, kuten missä, milloin ja miten väitteessä esitetyt mallit ovat tulleet tunnetuiksi. Väitettä voi täydentää vielä väiteajan jälkeen esimerkiksi lisänäytöllä tai -perusteluilla, jotka tukevat väiteperusteita, mutta uusia perusteita väiteajan päättymisen jälkeen ei voi enää esittää.”

²⁶⁶ Ks. HE 201/2018 vp, s. 132; TaVM 38/2018 vp, s. 4. Patentti- ja rekisterihallitus voi tavaramerkkilain 27 §:n nojalla tietyin edellytyksin ”poistaa rekisteröinnin tai rekisteriin tehdyn merkinnän” kahden kuukauden kuluessa rekisteröintihakemuksen hyväksymisestä tai rekisterimerkinnän tekemisestä. Kyseisen pykälän esitöiden (HE 201/2018 vp, s. 125) mukaan ilmeinen virhe voi olla esimerkiksi se, että tavaramerkki on rekisteröity, vaikka siihen kohdistuisi selvä 12 tai 13 §:n mukainen hylkäysperuste.

tavaroihin tai palveluihin väite kohdistuu sekä väitteen perusteet ja suoritamalla väitemaksu. Pykälän 2 momentissa todetaan puolestaan aiempia oikeuksia koskevasti, että jos väite perustuu aiempaan oikeuteen, tulee väitteen tekijän olla tämän oikeuden haltija. Tässä 2 momentissa ei siis säädetä ainakaan suoranaisesti aiempien oikeuksien ilmoittamista koskevista ajallisista rajoituksista.

Tavaramerkkilain 32.1 §:n esitöissä on todettu muun ohella, että hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Luettelo tavaroista ja palveluista, joihin väite kohdistuu, on olennainen osa vaatimuksen yksilöintiä. Hallintolain 22.3 §:n mukaisesti väitteen tekijä voi täydentää myöhemmin väitettään ja sen perusteita. Väitteestä tulee sen vireille tullessa kuitenkin ilmetä väitteen tekijän ja rekisteröinnin tietojen lisäksi se, mihin tavaroihin ja palveluihin väite kohdistuu, sekä vaatimuksen pääasialliset perusteet. Esitöissä on myös tuotu esiin, että Patentti- ja rekisterihallitus vastaa väitemenettelyn prosessinjohtosta,²⁶⁷ kuten muun ohella menettelyn aikataulutamisesta, asianosaisten kirjelmien tiedoksiantamisesta ja siitä, että asia tulee hallintolain 31.1 §:n mukaisesti riittävästi selvitettyksi, käytännössä pyytämällä asianosaisia esittämään selvitystä vaatimuksistaan ja niiden perusteista.²⁶⁸

Tavaramerkkilain 31 ja 32 §:ssä sekä niiden esitöissä esitetyn perusteella voi olla ensinnäkin tarkoitettu, että väitteessä on nimettävä tai ainakin implikoitava yksi tai useampi tavaramerkkilain 12 ja 13 §:n mukainen hylkäys- ja mitätöintiperuste, kuten harhaanjohtavuus tai sekaannusvaara, riippumatta siitä, onko tällainen peruste ehdoton vai suostumuksenvarainen. Toiseksi voi olla myös tarkoitettu, että tavaramerkkilain 32.2 §:ssa viitatus aiemmat oikeudet, mikäli ne ovat merkityksellisiä jonkin edellä todetuin tavoin esitetyn hylkäys- ja mitätöintiperusteen arvioinnin kannalta, on nimettävä ennen väiteajan päättymistä. Aiemmissa oikeuksissa on kysymys oikeustositseikoista ja siten perusteista, mutta niiden todentamiseen, kuten rekisteröimättömän tavaramerkin vakiintumisen osoittamiseen, saattaa liittyä todistelun tarvetta. Tällaista ja myös muuta todistelua, kuten

²⁶⁷ Esitöissä mainitulla käsiteellä prosessinjohto ei todennäköisesti tarkoiteta vastaavan tasoista prosessinjohtoa kuin mistä tuomioistuimen ja erityisesti ensi asteen tuomarin aineellisessa prosessinjohtossa ja siihen liittyvissä velvollisuuksissa on kysymys. Esimerkiksi hallintolain esitöissä puhuttiin viranomaisen menettelynohjoavallasta ja menettelyn johtamisesta (HE 72/2002 vp, s. 86) sekoittamatta viranomaismenettelyä prosessiin eli oikeudenkäyntiin. Viranomaisen menettelynohjoavallasta ks. myös Mäenpää 2018, s. 446–447.

²⁶⁸ Ks. HE 201/2018 vp, s. 133, jonka mukaan hallintolain 34.1 §:n mukaiseen asianosaisten kuulemisen toteuttamiseen pääsääntöisesti riittää, että asianosaiset voivat lausua väitemenettelyssä kahdesti.

väitteen tekijän lisätodistelua tavaramerkkinsä laajalti tunnettuudesta, voitaneen nimetä ja esittää väiteajan päättymisen jälkeenkin.

Edellä todettu perustuu teleologiseen eli tarkoituseräopilliseen tulkin-taani lainsäätäjän tarkoituksesta. Käsitelmäni lainsäätäjän tarkoituksesta voi olla virheellinen. Joka tapauksessa preklusiivisia sanktionsäännöksiä tulkittaessa ja sovellettaessa ratkaiseva näkökulma saattaa olla teleologisten johtopäätösten sijasta lainsäädännön täsmällisyysvaatimus. Tiettyyn rajaan asti epäselvää sääntelyä voidaan täsmentää prejudikaatein.

Tavaramerkkilain 32 § vaikuttaa ongelmalliselta sen vuoksi, ettei siitä ilmene selvästi, että yleensäkin 1 momentissa mainitut ”väitteen perusteet” ja erityisesti kaikki arvioitaviksi haluttavat 2 momentissa viitattut ”aiemmat oikeudet” on nimettävä ennen väiteajan päättymistä. Vastaavasti, jos sitä on tarkoitettu, selvästi olisi ollut syytä säätää preklusion kohdentumisesta myös sellaisiin indispositiivisiin kysymyksiin kuin ehdottomat hylkäys- ja mitätöintiperusteet. Niin ikään selvästi olisi ollut syytä säätää preklusion ulottumisesta väitemenettelyä koskevaan muutoksenhakuun.²⁶⁹

Ennen nykyisen tavaramerkkilain voimaantuloa *uusiin väiteperusteisiin* vetoaminen vaikuttaisi katsotun muutoksenhaussa ainakin tietyin edellytyksin mahdolliseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO 2013:99 (kuviotavaramerkki PerusS) on ollut tavaramerkin rekisteröintiin liittyneessä väiteasiassa kysymys mahdollisuudesta saada tutkituksi vasta Patenti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnassa eli silloisessa ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa esitetyt väiteperusteet eli muutoksenhakuasetelman mukaisesti ilmaistuna valitusperusteet. Vuosikirjapäätöksen oikeuskysymystä koskevan tiivistelmän mukaan ”valituslautakunnan ei olisi tullut jättää valitusta tavaramerkin rekisteröintiä koskevan väitteen hylkäämisestä tutkimatta siltä osin kuin kysymys oli valitusperusteista, jotka oli väitteessä esitetyn vaatimuksen tueksi esitetty vasta valituslautakunnassa.”

²⁶⁹ Vertailun vuoksi on syytä todeta, että EU-tavaramerkkejä koskeva preklusioon liittyvä perussäännös on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2017/1001 Euroopan unionin tavaramerkistä (kodiifikaatio). Asetuksen 95 artikla, joka on nimeltään ”Tosiseikkojen tutkiminen viran puolesta”, on sisällöltään seuraava: 1. Menettelyssä virasto tutkii tosiseikat viran puolesta; rekisteröinnin hylkäämisen suhteellisia perusteita koskevassa menettelyssä tutkimus rajataan seikkoihin, joihin osapuolet ovat vedonneet, ja osapuolten esittämiin vaatimuksiin. Edellä olevan 59 artiklan mukaisessa mitättömyysmenettelyssä viraston on rajattava tutkimuksensa osapuolten esittämiin perusteisiin ja väitteisiin. 2. Virasto voi olla ottamatta huomioon tosiseikkoja tai todisteita, joihin osapuolet eivät ole vedonneet tai joita ne eivät ole esittäneet ajoissa.

Vuosikirjapäätöksen mukaan alimman asteen eli Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksessä oli viitattu sovellettuina oikeusohjeina silloisen tavaramerkkilain (7/1964) 14.1 §:n 5, 6 ja 7 kohtaan sekä 6.1 §:iin. Valituslautakunta jätti valituksen tutkimatta siltä osin kuin valittaja oli vaatinut merkin käytön kieltämistä sekä rekisteröinnin kumoamista mainitun lain 14.1 §:n 1 kohdan (hyvän tavan vastaisuus), 2 kohdan (harhaanjohtavuus) ja 4 kohdan (nimioikeus) sekä 6.2 §:n (tavaramerkin laajalti tunnettuus) perusteella. Valituslautakunta totesi perusteluinaan, että se ei voinut tutkia asiaa laajemmalti kuin se oli ollut vireillä alemmassa asteessa.²⁷⁰

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan valituksen tehneen puolueen väitteessä esitettyä rekisteröinnin kumoamisvaatimusta oli perusteltu muun ohella tavaramerkin kanssa melkein identtisen puoluetunnuksen käytöllä ja tunnettuudella sekä sillä, että puoluetunnusta muistuttavan tavaramerkin käyttö aiheutti hämmennystä puolueelle sekä sen jäsen- ja kannattajakunnalle. Puolue oli uudistanut vaatimuksensa Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksestä valituslautakunnalle tekemässään valituksessa. Valituslautakunnalle antamassaan vastaselityksessä puolue oli täsmentänyt vaatimuksensa perusteita viittaamalla Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksessään käsittelemien väiteperusteiden lisäksi tavaramerkkilain 14.1 §:n 1, 2 ja 4 kohdassa sekä 6.2 §:ssa tarkoitettuihin rekisteröintiasteisiin.

Tämän todettuaan korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei puolue näin toimimalla ollut muuttanut alkuperäistä vaatimustaan eikä esittänyt sellaisia uusia valitusperusteita, joiden johdosta asia olisi muuttunut valituslautakunnassa toiseksi. Puolueen tavaramerkin rekisteröinnin kumoamisvaatimuksen tueksi esittämiä perusteluja nyt kysymyksessä olevalta osaltaan ei kuitenkaan ollut esitetty väitevaiheessa niin selkeästi, että asian selvittämistä tai tutkimista Patentti- ja rekisterihallituksessa olisi perusteita pitää puutteellisena. Valituslautakunnan ei kuitenkaan HLL 27.2 § huomioon ottaen olisi tullut jättää asiaa näiltä osin tutkimatta vaan sen olisi tullut joko tutkia kysymyksessä olevat valitusperusteet itse tai palauttaa asia Patentti- ja rekisterihallitukselle uudelleen käsiteltäväksi.

²⁷⁰ Hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä käsiteltävien veroasioiden osalta on todettu, että kanteen muuttamisesta on periaatteessa kysymys silloin, kun alkuperäinen vaatimus esitetään uudella perusteella, kun uusi vaatimus esitetään alkuperäisellä perusteella tai kun uusi vaatimus esitetään uudella perusteella. Valituksen muuttamisesta kanteenmuutoskielton näkökulmasta veroasioissa ks. Myrsky – Rähinä 2015, s. 531–532. Kirjoittajat ovat todenneet myös, että kanteen muuttamisesta on erotettava kanteen lievempi oikaiseminen, parantaminen ja täydentäminen. Tällöin kanteen yksilöllisyystunnusmerkkejä ei muuteta.

Edellä todetusta vuosikirjapäätöksestä ilmenevä Patenti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnan näkemys viittaa siihen, että se oli käsittänyt muuttuneisiin valitusperusteisiin vetoamisen vasta valituslautakunnassa merkinneen siltä osin vaatimuksen identiteetin muuttumista. Asiassa on selvää, ettei valittajan vaatimus sellaisenaan ollut muuttunut. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen tiivistelmän ja perustelujen perusteella jää epäselväksi, olivatko väitteessä esitetyn vaatimuksen tueksi esitetyt perusteet muuttuneet vai ainoastaan täsmentyneet muutoksenhaun keskeisessä.²⁷¹

Joka tapauksessa nykyisen tavaramerkkilain soveltamisen kannalta vuosikirjapäätöksen KHO 2013:99 perusteella nousee esiin kysymys ensinnäkin siitä, voiko nykyistäkään tavaramerkkilakia sovellettaessa lähteä siitä, että ehdottomiin hylkäys- ja mitätöintiperusteisiin täytyy vedota nimenomaan ennen väiteajan päättymistä. Toiseksi mainitussa vuosikirjapäätöksessä ei vaikuttaisi aktualisoituneen kysymys väitteen tekijän mahdollisuudesta tehokkaasti vedota uusiin aiempiin oikeuksiin muutoksenhaussa, jos kyseinen vetoaminen liittyy jo ennen väiteajan päättymistä vedottuun hylkäys- ja mitätöintiperusteeseen, esimerkiksi sekaannusvaaraan. Kolmanneksi puheena olevan vuosikirjapäätöksen perusteella ei ole selvää, muutuuko asia muutoksenhakuvaiheessa toiseksi edes esimerkiksi silloin, kun väiteaikana on vedottu tavaramerkin erottamiskyvyn puuttumiseen ja vasta muutoksenhaussa sekaannusvaaraan, tai päinvastoin.

Mikäli tavaramerkkilain 32.1 §:n tulkinta väiteajan kuluessa perusteisiin vetoamisesta on kategorinen, jollaiseksi lainsäätäjä on voinut sen tarkoittaa, väitemenettelyssä prekludoituneisiin perusteisiin voi kuitenkin vedota tekemällä tavaramerkin menettämistä tai mitätöintiä koskevan hallinnollisen hakemuksen taikka nostamalla siviiliprosessuaalisen kanteen. Preklusion oikeusvaikutukset eivät siten ole väitteen tekijän kannalta lopulliset.

Selvältä sitä vastoin vaikuttaa, että tavaramerkkilain 32.1 § ei koske kuin väitteen tekijää. Väitemenettelyn kohteena olevan tavaramerkin haltijan mahdollisuuksia myös valittajana esittää uutta oikeudenkäyntiaineistoa vielä väitemenettelyä koskevassa muutoksenhaussakin ei vaikuttaisi rajavan HOL:n sääntelyn – lähinnä HOL 41.2 §:n – lisäksi kuin tavaramerkkilain 34 §. Uutta todistelua sellaisten perusteiden tueksi, joiden esittämistä menettelylliset rajoitukset eivät koske, asianosaiset voivat esittää vielä

²⁷¹ Välimäki 2016, s. 299 on todennut yleisen lainkäytön osalta, että esimerkiksi kysymys siitä, onko jokin vedottu seikka luokiteltavissa uudeksi kielletyksi oikeustositseikaksi vai sallituksi uudeksi oikeudelliseksi luonnehdinnaksi, voi osoittautua mahdottomaksi, ellei peräti mielettömäksi.

muutoksenhakuvaiheessakin. Tällaista todistelua voi olla esimerkiksi väitteen tekijän lisätodistelu tavaramerkkinsä laajalti tunnettuudesta.²⁷²

5.3 Toimivalta ja preklusio tavaramerkin hallinnollisessa menettämisen tai mitätöintimenettelyssä ja muutoksenhaussa

Tavaramerkkidirektiivin 45 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaasta ja nopeasta hallinnollisesta menettelystä, jota noudatetaan niiden keskusvirastoissa vaadittaessa tavaramerkin menettämistä tai julistamista mitättömäksi, sanotun kuitenkin rajoittamatta osapuolten oikeutta hakea muutosta tuomioistuimissa. Nykyisen tavaramerkkilain mukainen ensisijaiselle siviiliprosessuaaliselle kannemenettelylle vaihtoehtoinen hallinnollinen menettämisen tai mitätöintimenettely²⁷³ voidaan saattaa vireille monista muistakin syistä kuin tavaramerkin käyttämättömyydestä johtuen. Perusteet voivat olla sekä ehdottomia että suostumuksenvaraisia. Ehdottomia menettämisperusteita ovat esimerkiksi merkin muuttuminen yleiseksi nimitykseksi tai harhaanjohtavaksi ja ehdottomia mitätöintiperusteita esimerkiksi erottamiskyvyttömyyden tai harhaanjohtavuuden alkuperäisyys. Suostumuksenvaraisia mitätöintiperusteita ovat esimerkiksi sekaannusvaara ja aiemman mallioikeuden loukkaus. Riippuen tilanteesta vilpillinen mieli on joko ehdoton tai suostumuksenvarainen mitätöintiperuste.²⁷⁴

Hallinnollinen menettämisen tai mitätöintimenettely voidaan aloittaa vasta väiteajan jälkeen tai mahdollisen väiteasian käsittelyn päätyttyä joko lainvoimaiseen ratkaisuun tai väitteen peruutukseen (tavaramerkkilaki

²⁷² Ratkaisussa MAO 347/17 väitteen tekijä esitti valittajana markkinaoikeudelle lisälausumassaan uutta näyttöä tavaramerkkiensä laajalti tunnettuudesta. Asia palautettiin Patentti- ja rekisterihallitukselle uudelleen käsiteltäväksi. Samaa rekisteröintiä koskevasta myöhemmästä ratkaisusta MAO 493/18 ilmenee Patentti- ja rekisterihallituksen kumonneen väitteen kohteena olleen tavaramerkin väitteen tekijän erään tavaramerkin laajalti tunnettuuden perusteella.

²⁷³ Kannemenettelyn ensisijaisuus tai etusija suhteessa hallinnolliseen menettämisen tai mitätöintimenettelyyn seuraa tavaramerkkilain 61 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyistä. Menettelyn ja sen myötä tuomioistuinlinjan määräytymisellä voi olla olennainen merkitys asianosaisille aiheutuvien kustannusten määrään ja kuluvastuun jakautumiseen oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevassa harkinnassa.

²⁷⁴ Vaihtoehtoisesta hallinnollisesta kumoamismenettelystä on säädetty 1.5.2019 alkaen myös toiminimilaisissa (128/1979). Kyseinen menettely on täysin kansallista sääntelyä (HE 201/2018 vp, s. 45), ja se on mahdollinen vain toiminimen käyttämättömyyden perusteella. Ks. toiminimilain 20.2 § ja siinä viitattu 19.2 §:n 3 kohta.

54.3 §). Selvyyden vuoksi on todettava, että tämä lainkohta ei säädi väitemenettelyä hallinnollisen menettämis- tai mitätöintimenettelyn pakolliseksi esivaiheeksi.

Tavaramerkkilain 54.1 §:n mukaan hakemuksessa on ilmoitettava vaatimus ja sen perusteet, hakijan tunnistetiedot sekä tieto siitä, mihin rekisteröintiin ja rekisteröinnin kattamiin tavaroihin tai palveluihin hakemus kohdistuu. Hakemuksen tiedoksiannosta tavaramerkin haltijalle säädetään tavaramerkkilain 55 §:ssä sekä patentin- ja lisenssinhaltijalle lain 56 §:ssä. Haltijaa on kehotettava lausumaan sekä patentin- ja lisenssinhaltijalle on varattava tilaisuus lausua hakemuksesta määräajassa. Lausunnon antamatta jättäminen ei estä asian ratkaisemista. Tavaramerkkilain 55.3 §:ssa on säädetty menettelyn kohteena olevan tavaramerkin haltijalle preklusio-uhkainen vetoamisvelvollisuus hakijan aiemman merkin tosiasiallisen käytön puuttumisen osalta. Säännös on samalla tavoin ongelmallinen kuin edellä käsitelty väitemenettelyä koskeva tavaramerkkilain 34 §.

Tavaramerkkilain 57.1 §:n mukaan asia ratkaistaan hakemuksen ja sen johdosta annettujen lausuntojen perusteella. Tämän säännöksen esitöissä esitetyn perusteella säännös selventää Patentti- ja rekisterihallituksen ja mahdollista valitusta käsittelevän tuomioistuimen *toimivallan rajoja* ja asettaa esimerkiksi hallintolain yleissäännöksistä poiketen selvät rajat sille, mitä seikkoja asiassa voidaan huomioida ja mihin vaatimukseen hakemusta ratkaiseva Patentti- ja rekisterihallitus tai tuomioistuin on sidottu. Asia tulee ratkaista hakemuksen ja sen johdosta mahdollisesti annettujen lausuntojen perusteella. Lausuntoja ovat voineet antaa tavaramerkin haltija, hakija sekä patentin- tai lisenssinhaltija. Edelleen esitöiden mukaan Patentti- ja rekisterihallitus tai sen päätöksen jälkeen valitusta käsittelevä tuomioistuin on ratkaisussaan sidottu hakemukseen, eli asiaa ei tule arvioida laajemmin tai muilla perusteilla kuin hakemuksessa on esitetty. Patentti- ja rekisterihallitus tai tuomioistuin kuitenkin arvioi sisällöllisesti, täytyvätkö hakemuksen mukaiset edellytykset.²⁷⁵

Esitöissä todettua tulkiten Patentti- ja rekisterihallitus on 24.1.2019 päätöksessään sen verkkosivuilla julkaistussa ohjeessa ”Ohje hallinnollisesta menettämistä- ja mitätöintimenettelystä” todennut, että se tutkii asian vain *vaatimuksen mukaisessa laajuudessa*.²⁷⁶ Toisaalta ohjeistuksen mukaan hakemuksessa ilmoitettuja perusteita ei voi myöhemmin laajentaa. Lisäksi oh-

²⁷⁵ Ks. HE 201/2018 vp, s. 157. Tavaramerkkilain 57.2 §:ssa ei säädetä mitään oikeudenkäynnin osapuolten kirjelmien ajallisesta esittämisestä.

²⁷⁶ Patentti- ja rekisterihallituksen 24.1.2019 päivätty ohje, s. 14.

jeistuksessa on esitetty, että perusteiden toteennäyttämiseksi uusia todisteita voi toimittaa asian ratkaisemiseen saakka.²⁷⁷

Tavaramerkkilain 57.1 §:ssa olisi ollut syytä säätää selkeästi sellaisista esitöissä viitatuista prosessuaalisista perusasioista kuin toimivalta ja preklusio varsinkin, kun ne esitöissäkin esitetyn mukaisesti tässä tapauksessa poikkeavat hallintomenettelyn yleisistä lähtökohdista. Mikäli asiaa tarkastellaan lain esitöissä sanotun perusteella, vaikuttaa sinänsä selvältä, että Patentti- ja rekisterihallitus on sidottu hakijan esittämiin vaatimuksiin ja perusteisiin. Ongelmallista sitä vastoin on se, mitä asian ratkaiseminen hakemuksen ja sen johdosta annettujen lausuntojen perusteella ajallisesti tarkasteltuna tarkoittaa: onko esimerkiksi hakemuksen täydentäminen mahdollista edes ehdottomien menettämisen- ja mitätöintiperusteiden osalta.²⁷⁸ Asian tulkinnanvaraisuutta lisää se, että esitöiden mukaan myös hakija on voinut antaa lausunnon. Ilmeisesti ainakin yhtäältä hakemuksen rajoittaminen – vaatimusten ja vedottujen menettämisen- ja mitätöintiperusteiden sekä vedottujen aiempien oikeuksien vähentäminen – ja toisaalta Patentti- ja rekisterihallituksen ohjeenkin mukaan uusien todisteiden esittäminen hakemuksessa vedottujen perusteiden tueksi vaikuttaisi olevan mahdollista siihen asti, kunnes Patentti- ja rekisterihallitus on tehnyt päätöksensä. Myös tavaramerkin haltija voi vastaavasti esittää uusia todisteita.

Tavaramerkkidirektiivin 45 artiklan 1 kohdan ilmaisu ”sanotun kuitenkin rajoittamatta osapuolten oikeutta hakea muutosta tuomioistuimissa” ei tarkoittane sitä, etteikö hallintopäätöksen ja sitä koskevan lainkäyttöllisen muutoksenhaun välillä voisi olla selkeä instanssijärjestyksellinen rajoitus ainakin hakijan esittämien vaatimusten ja perusteiden suhteen. Erityisesti menettelyn kohteena olevan tavaramerkin haltijan osalta tilanne voi olla ongelmallisempi, koska haltijan kannalta asian häviäminen tarkoittaa yksinoikeuden lopullista menettämistä. Joka tapauksessa lienee selvää, että uusien todisteiden esittäminen on kaikille osapuolille mahdollista myös muutoksenhaussa. Olisi ollut suotavaa, että tavaramerkkilaisissa olisi

²⁷⁷ Sanatarkasti Patentti- ja rekisterihallituksen 24.1.2019 päivätyssä ohjeessa on todettu (s. 4), että ”[H]akemuksessa ilmoitettuja perusteita ei voi myöhemmin laajentaa, mutta niitä voi rajoittaa menettelyn aikana. Perusteiden toteennäyttäminen (eli todisteiden toimittaminen) on kuitenkin mahdollista niin kauan, kunnes asiassa on annettu päätös.”

²⁷⁸ Mikäli hakemusta ei voi täydentää perusteiden osalta ennen asian ratkaisemista, hakemuksen tulee olla niin sanotusti ”kerralla kunnossa”. Ajettaessa vastaanlaista asiaa siviiliprosessuaalisesti kanteella vireille panijalta ei edellytetä samanlaista etukäteistä erehtymättömyyttä. Hakijalla on tosin vielä hakemuksensa vireillepanon jälkeenkin mahdollisuus nostaa asiassa kanne, mikä mahdollistaa asian valmistelun tuomarinvastuun johtamassa menettelyssä. Ks. tavaramerkkilain 61.2 § ja siihen liittyen HE 201/2018 vp, s. 160–161; LaVL 34/2018 vp, s. 3–4.

säädetty selkeästi muutoksenhakuasian käsittelyyn liittyvistä preklusiivisista rajoituksista. Tavaramerkkilain 57.1 §:ia ei voi pitää etenkään tässä suhteessa esitöissä todetuin tavoin selventävänä.

Hallinnollisen menettämisen tai mitätöintimenettelyn ja siviiliprosessuaalisen kannemenettelyn suhdetta sääntelevä tavaramerkkilain 61 § ei perustu tavaramerkkidirektiiviin.²⁷⁹ Pykälän 4 momentissa säädetään oikeusvoimasta. Säännöksen mukaan, jos tavaramerkin menettämistä tai mitätöintiä koskeva hakemus tai kanne on lainvoimaisesti ratkaistu, uutta menettämistä tai mitätöintiä koskevaa hakemusta tai kannetta ei oteta tutkittavaksi, jos asia koskee samoja asianosaisia, samaa tavaramerkkiä, samaa vaatimusta ja samoja perusteita, paitsi jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Säännöksen esitöiden mukaan säännös olisi tarpeen hallinnollisen ja tuomioistuimen menettelyn oikeusvoiman selventämiseksi ja sen varmistamiseksi, ettei samaa asiaa käsitellä eri menettelyissä.²⁸⁰ Tämä tarkoittanee oikeusvoimavaikutuksen ulottumista myös asian käsittelyyn toisen ”menettelylajin” mukaisessa myöhemmässä menettelyssä.²⁸¹ Hallinnollisen menettelyn, johon kylläkin liittyy mahdollisuus hallintoprosessuaaliseen muutoksenhakuun, oikeusvoimavaikutuksesta johtuvaa preklusiivisuutta ei ole syytä pitää ongelmallisena jo senkään vuoksi, että asianosaisilla on ollut mahdollisuus saada asia arvioiduksi jo alun alkaen tuomarin johdolla kannemenettelyssä.

Valitusasiassa, kuten muutoksenhaussa hallinnollisessa menettämisen tai mitätöintimenettelyssä tehtyyn päätökseen, vasta markkinaoikeudessa esitetty uusi todistelusta saattaa johtaa instanssijärjestyksestä johtuen asian palauttamiseen Patentti- ja rekisterihallituksen käsiteltäväksi. Näissä asioissa saatetaan esittää runsaastikin uutta asiakirjatodistelua ja myös vaatimuksia henkilötodistelun vastaanottamiseksi. Markkinaoikeuden harkitessa asian palauttamista viranomaiskäsittelyyn voi olla syytä kiinnittää huomiota muun ohella tavaramerkkidirektiivin 45 artiklan 1 kohdassa todettuun erityiseen menettelyn nopeutta koskevaan vaatimukseen, joskin direktiivin velvoite on kylläkin suunnattu lähinnä lainsäätäjälle. Mikäli asian käsitelyä jatketaan huomattavan uuden todistelun kanssa markkinaoikeudessa, varsinaisesta muutoksenhausta hallintopäätökseen ei enää voida puhua.

Asian palauttamiseen Patentti- ja rekisterihallitukselle uuden asiakirjatodistelun arvioimiseksi voi olla syytä turvautua erityisesti silloin, kun

²⁷⁹ Ks. esim. TaVM 38/2018 vp, s. 3–4.

²⁸⁰ Ks. HE 201/2018 vp, s. 161; LaVL 34/2018 vp, s. 4.

²⁸¹ Yleisesti oikeusvoiman ulottuvuudesta yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön välillä sekä myös hallintopäätöksen oikeusvoimasta suhteessa tuomioistuinten ratkaisuihin ks. Jokela 2015, s. 604–607.

valituksen tehnyt tavaramerkin haltija on jättäytynyt hakemusta Patentti- ja rekisterihallituksessa käsiteltäessä passiiviseksi. Tässä suhteessa Patentti- ja rekisterihallituksen päätös vaikuttaisi muistuttavan siviiliprosessuaalista yksipuolista tuomiota ja asian tosiasiallisen jatkokäsittelypaikan määräytyminen takaisinsaantia.

5.4 Oikeudenkäyntiä koskevat preklusiosäännökset

MOL 4:13.1:n mukaan markkinaoikeus voi viivästyksen estämiseksi tai muusta perustellusta syystä *kehottaa* asianosaista asettamassaan määräajassa esittämään vaatimuksensa ja niiden perusteet (kohta 1), ilmoittamaan kaikki todisteet, jotka hän aikoo esittää, ja mitä hän kullakin todisteella aikoo näyttää toteen (kohta 2) ja esittämään kaikki kirjalliset todisteet, joihin hän vetoaa (kohta 3). Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu kehoitus annetaan uhalla, ettei asianosainen määräajan jälkeen saa vedota uuteen vaatimukseen tai seikkaan taikka ilmoittaa uutta todistetta, ellei hän saata todennäköiseksi, että hänen menettelynsä johtuu pätevistä syistä. Pykälän 3 momentin mukaan, jos asianosainen tahtoo 1 momentissa tarkoitettua määräajan jälkeen vedota uuteen vaatimukseen tai seikkaan taikka ilmoittaa uuden todisteen, hänen on viipymättä saatettava asia markkinaoikeuden tietoon ja samalla esitettävä selvitys siitä, minkä vuoksi hän ei ole noudattanut markkinaoikeuden kehoitusta.

Mainitun pykälän 1 ja 2 momentin esikuvana on selvästikin ollut OK 5:22 ja 3 momentin esikuvana OK 5:29. Olennaista on havaita, että näiltä osin dispositiivisia riita-asioita koskevaa sääntelyä on siirretty perusluonteeltaan indispositiivisten asioiden käsittelyyn hallintoprosessissa. Vanhaan hallintoprosessissa on saatettu käyttää esikuvana lähinnä indispositiivisia riita-asioita koskevia normeja.²⁸² Hallintolainkäytön näkökulmasta on myös esitetty, että yleisen lainkäytön säännösten kopiointi ja omaksuminen sellaisenaan tai soveltuvin osin on harvemmin hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelynä onnistunutta. Muiden prosessilajien säännösten tai käytänteiden hyödyntäminen edellyttää, että hallinto-oikeudellisen menettelyn erityispiirteet otetaan huomioon.²⁸³ Toisaalta esimerkiksi tavaramerkkilain mukaiset preklusiiviset järjestelyt nähdäkseni osoittavat, että ainaakaan asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta lopputulos ei ole kovin onnistunut silloinkaan, kun yleisen lainkäytön mukaiselle perusajatokselle

²⁸² Ks. Mäenpää 2019, s. 57.

²⁸³ Ks. Siitari-Vanne 2005, s. 369.

menettelysäännösten selkeydestä ja menettelyn ennakoitavuudesta ei anneta riittävää painoarvoa.

MOL 4:13:ää koskevassa hallituksen esityksessä on todettu sääntelyllä pyrittävän korostamaan asian valmistelun ja tuomioistuimen prosessinjohtoon merkitystä. Jotta markkinaoikeus voisi onnistua asian tehokkaassa valmistelussa ja prosessinjohtossa, sillä tulee olla riittävät oikeudenkäynnin johtamista tukevat keinot käytettävissään. Tämä vuoksi puheena oleva säännös mahdollisuudesta asettaa määräaika oikeudenkäyntiaineiston esittämiseksi olisi välttämätön. Hallituksen esityksessä on lisäksi todettu, että myös Euroopan patenttivirastossa suhtautuminen määräaikojen noudattamiseen on tiukkaa. Siellä uusien perusteiden, tosiseikkojen tai todisteiden esittäminen määräajan jälkeen on sallittua vain poikkeuksellisesti. Pykälän 2 momentin anteeksiantoperusteeseen liittyvästä ilmaisusta ”menettelynsä johtuu pätevistä syistä” hallituksen esityksessä on puolestaan todettu, että pätevä syy voisi olla, että asianosainen on saanut tiedon uudesta seikasta tai selvityksestä vasta määräajan jälkeen taikka että seikan ja selvityksen esittäminen on tullut tarpeelliseksi vasta vastapuolen esityksen johdosta.²⁸⁴

MOL 4:13 koskee MOL 7:3:n perusteella soveltuvin osin valitusasian käsittelyä myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa. MOL 7:3:ää koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että korkein hallinto-oikeus voisi ensinnäkin asettaa 4:13:ssä tarkoitetun määräajan asianosaiselle ja että vastaavasti markkinaoikeuden asettama määräaika säilyttäisi vaikutuksensa myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa.²⁸⁵ Viimeksi mainittu oikeusastejärjestykseen liittyvä näkökohta ei ilmene nimenomaisesti MOL 7:3:stä. Tässä suhteessa esikuvana ei ole käytetty yleisen lainkäytön preklusiojärjestelyjä (vrt. OK 25:17.1 ja 30:7.1).

Tällaiset selkeät preklusiotyyppiset säännökset sisältyivät ennen vuoden 2012 hallituksen esitystä myös teollis- ja tekijänoikeusasioiden tuomioistuinkäsittelyä koskevaan työryhmämietintöön vuodelta 2010.²⁸⁶ Siinä ”pätevän syyn” osalta konkreettisenä esimerkkinä on mainittu tilanne, että asianosainen on vasta jälkikäteen saanut tiedon ulkomaisesta patenttijulkaisusta, joka muodostaa esteen kysymyksessä olevan patentin myöntämiselle.²⁸⁷ Tällaiseen rekisteröinnin ehdottomaan esteeseen, toisin kuin suostumuksenvaraiseen esteeseen, liittyy kohtuullisen merkittävä yleinen intressi. Työryhmämietinnössä esitetty viittaa siihen, ettei lainvalmistelussa

²⁸⁴ HE 124/2012 vp, s. 60. Sääntelyn taustoista ks. myös mainitun hallituksen esityksen s. 19–21, 26–27 sekä OM 28/2010, s. 88–100, 214.

²⁸⁵ HE 124/2012 vp, s. 74.

²⁸⁶ Ks. OM 28/2010, erit. s. 214, 228.

²⁸⁷ OM 28/2010, s. 214.

ollut ainakaan täysin sivuutettu hallintoprosessuaalisissa asioissa keskeistä julkisen intressin merkittävyyden asteen asia- ja kysymyskohtaista vaihtelua.

Työryhmämietinnön johdosta annettuja lausuntoja on kuvattu oikeusministeriön lausuntotiivistelmässä 36/2011. Sen mukaan korkein hallinto-oikeus totesi yleisesti, että ehdotettava laki sisältää runsaasti hallintolainkäytölle vieraita piirteitä ja että yleensäkin hallintolainkäyttölain säännöksistä poikkeavia, tiettyjä asiaryhmää koskevia menettelysäännöksiä ei tulisi säätää ilman hyvin perusteltua syytä. Ehdotettuja erityissäännöksiä ei voida pitää tarpeellisina siltä osin kuin ne ilmentävät hallintolainkäyttölain ja siihen pohjautuvan käytännön perusteella jo yleisesti sovellettuja ja jopa itsestään selviä menettelytapoja.²⁸⁸ Nimenomaisesti ehdotettavaan preklusiosäännökseen korkein hallinto-oikeus ilmoitti suhtautuvansa hyvin varauksellisesti. Lisäksi korkein hallinto-oikeus totesi, että mahdollisista sitä velvoittavista prosessisäännöksistä ei tule säätää oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettavassa laissa.²⁸⁹

Puheena olevan preklusiosääntelyn perusteeksi esitettyjen perustelujen ja työryhmän ehdotusta kritisoineen korkeimman hallinto-oikeuden näkemysten taustalla vaikuttaisi olleen paitsi yleisiä näkemyseroja suomalaisesta hallintoprosessista ja sen suhteesta siviiliprosessista tuleviin oikeudellisiin siirännäisiin myös käsityseroja teollisoikeudellisten rekisteröintiasioiden luonteesta. Viimeksi mainittua seikkaa koskevasti hallituksen esityksessä on painotettu sitä, että tällaiset asiat ovat erityislaatuisia ja ne poikkeavat tavanomaisista hallintolainkäyttöasioista, koska niissä yksityisen intressi on korostunut ja niissä on usein selkeä kaksiasiansaissuhde.²⁹⁰

Yksityisen intressin korostuminen suhteessa julkiseen intressiin tarkoittaa lähinnä rekisteröinnin suostumuksenvaraisia esteitä, kuten tavaramerkkien osalta sekaannusvaaraa, joka poistuu yksityisten välisin sopimuksin (aiemman merkin haltijan rekisteröintisuostumus). Toinen lähestymistapa vaikuttaisi lähtevän siitä, että elinkeinovapautta rajoittavan rekisteröidyn teollisoikeudellisen yksinoikeuden myöntää valtiovalta tarkoituksessa suojata taloudellisia investointeja, ja esimerkiksi patentti voidaan nähdä myös palkkiona yhteiskuntaa hyödyttävästä luovasta työstä. Käytännön tasollakin teollisoikeudellisissa rekisteröintiasioissa on usein kysymys nimenomaisen rekisteröinnin ehdottomista esteistä, kuten patentin rekisteröintiä koskevassa asiassa keksinnön objektiivisesta ja absoluuttisesta uutuudesta sekä keksinnöllisyydestä, jotka rekisteröintiä vastustavan asianosaisen

²⁸⁸ OM 36/2011, s. 50.

²⁸⁹ OM 36/2011, s. 61.

²⁹⁰ HE 124/2012 vp, s. 26.

tulisi voida asettaa kyseenalaisiksi missä muutoksenhaun vaiheessa tahan-
sa löytämillään uusilla esteasiakirjoilla.²⁹¹ Tältä osin kysymys on kohtuulli-
sen merkittävästä yleisestä intressistä ja sen myötä asetelmasta, johon
preklusiosääntely ei luontevasti sovellu.

MOL 4:13.2:n sanamuoto ”ellei hän saata todennäköiseksi, että hänen
menettelynsä johtuu pätevistä syistä” ensinnäkin asettaa todistustaakan
preklusioon murtamiseen pyrkivälle asianosaiselle, toiseksi asettaa näyttö-
kynnyksen varsin korkealle eli todennäköisyyden tasolle ja kolmanneksi
asettaa preklusioon murtamisen arvioinnin kohteeksi asianosaisen menet-
telyn.²⁹² Tällainen lähestymistapa on ongelmallinen jo erityisesti viimeksi
todetun kolmannen näkökulman perusteella siinä tilanteessa, kun prekluu-
sioon murtamisen syynä ei ole asianosaisen menettelyn anteeksianto vaan
uudesta estejulkaisusta johtuva rekisteröinnin ehdoton este ja siten yleinen
intressi, tai oikeastaan preklusioon murtamista harkittaessa vasta asian-
osaisen väite tai parhaimmillaankin tuomioistuimen alustava näkemys täl-
laisesta esteestä. Mikäli esteen ehdottomuudesta pidetään kiinni, prekluu-
sio ei saata tulla kysymykseen siinäkään tilanteessa, kun asianosainen on
tiennyt estejulkaisusta jo pitkään, mutta syystä tai toisesta harkitsee sen
sopivaksi esittämisen ajankohdaksi ensi vaiheen oikeudenkäynnin loppu-
puolen tai jatkomuutoksenhaun. Tällainen toiminta tosin harvemmin pal-
jastuu vastapuolelle, rekisteriviranomaiselle tai tuomioistuimelle, joten
siihen on vaikea puuttua oikeudenkäyntikuluvastuunkaan.

Markkinaoikeudessa ei liene asetettu MOL 4:13:n mukaisia määräaiko-
ja. Joko niille ei ole ollut aitoa tarvetta, toisin kuin hallituksen esityksessä
arvioitiin, tai sitten erityissäännös on ainakin toistaiseksi taipunut perinteis-
en hallintoprosessuaalisen ajattelutavan edessä. Mahdollista on myös se,
että säännös on pelkällä olemassaolollaan edistänyt sen tarkoituksen mu-
kaista asiantilaa estää asianosaisten viivyttelyä. Yleisestikin ottaen pre-
klusiosääntely toimii ennen muuta vaikuttamalla asiamiesten ja avustajii-
en asenteisiin.

²⁹¹ Teollisoikeudellisten rekisteröintiasioiden erityispiirteistä tuomioistuimen näkökul-
masta ks. Korpela – Sainio 2004, passim; Jääskinen 2008, passim. Ensiksi mainittuun jul-
kaisuun kirjoittamissaan alkusanoissa silloinen hallintoneuvos Niilo Jääskinen on todennut
(s. 1), että asiaan liittyvät korkeimman hallinto-oikeuden käytännön erityispiirteet eivät
ehkä ole laajemmalti tunnettuja edes teollisoikeuksien asiantuntijoiden piirissä. Tältä osin
voi viitata siihen, että kahdessa alan oppikirjassa hallinnollisen valitusmenettelyn käsittely
on sangen viittauksenomaista.

²⁹² Vrt. kahteen ensimmäiseen näkökohtaan liittyvä OK 6:9.2:n muotoilu ”ellei voida olet-
taa, että hänen menettelynsä johtuu pätevistä syistä”.

5.5 Muutetut suojavaatimukset sekä uudet perusteet ja todisteet oikeudenkäynnissä

Teollisoikeudellisissa rekisteröintiasioissa rekisteröinnin hakijat esittävät tuomioistuimessa toisinaan valituksensa ja sen myötä hakemuksensa lopullisen hylkäämisen varalta uusia muutettuja suojavaatimuksia. Mikäli muutetut vaatimukset tarkoittavat suojapiirin kaventumista suhteessa haettuun yksinoikeuteen (esimerkiksi patenttivaatimusten supistaminen taikka tavaramerkin tavara- tai palveluluettelon supistaminen), niiden esittäminen on lähtökohtaisesti sallittua.²⁹³ Mikäli uusia supistettuja suojavaatimuksia ei tutkittaisi tuomioistuimessa ja hakemus muutoin hylättäisiin, uuden rekisteröintihakemuksen esteeksi saattaa olla kertynyt uusia eli siihen nähden aiempia oikeuksia.

Niin ikään asianosaiset saattavat esittää tuomioistuimessa sellaisia oikeustositseikkoja ja todisteita, joita ei ole esitetty rekisteriviranomaisessa.²⁹⁴ Asian tultua tällä tavoin vasta tuomioistuimessa esitetyn johdosta uuteen tilaan seurauksena saattaa olla instanssijärjestyksestä johtuen asian palauttaminen rekisteriviranomaisen käsiteltäväksi.²⁹⁵ Oikeudenkäynnin osapuo-

²⁹³ Ratkaisussa KHO 2018:101 on todettu, että uusien muutettujen hyödyllisyysmallin suojavaatimusten esittämisen salliminen asian edettyä valitusasteeseen on jo ratkaisusta KHO 19.9.1997 taltionumero 2294 alkaen ollut täysin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista. Tämä on todettu viimeksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO 2017:96, jossa korkein hallinto-oikeus on kuitenkin katsonut, ettei muutettujen suojavaatimusten esittäminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa sinänsä muodosta perustetta valitusluvan myöntämiselle. Esillä olevassa asiassa ei ole kysymys mainitussa vuosikirjapäätöksessä kysymyksessä ollut tilannetta vastaavasta tilanteesta, sillä uudet muutetut suojavaatimukset on tässä asiassa esitetty jo asiaa markkinaoikeudessa käsiteltäessä. Korkein hallinto-oikeus katsoo kuten markkinaoikeus, että hyödyllisyysmallioikeudesta annettusta laista, Patentti- ja rekisterihallituksesta annetusta laista tai hallintolainkäyttölaista ei johdu estettä uusien muutettujen suojavaatimusten esittämiselle asian edettyä valitusasteeseen. Asian ei siten voida katsoa pelkästään uusien muutettujen suojavaatimusten esittämisen johdosta muuttuvan hallintolainkäyttölain 27 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla toiseksi. Hyödyllisyysmallioikeudesta annetun lain 11 §:n mukaisesti uusien muutettujen suojavaatimusten esittäminen ei voi johtaa siihen, että hyödyllisyysmallioikeus tulisi niiden takia koskemaan jotakin, mikä ei käynyt selville alkuperäisestä hakemuksesta. Hakija ei siten voi suojavaatimuksia muuttamalla laajentaa hyödyllisyysmallioikeuden alaa alkuperäiseen hakemukseen nähden takautuvasti.

²⁹⁴ Rekisteröintisuostumuksen saaminen tavaramerkkiasioissa voi viedä aikaa varsinkin, jos suostumus vaaditaan useammilta aiempien merkkien haltijoilta, jotka saattavat olla myös ulkomaisia toimijoita. Suostumuksen saaminen voi edellyttää vaikeitakin sopimusneuvotteluita. Niin rekisteriviranomaisessa kuin markkinaoikeudessa on suhtauduttu varsin suopeasti käsittelyn pitkittymiseen tästä syystä.

²⁹⁵ Ks. edellä mainittu ratkaisu KHO 2013:99 sekä ratkaisut MAO 347/17, MAO 526/19, MAO 265/20 ja MAO 578/20. Ratkaisussa KHO 2019:100 ei kuitenkaan tutkittu valittajan vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion jäl-

len vaatimuksesta voi tällöin tulla harkittavaksi oikeudenkäyntikulujen erityistä korvausvelvollisuutta koskevan HOL 96 §:n soveltaminen. Tässä asiaryhmässä, jossa yksityiset oikeudenkäynnin osapuolet ovat usein suhteellisen maksukykyisiä, ei ole samanlaisia pidäkkeitä oikeudenkäynnin pitkittämisestä johtuvan korvausvelvollisuuden määräämiselle kuin monissa muissa hallintoasioissa.

Valituslupajärjestelmän ja uusien suojavaatimusten välisestä suhteesta ratkaisussa KHO 2017:96 on tuotu esiin, että ennen MOL:ssa säädetyn valituslupasäännöksen voimaantuloa 1.9.2013 vakiintuneen käytännön mukaisesti oli muutettujen suojavaatimusten esittäminen ollut mahdollista muutoksenhakuvaiheen aikana myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa siten, että se oli ottanut ne ratkaisussaan huomioon. Valituslupasäännöksen voimaantulo muutti tätä lähtökohtaa. Korkein hallinto-oikeus katsoi tältä osin, ettei muutettujen suojavaatimusten esittäminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa sinänsä muodostanut perustetta valitusluvan myöntämiselle.

Uuden selvityksen esittämisen mahdollisuus valituslupajärjestelmässä on tavaramerkkiasioissa tyypillisiä rekisteröintisuostumuksia koskevasti ollut käsillä ratkaisussa KHO 2017:158. Siinä valituslupa myönnettiin muun painavan syyn perusteella ja rekisteröintisuostumusten huomioon ottaminen johti rekisteröinnin esteiden poistumiseen. Siitä, että valittaja päätyy esittämään rekisteröintisuostumuksen vasta tuomioistuimessa, seuraa valittajalle kustannuksia nykyään varsin korkean oikeudenkäyntimaksun muodossa.

6 LOPUKSI

Siviiliprosessuaalisessa oikeuskirjallisuudessa suhtautuminen preklusion tarpeeseen on ollut kaksijakoista. On esitetty, että sitä ilmankin voitaisiin pärjätä,²⁹⁶ mutta toisaalta on esitetty, että uusi juristisukupolvi voisi olla valmis soveltamaan tiukempaakin preklusiota, jossa myös todistusteemat prekludoituisivat, koska ammattimaisesti toimivilta asiamiehiltä voidaan ja pitää edellyttää teemojen asianmukaista yksilöintiä.²⁹⁷ On myös esitetty,

keen esittämiä vaatimuksia, joiden mukaan alun perin väritavaramerkiksi rekisteröitäväksi haettu tavaramerkki olisi tullut rekisteröidä toissijaisesti sijaintitavaramerkkinä tai kolmassijaisesti kuviotavaramerkkinä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valittajan korkeimmassa hallinto-oikeudessa tois- tai kolmassijaisesti esittämissä vaatimuksissa ei ollut kysymys oikeuskäytännössä hyväksytyistä vähäisistä muutoksista tai täsmennyksistä. Tällaisia vaatimuksia ei voitu hallintolainkäyttölain 27 §:n 1 momentin nojalla tutkia.

²⁹⁶ Ks. Vaitoja 2014, s. 489–490.

²⁹⁷ Ks. Saranpää 2014, s. 719–720. Tapanila 2021, s. 331–333 vaikuttaisi pitävän teema-

että hovioikeusvaiheessa teemapreklusio on puollettavissa vielä painavammilla argumenteilla.²⁹⁸ Erimielisyyttä ei sitä vastoin ole ollut siitä, että preklusiouhka vaikuttaa myönteisesti vastapuolena olevan asianosaisen oikeusturvaan estäessään lähtökohtaisesti asianosaista muuttamasta vetoamisperusteitaan. Myös hovioikeuspreklusion suurin etu liittyy vastapuolen oikeusturvaan, sillä prosessin laajeneminen muutoksenhaussa vaihtoehtoihin tosiseikkaperusteisiin olisi usein vastapuolen näkökulmasta kohutuutonta.²⁹⁹

Pertti Välimäki on asianajaja- ja tuomarikokemuksensa perusteella pikemminkin puoltanut preklusion tiukentamista kuin siitä luopumista siitä huolimatta, miten hän on nähnyt suomalaisen oikeudenkäynnin tason: ”Olennainen ongelma suomalaisessa oikeudenkäynnissä on huono juridinen osaaminen. Aineellista ja menettelyllistä oikeutta osataan huonosti. Välillä näyttää siltä, että juttuja ei osata eikä aina välitetä ajaa eikä ratkaista juridiikka edellä. Poikkeukset ilahduttavat aina. Vain hyvä koulutus voi parantaa osaamista pysyvämmiin, mutta koulutuksen pitää olla jatkuvaa.”³⁰⁰ Kun osaamisen taso tai ainakin käytännön toiminta on epäilemättä Välimäen esittämän suuntaista ja asianajokulut nykyisilläkin toimintatavoilla korkeat, siviiliprosessuaalisen preklusion tiukentaminen on ongelmallista.³⁰¹

Myös hallintoprosessissa esiintyvä viivytelyä prosessitoimien suorittamisessa. Hallintoprosessissa lähdetään siitä, että yksityisen asianosaisen tulisi voida yleensä hoitaa asiansa hallintotuomioistuimessa itse ilman asianajajaa tai muuta asiamiestä. Ero siviiliprosessiin on tässä suhteessa olennainen. Silloin, kun hallintoprosessissa on kysymys muutoksenhausta viranomaisen päätökseen, vaatimusten riittävän selkeä esittäminen ei tuotane maallikollekaan yleensä vaikeuksia, mutta vaatimusten perustelujen ja niihin liittyvän näytöllisen selvityksen esittämisessä tilanne on usein toinen.³⁰² Kun otetaan huomioon, että yksityisten asianosaisten tiedot hallintolainkäytöllisessä muutoksenhaussa tehokkaasti käytettävissä olevista

preklusion soveltamisen laajentamista nykyistenkin säännösten puitteissa mahdollisena, mikäli siitä informoitaisiin asianosaisia jo valmistelussa.

²⁹⁸ Ks. Tapanila 2021, s. 332.

²⁹⁹ Ks. Vaitoja 2014, s. 490.

³⁰⁰ Ks. Välimäki 2016, s. 348–349.

³⁰¹ Sinänsä on epäselvää, lisääkö vai vähentääkö nykyinen preklusiosääntely oikeudenkäyntikuluja laajoissa riita-asioissa. Ks. Oikeusministeriön julkaisu 2021:16, s. 91–93.

³⁰² Savola 2022, s. 359 on korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän näkökulmasta siellä muutoksenhaun kohteena olevien päätösten perusteella todennut, että asianosainen saattaa vedota joihinkin tosiseikkoihin, mutta ei esitä niistä asiakirjatodistelua tai asiakirjatodistelu ei ole parasta mahdollista. Tosiseikkojen selvittäminen jää usein siihen, ja asianosainen tällaisessa tilanteessa melko usein häviää asian sen vuoksi, että asiassa ei ole esitetty riittävää tai uskottavaa selvitystä kyseisistä tosiseikoista.

prosessitoimista ja asian käsittelystä hallintotuomioistuimissa muutoinkin ovat hyvin vajavaiset,³⁰³ vaatimusten perusteluja sekä todistelua ja muuta selvitystä koskevan preklusiosääntelyn käyttöönotto hallintoprosessissa olisi ongelmallista.³⁰⁴ Lisäksi preklusiosääntelyn hyväksyttävyyttä edellyttäisi tuomioistuimelta kykyä ja halua informatiiviseen prosessinjohtoon.³⁰⁵

Toinen, prosessisubjektien toimintaan liittymätön syy preklusiosääntelyn ongelmallisuudelle hallintoprosessissa on asioiden indispositiivisuus, joskin yleisen intressin luonne ja merkittävyys vaihtelevat asiaryhmä- ja asiakohtaisesti. On siis asiaryhmiä, joissa tarve virallisvalvontaisuudelle on jokseenkin vähäinen ja joihin preklusioon voisi ulottaa.³⁰⁶ Toisaalta preklusioon ulottaminen tosiseikkojen selvittämiseen olisi periaatteellisessa ristiriidassa sen kanssa, että hallintotuomioistuin voi varsin vapaasti selvittää niitä oma-aloitteisestikin. Tässä yhteydessä on syytä painottaa sitä, että siviiliprosessissa varsinainen preklusio ei koske käräjäoikeudessa indispositiivisia asioita eikä preklusiolla näissä asioissa muutoksenhaussa hoivioikeudessakaan ole kovin merkittävää käyttöalaa. Tämä johtuu keskeisesti siitä, että virallisvalvontaisissa asioissa pyritään aineelliseen totuuteen. Sen vuoksi OK 17:7:n mukaan tuomioistuin saa omasta aloitteestaan päättää hankittavaksi todisteita riita-asiassa, jossa sovinto ei ole sallittu.

³⁰³ Myös viranomaisen prosessuaalinen ymmärrys ja käsitys tehtävistään oikeudenkäynnin osapuolena saattaa olla hyvinkin puutteellinen.

³⁰⁴ Koulu 2012, s. 272 on todennut, että preklusio näyttää hallintoprosessissa torjuttavalta, koska se kääntyisi yksityistä kansalaista vastaan ja vahvistaisi näin viranomaisen valmiiksi ylivoimaista asemaa.

³⁰⁵ Sinänsä myös valituslupajärjestelmän laajentuminen hallintolainkäyttöasioissa, jotta oikeusturvan taso ei yksittäistapauksellisesti tarpeettomasti alene, edellyttää alemman asteen hallintotuomioistuimilta aiempaa aktiivisempaa prosessinjohtoa. Ruotsissa vuonna 2014 tehdyn Riksrevisionen-selvityksen johtopäätösten (RiR 2014:6, s. 95–96) mukaan yksityisten informointi asian käsittelystä hallinto-oikeudessa on riittämätöntä: ”Riksrevisionens granskning visar att den information och stöd som en enskild som överklagat ett beslut till förvaltningsrätten får är otillräckligt.” – ”Granskningen visar att den klagande i första hand vill ha information om vad som händer i *det egna målet*.” – ”Granskningen har också visat att klagande inte alltid förstår sin roll i processen. Det är till exempel inte alltid tydligt för den klagande att den är en del i en tvåpartsprocess där myndigheten som fattat det överklagade beslutet är motpart. Många klagande förväntar sig också att bli kontaktade av förvaltningsrätten.” – ”Bristande information till den som överklagar riskerar enligt Riksrevisionen att leda till minskad legitimitet för såväl processen som för domen i målet.”

³⁰⁶ Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostamisen osalta valtiovarainministeriön asettama selvityshenkilö Leena Halila on syksyllä 2021 julkaistussa raportissaan esittänyt muun ohella harkittavaksi ”uusien valitusperusteiden” esittämisen kieltämistä samaan tapaan kuin kuntalaissa on säädetty ja myös lainsäädännön selkeyttämisen tarvetta, joka liittyy ”uusien perustelujen” esittämismahdollisuuteen. Ks. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:47, s. 94–95. Raportissa on myös todettu, että oikeudenkäynnin pitkittämisestä koskevalla HOL 96 §:n oikeudenkäyntikulusäännöksellä on tarpeen mukaan perusteltua olla käyttöalaa julkisten hankintojen valitusjärjestelmässä (s. 117).

Kolmas ongelmakohta preklusiosääntelyn käyttöönotolle hallintoprosessissa on itse oikeudenkäyntimenettelyn vaiheettomuus, joka koskee myös niitä tilanteita, joissa asiassa järjestetään suullinen käsittely, koska oikeudenkäyntiaineisto ei rajaudu siellä esitettyyn, vaan suullisessa käsittelyssä esitetty selvitys on vain muuta selvitystä täydentävää. Näin ollen ainakaan nykyisen kaltaisessa heikosti vaiheistetussa hallintoprosessissa on vaikea löytää luontevaa paikkaa vaatimusten perusteluja ja niihin liittyvää näytöllistä selvitystä koskevan preklusion oikeusvaikutusten alkamiselle. Lähinnä kyseeseen voisi tulla tavanomaisessa valitusasiassa vastaselityksen antamiselle varatun määräajan päättymisen.

Lisäaineiston esittämisen rajoittamista koskeva HOL 46 § ei ole varsinainen preklusiosäännös, eikä sen tarkoituksena edes ole oikeudenkäynnin jätnevöttäminen vaan ainoastaan ratkaisukypsän päätöksen antamisen turvaaminen jatkuvalla kirjelmöinnillä. Säännös on sinänsä hyödyllinen, mutta sen käyttötarve on jokseenkin vähäinen. Myöskään ulkomaalaislain vastaavanlaiselle säännökselle ei ilmeisesti ole ollut juuri käyttöä.³⁰⁷

Kuntalain 135.3 §:n preklusiivinen rajoitus, siltä osin kuin se tulee sovellettavaksi asianosaisvalituksissa, on ajoituksestaan ja ehdottomuudestaan johtuen asianosaisvalittajan oikeusturvaa vaarantava. Asia on ollut tiedossa jo pitkään. Tällainen sääntely tulisi saada korvatuksi hallintovalitusta vastaavalla sääntelyllä, joka mahdollistaisi hallinto-oikeudelle tavanomaisen aineellisen prosessin johdon valittajan vaatimusten ja erityisesti niiden perustelujen selvittämiseksi. Joka tapauksessa muutoinkin kuin asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta kuntalain 135 §:n rakenne sekä hyvin epäinformatiiviset sanamuodot tulisi uudistaa siten, että myös maalikko voisi ymmärtää pykälän sisällön pelkästään sen lukemalla.

Erityisesti tavaramerkkirekisteröintien kumoamista sekä menettämistä ja mitätöintiä koskeviin hallinnollisiin menettelyihin muutoksenhakuineen liittyy epäselvää preklusioluonteista sääntelyä ja ohjeistusta. Näitä järjestyksiä joudutaan todennäköisesti ennemmin tai myöhemmin arvioimaan tuomioistuimissa. Immateriaalioikeudellisessa lainvalmistelussa olisi syytä pohtia preklusiota – sekä tarvetta sille että siitä säätämisen tapaa – aikaisempaa perusteellisemmin sääntelyn täsmällisyyden sekä hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön kattavan instanssijärjestyksellisen kokonaisuuden näkökulmasta. Ainakin toistaiseksi kansallisella lainsäätäjällä on preklusiojärjestelyihin liittyvää liikkumavaraa.

Teollisoikeudellisia rekisteröintiasioita koskevissa oikeudenkäynneissä vaikuttaisi pärjätyn kohtuullisen hyvin ilman MOL:iin otetun siviiliproses-

³⁰⁷ Ks. Saukko 2020, s. 330, alaviite 15.

sista vaikutteita saaneen preklusiosääntelyn soveltamistakin. Sinänsä on mahdollista, että patenti- ja hyödyllisyysmalliasioissa uusia suojavaatimusasetelmia esitetään lähinnä vain tarkoituksessa pitkittää oikeudenkäyntiä. Nähdäkseni ei ole poissuljettua, etteikö kehoitusperusteisen ja siihen liittyen avointa prosessinjohtoa edellyttävän MOL 4:13:n soveltamiselle voisi olla joissakin tilanteissa perusteita jo hallintoprosessin nykyisessäkin kehitysvaiheessa.³⁰⁸ Kysymykseen tulisivat lähinnä ne tilanteet, joihin ei liity välitöntä yleistä intressiä. On myös syytä huomata, että tässä asiaryhmässä mahdollisesta oikeudenkäynnin pitkittämisestä aiheutuvia ongelmia voidaan yrittää hallita oikeudenkäyntikuluvastuin ja siihen liittyen etupainotteisin prosessinjohtollisin keskusteluin.

³⁰⁸ Oma kysymyksensä on se, estyvätkö markkinaoikeuden MOL 4:13:n perusteella asettaman preklusion oikeusvaikutukset jatkomuutoksenhaussa jo siksi, että MOL 7:3:ssä ei ole nimenomaisesti säädetty tällaisesta oikeusastejärjestyksellisestä mekanismista.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aer, Janne, Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Kauppakaari 2000.
- Aer, Janne, Vaatimusten perustelut hallintoprosessissa. Defensor Legis 5/2008, s. 759–773.
- Aer, Janne, Tuomioistuimen selvittämisvastuu ja suullinen käsittely hallintoprosessissa. Defensor Legis 5/2009, s. 761–774.
- Aer, Janne, Lastensuojeluoikeus. Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun oikeudelliset perusteet. 1. painos. Sanoma Pro 2012.
- Blomberg, Jesper – Södergren, Patrik, Förvaltningsprocesslagen. En kommentar. Norstedts Juridik 2020.
- Drockila, Lauri, Kollisiotilanteista tavamerkkioikeudessa. Lakimies 1979, s. 648–656.
- Haapaniemi, Matti, Virallisperiaate tuloverotuksessa ja tuloveroprosessissa. Tutkimus viranomaisaloitteisuutta osoittavien normien synnystä ja kehityksestä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2001.
- Haarmann, Pirkko-Liisa, Immateriaalioikeus. 5., uudistettu painos. Talentum 2014.
- Halila, Jouko – Ylöstalo, Matti, Saamisen lakkaamisesta. Luentojakso. Neljäs korjattu painos. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta 1979.
- Halila, Leena, Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2000.
- Halila, Leena – Aer, Janne, Oikaisumenettely hallinnossa. 1.–2. painos. WSOYpro 2014.
- Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki, Hallintolainkäyttölaki. Kauppakaari 1997.
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E., Kuntalaki. 4., uudistettu painos. WSOYpro 2009.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – Taustat ja tulkinat. 10., uudistettu painos. Alma Talent 2019.
- Havansi, Erkki, Määräajat ja oikeudenkäynti. Tutkimus prosessiliitännäisistä määräajoista. WSOY Lakitieto 2004.
- Havansi, Erkki, Korkein oikeus ja prosessinedellytykset, s. 273–294 teoksessa *Da mihi factum, dabo tibi ius*. Korkein oikeus 1809–2009. WSOYpro 2009.
- HelHO-laatuhanke 2011, Oikeudenkäyntikulut. Helsingin hovioikeuspiirin laatuhanke 2011. Työryhmän raportti.
- HelHO-laatuhanke 2012, Prosessinjohton ja tuomioistuinkäytäntöjen yhtenäisyys Helsingin hovioikeuspiirissä. Helsingin hovioikeuspiirin käräjäoikeuspainotteinen laatuhanke 2012.
- Helenius, Dan – Linna, Tuula, Siviili- ja rikosprosessioikeus. Alma Talent 2021.
- Hemmo, Mika, Tarpeellinen asianajotilaisuus, preklusio ja oikeus suulliseen käsittelyyn – välimiesten harkintavallasta uuden kotimaisen oikeuskäytännön valossa. Liikejuridiikka 3/2018, s. 42–65.

- Jokela, Antti, Oikeudenkäynnin asianosaiset ja valmistelu. Oikeudenkäynti II. Kolmas, uudistettu painos. Talentum 2012.
- Jokela, Antti, Pääkäsitely, todistelu ja tuomio. Oikeudenkäynti III. Toinen, uudistettu painos. Talentum 2015.
- Jokela, Antti, Oikeudenkäyntikulut ja maksuton oikeusapu. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2019.
- Jokela, Antti, Hovioikeusmenettely. 3., uudistettu painos. Alma Talent 2022. (e-kirja)
- Jukarainen, Heikki, Hallintopäätöksen perusteluiden riittävyys muutoksenhaun näkökulmasta, s. 17–32 teoksessa toim. Mirjami Paso – Petri Saukko – Matti Tolvanen, Iura novit curia, Juhlakirja Veijo Tarukannel. Edita 2013.
- Jääskinen, Niilo, Immateriaalioikeusasiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa, s. 220–234 teoksessa Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta – Högsta förvaltningsdomstolen 90 år, 2008.
- Kaisto, Janne, Uusiin seikkoihin vetoaminen ja kanteenmuutoskielto. Defensor Legis 5/2013, s. 764–785.
- Kallio, Mirka, Kunnallisvalitusinstituution funktiot. Kunnallisvalitukset KHO:n ratkaisutoiminnassa. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 3, 2003.
- Kellas, Sebastian – Vuokila, Ulla, Uuden hallintoprosessilain vaikutus muutoksenhakuun verotuksessa. Verotus 3/2019, s. 330–345.
- Koivuluoma, Anu – Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Hallintolainkäyttö. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2020.
- Korpela, Maunu M. – Sainio, Mika, Korkeimman hallinto-oikeuden teollisoikeudellisia ratkaisuja. Katsaus vuosien 1999–2003 teollisoikeudellisiin asioihin. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 4, 2004.
- Koulu, Risto, Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä? Lakimiesliiton Kustannus 2012.
- Koulu, Risto, Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä. OSA 2: SOVELLUKSET. Conflict Management 2015.
- Koulu, Risto – Turunen, Santtu, Välimieslainkäyttö, s. 1292–1329 teoksessa Mikko Vuorenpää ym., Prosessioikeus. Kuudes, uudistettu painos. Alma Talent 2021.
- Kulla, Heikki, Menettelyvirheen vaikutuksista, s. 167–177 teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- Kulla, Heikki – Salminen, Janne, Hallintomenettelyn perusteet. 11., uudistettu painos. Alma Talent 2021.
- Kulmala, Samuli, Oikeuden väärinkäytön kielto ja oikeudenkäyntikulusanktionsäännökset. Defensor Legis 6/2018, s. 891–907.
- Kuusikko, Kirsi, Esteellisyys hallinnossa. Alma Talent 2018.
- Kuusikko, Kirsi – Lindroos, Mikko – Lohiniva-Kerkelä, Mirva, Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:40.
- Kuusiniemi, Kari, Kunnallisvalitus, uudet valitusperusteet ja EU-oikeus, s. 233–249 teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Edita 2010.
- Kuusiniemi, Kari, Hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen roolit – harkintavalta, erityisasiantuntemus, valituslupajärjestelmä, s. 187–209 teoksessa Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020.

- Lappalainen, Juha, Alioikeusuudistus 1987–1993. Alioikeuksien yhtenäistäminen ja uusi oikeudenkäyntimenettely riita-asioissa. Kolmas, uudistettu painos. Lakimiesliiton Kustannus 1994.
- Lappalainen, Juha, Tuomarin esteellisyyttä koskevan kysymyksen käsittelystä, s. 271–288 teoksessa toim. Risto Haavisto, Matkalla pohjoiseen. Professori Jyrki Virolaisen juhla-kirja 26.2.2003. Lapin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2003.
- Lappalainen, Juha – Hupli, Tuomas, Kanne ja vastine siviiliprosessissa, s. 499–537 ja Siviilijutun käsittely, s. 973–1046 teoksessa Mikko Vuorenpää ym., Prosessioikeus. Kuudes, uudistettu painos. Alma Talent 2021.
- Lavin, Rune, Förvaltningsprocessrätt. Fjärde upplagan. Norstedts Juridik 2020.
- Leppänen, Tatu, Riita-asian valmistelu todistusaineiston osalta. Prosessioikeudellinen tutkimus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1998.
- Linna, Tuula, Hakemuslainkäyttö – hakemusasioiden käsittely käräjäoikeuksissa. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2022.
- Linna, Tuula, Kanteenmuutoskielto, preklusio ja oikeusvoima – prosessioikeuden klassikkoja. Lakimies 3–4/2015, s. 339–366.
- Mattila, Jukka, Oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintotuomioistuimissa, s. 278–293 teoksessa Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta – Högsta förvaltningsdomstolen 90 år, 2008.
- Merikoski, V., Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu painos. Lainopillisen Ylioppilastiedekunnan Kustannustoimikunta 1968.
- Myllymäki, Riitta – Torkkel, Stiina (toim.), Muutoksenhakuopas 2020. Suomen Kuntaliitto 2020.
- Myrsky, Matti – Räbinä, Timo, Verotusmenettely ja muutoksenhaku. 7., uudistettu painos. Talentum 2015.
- Mäenpää, Olli, Kunnallisvalitus, kansalaisten itsehallinto ja valitusviranomaisen toimivalta, s. 145–154 teoksessa Juhlaulkaisu Aarne Nuorvala 1912 – 18/4 – 1982. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1982.
- Mäenpää, Olli, Hallintoprosessioikeus. 2. uudistettu painos. WSOYpro 2007.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 1. painos. Sanoma Pro 2013.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2018.
- Mäenpää, Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Hallintoprosessioikeuden perusteet. Alma Talent 2019.
- Mäkinen, Eija, Kunnallisvalituksen tulevaisuus, s. 251–259 teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhla-kirja. Edita 2010. (Mäkinen 2010a)
- Mäkinen, Eija, Kunnallisvalitus. Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Edita 2010. (Mäkinen 2010b)
- Mäkinen, Eija, Kiusantekovalitukset valitusoikeuden rajoittamisen perusteluina, s. 253–267 teoksessa Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020.
- Määttä, Tapio, Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena: ristiriitajattelusta yhteensovittamismalliin. Lakimies 2/2013, s. 171–191.
- Nenonen, Anne, Oikeussuoja hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. Forum Iuris 2014.
- Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika – Huikko, Katariina – Ukkola, Markus, Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 8., uudistettu laitos. Tietosanoma 2019.

- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeus-sopimus. 6., uudistettu painos. Alma Talent 2018.
- Pere, Ilkka, Kansalaisuusasioista korkeimmassa hallinto-oikeudessa, s. 351–368 teoksessa Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta – Högsta förvaltningsdomstolen 90 år, 2008.
- Pesonen, Markku, Kunnallisvalituksen valitusperusteista. Lakimies 7–8/1995, s. 1442–1457.
- Pihlajarinne, Taina – Alén-Savikko, Anette, Immateriaalioikeudet, s. 877–991 teoksessa Seppo Villa ym. Yritysoikeus. Neljäs, uudistettu painos. Alma Talent 2020.
- Pikkujämsä, Mikko, Asianajajan ajatuksia hallintoprosessista. Defensor Legis 6/2014, s. 881–894.
- Pikkujämsä, Mikko, Rooliperiaatteista hallintoprosessissa. Lakimies 3–4/2021, s. 528–555.
- Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo, Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tarpeesta. Defensor Legis 6/2004, s. 1113–1123.
- Rautio, Jaakko – Frände, Dan, Todistelu. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun kommentaari. 2., uudistettu painos. Edita 2020.
- RHO-laatuhanke 2015, Oikeudenkäynti riita-asioissa. Käsittelijän opas. Rovaniemen hovioikeuspiiriin tuomioistuinten laatuhankeen julkaisu 2015.
- Ribbing, Michaela, Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken. Jure Förlag 2018.
- Ribbing, Michaela, Förvaltningsprocessens karaktärsdrag och rättegångsbalkens betydelse för förvaltningsprocessen. Förvaltningsrättslig tidskrift 2021 (häfte 3), s. 495–513.
- Räty, Tapio, Lastensuojelulaki – Käytäntö ja soveltaminen. 4., uudistettu painos. Edita 2019.
- Saarenola, Satu, Oikeudenkäyntikulut ja kohtuullisuus. Tutkimus kulujen jakautumisesta taloudellisesti tai muutoin eriarvoisten asianosaisten kesken. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2017.
- Saranpää, Timo, Teemapreklusiosta dispositiivisessa riita-asiassa. Lakimies 5/2014, s. 699–721.
- Sarvilinna, Sami, Kunnan päätös palvelussuhdeasiassa. Edilex 2020/7. Julkaistu 10.2.2020. www.edilex.fi/artikkelit/20553.
- Sarvilinna, Sami, Kunnan kiinteistönluovutusten oikeudellinen valvonta. Lakimies 3–4/2021, s. 556–591.
- Saukko, Petri, Prosessiasetelmat ja kontradiktorisuus hallintoprosessissa. Defensor Legis 3/2020, s. 324–342.
- Savola, Pekka, Valitusluvasta ja yksilöllisen oikeusturvan toteutumisesta hallintoprosessissa. Lakimies 2/2022, s. 341–367.
- Siitari-Vanne, Eija, Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2005.
- Silenti, Timo, Tuomioistuimen toimivallan riippuvuus asianosaisten vaatimuksesta hallintolainkäytössä. Lakimies 1984, s. 373–387.
- Sippo, Jukka – Välimaa, Asko, Siviiliprosessin muutetut säännökset. Talentum 2003.
- Tapanila, Antti, Tuomarin esteellisyys. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2007.
- Tapanila, Antti, Kontradiktorisuus syytetyin oikeutena. Tietosanoma 2019.
- Tapanila, Antti, Siviiliprosessi. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2021.
- Tarkka, Anna-Stiina, Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja siviiliprosesseista. Lakimies 3–4/2015, s. 508–532.

- Tarukannel, Veijo, Hallintoriita muutoksen tuulissa, s. 410–426 teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- Tarukannel, Veijo – Jukarainen, Heikki, Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Tampereen yliopiston julkisoikeuden laitos 1999.
- Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Asian selvittäminen ja todistelu riita-asioissa ja hallintolainkäytössä – mikä yhdistää ja mikä erottaa? Lakimies 6/2010, s. 931–953.
- Tirkkonen, Tauno, Suomen siviiliprosessioikeus I. Toinen, uusittu painos. Werner Söderström Osakeyhtiö 1974.
- Tolonen, Hannele, Lapsi, perhe ja tuomioistuin. Lapsen prosessuaalinen asema huolto- ja huostaanotto-oikeudenkäynneissä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2015.
- Tolvanen, Matti, Näytön hankkiminen ja arviointi veroprosessissa ja rikosprosessissa – yhtäläisyyksiä ja eroja, s. 347–360 teoksessa Vero ja finanssi. Juhlakirja Matti Myrsky 60 vuotta. Toim. Altti Miehö. Edita 2013.
- Vaitoja, Jari, Väittämistaakka, tuomarin kyselyvelvollisuus ja pakottavaan yksityisoikeudelliseen sääntelyyn perustuvien vaatimusten tutkiminen siviiliprosessissa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2014.
- Vaitoja, Jari, Sosiaaliasioiden muutoksenhakulautakunnat – riippumattomia tuomioistujia vai hallinnon sisäisiä lainkäyttäjiä? Conflict Management 2016.
- Vihervuori, Pekka, Totuudesta hallintolainkäytössä, s. 494–510 teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- Virolainen, Jyrki, Materiaalinen prosessinjohto. Lakimiesliiton Kustannus 1988.
- Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko, Prosessin päälajit ja tehtävät, s. 59–80 ja Prosessioikeuden oikeuslähteet, normit ja peruskäsitteet, s. 81–83 ja 86–113 teoksessa Mikko Vuorenpää ym., Prosessioikeus. Kuudes, uudistettu painos. Alma Talent 2021.
- Välämäki, Pertti, Preklusiosta korkeimmassa oikeudessa, s. 289–355 teoksessa Oikeustiede Jurisprudentia XLIX. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2016.

Virallislähteet

- Finansdepartementet 2020, En effektivare överprövning av offentliga upphandlingar (utkast till lagrådsremiss). Publicerad 29 december 2020.
- Halila, Leena, Professori Leena Halilan 19.4.2016 päivätty lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle – HE 32/2016 vp. Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 15/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskeväksi lainsäädännöksi.
- HE 191/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevien säännösten muuttamisesta.
- HE 82/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskeväksi lainsäädännöksi.
- HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 226/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 124/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle markkinaoikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 104/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta.
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 32/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 201/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tavaramerkkilain ja siihen liittyviksi laeiksi sekä tavaramerkkioikeudesta tehdyn Singaporen sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.
- HE 61/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta.
- HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- HE 64/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta.
- Helsingin hallinto-oikeuden 7.1.2019 päivätty lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle H 00627/18 – HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Korkeimman hallinto-oikeuden 70-vuotisjuhlamuistio – Högsta förvaltningsdomstolens 70-årsjubileumspromemoria, s. 292–302 julkaisussa Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja 1988, B-osa.
- Korkeimman hallinto-oikeuden 27.4.2011 päivätty lausunto dnro H 68/11 Prosessityöryhmän mietinnöstä, joka koskee oikeudenkäyntiä hallintoasioissa (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011).
- Korkeimman hallinto-oikeuden 26.4.2016 päivätty lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle – HE 32/2016 vp. Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- LaVM 6/2001 vp. Lakivaliokunnan mietintö – HE 78/2000 vp. Hallituksen esitys tuomarin esteellisyyttä kokevaksi lainsäädännöksi.
- LaVM 18/2018 vp. Lakivaliokunnan mietintö – HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- LaVL 34/2018 vp. Lakivaliokunnan lausunto – HE 201/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tavaramerkkilain ja siihen liittyviksi laeiksi sekä tavaramerkkioikeudesta tehdyn Singaporen sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

- Mäenpää, Olli, Professori Olli Mäenpään 27.4.2016 päivätty lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle – HE 32/2016 vp. Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Oikeusministeriön 23.1.2019 päivätty lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle – HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Oikeusministeriön julkaisuja 2021:16: Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa. Arviomuistio. Tekijä Jukka Siro.
- OM 2/1994: Hallintolainkäyttölaki. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotus. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu.
- OM 2008:18: Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnan kyselystä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä.
- OM 2009:10: Vakuutus oikeuden toiminnan kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö.
- OM 2009:17: Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti kyselystä asiamiehille ja avustajille. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä.
- OM 2009:19: Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintö.
- OM 24/2010: Vakuutus oikeuden toiminnan kehittäminen. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja.
- OM 28/2010: Teollis- ja tekijänoikeusasioiden keskittäminen markkinaoikeuteen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja.
- OM 4/2011: Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja.
- OM 36/2011: Teollis- ja tekijänoikeusasioiden keskittäminen markkinaoikeuteen. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja.
- OM 1/2015: Korkeimpien oikeuksien organisatorinen yhdistäminen – Hyötyjen ja haittojen arviointi. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja.
- OM 48/2017: Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja.
- Patentti- ja rekisterihallituksen 24.1.2019 päivätty ohje ”Ohje hallinnollisesta menettämistä ja mitätöintimenettelystä”. (vierailtu 22.5.2022 verkkosivulla https://www.prh.fi/stc/attachments/tavaramerkki/Ohje_hallinnollisesta_menettamis_ ja_mitatointimenettelysta_2.pdf)
- Patentti- ja rekisterihallituksen 19.7.2019 päivitetty ohjeistus ”Väite” mallia vastaan. (vierailtu 22.5.2022 verkkosivulla https://www.prh.fi/fi/mallioikeudet/hakijalle/hakemuksen_kasittely_prhssa/vaite.html)
- Patentti- ja rekisterihallituksen 8.6.2021 päivitetty ohjeistus ”Väite tavaramerkkiä vastaan”. (vierailtu 22.5.2022 verkkosivulla https://www.prh.fi/fi/tavaramerkit/tavaramerkkikiistat/vaite_tavaramerkkia_vastaa.html)
- PeVL 50/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 29/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- RiR 2014:6: Att överklaga till förvaltningsrätten – handläggningstider och information till enskilda. Riksrevisionen granskar: Medborgarna och förvaltningen.
- Sisäministeriön selvitys 2019: Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019 – Raportti. www.owalgroup.com.
- SOU 2015:24: En kommunallag för framtiden. Del A.
- Suomen Asianajajaliiton 27.4.2016 päivätty lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle – HE 32/2016 vp. Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- TaVM 38/2018 vp. Talousvaliokunnan mietintö – HE 201/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tavaramerkkilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi sekä tavaramerkkioikeudesta tehdyn Singaporen sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.
- Turun hallinto-oikeuden 8.1.2018 (ilmeisesti 8.1.2019) päivätty lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle H00090/18 – HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Vakuutuslaitosten 4.1.2019 päivätty lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle dnro: VakO 1398/00.08/2018 – HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:47: Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen. Selvityshenkilön raportti. Leena Halila.

PRECLUSION IN ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEDURE

The Finnish court system is divided into two main branches. The general courts (the district courts, the courts of appeal and the Supreme Court) hear civil and criminal cases, whereas the administrative courts (e.g., the regional administrative courts and the Supreme Administrative Court) hear administrative cases. There are also special courts in Finland, such as the Market Court, which for example hears as administrative judicial matters appeals against administrative registration decisions of industrial property rights.

Broadly speaking cases can be divided into non-mandatory matters, where settlement between the parties is permitted, and mandatory matters, where settlement is not permitted. In Finland administrative cases are basically mandatory matters.

Before the 1993 reform of the general courts of first instance, the concept of preclusion was used in Finnish procedural law mainly in connection with time limits. It currently relates to the presentation of facts and evidence in civil and criminal cases and overlaps in civil cases with the prohibition against amendment of the action, which mainly concerns claims. In proceedings that are divided into two phases, the preparation and the main hearing, preclusion is used to formally ensure the efficiency of the preparation and the immediacy of the main hearing, as well as predictability, fairness and speed of the proceedings. Preclusion in the general courts of first instance concerns non-mandatory civil matters. In mandatory civil matters preclusion is only possible in appeals and in criminal cases only in appeals to the Supreme Court. Preclusion may also relate to the formal requirements of judicial proceedings. Moreover, unnecessary prolongation of the proceedings is sanctioned by the rules on legal costs.

This study examines preclusion as a procedural sanction and similar phenomena in the Finnish administrative judicial procedure. In addition to the regulation provided for in the Administrative Judicial Procedure Act (808/2019), which is the general administrative procedural law, the study focuses on the special arrangements affecting legal proceedings in municipal appeals and appeals concerning administrative registration decisions of industrial property rights (e.g., registrations of trademarks and patents). The analysis is mainly concerned with the systematisation of preclusive regulation and interpretative practice, and with the raising of legislative problems. A comparison has mainly been made to the preclusion concept,

which has been adopted in the hearing of civil cases and related legislative arrangements.

The main conclusion of the study is that preclusion, as applied in non-mandatory civil matters, would be ill-suited for dealing with administrative cases due to their mandatory nature. Further problems would arise from the fact that the use of attorney or other legal counsel in administrative courts is not widespread in many categories of cases. On the other hand, not all cases of administrative judicial procedure are mandatory in their essence, so that preclusion regulation cannot be extended to them. However, even then, the court should bear in mind that preclusion would not appear an unforeseeable or unexpected factor for the parties to the proceedings.