



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Tuomioistuimen ratkaisupakko ja aineellinen prosessinjohto hallintoriita-asioissa

OT00BG50 Oikeudenkäynti hallintoasioissa

ON-työ

Laatija:

Arttu Mikkola

23.3.2026

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ

Oppiaine: Oikeustiede

Tekijä: Arttu Mikkola

Otsikko: Tuomioistuimen ratkaisupakko ja aineellinen prosessinjohto hallintoriita-asioissa

Ohjaaja: Hanna Hämäläinen

Sivumäärä: VII + 25 sivua

Päivämäärä: 23.3.2026

Tiivistelmä

Tämä ON-työ käsittelee hallintoriita-asioita koskevaa sääntelyä erityisesti tuomioistuimen ratkaisupakon ja aineellisen prosessinjohtoon osalta. Hallintoriita-asioita säännellään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa, mutta hallintoriita-asioihin liittyvien erityispiirteiden vuoksi kyseisen lain soveltuvuus vaatii aina tapauskohtaista tulkintaa. Täten tutkielman tutkimuskysymys liittyy siihen, miten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain sääntelemiä tuomioistuimen ratkaisupakkoa ja aineellista prosessinjohtoa on oikeuskäytännössä sovellettu hallintoriita-asioihin.

Ratkaisupakon osalta tutkimuksessa keskitytään siihen, miten oikeuskäytännössä on tulkittu HOL 82 §:n asettamia hallintoriita-asioiden ratkaisuvaihtoehtoja sekä kyseisen säännöksen suhdetta aikaisempaan oikeuskäytäntöön. Tältä osin tutkielmassa tehdään havainto sananmukaisen laintulkinnan ja hallintoriita-asioissa vaadittavan joustavuuden välisestä ristiriidasta. Tutkielman johtopäätösten mukaan KHO on oikeuskäytännössä tulkinnut hallintoprosessin uudistuksessa lisättyä HOL 82 §:ää tiukasti, mutta se ei ole kuitenkaan antanut selkeää kannanottoa liittyen siihen, voiko oikeuskäytännöllä olla mahdollista poiketa säännöksen asettamista ratkaisuvaihtoehtoista.

Toinen tutkielman teema on aineellinen prosessinjohto. Aineellisen prosessinjohtoon liittyy hallintoriita-asioiden osalta paljon tulkinnanvaraisuuksia ja epäselvyyksiä, sillä tätä teemaa koskevat säännökset soveltuvat pääosin valitusasioihin. Tutkielmassa keskitytään siihen, millä tavalla korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössä käyttänyt valitusasioita koskevia säännöksiä ja oikeusperiaatteita hallintoriita-asioissa. Tältä osin tutkielmassa todetaan, että korkein hallinto-oikeus on käyttänyt valitusasioita koskevia oikeusperiaatteita varsin laajasti ainakin silloin, kun hallintoriita-asioiden osapuolet ovat olleet epätasapainoisessa asemassa. Oikeuskäytännöstä on kuitenkin huomattavissa, että kaikki prosessinjohtoon keinot eivät kuitenkaan sovellu hallintoriita-asioihin. Varsinkin tuomioistuimen oma-aloitteiseen selvitysvastuuseen on hallintoriita-asioiden osalta suhtauduttava pidättyväisesti.

Lopuksi tutkielmassa tehdään huomio, että hallintoriita-asioita koskevan oikeuskäytännön määrä on hyvin vähäinen, vaikka oikeuskäytännön rooli on hallintoriita-asioiden sääntelyn osalta poikkeuksellisen merkittävä. Tämän vuoksi tutkielmassa todetaan, että yksittäisillä ennakkopäätöksillä voi olla hankala poiketa lainsäädännön sanamuodosta, jonka vuoksi oikeustapausten analyysissä kiinnitetään huomiota korkeimman hallinto-oikeuden toteuttamaan asianosaisen oikeusturvan merkitystä korostavaan argumentaatioon.

Asiasanat: Hallintoprosessioikeus, hallintoriita, ratkaisupakko, tuomioistuimen prosessinjohto

Sisällys

Tuomioistuimen ratkaisupakko ja aineellinen prosessinjohto hallintoriita- asioissa	I
Lähteet.....	V
Lyhenteet	VII
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen taustaa.....	1
1.2 Tutkimuksen rajaus ja tutkimuskysymys	2
1.3 Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksen rakenne	3
2 Ratkaisupakko ja aineellinen prosessinjohto hallintoprosessilain mukaan..	4
2.1 Ratkaisupakko	4
2.2 Tuomioistuimen prosessinjohto.....	5
2.3 Aineellinen prosessinjohto	6
2.3.1 Huolehtimisvelvollisuus	6
2.3.2 Ohjausvelvollisuus.....	6
2.3.3 Oma-aloitteinen selvitysvelvollisuus.....	7
3 Hallintoriita-asioiden erityispiirteet	8
3.1 Hallintoriita-asiat osana hallintoprosessilakia	8
3.2 Hallintoriita-asian vireillepanon edellytykset.....	9
3.3 Hallintoriita-asian osapuolet	10
3.4 Päätöksenteko hallintoriita-asioissa	11
4 Ratkaisupakko hallintoriita-asioissa	13
4.1 Velvoitus- ja vahvistuspäätös – KHO 2025:66	13
4.2 Puutteellisen selvityksen ja osapuolten erimielisyyden vaikutus ratkaisupakkoon	15
4.3 Vaatimusten tarkkarajaisuus	16
4.4 Hallintoprosessilain ratkaisuvaihtoehtojen suhde oikeuskäytäntöön	17
5 Aineellinen prosessinjohto hallintoriita-asioissa	19

5.1 Osapuolten selvitysvelvollisuus hallintoriita-asioissa ja sen vaikutus tuomioistuimen aineellisen prosessinjohtoon	19
5.1.1 Osapuolten selvitysvelvollisuus hallintoriita-asioissa.....	19
5.1.2 Heikomman osapuolen oikeusturva selvitysvelvollisuuden osalta	20
5.2 Aineellisen prosessinjohton keinot käytännössä	21
5.2.1 Tuomioistuimen oma-aloitteinen selvitysvelvollisuus equality of arms -periaatteen valossa	21
5.2.2 Muut aineellisen prosessinjohton keinot	22
5.3 Selvitysvelvollisuuden laiminlyönti toisen osapuolen vahingoksi	23
6 Lopuksi.....	24

Lähteet

Kirjallisuus

- Aer, Janne, Vaatimusten perustelut hallintoprosessissa. Defensor Legis 5/2008, s. 759–773.
- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2004.
- Koivuluoma, Anu – Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Hallintolainkäyttö. 2., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2020.
- Myöhänen, Sami, Aineellisesta prosessinjohdosta hallintoprosessissa. Edilex 2023/24 (<https://www.edilex.fi/artikkelit/31308>, Viitattu 22.2.2025).
- Mäenpää, Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa. 2., uudistettu painos. Alma Media Finland Oy 2025.
- Niemi, Anne, Hallintoriita ennen ja nyt, s. 322–338 teoksessa Aalto, Esa (toim.) Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Otavan kirjapaino Oy, 2008.
- Pikkujämsä, Mikko, Rooliperiaatteista hallintoprosessissa. Lakimies 3–4/2021, s. 528–555.
- Rautiainen, Pauli – Kostianen, Aura – Kurki, Visa – Soininen, Niko – Määttä, Tapio, Oikeus ja sen tutkiminen. Vastapaino 2023.
- Ravasi, Elisa, Human rights protection by the ECtHR and the ECJ: a comparative analysis in light of the equivalency doctrine. Brill Nijhoff 2017.
- Saukko, Petri, Hallintoprosessi: kehityskaari, ominaispiirteet ja suhde siviili- ja rikosprosessiin. Alma Insights 2024.
- Selvenius-Hurme, Liisa, Ilmastopolitiikka oikeudenkäynnin kohteena – onko valtion ilmastotoimien riittävyys mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi hallintoriitana? Oikeus 1/2019, s.67–78.
- Suviranta, Outi, Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. Lakimies 6/2002, s. 914–937.
- Tarkka, Anna-Stiina, Näyttökynnys hallintoprosessissa. Lakimies 5/2028, s. 516–540.
- Tarukannel, Veijo, Hallintoriita muutoksen tuulissa, s. 410–426 teoksessa Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.) Juhlajulkaisu Pekka Hallberg: 1944–12/6–2004. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja 35. Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2004.
- Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Asian selvittäminen ja todistelu riita-asioissa ja hallintolainkäytössä – mikä yhdistää ja mikä erottaa? Lakimies 6/2010, s.931–953.

Tertsonen, Katja, Todistustaakka veroprosessissa, erityisesti hallinto-oikeuden arvonlisäveropäätöksissä. Verotus 3/2016, s. 277–289.

Virallislähteet

HE 114/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

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

LaVM 18/2018 vp. Lakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 29/2018 vp.

PeVL 50/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 29/2018 vp.

Oikeustapaukset

KHO 2017:30

KHO 2019:9

KHO 2024:97

KHO 2025:3

KHO 2025:66

Tuomio 19.4.1994, 16034/90. Van de Hurk v. Alankomaat

Tuomio 24.4.2003, 44962/98. Yvon v. Ranska

Muut lähteet

Oikeustiede: prosessinjohto. Tieteen termipankki 2026.

Lyhenteet

EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990)
HE	Hallituksen esitys
HOL, hallintoprosessilaki	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
HLL	hallintolainkäyttölaki (586/1996, kumottu)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
HaO	Hallinto-oikeus
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto

1 Johdanto¹

1.1 Tutkimuksen taustaa

Hallintoriidoissa on kyse hallintotuomioistuimessa käsiteltävistä julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa syntyneistä erimielisyyksistä, joita riidan osapuolena oleva julkisoikeudellinen oikeussubjekti ei pysty itse ratkaisemaan tekemällä asiasta hallinto- tai muuta päätöstä.² Hallintoriita-asiana ratkaistaan usein kahden julkisoikeudellisen oikeushenkilön väliset riita-asiat, mutta hallintoriita-asioiden määrittelyn osalta osapuolten julkisoikeudellista asemaa olennaisempi seikka on se, että onko riidan kohde julkisoikeudellinen. Näin ollen esimerkiksi yksityisoikeudellisia riita-asioita ei käsitellä hallintoriita-asiana, vaikka kyse olisikin kahden julkisoikeudellisen oikeushenkilön välisestä riita-asiasta.³

Hallintoriita-asioiden sääntely luotiin vastaamaan hallintolainkäytön suppeudesta johtuviin ongelmiin, sillä pääsääntöisesti hallintoprosessi on voitu ainoastaan panna vireille tekemällä valitus viranomaisen päätöksestä.⁴ 1950-luvulla säädettiin laki eräiden hallintoriita-asiain oikeuspaikasta (446/1954, kumottu), jonka mukaan muutoin kuin valitustietä haettavat julkisoikeudelliset riita-asiat ratkaistaisiin läänihallituksissa. Kun hallintolainkäyttö sittemmin siirrettiin läänihallitusten alaisille läänioikeuksille, pidettiin hallintoriita-asioiden osalta epäselvänä sitä, mitkä asiat käsiteltäisiin läänioikeuksissa ja mitkä läänihallituksissa. Niemi onkin huomauttanut, että hallintoriita-asioihin on liittynyt alusta alkaen erimielisyyttä siitä, tulisivatko niiden kuulua yleisten tuomioistuinten, hallinto-oikeuksien vai hallinnon ratkaistavaksi.⁵

Hallintoriita-asioiden käsittely on sittemmin siirretty hallintolainkäyttöön kohdistuvien lakiuudistusten myötä hallintotuomioistuimille.⁶ Näin ollen nämä historialliset toimivaltakysymykset eivät ole enää hallintoriita-asioiden kohdalla ajankohtaisia. Tästä huolimatta hallintoriita-asioiden sääntelyä on oikeuskirjallisuudessa pidetty epäselvänä jo

¹ Tämä ON-työ perustuu yhdessä Leevi Heinosen kanssa tekemäämme oikeustapausanalyysiin ”KHO 2025:66 – tuomioistuimen ratkaisupakko ja aineellinen prosessinjohto hallintoriita-asioissa”

² Saukko 2024, s. 67–68.

³ Mäenpää 2025, s. 597–598.

⁴ Tarukannel 2004, s. 412.

⁵ Niemi 2008, s. 323–324.

⁶ HE 114/1998 vp, s. 37.

vuosikymmenten ajan.⁷ Epäselvyys näkyy konkreettisesti hallintoriita-asioita koskevan sääntelyn niukkuudessa, ja hallintoriita-asiat olivatkin ennen hallintoprosessilain uudistusta lähes pelkän oikeuskäytännön varassa.⁸ Lisäksi tätä hallintoriita-asioita koskevaa oikeuskäytäntöä on pidetty oikeuskirjallisuudessa hyvin epäjohdonmukaisena.⁹

Vuonna 2020 voimaantulleessa uudessa hallintoprosessilaissa selvennettiin hallintoriita-asioita koskevaa sääntelyä, ja tällä uudella sääntelyllä on ollut väistämättä vaikutusta hallintoriita-asioita koskevaan oikeuskäytäntöön. Tältä osin kysymykseksi kuitenkin jää se, onko uusi sääntely selventänyt vai entisestään monimutkaistanut hallintoriita-asioiden sääntelyä. Yksi hallintoriita-asioita koskeva tuore päätös on KHO 2025:66, jossa pääpaino on hallintoriita-asioiden prosessuaalisissa kysymyksissä erityisesti tuomioistuimen ratkaisupakkoon ja prosessinjohtollisten keinojen käyttämiseen liittyen. Tätä päätöstä analysoimalla onkin mahdollista tutkia sitä, millä tavalla hallintoriita-asioita koskeva sääntely on tosiasiaassa muuttunut uuden lain voimaantulon jälkeen.

1.2 Tutkimuksen rajaus ja tutkimuskysymys

Tämän tutkielman tarkoitus on selvittää oikeuskäytännön kautta uuden hallintoprosessilain vaikutuksia hallintoriita-asioihin. Tutkielmassa perehdytään erityisesti siihen, millä tavalla hallintoriita-asioiden erityispiirteet on oikeuskäytännössä otettu huomioon hallintoprosessilain soveltuvuuden osalta. Tutkielman tutkimuskysymys on: Millä tavalla hallintoriita-asioiden erityispiirteet on KHO:n ratkaisukäytännössä otettu huomioon hallintoprosessilain ratkaisupakkoa ja aineellista prosessinjohtoa koskevien säännösten osalta?

Tutkimuksen aihe on rajattu tarkastelemaan tuomioistuimen ratkaisupakkoa ja aineellista prosessinjohtoa koskevaa sääntelyä. Rajauksen taustalla on hallintoprosessilakiin säädetty uusi hallintoriita-asioiden ratkaisuvaihtoehtoja koskeva HOL 82.2 §, sekä valitusasioiden soveltuvuutta hallintoriita-asioihin koskevaan HOL 29 §:ään tehty tarkennus, joka vaikuttaa olennaisesti aineellisen prosessinjohton sääntelyn soveltuvuuteen hallintoriita-asioissa. Näitä teemoja on käsitelty myös tuoreessa ja merkittävässä ennakkopäätöksessä KHO 2025:66.

⁷ Myöhänen 2023, s. 17–18.

⁸ Saukko 2020, s. 71.

⁹ Koivuluoma ym. 2020, s. 314–315.

1.3 Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksen rakenne

Tutkielma on tutkimusmenetelmältään lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Lainopin tehtävänä on tulkita ja systematisoida oikeusnormeja ja näin selvittää niiden sisältö.¹⁰ Tulkinnalla tarkoitetaan vallitsevan oikeustilan määrittämistä yhdistämällä relevantteja oikeuslähteitä keskenään.¹¹ Systematisoinnin tarkoituksena on tutkia oikeusnormien välisiä suhteita ja niiden paikkaa osana oikeusjärjestelmää.¹² Valitun tutkimusmenetelmän merkitys tämän tutkimuksen kannalta on selvittää, miten hallintoriitoja koskevat säännökset, esityöt, oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus ovat vaikuttaneet KHO:n päätöksentekoon ja ennakkopäätösten perusteluihin.

Tutkielmassa perehdytään KHO:n ennakkopäätöksiin, joista keskeisin on ennakkopäätös KHO 2025:66. Tutkielmassa vertaillaan kyseisen päätöksen osalta KHO:n ja HaO:n perusteluja keskenään ja analysoidaan päätösten olennaisimpia eroja. Muita merkittäviä päätöksiä uuden hallintoprosessilain ajalta ovat KHO 2025:3 sekä KHO 2024:97. Lisäksi tutkielmassa hyödynnetään myös vanhaan hallintolainkäyttölakiin liittyvää oikeuskäytäntöä ja tutkimusta. Näiden osalta tavoitteena on tutkia hallintoriita-asioiden kehitystä ja vertailla uutta oikeuskäytäntöä ennen hallintoprosessilain voimaantuloa kehittyneeseen oikeuskäytäntöön. Lisäksi tutkielmassa käytetään tuomioistuimen ratkaisupakkoon ja prosessinjohtoon liittyvän sääntelyn tulkinnassa apuna perus- ja ihmisoikeuksissa turvattuja oikeudenmukaiseen oikeudenkäynnin takeita, jonka vuoksi työssä käsitellään myös Suomen perustuslakia, Euroopan ihmisoikeussopimusta sekä EIT:n ratkaisukäytäntöä.

Työ etenee johdantoluvun jälkeen seuraavasti: Luku 2 käsittelee hallintoprosessilain sääntelyä ratkaisupakon ja aineellisen prosessinjohton osalta. Luvussa 3 käydään läpi hallintoriita-asioiden erityispiirteitä ja hallintoriita-asioita koskevaa hallintoprosessilain sääntelyä. Tämän jälkeen luvussa 4 ja 5 nämä kaksi teemaa yhdistetään toisiinsa tutkimalla hallintoriita-asioiden soveltuvuutta hallintoprosessilain sääntelyyn. Tarkemmin luku 4 keskittyy ratkaisupakkoon ja luku 5 aineellisen prosessinjohtoon. Lopuksi kappaleessa 6 käydään läpi tutkimuksen johtopäätökset ja tärkeimmät havainnot.

¹⁰ Hirvonen 2011, s. 22.

¹¹ Rautiainen ym. 2023, luku 3.5.1.

¹² Rautiainen ym. 2023, luku 4.2.

2 Ratkaisupakko ja aineellinen prosessinjohto hallintoprosessilain mukaan

2.1 Ratkaisupakko

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21.2 §:n turvaamiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on turvattu myös EIS 6 artiklassa, ja EIT:n ratkaisukäytännössä tuomioistuimen antamaa sitovaa ja perusteltua päätöstä on pidetty olennaisena osana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin määritelmää (Van de Hurk v. Alankomaat¹³). Mikä tahansa päätös ei kuitenkaan ole asianosaisen oikeusturvan kannalta riittävä, vaan annetun päätöksen on asianmukaisesti vastattava asianosaisen esittämiin vaatimuksiin ja oikeusprosessin aikana annetun selvityksen merkitykseen.¹⁴

Hallintoasioissa tuomioistuimen ratkaisun sidonnaisuudesta osapuolten vaatimuksiin säännellään HOL 79 §:ssä, jonka ensimmäisen kohdan mukaan hallintotuomioistuimen on päätöksessään annettava ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin. Lain esitöissä painotetaan, että säännöstä on tarpeen mukaan tulkittava laajasti, sillä oikeudenkäynnin osapuolten on tärkeää saada ratkaisu kaikkiin esitettyihin ja asiassa merkityksellisiin vaatimuksiin.¹⁵ Lisäksi HOL 79 §:n toisen virkkeen mukaan tuomioistuimen on harkittava kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päätettävä, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Täten tuomioistuimen ratkaisupakko koostuu kahdesta osasta: tuomioistuimen on sekä ensin tutkittava asia että sen jälkeen annettava siihen ratkaisu.¹⁶ Hallintotuomioistuin ei saa myöskään ilman erityistä syytä tutkia asiaa laajemmin kuin vaatimuksissa on esitetty.¹⁷ Tämä vahvistaa tuomioistuimen sidonnaisuuden osapuolten vaatimuksiin, mutta myös korostaa tuomioistuimen puolueetonta roolia osana oikeudenkäyntiä.¹⁸

Poikkeus ratkaisupakkoon on mahdollistettu säätämällä tutkimatta jättämisen edellytyksistä valitusasioiden osalta HOL 81.2 §:ssä ja muiden hallintolainkäyttöasioiden osalta HOL 82.3 §:ssä. Lain esitöiden mukaan tuomioistuimen on otettava nämä edellytykset huomioon omaaloitteisesti.¹⁹ Tutkimatta jättämisen edellytykset liittyvät pääosin asianosaisen puuttuvaan

¹³ Tuomio 19.4.1994, 16034/90.

¹⁴ Aer 2008, s. 772.

¹⁵ He 29/2018 vp, s. 143.

¹⁶ Mäenpää 2025, s. 531–532.

¹⁷ HE 29/2018 vp, s. 143–144.

¹⁸ Pikkujämsä 2021, s. 542.

¹⁹ HE 29/2018 vp, s. 147.

asialegitimaatioon tai tuomioistuimen puuttuvaan toimivaltuuteen. Molemmat säännökset antavat kuitenkin myös tuomioistuimelle harkintavaltaa jättää tutkimatta säänneltyjä edellytyksiä läheisesti muistuttavat vaatimukset valitusasioiden osalta HOL 81.2 §:n 7 kohdassa ja muiden hallintolainkäyttöasioiden osalta HOL 82.3 §:n 6 kohdassa.

2.2 Tuomioistuimen prosessinjohto

HOL 35 §:n mukaan hallintotuomioistuimen tehtävänä on huolehtia oikeudenkäynnin johtamisesta. Säännös ilmaisee tuomioistuimen velvollisuuden prosessinjohtoon, jolla pyritään varmistamaan oikeudenkäynnin sujuvuus sekä asianosaisten oikeusturvan tehokas toteutuminen.²⁰ Prosessinjohto jaetaan edelleen menettelylliseen ja materiaaliseen eli aineelliseen²¹ prosessinjohtoon. Menettelyllinen prosessinjohto liittyy oikeudenkäyntimenettelyyn ja siihen liittyviin lainsäädännöllisiin vaatimuksiin, kun taas aineellinen prosessinjohto liittyy oikeudenkäynnissä käsiteltävän asian selvittämiseen.²²

Aineellinen prosessinjohto voidaan jakaa edelleen kolmeen osa-alueeseen: hallintotuomioistuimen huolehtimisvelvollisuuteen, ohjausvelvollisuuteen ja oma-aloitteiseen selvitysvelvollisuuteen, joista säädetään HOL 37 §:n 1 ja 2 momenteissa. Näillä hallintotuomioistuimelle asetetuilla virallisperiaatetta – eli laajaa viranpuolesta toteutettua asian selvitystä²³ – heijastelevilla velvollisuuksilla pyritään takaamaan se, että oikeudenkäynnissä käsiteltävä asia tulee selvitettyksi asianmukaisesti, ja selvityksen pohjalta voidaan antaa ratkaisu. Selvityksen on oltava riittävää ja luotettavaa mutta ei välttämättä täydellistä.²⁴

²⁰ Myöhänen 2023, s. 5.

²¹ Tieteen termipankki 2026. Aineellinen ja materiaallinen prosessinjohto ovat toistensa synonyymejä. Tässä työssä käytetään käsitettä aineellinen prosessinjohto, paitsi viittausteknisistä syistä viitattaessa teoksiin, joissa käytetään käsitettä materiaallinen prosessinjohto.

²² Mäenpää 2025, s. 338.

²³ Pikkujämsä 2021, s. 534–535.

²⁴ Mäenpää 2025, s. 339–343.

2.3 Aineellinen prosessinjohto

2.3.1 Huolehtimisvelvollisuus

HOL 37.1 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi. Näin ollen, vaikka velvollisuus esittää selvitystä asianmukaisesti ja riittävän laajasti kuuluu ensisijaisesti oikeudenkäynnin osapuolille, vastaa tuomioistuin viime kädessä selvityksen riittävydestä.²⁵

Lain esitöiden mukaan ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä, kuinka selvitysvelvollisuus oikeudenkäynnin osapuolten välillä jakautuu. Lähtökohtana on pidetty selvitysvelvollisuuden jakautumista asianosaisen ja viranomaisen kesken.²⁶ Jokaisen osapuolen pitää lähtökohtaisesti esittää selvitys omien vaatimustensa perusteista.²⁷ Asiaa ei kuitenkaan voida arvioida kaavamaisesti, vaan arviointi on aina tapauskohtaista kokonaisharkintaa, johon vaikuttavat esimerkiksi asian laatu ja osapuolten erilaiset mahdollisuudet selvityksen esittämiseen.²⁸ Selvitysvelvollisuuden jakautuminen osapuolten välillä voi näin ollen vaihdella. HOL 37.3 §:ssä säädetään lisäksi, että osapuolten on muutenkin myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla.

2.3.2 Ohjausvelvollisuus

Tuomioistuimen yleistä huolehtimisvelvollisuutta täydentää HOL 37.1 §:n toisessa kohdassa säädetty tuomioistuimen ohjausvelvollisuus. Sen mukaan tuomioistuimen on tarpeen mukaan osoitettava oikeudenkäynnin osapuolille, millaista lisäselvitystä asiassa on vielä tarpeen esittää asian ratkaisemista varten.

Ohjausvelvollisuus aktualisoituu käytännössä, jos tuomioistuin katsoo, ettei osapuolten oma-aloitteisesti esittämä selvitys riitä ratkaisun perustaksi tai se on esimerkiksi puutteellista tai yksipuolista.²⁹ Ohjausvelvollisuus velvoittaa tuomioistuimen sekä ilmoittamaan osapuolille, miltä osin asia on vielä epäselvä, että esittämään osapuolille tarpeelliset selventävät kysymykset asian selvittämiseksi.³⁰ Toisin sanoen myös ohjausvelvollisuus omalta osaltansa

²⁵ Tarkka 2018, s. 521.

²⁶ HE 29/2018 vp, s. 103.

²⁷ Mäenpää 2025, s. 345–346.

²⁸ HE 29/2018 vp, s. 103.

²⁹ Mäenpää 2025, s. 342.

³⁰ HE 29/2018 vp, s. 104.

luo edellytykset asian riittävälle ja asianmukaiselle selvittämiselle.³¹ Mäenpää toteaa, että tuomioistuimen on ohjausvelvollisuutta käyttäessään mahdollista ottaa huomioon oikeudenkäynnin osapuolten erilaiset asemat. Esimerkiksi yksityistä asianosaista on lähtökohtaisesti ohjattava laajemmin kuin viranomaista.³²

2.3.3 Oma-aloitteinen selvitysvelvollisuus

Selvitysvelvollisuus kuuluu edellä kuvatusti ensi sijassa oikeudenkäynnin osapuolille, eikä tuomioistuin ole päävastuussa selvityksen hankkimisesta.³³ Joissain tapauksissa tuomioistuimella on kuitenkin mahdollisuus hankkia selvitystä myös oma-aloitteisesti.

Tuomioistuimen oma-aloitteisesta selvitysvelvollisuudesta säädetään HOL 37.2 §:ssä. Sen mukaan tuomioistuimella on velvollisuus hankkia selvitystä myös oma-aloitteisesti siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Lain esitöiden mukaan oma-aloitteinen selvitysvelvollisuus voi käytännössä merkitä esimerkiksi suullisen käsittelyn järjestämistä tai tietojen hankkimista muilta viranomaisilta. Tällainen tilanne on kyseessä esimerkiksi silloin, kun yksityinen asianosainen on tosiasiaa viranomaista heikommassa asemassa. Toisaalta myös oikeusturvan suuri merkitys voi vaikuttaa tuomioistuimen oma-aloitteista selvitysvelvollisuutta laajentavasti³⁴

³¹ Mäenpää 2025, s. 342.

³² Mäenpää 2025, s. 343.

³³ Mäenpää 2025, s. 340–341.

³⁴ HE 29/2018 vp, s. 104.

3 Hallintoriita-asioiden erityispiirteet

3.1 Hallintoriita-asiat osana hallintoprosessilakia

Hallintoprosessilain systematiikassa hallintoriita-asiat kuuluvat muihin hallintolainkäyttöasioihin, joita säännellään hallintoprosessilain 4 luvussa. Kyseisessä luvussa on viisi pykälää (19 § – 23 §), joista kolme koskee yksinomaan hallintoriita-asioita (20 § – 22 §). Tämän lisäksi hallintoriita-asioiden ratkaisuvaihtoehdoista säädetään HOL 8 luvussa sen 82 §:ssä. Näin ollen yksinomaan hallintoriita-asioita koskevaa sääntelyä ei hallintoprosessilaissa ole paljoa. Tämän niukan sääntelyn vuoksi HOL 23 §:ssä säädetään erikseen, että muihin hallintolainkäyttöasioihin (kuten tässä tapauksessa hallintoriita-asioihin) sovelletaan muutoin hallintoprosessilain valitusasioita koskevia säännöksiä.

HOL 23 §:ää vastaava pykälä oli hallintolainkäyttölain aikaan HLL 73 §, jonka mukaan menettelystä kyseisessä luvussa tarkoitettussa asiassa (eli muussa hallintolainkäyttöasiassa) on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä laissa säädetään valituksesta. HOL 23 § ei näin ollen eroa vanhasta laista sisällöltään, mutta säännöstä kuitenkin tarkennettiin siten, että virkkeestä otettiin pois ehto ”soveltuvin osin”. Lain esitöissä kuitenkin painotetaan, että käsiteltävien asioiden laatu ja niihin liittyvät oikeussuojatarpeet tulee ottaa huomioon sovellettaessa valitusta koskevia säännöksiä esimerkiksi hallintoriita-asioihin.³⁵ Valitusasioita koskeva sääntely on näin ollen edelleen voimassa hallintoriita-asioiden osalta vain soveltuvissa määrin, vaikkei sitä lain sanamuoto enää mainitsekaan.

Vaikka lain sisältö pysyi pääosin samana, voidaan muutosta tästä huolimatta pitää merkittävänä. Lain sanamuodon tarkentumisen taustalla näyttäisi olevan ajatus siitä, ettei vanhan lain mainitsema ”soveltuvin osin” saisi merkitä tarpeettoman laajaa poikkeamista valitusasioiden soveltuvuudesta hallintoriita-asioihin. Näin ollen lakimuutoksen tavoitteena vaikuttaisikin olevan valitusasioiden soveltuvuuden asettaminen vahvaksi pääsäännöksi, josta olisi mahdollista poiketa vain, mikäli lain esitöissä mainitut huomioon otettavat seikat täytyisivät.

³⁵ HE 29/2018 vp, s. 93.

3.2 Hallintoriita-asian vireillepanon edellytykset

Hallintoriita-asioiden yhtenä määritelmänä voidaan pitää sitä, että ne ovat sellaisia hallintoasioita, joita ei voida ratkaista valitustietä käyttämällä. Tämä määritelmä saa tukea jo johdannossa käsitellystä hallintoriita-asioiden historiallisesta kehityksestä sekä erityisesti muun hallintolainkäyttöasian vireillepanoa koskevasta HOL 19 §:stä, jonka perusteella tällaisen asian vireillepano koskee muuta asiaa kuin valitusta tai ylimääräistä muutoksenhakua. Hallintoriita-asioita ei siis luonnollisesti voida käynnistää tekemällä asiasta valitusta, vaan vireillepanoon on omat erityiset säännökset. Hallintoriita-asiat eroavat tältä osin siis merkittävästi valitusasioista.

HOL 20 § asettaa edellytykset hallintoriita-asioiden vireillepanolle. Ensinnäkin lailla voidaan erikseen säätää, että tietyt julkisoikeudelliset riita-asiat käsitellään hallinto-oikeudessa hallintoriitana. Esimerkiksi valtion virkamieslain (750/1994) 56 § asettaa ilman pätevää syytä toteutettuun virkamiehen määräaikaisuuksien ketjuttamiseen liittyvät korvausvelvollisuutta koskevat vaatimukset käsiteltäviksi hallintoriitana hallinto-oikeudessa. Jos hallintoriidan vireillepanosta ei ole säädetty erikseen laissa, voidaan asia HOL 20 §:n mukaan käsitellä hallinto-oikeudessa hallintoriita-asiana, mikäli riita koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta, muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta tai hallintosopimusta. Oikeuskirjallisuudessa näitä edellytyksiä on pidetty varsin tulkinnanvaraisina, ja Saukon mukaan näiden säännösten käytännön soveltavuus on arvioitavissa ainoastaan oikeuskäytännön avulla.³⁶

Huomionarvoista on se, että maininta hallintoriita-asioiden soveltuvuudesta hallintosopimuksia kokeviin riitoihin lisättiin lakivaliokunnan ehdotuksesta tavoitteena lisätä selvyyttä ja informatiivisuutta.³⁷ Lisäys ei kuitenkaan vaikuttanut vallitsevaan oikeustilaan, sillä hallintosopimuksia koskevat riidat oli jo säädetty ratkaistavaksi hallintoriita-asioina hallintolain (434/2003) 66 §:ssä. Lisäyksen jälkeen hallintosopimusriitojen käsittelemisestä hallintoriita-asiana säännellään nyt kahdessa eri säädöksessä. Valiokunnan lisäys havainnollistaa mielestäni hyvin sitä, miten hallintoprosessilain uudistuneessa sääntelyssä oli kyse ennemminkin pyrkimyksestä tuoda hallintoriita-asioita koskevat säännökset selkeämmin hallintoprosessilakiin eikä niinkään muuttaa vallitsevaa oikeustilaa.

³⁶ Saukko 2024, s. 67.

³⁷ LaVM 18/2018 vp, s. 13–14.

Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, että hallintoriita-asiat pannaan HOL 21 §:n mukaan vireille hakemuksella. Hallintoriita-asiat ovat näin ollen hakemusasioita, joissa tuomioistuin tekee ensiasteena ratkaisun.³⁸ Tämä hallintoriita-asioiden vireillepanotapa tarkoittaa Suvirannan mukaan sitä, että hallintoriita-asioita koskevat ratkaisut olisivat tosiasiallisesti tuomioistuimen tekemiä hallintopäätöksiä. Tämän Suvirannan tulkinnan mukaan hallintoriita-asioissa kyse ei olisikaan varsinaisesti hallintolainkäytöstä, vaan kyse on sellaisista hallintoasioista, joita hallintoviranomainen ei ole oikeutettu tekemään ja jotka tulisi tämän vuoksi siirtää tuomioistuimen päätettäväksi.³⁹

Pidän näiden oikeuskirjallisuudessa esiintyneiden huomioiden perusteella perusteltuna sitä, että hallintoriita-asioissa tuomioistuimen harkintavalta tulisi ainakin osittain vastata hallintoviranomaisen harkintavaltaa. Hallintoriita-asioissa ei ole kyse vastaavasta laillisuusvalvonnasta kuin valitusasioissa, vaan tuomioistuin tekee tosiasiallisesti velvoittavia hallintopäätöksiä. Näin ollen harkintavallan merkitys on näissä asioissa suurempi kuin valitusasioissa.

3.3 Hallintoriita-asian osapuolet

Hallintoriita-asioissa molemmat osapuolet ovat asianosaisia.⁴⁰ Tällaisissa kaksiasianosaissuhteeseen perustuvissa hallintoriita-asioissa osapuolia pidetään yhdenvertaisina keskenään, ja tuomioistuimen virallisperiaatteella on pienempi merkitys kuin valitusasioissa.⁴¹ Hallintoprosessilaissa ei kuitenkaan kerrota suoraan, kenellä on oikeus panna vireille hallintoriitahakemus. Oikeuskirjallisuudessa on erilaisia näkemyksiä esimerkiksi siitä, soveltuuko HOL 7 §:n mukaiset asianosaisuuden vaatimukset hallintoriita-asioihin. Mäenpää on tulkinnut varsin suoraan valitusasioita koskevia säännöksiä ja asettanut hallintoriita-asioiden vireillepano-oikeuden julkisoikeudellisen suhteen osapuolten lisäksi HOL 7§:n mukaiselle asianosaiselle.⁴² Sen sijaan Selvenius-Hurme on argumentoinut, että pelkkä riittävä intressi asiaa kohtaan velvoittaisi tuomioistuinta tutkimaan hakemuksen eikä valitusasioita koskeva asianosaisuuskriteeri soveltuisi hallintoriita-asioihin.⁴³

³⁸ Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 945.

³⁹ Suviranta 2002, s. 930.

⁴⁰ Mäenpää 2025, s. 609.

⁴¹ Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 946.

⁴² Mäenpää 2025, s. 608.

⁴³ Selvenius-Hurme 2019, s. 72.

Pidän molempia kantoja perusteltuina. Asiassa on otettava huomioon, että Selvenius-Hurmeen kanta on hallintolainkäyttölain ajalta, ja tältä osin edellä mainittu HOL 23 §:n sanamuodon tarkennus on mielestäni merkittävä. Lain sanamuoto viittaa mielestäni vahvemmin siihen, että tuomioistuimella olisi velvollisuus soveltaa valitusasioiden asianosaisuutta koskevaa säännöstä, jos se on tapauskohtaisesti arvioiden asianmukaista.

Asianosaisuutta hallintoriita-asioissa on käsitelty päätöksessä KHO 2024:97, jossa merkitystä asianosaisuuden osalta annettiin muutoksenhakijan reaalille oikeusturvan tarpeelle.

Päätöksessä kuitenkin myös mainittiin, että käsiteltävänä olevalla asialla oli tämän lisäksi myös riittävän välittömiä vaikutuksia muutoksenhakijalle. KHO oli siis päätöksessään nojannut sekä muutoksenhakijan oikeusturvan tarpeeseen että valitusasioiden asianosaisuuteen, painottaen kuitenkin enemmän oikeusturvan merkitystä.

Oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön perusteella olennaista vaikuttaisikin olevan tapauskohtainen arvio. Valitusasioiden asianosaisuutta koskevaa säännöstä ei tulisi tulkita liian tiukasti, sillä hallintoriita-asiassa kyse ei ole vastaavanlaisesta viranomaisen päätökseen kohdistuvasta muutoksenhausta kuin valitusasioissa. Toisaalta, mikäli hallintoriidan vaikutus muutoksenhakijan etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin on hyvin kaukainen, ei henkilöllä tule olla vireillepano-oikeutta pelkän yleisen intressin perusteella.

Tämä tulkinta saa tukea myös perustuslakivaliokunnan mietinnöstä, jonka mukaan julkisoikeudellisilla oikeussuhteilla tulisi olla riittävän täsmällinen perusta lainsäädännössä.⁴⁴ Tämän vuoksi katson, että HOL 7 §:ää on pidettävä ainoana lainsäädännöllisenä perustana, jossa hallintoriita-asioiden asianosaisuuden edellytykset on määritelty. Näin ollen HOL 7 §:n mukainen asianosaisuuden määritelmä on voimassa soveltuvissa määrin hallintoriita-asioihin niiden erityispiirteet huomioiden.

3.4 Päätöksenteko hallintoriita-asioissa

Tuomioistuimen tekemää ratkaisua koskien hallintoprosessilain uudistuksessa tuotiin täysin uusi hallintoriita-asioiden ratkaisuvaihtoehtoja koskeva HOL 82 §. Valitusasioiden osalta vastaava säännös löytyi jo vanhasta hallintolainkäyttölaista, mutta hallintoriita-asioiden ratkaisuvaihtoehtoista ei ollut olemassa aikaisempaa sääntelyä.⁴⁵ Tämän uudistuksen osalta

⁴⁴ PeVL 50/2018 vp, s. 2.

⁴⁵ HE 29/2018 vp, s. 149.

Pikkujämsä on tehnyt huomion, että hallintoprosessilain esitöissä korostetaan hallintolainkäyttölakiin verrattuna entistä selkeämmin tuomarin sidonnaisuutta esitettyihin vaatimuksiin.⁴⁶

Sekä valitusasioissa että hallintoriita-asioissa tuomioistuin voi joko hylätä, hyväksyä tai jättää tutkimatta kokonaan tai osittain vaatimuksen/valituksen. HOL 82 §:n kuitenkin lisää, että mikäli tuomioistuin hyväksyy hallintoriitahakemuksen, voi tuomioistuin ensinnäkin joko velvoittaa osapuolta suorittamaan maksun, suorituksen tai muun toimen, tai vaihtoehtoisesti tuomioistuin voi päätöksellään vahvistaa julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen tai hallintosopimukseen perustuvan edun, oikeuden tai velvollisuuden.

Vaikka kyse on uudesta sääntelystä, on HOL 82 §:n osalta lain esitöissä kuitenkin painotettu sitä, ettei tämän uuden säännöksen tarkoituksena ole muuttaa uutta lakia edeltänyttä oikeustilaa.⁴⁷ Uudistuksessa onkin ollut kyse ennemminkin vallitsevan oikeustilan kodifioinnista, ja vanhalla oikeuskäytännöllä on lain uudistamisenkin jälkeen ollut merkittävä rooli ratkaisuvaihtoehtojen kannalta.⁴⁸ HOL 82.2 § ratkaisuvaihtoehdot on kirjoitettu myös hyvin yleisluontoisesti verrattuna HOL 81 §:ssä säänneltyihin valitusasioiden ratkaisuvaihtoehtoihin. Huomionarvoisesti ennen hallintoprosessilain voimaantuloa oikeuskirjallisuudessa suhtauduttiin varsin kriittisesti siihen, onko ratkaisun hyväksymisperusteita koskeva sääntely edes mahdollista hallintoriita-asioiden osalta.⁴⁹

⁴⁶ Pikkujämsä 2021, s. 541.

⁴⁷ HE 29/2018 vp, s. 149.

⁴⁸ Saukko 2024, s. 71.

⁴⁹ Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 945.

4 Ratkaisupakko hallintoriita-asioissa

4.1 Velvoitus- ja vahvistuspäätös – KHO 2025:66

Hallintoriita-asioiden ratkaisupakkoa käsitellään varsin yksityiskohtaisesti tuoreessa ennakkopäätöksessä KHO 2025:66, jossa on kyse hallintoriidasta kahden julkisoikeudellisen oikeussubjektin, kunnan ja kuntayhtymän⁵⁰, välillä. Muutoksenhakijana olevan kunnan mukaan kuntayhtymä on kohdistanut kunnalle osoitettuihin laskuihin sellaisia eläkemenoperusteisia maksueriä, jotka tosiasiallisesti kuuluisivat muiden kuntayhtymän jäsenkuntien maksettaviksi. Kunta on hallinto-oikeudessa tällä perusteella vaatinut kuntayhtymältä perusteettoman edun palautusta. HaO on vahvistanut hyvinvointialueella olevan velvollisuus maksaa sen perusteettomasti saama etu takaisin kunnalle, mutta jättänyt kuitenkin vahvistamatta perusteettoman edun määrän. HaO:n päätös on siis ollut luonteeltaan vahvistuspäätös.

Kunta valitti päätöksestä KHO:een. KHO:n ratkaisun mukaan HaO:n olisi tullut päätöksessään vahvistaa perusteettoman edun määrä eli antaa velvoitepäätös, sillä kunta oli tätä nimenomaisesti vaatinut ja esittänyt perusteettoman edun määrälle perusteet. KHO:n mukaan HaO:n olisi tullut harkita käyttävänsä prosessinjohtollisia keinoja perusteettoman edun määrän selvittämiseksi eikä jättää sitä osapuolten neuvoteltavaksi. KHO totesi HaO:n rikkoneen tuomioistuimen ratkaisupakkoa ja palautti tämän takia asian HaO:een uudelleen käsiteltäväksi perusteettoman edun määrän vahvistamiseksi ja siis velvoitepäätöksen antamiseksi.

Päätöksen perusteluissa keskiöön nousee HOL 82 §:n toinen momentti, jonka mukaan hallintoriita-asioissa tuomioistuin voi tehdä joko velvoite- tai vahvistuspäätöksiä. Tässä tapauksessa KHO katsoo, että HaO:n antama päätös, jolla se on vain vahvistanut hyvinvointialueella olevan maksuvelvollisuus kuntaa kohtaan, on ollut luonteeltaan vahvistuspäätös, joka ei siis sisältänyt täytäntöönpantavaa velvoitetta.

Kuten HaO itse päätöksessään tuo ilmi, tarkoittaa tällaisen vahvistuspäätöksen antaminen sitä, että kunnan olisi ensisijaisesti neuvoteltava palautettavasta määrästä hyvinvointialueen kanssa. Jos neuvotteluissa ei päästä yksimielisyyteen, on kunnan HaO:n mukaan siinä

⁵⁰ 1.1.2023 kuntayhtymän tilalle on asianosaisseuraannon johdosta tullut hyvinvointialue. Tämän vuoksi kuntayhtymän ja hyvinvointialueen käsitteitä käytetään rinnakkain.

tilanteessa mahdollista jättää hallinto-oikeudelle uusi hallintoriitahakemus ja näin panna vireille uusi hallintoriita palautettavan määrän vahvistamisesta.

KHO:n mukaan tuomioistuin on kuitenkin sidottu asianosaisen vaatimusten perusteella valitsemaan HOL 82 §:ssä säädetyistä päätösvaihtoehdoista sen, jota asianosainen on vaatinut. Näin ollen hallinto-oikeus ei lähtökohtaisesti voi antaa vahvistuspäätöstä, mikäli asianosainen on vaatinut velvoitepäätöstä. Korkein hallinto-oikeus toteaa päätöksessään (kohta 38) seuraavasti: ”Nyt puheena olevassa asiassa muutoksenhakija on vaatinut hyvinvointialueen velvoittamista suorittamaan muutoksenhakijalle tämän liikaa suorittamat maksut. Muutoksenhakija on esittänyt euromääräisen suoritusvaatimuksen ja sille perustelut. - -”

Tässä tapauksessa HaO on siis vahvistanut hyvinvointialueen saaneen perusteetonta etua kunnalta eli tältä osin hyväksynyt kunnan vaatimukset. Ratkaisupakosta johtuva velvollisuus velvoittavan päätöksen antamiseen tällaisessa tilanteessa ilmenee havainnollisella tavalla KHO:n päätöksessä, jossa se toteaa (kohta 41), että tilanteessa hallintotuomioistuimella ei ole ollut perusteita poiketa kunnan vaatimuksista, eikä velvoittavan päätöksen antamiselle ole myöskään ollut esteitä.

Päätös antaa selkeän kannanoton siitä, että ratkaisupakko sitoo tuomioistuimen päätöksenteon tiukasti osapuolten vaatimuksiin. Tämä kanta on ollut pitkään esillä oikeuskirjallisuudessa, ja esimerkiksi Tarukannel on todennut, ettei tuomioistuin voi tuomita muuta tai enempää kuin mitä on vaadittu.⁵¹ Mielestäni Tarukantelen käyttämä ”muuta tai enempää” ei suoranaisesti kuitenkaan vastaa siihen, millä laajuudella tuomioistuimen on otettava kantaa osapuolten vaatimuksiin. Sama on nähtävissä päätöksessä KHO 2025:66, jossa ennemminkin vain todetaan, ettei tuomioistuin voi muuttaa muutoksenhakijan vaatimusta velvoituspäätöksestä vahvistuspäätökseksi. Sen sijaan tulkinnanvaraisemmaksi jää se, kuinka laajasti tuomioistuimen tulee käytännössä vastata osapuolten vaatimuksiin.

⁵¹ Tarukannel 2004, s. 422.

4.2 Puutteellisen selvityksen ja osapuolten erimielisyyden vaikutus ratkaisupakkoon

Koska hallintoriita-asioissa osapuolten selvitysvelvollisuuden merkitys on korostunut (ks. luku 3.3), on hallintoriita-asioissa valitusasioita suurempi mahdollisuus sille, ettei kumpikaan osapuoli anna riittävää selvitystä. Lisäksi osapuolilla voi olla erimielisyyttä annettuun selvitykseen liittyen.

Tapauksessa KHO 2025:66 hallinto-oikeus on jättänyt perusteettoman edun määrän vahvistamatta, koska sillä ei oman näkemyksensä mukaan ole ollut edellytyksiä vahvistaa tuon edun määrää sen perustuessa kunnan tekemään arvioon (tapauksen kohta 21). KHO:n tulkinnan mukaan kunta on kuitenkin asianmukaisesti esittänyt kaiken sen saatavilla olleen näytön ja muutenkin myötävaikuttanut asian selvittämiseen. Tämä saa tukea KHO:n päätöksen 38.-kohdasta, jossa todetaan kunnan esittäneen perustelut suoritusvaatimukselleen samanaikaisesti todeten, että tuomioistuimella on ratkaisupakko. Tämän perusteella kyse olisi siitä, että kunnan esittämä selvitys on ollut riittävää velvoittaakseen tuomioistuinta ratkaisemaan asian. Se, että kunnalla ja hyvinvointialueella on ollut riitaa perusteettoman edun määrästä (tapauksen kohta 39), ei tässä tapauksessa KHO:n mukaan merkitse sitä, että HaO voisi sen vuoksi jättää tämän perusteettoman edun määrän vahvistamatta.

Toisessa tapauksessa KHO 2025:3 kyse on osapuolten erimielisyydestä siitä, miten osapuolten välistä sopimusta tulisi tulkita. HaO hylkäsi asian käsittelemisen hallintoriita-asiana, sillä HaO:n mukaan hallintoriita-asian yhteydessä tuomioistuimella ei ole velvollisuutta tutkia sopimuksen tulkintaan liittyvää erimielisyyttä. KHO oli asiassa toista mieltä ja katsoi, että osapuolella olisi oltava mahdollisuus saada sopimuksen tulkintaa koskeva erimielisyys tehokkaasti ratkaistavaksi. Näin ollen HaO oli toiminut lainvastaisesti jättäessään tutkimatta sopimuksen sisältöä koskevat väitteet.

Päätöksissä on nähtävissä, että tuomioistuimen ratkaisupakkoa on tulkittu laajasti, ja tuomioistuimella on velvollisuus antaa ratkaisu myös puutteellisten ja riidanalaisten seikkojen perusteella. Tällaisissa tilanteissa tuomioistuimelta on vaadittu aktiivisuutta selvityksen ja riidanalaisten seikkojen tulkinnassa. Päätösten perusteella ei ole kuitenkaan edelleenkään löydettävissä mitään teoreettista vähimmäismäärä selvityksen määrälle, vaan riittävänä ratkaisun antamisen kannalta on pidetty ainoastaan sitä, että asianosaisten tuomioistuimelle esitetyistä vaatimuksista ilmenee oikeusturvan tarve.

4.3 Vaatimusten tarkkarajaisuus

HOL 19 §:n mukaan osapuolten on ilmoitettava vaatimuksensa hallintoriidan vireillepanoa varten laaditussa kirjelmässä. Koska tuomioistuin on sidottu asianosaisten vaatimuksiin, on näiden vaatimusten oltava tarpeeksi tarkkarajaisia, jotta tuomioistuin voi antaa ratkaisun vaatimuksiin asianmukaisesti. Vaatimusten yksilöinnin osalta Tarukannel puhuu vaatimusten abstraktiotasosta eli siitä, kuinka tarkkarajaisia vaatimusten täytyy käytännössä olla. Tarukantelen mukaan abstraktiotasoltaan liian yleisluontoiset vaatimukset voisivat johtaa uuden hallintoriita-asian vireillepanoon, sillä asiassa ei olisi tällöin edellytyksiä antaa ratkaisua tällaisten yleisluontoisten vaatimusten perusteella. Tällöin tulisi tarve uudelle käsittelylle, jossa asia ratkaistaisiin tarkempien vaatimusten perusteella.⁵²

Tapauksessa KHO 2025:66 HaO katsoo, että kunnan vaatimus palautettavasta määrästä perustuu ainoastaan arvioon eikä tarkasta määrästä ole esitetty HaO:lle tarvittavaa selvitystä. Päätöksestä on nähtävissä, että HaO:n mukaan kunnan vaatimukset ovat tämän vuoksi olleet abstraktiotasoltaan liian korkeita – eivät siis tarpeeksi tarkkarajaisia. HaO:n mukaan asiasta olisi pitänyt käynnistää uusi käsittely tarkempien vaatimusten esittämistä varten.

Sitä vastoin KHO ei antanut ratkaisussaan vaatimusten tarkkarajaisuudelle yhtä suurta merkitystä, vaan pelkkä annettu arvio on KHO:n mukaan osoittanut riittävällä tavalla kunnan vaatineen velvoitepäätöstä. Vaikka kunnan antamassa arviossa ei olekaan pystytty tarkasti osoittamaan vaadittua määrää, ei tämä KHO:n näkemyksen mukaan vielä tarkoittanut sitä, että tarkemmat vaatimukset olisivat vaatineet uutta käsittelyä.

On hyvä huomata, että vaatimusten tarkkarajaisuus vaikuttaa pääsääntöisesti valintaan vahvistuspäätösten ja velvoitepäätösten välillä, eikä asianosainen voi vaatimuksillaan laajentaa hallintoriita-asioille lainsäädännössä asetettuja rajoja. Tämä korostuu erityisesti silloin, kun hallintoriita perustuu erityislainsäädäntöön. Esimerkiksi jo edellä mainitussa valtion virkamieslaissa yksilöidään erikseen ne asiat, joiden osalta vaatimukset tulevat käsiteltäviksi hallintoriita-asioina (ks. luku 3.2). Näin ollen asianosaisten vaatimuksista huolimatta tuomioistuin on sidottu ratkaisemaan asian näiden laissa säädettyjen yksilöintien rajoissa.

⁵² Tarukannel 2004, s. 421.

4.4 Hallintoprosessilain ratkaisuvaihtoehtojen suhde oikeuskäytäntöön

Ratkaisuvaihtoehtoja hallintoriita-asioissa sääntelevän HOL 82 §:n osalta lain esitöissä todetaan tuomioistuimella olevan mahdollisuus antaa laissa säädetyistä vahvistus- tai velvoitepäätöksistä poikkeavia päätöksiä, mikäli laki tai hallintosopimukset tällaisen päätöksen antamisen mahdollistavat.⁵³ Näin ollen tuomioistuimen on pääsääntöisesti pysyttävä näissä lain asettamien ratkaisuvaihtoehtojen rajoissa, ja muunlaisen päätöksen tekeminen on mahdollista vain poikkeuksellisesti.

Toisaalta lain esitöiden mukaan HOL 82 §:n tarkoitus ei ole muuttaa aikaisempaa oikeustilaa tai rajoittaa tuomioistuimen ratkaisuvaltaa.⁵⁴ Tämän perusteella ratkaisuvaihtoehdot vaikuttavatkin olevan enemmänkin vain esimerkinomaisia ohjeita, joista tuomioistuimella on mahdollisuus harkinnanvaraisesti poiketa. Tätä kantaa tukee myös lain yleisluontoisuus sekä oikeuskirjallisuuden osoittama kriittisyys tarkkoja hyväksymisperusteita kohtaan (ks. jakso 3.4). Näin ollen kysymykseksi jää se, onko tuomioistuimella mahdollisuus tehdä lain asettamista ratkaisuvaihtoehdoista poikkeavaa ratkaisua, mikäli sellainen on mahdollistettu ennen hallintoprosessilain voimaantuloa kehittyneen oikeuskäytännön kautta.

Ennen nykyisen hallintoprosessilain voimaantuloa kehittyneestä oikeuskäytännöstä voidaan hallintoriitojen ratkaisuvaihtoehtojen osalta mainita KHO 2017:30. Kyseisessä tapauksessa hallinto-oikeus oli jättänyt muutoksenhakijan vaatimukset kokonaan tutkimatta, ja asia oli siirtynyt korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO oli hylännyt hallinto-oikeuden päätöksen, mutta ei kuitenkaan palauttanut asiaa HaO:n käsiteltäväksi, vaan kehotti osapuolia ensin sopimaan korvauksen määrästä keskenään. KHO ilmoitti päätöksensä lopussa, että mikäli osapuolet ”eivät pääse sopimukseen näin korvattavaksi tulevasta määrästä, asia voidaan saattaa tältä osin uudella hakemuksella hallinto-oikeuden käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi”. KHO:n päätöksessä poikettiin olennaisesti asianosaisen vaatimuksesta saada velvoittava päätös. Päätöksessä KHO vaikuttaa antaneen mahdollisuuden jättää vaatimus ratkaisematta sillä perusteella, että asian yksityiskohdista on mahdollista sopia ensin osapuolten kesken.

Kyseisellä tapauksella on merkittäviä yhtenäisyyksiä tapauksen KHO 2025:66 kanssa (ks. luku 4.1). Tapauksessa KHO 2025:66 hallinto-oikeus oli pitänyt ratkaisua KHO 2017:30 merkittävänä ennakkopäätöksenä ja oli kopioinut tapauksen johtopäätöksen suoraan omaan

⁵³ HE 29/2018, s. 150.

⁵⁴ HE 29/2018, s. 149.

ratkaisuunsa. HaO vaikuttaa tulkinneen päätöksen mahdollistavan poikkeuksen HOL 82.2 §:n antamiin ratkaisuvaihtoehtoihin. Sen sijaan KHO ohittaa kyseisen ratkaisun merkityksen käsillä olevassa tapauksessa mainitsemalla, että ratkaisun antamisen jälkeen HOL 82.2 §:ssä on nimenomaisesti säädetty siitä, millainen ratkaisu hallintoriita-asioissa on annettava (kohta 37). Tältä osin KHO ottaa säännöksen kannalta tiukan tulkinnan ja osittain sulkee pois mahdollisuuden poiketa ratkaisuvaihtoehtoista oikeuskäytäntöön vedoten.

Tältä osin vaikuttaa siltä, että HOL 82 §:n voimaantulolla on ollut tosiasiallista vaikutusta hallintoriita-asioiden ratkaisuvaihtoehtoihin. Tapausta KHO 2025:66 ei kuitenkaan voida pitää täysin oikeuskäytännön merkitystä poissulkevana. Päätöksessä KHO ennemminkin vain toteaa, että KHO 2017:30 jälkeen säädetty HOL 82.2 § on paremmin soveltuva oikeuslähde käsillä olevaan tapaukseen. Täten KHO:n tulkinnan mukaan KHO 2017:30 on luonteeltaan pikemminkin poikkeus pääsääntöön, jonka tarkoituksena ei ole ollut muuttaa vallitsevaa oikeustilaa. Näin ollen vaikuttaa siltä, ettei KHO ottanut ratkaisussaan laajemmin kantaa siihen, voisiko paremmin soveltuvalla oikeuskäytännöllä poiketa HOL 82 §:n säännöksistä.

Ratkaisusta tulee vaikutelma, että KHO olisi jopa tarkoituksella jättänyt ottamatta kantaa HOL 82.2 §:n ja oikeuskäytännön väliseen tulkinnanvaraisuuteen, jotta se voisi pitää auki mahdollisuuden poiketa lain säännöksestä tulevaisuudessa. Huomio kuitenkin kiinnittyy siihen, että KHO vetoaa perusteluissaan nimenomaisesti uuteen HOL 82.2 §:n, vaikka edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan säännöksen ei olisi tullut muuttaa KHO 2017:30:n aikaista oikeustilaa. Tältä osin KHO:n perustelut ovat osittain puutteelliset ja epäselvät.

5 Aineellinen prosessinjohto hallintoriita-asioissa

5.1 Osapuolten selvitysvelvollisuus hallintoriita-asioissa ja sen vaikutus tuomioistuimen aineellisen prosessinjohtoon

5.1.1 Osapuolten selvitysvelvollisuus hallintoriita-asioissa

Ennen tuomioistuimen aineellisen prosessinjohtoon tutkimista on syytä ensin tarkastella sitä, millaiset mahdollisuudet osapuolilla on itse hankkia asiaa varten riittävää selvitystä hallintoriita-asioissa. Osapuolten välistä selvitysvelvollisuutta sääntelevän HOL 37.3 §:n mukaan asianosaisella ja päätöksen tehneellä viranomaisella on velvollisuus esittää selvitystä totuudenmukaisesti ja myötävaikuttaa asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Vaikka säännöksessä puhutaan päätöksen tehneestä viranomaisesta (joita hallintoriita-asioissa ei ole), säännöksestä on johdettavissa yleinen hallintoprosessuaalinen periaate, jonka mukaan selvitysvelvollisuus kuuluu ensisijaisesti oikeudenkäynnin osapuolille. Tältä osin periaate soveltuu ongelmitta hallintoriita-asioihin.

Sen sijaan hallintoriita-asioiden osalta tulkinnanvaraisempi on kyseisen momentin kolmas kohta, jonka mukaan viranomaisen on otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut. Säännöksessä ei enää puhuta päätöksen tehneestä viranomaisesta vaan yleisesti viranomaisesta. Mikäli säännöstä sovellettaisiin suoraan hallintoriita-asioihin, johtaisi se kahden asianosaisen viranomaisen kohdalla tilanteeseen, jossa molempien viranomaisten olisi huolehdittava toistensa eduista. Tämän vuoksi onkin syytä tarkastella lain esitöitä, joissa tämän kyseisen kohdan osalta keskitytään vain viranomaisen rooliin oikeudenkäynnin osapuolena eikä tässä yhteydessä mainita lainkaan viranomaisen roolia asianosaisena.⁵⁵ Tällä perusteella viranomaisen velvollisuus huolehtia toisen osapuolen eduista ei näytä soveltuvan tällaisiin kaksiasianosaissuhteeseen perustuviin hallintoriita-asioihin.

Näin ollen hallintoriita-asioiden osalta osapuolilla tulisi olla oikeus huomioida vain omaa vaatimustaan puoltavaa selvitystä ainakin silloin, kun kyse on kahden viranomaisen välisestä hallintoriidasta. Tämän tulkinnan kautta voidaan tehdä huomio, että hallintoriita-asioissa ei ainoastaan painoteta selvitysvelvollisuuden merkitystä vaan myös korostetaan selvitysvelvollisuuden tasapuolista jakaantumista osapuolten välillä.

⁵⁵ HE 29/2018 vp, s. 93.

5.1.2 Heikomman osapuolen oikeusturva selvitysvelvollisuuden osalta

Vaikka selvitysvelvollisuus on hallintoriita-asioissa jakaantunut pääosin tasan osapuolten kesken, voi toinen osapuoli olla tästäkin huolimatta toiseen osapuoleen nähden tosiasiallisesti heikommassa asemassa. Tällainen tilanne voi olla myös kahden julkisyhteisön välisissä riita-asioissa, joissa tavanomaisesti osapuolten selvitysvelvollisuutta painotetaan huomattavasti enemmän kuin tuomioistuimen selvitysvelvollisuutta. Myöhänen on kuitenkin huomauttanut, että myös tällaisten hyvin tasapuolisten asetelmien osalta pitäisi olla mahdollista vaatia tuomioistuimen aktiivisempaa selvitysvelvollisuutta, mikäli tärkeä yleinen etu sitä vaatii.⁵⁶

Näin ollen myös hallintoriita-asioissa on pystyttävä tapauskohtaisesti poikkeamaan osapuolten selvitysvelvollisuutta painottavasta periaatteesta. Tältä osin katson, että hallintoriita-asioissa osapuolten tulee ensisijaisesti itse hankkia mahdollisimman laaja selvitys vaatimustensa tueksi. Vasta tämän jälkeen tuomioistuin voi alkaa käyttämään omaa selvitysvelvollisuuttaan, mikäli toinen osapuoli on riittävistä selvitystoimistaan huolimatta tosiasiallisesti heikommassa asemassa. Tämä vahvistaisi osapuolten selvitysvelvollisuutta painottavaa periaatetta ja tuomioistuimen puolueettomuutta, mutta myös ottaisi huomioon selvitysvelvollisuuden epätasapainoisen jakautumisen.

Tämä tulkinta saa tukea ennakkopäätöksen KHO 2025:66 perusteluista, joissa KHO on pitänyt kuntaa heikommassa asemassa olevana selvitysvelvollisuuden osalta. KHO:n perusteluissa on nähtävissä, että tämä selvitysvelvollisuuden epätasapaino on otettu huomioon KHO:n todetessa kunnan esittäneen kaiken sen saatavilla olleen näytön, vaikka kyse onkin ollut epätäydellisestä arviosta. Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on huomautettu, että mikäli prosessinjohtolliset keinot eivät ole riittäviä, voidaan heikomman osapuolten asema ottaa huomioon myös päätöstä tehtäessä näyttökynnyksen osalta. Tähän liittyen Tarkka on todennut, että mikäli oikeudenkäynnin osapuolten asemat (ja täten myös selvitysvelvollisuudet) eroavat huomattavasti toisistaan, se vaikuttaa välttämättä myös näyttökynnyksen arviointiin.⁵⁷ Vaikka Tarkka puhuukin nimenomaan valitusasioista, katson saman periaatteen soveltuvan myös hallintoriita-asioihin, mikäli toinen osapuoli on tosiasiallisesti heikommassa asemassa. Näin myös tulkitsen tuomioistuimen toimineen tapauksessa 2025:66.

⁵⁶ Myöhänen 2023, s. 29.

⁵⁷ Tarkka 2018, s. 525.

5.2 Aineellisen prosessinjohton keinot käytännössä

5.2.1 Tuomioistuimen oma-aloitteinen selvitysvelvollisuus equality of arms -periaatteen valossa

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin merkityksestä tuomioistuimen prosessinjohtoon on oikeuskirjallisuudessa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä muodostunut tärkeäksi periaatteeksi niin sanottu equality of arms -periaate, jonka mukaan osapuolilla on oltava toisiinsa nähden tasapuoliset mahdollisuudet tuomioistuinkäsittelyssä.⁵⁸ Kyseistä periaatetta käsitellään EIT:n tapauksessa *Yvon v Ranska*⁵⁹, jossa equality of arms -periaatteen katsottiin tulleen rikotuksi tilanteessa, jossa toisena osapuolena olleella viranomaisella oli vastakkaista osapuolta paremmat mahdollisuudet päästä käsiksi oikeudenkäynnin kannalta olennaisiin tietoihin.

Kyseinen tapaus mainitaan myös hallintoprosessilain esitöissä. Esitöiden mukaan tuomioistuimen oma-aloitteinen selvitysvelvollisuus hallintoasioissa korostuisi tilanteissa, joissa asianosainen on viranomaista heikommassa asemassa. Esitöissä kuitenkin huomioidaan se, että esimerkiksi hallintoriita-asioissa tällainen aktiivinen selvitysvelvollisuus olisi suppeampi.⁶⁰ Suhtaudun kriittisesti ajatukseen, jonka mukaan oikeudenmukainen oikeudenkäynti toteutuisi parhaiten tuomioistuimen oma-aloitteisella selvityksellä. Kuten *Pikkujämsä* on todennut, tuomioistuimen huolehtimisvelvollisuus ei välttämättä tarkoita aktiivisia selvitystoimia, vaan kyse on nimenomaan oikeudenkäynnin osapuolten ohjaamisesta olennaisen selvityksen pariin.⁶¹ Mikäli toisella osapuolella on heikommät mahdollisuudet hankkia selvitystä, korostuu mielestäni tuomioistuimen velvollisuus ohjata tätä osapuolta sekä mahdollisesti ottaa epätasapainoinen selvitysmahdollisuus huomioon ratkaisussaan (ks. luku 5.1.2).

Tuomioistuimen oma-aloitteinen selvitysvelvollisuus hallintoriita-asioissa on ollut esillä myös ennakkopäätöksessä KHO 2019:9. Kyseisessä tapauksessa KHO painotti sitä, miten selvitysvelvollisuus kuuluu nimenomaan oikeudenkäynnin osapuolille ja tuomioistuimen liian suuri rooli voisi vaarantaa tuomioistuimen riippumattomuuden ja luotettavuuden. Oikeuskirjallisuudessa on samansuuntaisesti todettu, ettei hallintotuomioistuinten

⁵⁸ Ravasi 2017, s. 301.

⁵⁹ Tuomio 24.4.2003, 44962/98.

⁶⁰ HE vp 29/2018, s. 104.

⁶¹ *Pikkujämsä* 2021, s. 542.

lähtökohtaisesti kuuluisi käyttää oma-aloitteista selvitysvelvollisuutta hallintoriita-asioissa.⁶² Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että tosiseikkoja ja vastatosiseikkoja hallinto-oikeus voisi ottaa huomioon jopa oma-aloitteisesti.⁶³ Tältä osin katson, että mikäli tuomioistuin ottaa joitakin seikkoja oma-aloitteisesti huomioon, tulisi tässä menettelyssä toimia tasapuolisesti, puolueettomasti, osapuolten oikeusturva huomioiden sekä osapuolten itse hankkimaa selvitystä painottaen.

5.2.2 Muut aineellisen prosessinjohton keinot

Tuomioistuimella on edellä todetusti velvollisuus riittävään prosessinjohtoon, vaikka hallintoriita-asioiden erityispiirteiden vuoksi prosessinjohto onkin erilaista kuin valitusasioissa. Koska hallintoriita-asioiden osalta oma-aloitteinen selvitysvelvollisuus on pitkälti poissuljettu, jää tarkasteltavaksi se, miten aineellista prosessinjohtoa tulisi soveltaa hallintoriita-asioihin.

Aineellisen prosessinjohton keinoista tärkeimpänä voidaan pitää huolehtimisvelvollisuutta, jonka mukaan tuomioistuin vastaa viimekädessä selvityksen riittävydestä.⁶⁴ Katson kuitenkin, ettei huolehtimisvelvollisuus itsessään aseta tuomioistuimelle prosessinjohtollisia keinoja, sillä huolehtimisvelvollisuutta toteutetaan ohjausvelvollisuuden ja tuomioistuimen oma-aloitteisen selvitysvelvollisuuden kautta (ks. luku 3.2).

Aineellisen prosessinjohton merkitystä vahvistaa ennakkopäätös KHO 2025:66, jonka mukaan hallinto-oikeuden olisi tullut harkita käyttävänsä prosessinjohtollisia keinoja asian riidanalaisten seikkojen selvittämiseksi, kun asianosaisten näiltä osin esittämä selvitys oli ollut riittämätöntä päätöksen antamiseksi. KHO ei päätöksessään suoraan sano, mitä toimia hallinto-oikeuden olisi tullut käyttää. Koska tapauksessa on kyse selvityksen riittämättömyydestä, vaikuttaa ennakkopäätös viittaavan tässä yhteydessä erityisesti HOL 37 §:ssä säädettyyn tuomioistuimen aineellisen prosessinjohtoon. Lisäksi päätöksessä viimesijaiseksi keinoksi on asetettu vaaditun määrän arvioiminen eikä esimerkiksi riittävän näytön oma-aloitteinen selvittäminen. Näin ollen tuomioistuimen oma-aloitteisen selvityksen sijaan aineellisella prosessinjohtolla vaikutettaisiin viitattavan oikeuskäytännössä nimenomaan tuomioistuimen ohjausvelvollisuuden käyttämiseen.

⁶² Koivuluoma ym. 2020, s. 321.

⁶³ Koivuluoma ym. 2020, s. 323–324.

⁶⁴ Tarkka 2018, s. 521.

Tällöin tuomioistuin voisi HOL 37.1 §:n nojalla osoittaa hallintoriidan osapuolille, millaista lisäselvitystä asiassa vielä tarvittaisiin päätöksen antamiseksi. Pidän ohjausvelvollisuutta käytännössä ainoana mahdollisena hallintoriita-asioiden aineellisen prosessin johdon keinona, jolla tuomioistuimen huolehtimisvelvollisuus toteutetaan tehokkaasti ja tasapuolisesti.

5.3 Selvitysvelvollisuuden laiminlyönti toisen osapuolen vahingoksi

Aktiivisesta ohjausvelvollisuudesta huolimatta hallintoriidoissa on olemassa varteenotettava mahdollisuus sille, ettei uskottavaa selvitystä ole saatavissa prosessin johdolisillakaan keinoilla. Päätöksessä KHO 2025:66 tämä mahdollisuus otetaan huomioon lausumalla, että käsiteltävässä tapauksessa viimesijaisena keinona olisi se, että tuomioistuin itse arvioisi perusteettoman edun määrän. Oikeuskirjallisuuden mukaan riittämättömästi selvitetty seikka ratkaistaankin lopulta jommankumman osapuolen vahingoksi⁶⁵, mitä tuomioistuimen itse suorittama arviointi kyseisen ennakkopäätöksen perusteluiden mukaan tosiasiallisesti tarkoittaisi.

Tertsonen on kuitenkin huomauttanut, että joissain tilanteissa selvitysvelvollisuuden jakautumisesta voi olla riitaa. Tertsonen katsoo, että tällaisessa tilanteessa tuomioistuimen ei ole asianmukaista ratkaista asiaa ennen kuin osapuolia on informoitu selvitysvelvollisuuden jakautumisesta.⁶⁶ *Jura novit curia* -periaatteen mukaisesti tuomioistuimen onkin tunnettava myös prosessuaalisten säännösten soveltuminen käsiteltävänä olevaan tapaukseen.⁶⁷

Tämän perusteella hallintoriita-asioissa riidan osapuolia olisi selkeästi informoitava selvitysvelvollisuuden jakautumisesta. Jos tästäkin huolimatta esitetty selvitys jäisi ratkaisun antamista varten vajavaiseksi, olisi tuomioistuimen mahdollista arvioida perusteettoman edun määrä itse. Tertsonen huomautus vaikuttaa korostavan sitä, että tuomioistuimen itse suorittama arviointi on vasta viimesijainen käytettävissä oleva keino ja ennen sitä kaikki muut soveltuvat keinot on käytettävä.

⁶⁵ Myöhänen 2023, s. 33.

⁶⁶ Tertsonen 2016, s. 287. Tertsonen on käsitellyt arvonlisäveroasioita, mutta havainnot soveltuvat myös käsillä olevaan tapaukseen.

⁶⁷ Myöhänen 2023, s. 18, 32–33.

6 Lopuksi

Hallintoriita-asioiden sääntelyyn on liittynyt epäselvyyttä jo ensimmäisestä 1950-luvulla säädetystä hallintoriita-asioiden toimipaikkaa koskevasta laista lähtien. Hallintoriidan luonteeseen kuuluu olennaisesti se, että se soveltuisi mahdollisimman joustavasti sellaisiin hallintoasioihin, joita ei ole mahdollista ratkaista millään muullakaan tavalla. Näin ollen lainsäädäntö on tarkoituksella haluttu pitää tulkinnanvaraisena, jotta hallintoriita-asiat säilyttäisivät joustavuutensa. Tämä tulkinnanvaraisuus on sen tarkoituksesta huolimatta jättänyt hallintoriita-asioiden sääntelyyn sellaisia epäselvyyksiä, jotka voivat pahimmassa tapauksessa heikentää asianosaisen oikeusturvaa.

Uudessa hallintoprosessilain hallintoriita-asioita koskevassa sääntelyssä lainsäätäjät näytti punnitsevan kahta näkökulmaa: Tulisiko hallintoriita-asioiden sääntelyä tarkentaa, vaikka se voisi heikentää sääntelyn joustavuutta. Varsinkin ratkaisuvaihtoehtoja koskeva sääntely vaikuttaakin olevan näiden kahden näkökulman kompromissi, jonka perusteella sääntelyä kodifioitiin hallintoprosessilakiin, mutta ei varsinaisesti muutettu vallitsevaa hallintoriita-asioita koskevaa oikeustilaa.

Oikeuskäytännössä tämän muutoksen merkitystä on tulkittu varsin tiukasti, ja uusi hallintoprosessilaki vaikuttaa tosiasiallisesti kaventaneen hallintotuomioistuimen ratkaisuvaihtoehtoja. Tämä oikeustilan muutos ei ole kuitenkaan välttämättä huono asia, sillä rajatut ratkaisuvaihtoehdot ovat asianosaisen kannalta selkeämmät ja sääntely voi vaikuttaa positiivisesti asianosaisen oikeusturvaan ja etenkin oikeusvarmuuteen.

Sen sijaan tässä tutkielmassa huomiota kiinnitetään sääntelyn aiheuttamaan ongelmaan, jossa ratkaisuvaihtoehtojen ja oikeuskäytännön välillä vaikuttaa olevan ristiriita. Tältä osin vaikuttaa siltä, ettei uudessa oikeuskäytännössä ole ainakaan kovin suoraan suljettu pois mahdollisuutta tapauskohtaisesti poiketa tästä sääntelystä. Kuitenkin tällaisessa tapauksessa olisi kyse lain sanamuodon vastaisesta tulkinnasta, ja näin ollen asia vaatinee KHO:lta täsmällisemmän ennakkopäätöksen.

Lisäksi uudessa hallintoprosessilaissa tarkennettiin sitä, millä laajuudella valitusasioita koskevaa sääntelyä tulisi ottaa huomioon hallintoriita-asioiden käsittelyssä. Tältä osin tutkimus on rajattu käsittelemään valitusasioiden aineellista prosessinjohtoa koskevien säännösten soveltuvuutta hallintoriita-asioissa. Aineellista prosessinjohtoa ja ratkaisupakkoa

koskeva sääntely on osittain päällekkäistä ja molemmat periaatteet vaikuttavat osiltaan toisiinsa.

Tämän osalta tutkimuksen johtopäätös on se, että hallintoriita-asioissa aineellinen prosessinjohto toteutetaan ensisijaisesti ohjausvelvollisuuden kautta ja tuomioistuimen oma-aloitteiseen selvitysvelvollisuuteen tulisi suhtautua pidättyväisesti. Toisaalta tutkimuksessa päädyttiin myös siihen, että hallintoriita-asioissa on muutoin sovellettava varsin laajasti valitusasioita koskevaa prosessinjohtoon sääntelyä, kuitenkin kiinnittäen erityistä huomiota hallintoriita-asioiden erityispiirteisiin.

Lopuksi on hyvä huomioda, että hallintoriita-asioiden osalta KHO:n ennakkopäätösten määrä on verrattain pieni.⁶⁸ Näin ollen tutkimuksessa keskitytään vain muutamiin päätöksiin, erityisesti päätökseen KHO 2025:66 ja sen perusteluihin. Hallintoriita-asioiden osalta onkin mielenkiintoinen tilanne, jossa ennakkopäätöksillä on korostetun merkittävä rooli, mutta niiden määrä on niin pieni, ettei oikeuskäytännöllä ole mahdollisuutta vastata kaikkiin epäselvyyksiin.

Tämän vuoksi tässä tutkimuksessa KHO:n ratkaisun ennakkopäätösmerkitystä korostuneempi rooli on sillä, miten KHO on päätöksensä perustellut ja miten se mahdollisesti tulevaisuudessa tulee vastaamaan tutkimuksen kirjoittamishetkellä epäselviin seikkoihin. Näin ollen viimeisenä tutkimuksen johtopäätöksenä kerrottakoon havainto siitä, kuinka KHO on päätöksissään käyttänyt korostetusti asianosaisen oikeusturvan merkitystä. Näin ollen epäselvissä tilanteissa KHO vaikuttaakin kiinnostavan erityistä huomioita siihen, mikä on asianosaisen (erityisesti heikommassa asemassa olevan asianosaisen) oikeusturvan kannalta paras vaihtoehto. Näin ollen uskon, että tulevissa päätöksissä tullaan entistä enemmän painottamaan asianosaisen oikeusturvaa korostavaa laintulkintaa.

⁶⁸ HE 29/2018 vp, s. 18. Ajantasaista tilastotietoa hallintoriita-asioiden määrästä ei ole saatavilla, mutta hallituksen esityksessä tilastoidusta vuosien 2011–2017 hallintoriitojen kokonaismäärästä saa hyvän kokonaiskuvan hallintoriita-asioiden vähäisestä määrästä.