LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Maallikkovalittajan valitusvaatimuksen tulkinta hallintoprosessissa – virallisperiaatteen merkitys hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnassa

Hallinto-oikeus
Maisteritutkielma
Sokorey Mohamed

Syksy 2026
Lapin yliopisto

LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Lapin yliopisto
Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta
Työn nimi: Maallikkovalittajan valitusvaatimuksen tulkinta hallintoprosessissa – virallisperiaatteen merkitys hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnassa
Tekijä: Sokorey Mohamed
Koulutusohjelma: Oikeustieteet / Hallinto-oikeus
Ohjaaja: Professori Kirsi Kuusikko
Työn laji: Maisteritutkielma
Sivumäärä: XII + 76 + 1 liite
Vuosi: 2026

Tiivistelmä:

Tutkielmassa tarkastellaan, millä oikeudellisilla perusteilla ja missä rajoissa hallinto-oikeus voi tulkita ilman lainoppinutta avustajaa toimivan maallikkovalittajan puutteellista tai epäselvää valitusvaatimusta. Tutkimuksessa tarkastellaan valituksen sisältövaatimusten, prosessinjohdon, täydentämisen ja tuomioistuimen ratkaisuvaltaa koskevien säännösten yhteisvaikutusta.

Tutkimus on ensisijaisesti lainopillinen, ja sitä täydennetään laadullisella oikeudellisten asiakirjojen analyysilla. Aineisto käsittää 40 asiakokonaisuutta kuudesta alueellisesta hallinto-oikeudesta. Varsinaiseen analyysiin valittiin seitsemän vuosina 2022–2025 vireille tullutta rakentamista ja alueidenkäyttöä koskevaa menettelyketjua, joissa epäselvyys liittyi muutoksenhaun kohteeseen, vaatimuksen sisältöön tai laajuuteen taikka kirjelmän muutoksenhakuluonteeseen. Aineistosta ei tehdä määrällisiä yleistyksiä.

Tutkimuksen keskeinen johtopäätös on, ettei valitusvaatimuksen tulkinnan raja määräydy ensisijaisesti kirjelmän juridisen terminologian perusteella. Hallinto-oikeus voi jäsentää valittajan ilmaisemaa muutoksenhakutahtoa, jos valituksesta ja hyväksyttävästä käsittelykontekstista voidaan tunnistaa muutoksenhaun riittävä ydin ja yksi selvästi vahvin oikeudellinen merkitys. Jos sen sijaan jäljelle jää useita realistisia vaihtoehtoja ja niiden välinen valinta vaikuttaisi muutoksenhaun kohteeseen, vaatimuksen laajuuteen tai tavoiteltuun oikeusseuraamukseen, valinnan tulee jäädä valittajalle.

Virallisperiaate tukee hallintotuomioistuimen aktiivista prosessinjohtoa, mutta ei itsenäisesti oikeuta muodostamaan tai laajentamaan valittajan oikeussuojapyyntöä. Epäselvän vaatimuksen käsittelyn keskeisiä välineitä ovat erityisesti HOL 35 §:n prosessinjohto ja 40 §:n täydentämismenettely. Aineistossa tunnistetaan lisäksi kontekstuaalinen tulkinta, kohdennettu selventäminen ja ennakolta ilmoitettu tulkinta.

Tutkimuksen oma systematisointi muodostuu muutoksenhaun vähimmäisytimestä, funktionaalisesta selkeydestä ja tahdonvalinnan testistä. Niiden avulla jäsennetään rajaa sen välillä, milloin hallinto-oikeus tulkitsee valittajan omaa prosessitointa ja milloin epäselvyyden poistaminen edellyttää valittajalle kuuluvaa uutta tahdonvalintaa.

Avainsanat: hallintoprosessi, hallinto-oikeus, valitusvaatimus, maallikkovalittaja, virallisperiaate, aineellinen prosessinjohto, oikeusturva

Sisällys

Lähteet v

Lyhenteet xi

Taulukot ja kuvat xii

1 Johdanto 1

1.1 Tutkimuksen tausta ja tutkimusongelma 1

1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset 3

1.3 Tutkimuksen rajaukset 4

1.4 Tutkimusmenetelmät 5

1.5 Tutkimusaineisto ja aineiston arviointi 7

1.6 Tutkimuksen rakenne 8

2 Hallintoprosessin lähtökohdat 9

2.1 Hallintoprosessin tarkoitus ja tehtävät 9

2.2 Hallintovalituksen asema muutoksenhakukeinona 9

2.3 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintoprosessissa 10

2.4 Hallintoprosessin keskeiset prosessiperiaatteet 11

3 Valitusvaatimus hallintoprosessissa 14

3.1 Hallintovalituksen sisältövaatimukset 14

3.2 Valitusvaatimuksen yksilöinti 16

3.3 Vaatimuksen perustelut ja valitusperusteet 18

3.3.1 Oikaisuvaatimusvaiheen merkitys myöhemmälle valitukselle 20

3.4 Puutteellinen tai epäselvä valitus 22

3.5 Valituksen täydentäminen 23

3.6 Valituksen tutkimatta jättäminen 24

4 Valitusvaatimuksen tulkinnan oikeudelliset perusteet ja rajat 27

4.1 Maallikkovalittajan prosessuaalinen asema 27

4.2 Virallisperiaate ja selvittämisvelvollisuus 29

4.3 Hallinto-oikeuden prosessinjohtovelvollisuus epäselvän vaatimuksen käsittelyssä 31

4.4 Valittajan vastuu ja selvittämisvelvollisuuden rajat 33

4.5 Valitusvaatimuksen tulkinnan oikeudelliset ulkorajat 34

4.6 Normatiivisen kehyksen yhteenveto 37

5 Valitusvaatimusten tulkinta hallinto-oikeuksien menettelyssä 39

5.1 Tutkimusaineiston muodostuminen 39

5.2 Analyysimenetelmä 42

5.3 Valitusvaatimuksen epäselvyyden tyypit 44

5.3.1 Funktionaalisesti selkeä vaatimus 44

5.3.2 Useita oikeudellisesti merkityksellisiä vaihtoehtoja 46

5.3.3 Vaatimuksen laajuutta koskeva epäselvyys 47

5.3.4 Kirjelmän muutoksenhakuluonteen epäselvyys 48

5.3.5 Tutkittavan vaatimuksen erottaminen laajemmasta tyytymättömyydestä 49

5.3.6 Muutoksenhaun kohteen ja tavoitteen tunnistamattomuus 50

5.4 Hallinto-oikeuksien reagointitavat 51

5.4.1 Tulkinta 51

5.4.2 Kohdennettu selventäminen 51

5.4.3 HOL 40 §:n mukainen täydentäminen 52

5.4.4 Ennakolta ilmoitettu tulkinta 53

5.4.5 Tutkimatta jättäminen 53

5.4.6 Virallisperiaatteen näkyvyys aineistossa 53

5.5 Keskeiset havainnot 54

6 Oikeudellinen arviointi 56

6.1 Aineistossa havaitut menettelytavat suhteessa hallintoprosessilain systematiikkaan 57

6.2 Tulkinnan ja valittajan tahdonmuodostuksen raja 58

6.3 Maallikkoasema, oikeusturva ja tuomioistuimen puolueettomuus 60

6.4 Virallisperiaatteen merkitys uudelleenarvioituna 61

6.5 Ennakolta ilmoitettu tulkinta oikeudellisena rajatapauksena 63

6.6 Synteesi: tahdonvalinnan testistä prosessuaaliseen reagointiin 65

6.7 Arviointimallin koettelu analyysitapauksissa 67

7 Johtopäätökset 72

7.1 Vastaukset tutkimuskysymyksiin 72

7.2 Tutkimuksen lisäarvo 74

7.3 Tutkimuksen rajoitukset ja jatkotutkimus 74

Liite 1 77

Lähteet

Kirjallisuus

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.

Bowen, Glenn A., Document Analysis as a Qualitative Research Method. Qualitative Research Journal 9 (2) 2009, s. 27–40.

Ervasti, Kaijus, Empiirinen oikeustutkimus, s. 9–16 teoksessa Heidi Lindfors (toim.), Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2004.

Halila, Leena, Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 224. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2000.

Halila, Leena, Oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteesta ja kehittämisestä oikeusturvakeinona. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXIX 2006, s. 5–96.

Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki, Hallintolainkäyttölaki. Kauppakaari Oy, Helsinki 1997.

Koivuluoma, Anu – Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Hallintolainkäyttö. Alma Talent 2020.

Koulu, Risto, Oikeudenhakijana hallintoasian oikeudenkäynnissä. University of Helsinki Conflict Management Instituten julkaisuja 2023.

Myöhänen, Sami, Prekluusio hallintoprosessissa. Oikeustiede–Jurisprudentia LV 2022, s. 93–194.

Myöhänen, Sami, Aineellisesta prosessinjohdosta hallintoprosessissa. Edilex 2023/24 (Myöhänen 2023a).

Myöhänen, Sami, Kontradiktorisesta periaatteesta ja mahdollisuuksista vuoropuhelun lisäämiseen hallintoprosessissa. Edilex 2023/19 (Myöhänen 2023b).

Myöhänen, Sami, Menettelyllisestä oikeusturvasta hallintoprosessissa aineellisen prosessinjohdon, vastavuoroisuuden ja prekluusion näkökulmasta. Dissertationes Universitatis Helsingiensis 134/2025. Helsingin yliopisto 2025.

Mäenpää, Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Hallintoprosessioikeuden perusteet. 2. uud. painos. Alma Insights 2025.

Pietarinen, Päivi, Sata vuotta hallintolainkäyttövaltaa – Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien valtiosääntöoikeudellisesta asemasta. Turun yliopiston julkaisuja – Annales Universitatis Turkuensis, Sarja B, osa 712. Turun yliopisto 2025.

Pikkujämsä, Mikko, Asianajajan ajatuksia hallintoprosessista. Defensor Legis 6/2014, s. 881–894.

Pikkujämsä, Mikko, Rooliperiaatteista hallintoprosessissa. Lakimies 3–4/2021, s. 528–555.

Rihto, Ahti, Aineellisesta prosessinjohdosta hallintovalitusprosessissa. Defensor Legis 3/1998, s. 476–481.

Saukko, Petri, Prosessiasetelmat ja kontradiktorisuus hallintoprosessissa. Defensor Legis 3/2020, s. 324–342.

Saukko, Petri, Hallintoprosessi. Kehityskaari, ominaispiirteet ja suhde siviili- ja rikosprosessiin. Alma Insights 2024.

Savola, Pekka, Valitusluvasta ja yksilöllisen oikeusturvan toteutumisesta hallintoprosessissa. Lakimies 2/2022, s. 341–367.

Siitari-Vanne, Eija, Todistustaakasta hallintolainkäytön eri asiaryhmissä. Defensor Legis 3/1998, s. 482–496.

Siitari-Vanne, Eija, Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 265. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2005.

Siitari-Vanne, Eija, Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeusturvan kehittämisestä, Lakimies 7–8/2000, s. 1212–1236.

Silenti, Timo, Tuomioistuimen toimivallan riippuvuus asianosaisen vaatimuksesta hallintolainkäytössä. Lakimies 1984, s. 373–387.

Suviranta, Outi, Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvalta. Defensor Legis 2/2005, s. 231–247.

Tarkka, Anna-Stiina, Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja siviiliprosesseista. Lakimies 3–4/2015, s. 508–532.

Tarkka, Anna-Stiina, Oikeudenkäyntiaineiston rajoittaminen hallintoprosessissa. Lakimies 1/2023, s. 77–103.

Tarkka, Anna-Stiina, Asian selvittäminen oikeudenmukaisessa hallintoprosessissa. Dissertationes Universitatis Helsingiensis 150/2025. Helsingin yliopisto 2025.

Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Asian selvittäminen ja todistelu riita-asioissa ja hallintolainkäytössä – mikä yhdistää ja mikä erottaa? Lakimies 6/2010, s. 931–953.

Vihervuori, Pekka, Totuudesta hallintolainkäytössä, s. 494–510 teoksessa Risto Nuolimaa – Pekka Vihervuori – Hannele Klemettinen (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6 – 2004. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2004.

Virallislähteet

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

HE 112/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi.

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

LaVM 18/2018 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 29/2018 vp.

Hallinto-oikeuksien laatuhanke 2024, Laadukas päätös hallintoprosessissa – johdatus hallintotuomioistuimen päätöksen kirjoittamiseen. Hallinto-oikeuksien laatuhanke 2024.

Oikaisuvaatimustoimikunta, Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona. Komiteanmietintö 2008:4. Oikeusministeriö 2008.

OM 2/1994. Hallintolainkäyttölaki. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotus. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994.

OM 2008:18. Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnan kyselystä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:18.

OM 2009:17. Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti kyselystä asiamiehille ja avustajille. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:17.

OM 2009:19. Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19.

OM 4/2011. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011.

OM 48/2017. Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön julkaisu 48/2017, Mietintöjä ja lausuntoja. Oikeusministeriö, Helsinki 2017.

Oikeuskäytäntö ja laillisuusvalvontaratkaisut

Korkein oikeus

KKO 2010:40

KKO 2022:14

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2012:134

KHO 2014:12

KHO 2016:223

KHO 2017:156

KHO 2019:113

KHO 2019:158

KHO 2020:134

KHO 2020:135

KHO 2022:30

KHO 2023:27

KHO 2024:5

KHO 2026:43

Hallinto-oikeudet

Helsingin HAO 18.12.2023 nro 7365/2023, dnro 3624/03.04.04.04.16/2023.

Hämeenlinnan HAO 31.10.2022 nro H2142/2022, dnro 1706/03.04.04.04.16/2022.

Pohjois-Suomen HAO 26.9.2023 nro 1460/2023, dnrot 948/03.04.04.04.16/2022 ja 949/03.04.04.04.16/2022.

Pohjois-Suomen HAO 12.12.2024 nro 2286/2024, dnro 145/03.04.04.04.16/2023.

Pohjois-Suomen HAO 12.12.2025 nro 1908/2025, dnro 1701/03.04.04.04.16/2025.

Turun HAO 12.8.2025 nro 1436/2025, dnro 1086/03.04.04.04.16/2024.

Turun HAO 2.12.2025 nro 2398/2025, dnrot 1015/03.04.04.04.16/2024 ja 1137/03.04.04.04.16/2025.

Laillisuusvalvontaratkaisut

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen, ratkaisu 20.9.2024, dnro OKV/2549/70/2023, Hallinto-oikeuden menettely ohjeistamisessa.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen, ratkaisu 20.9.2024, dnro OKV/2550/70/2023, Hallinto-oikeuden menettely valituksen ratkaisemisessa.

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HAO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HLL	hallintolainkäyttölaki 586/1996 (kumottu)
HOL	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019 (hallintoprosessilaki)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, tapauksissa sovellettavana olleessa muodossa
OKV	Oikeuskanslerinvirasto
OM	Oikeusministeriö
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
vp	valtiopäivät

Taulukot ja kuvat

Kuva 1. Valitusvaatimuksen käsittelyn normatiivinen rakenne

Taulukko 1. Tutkimusaineisto hallinto-oikeuksittain

Taulukko 2. Valitusvaatimuksen epäselvyyden tyypit, reagointitavat ja tulkinnan rajat

Kuva 2. Kolmivaiheinen arviointimalli epäselvän valitusvaatimuksen tulkintaan

Taulukko 3. Arviointimallin koettelu analyysitapauksissa

1 Johdanto

Hallintoprosessin tehtävänä on turvata yksilön oikeussuoja ja valvoa julkisen vallan käytön lainmukaisuutta. Valitus saattaa viranomaisen päätöksen hallintotuomioistuimen tutkittavaksi ja määrittää samalla lähtökohtaisesti oikeudenkäynnin kohteen[1]. Hallintoprosessissa valittaja voi toimia ilman oikeudellista avustajaa. Tämän vuoksi muutoksenhakutarkoitus ei aina ilmene vakiintunein oikeudellisin käsittein. Ratkaisevaa on, voidaanko valituksesta ja muusta asiakirja-aineistosta tunnistaa muutoksenhaun kohde, tavoiteltu muutos ja sen perusteet vai tarvitaanko valittajalta täydennys. [2] Tutkimus kohdistuu tämän tulkintatoiminnan oikeudellisiin perusteisiin ja rajoihin.

1.1 Tutkimuksen tausta ja tutkimusongelma

Oikeus saada viranomaisen päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi perustuu PL 21 §:ään. Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä turvaa lisäksi EIS 6 artikla sen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, mutta PL 21 §:n soveltamisala ulottuu myös sellaisiin hallintoasioihin, jotka jäävät artiklan ulkopuolelle. [3]

Hallintovalituksen kehityksessä hallinnon sisäinen muutoksenhaku on vähitellen väistynyt riippumattoman tuomioistuinkontrollin tieltä. Suviranta kuvaa muutosta oikeussuojakeinosta, joka samalla palveli hallinnon hierarkkista valvontaa, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolliksi. Pietarisen oikeushistoriallinen tarkastelu tukee samaa kehityskuvaa: suomalainen hallintolainkäyttö kehittyi hallinnon sisäisen muutoksenhaun pohjalta, lääninoikeuksien itsenäistyminen vuonna 1989 vahvisti tuomioistuimellisen muutoksenhaun rakennetta ja vuoden 1996 hallintolainkäyttölaki siirsi järjestelmää edelleen tuomaripainotteiseen hallintolainkäyttöön. Kehitys tekee näkyväksi hallintoviranomaisen alkuperäisen päätösvallan ja riippumattoman muutoksenhakutuomioistuimen tehtävän välisen eron.[4]

---

[1] Mäenpää, Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Hallintoprosessioikeuden perusteet. 2. uud. painos. Alma Insights 2025, s. 475.
[2] Mäenpää 2025, s. 317-320.
[3] Mäenpää 2025, s. 31–36 ja 66–68.
[4] Outi Suviranta, Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvalta. Defensor Legis 2/2005, s. 231–232; Päivi Pietarinen, Sata vuotta hallintolainkäyttövaltaa – Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien valtiosääntöoikeudellisesta asemasta.

Riippumattomuus ei silti merkitse passiivisuutta: hallintoprosessin uudistamisessa on tavoiteltu sekä oikeusturvan saatavuuden että prosessinjohdon vahvistamista. Tutkielmassa tätä taustaa vasten tarkastellaan, miten tuomioistuimen aktiivisuus sovitetaan yhteen puolueettomuuden ja valittajan oman prosessuaalisen vastuun kanssa.[5]

Näitä oikeusturvaa koskevia vaatimuksia konkretisoi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, jäljempänä hallintoprosessilaki tai HOL). Hallintoprosessilain 15 § edellyttää, että valituksesta ilmenevät muutoksenhaun kohteena oleva päätös, muutoksenhaun laajuus, vaadittu muutos ja vaatimusten perustelut. Jos käsittelyn kannalta tarpeellinen sisältö on puutteellinen, hallintotuomioistuimen on HOL 40 §:n nojalla varattava valittajalle yksilöity mahdollisuus täydentää kirjelmää ja ilmoitettava laiminlyönnin mahdollisesta seurauksesta. Sisältövaatimukset velvoittavat valittajaa, mutta puute ei siten lähtökohtaisesti johda välittömästi tutkimatta jättämiseen.

KHO 2020:134 osoittaa, ettei valitusvaatimuksen riittävää yksilöintiä arvioida yksinomaan kirjelmän sanamuodon perusteella. KHO katsoi, että muutoksenhaun kohde ja valittajan tarkoitus olivat asian laadun, aikaisempien käsittelyvaiheiden ja kirjelmien sisällön perusteella tunnistettavissa, vaikka hallinto-oikeus oli pitänyt valituksia puutteellisina.[6] Ratkaisu annettiin hallintolainkäyttölain aikana, minkä vuoksi tutkielmassa arvioidaan erikseen sen tulkintaperusteiden merkitystä nykyisen HOL 15 ja 40 §:n soveltamisessa.

Valituksen puutteellisuus voi koskea muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä tai sen osaa, tavoiteltua muutosta, vaatimuksen perusteluja tai myöhemmän kirjelmän oikeudenkäynnillistä luonnetta. Näistä on erotettava valitusoikeuden, liitteiden, edustamisen ja yhteystietojen kaltaiset puutteet sekä asian aineellista selvittämistä koskevat tarpeet. Täydennyspyynnön esittäminen ei siten sellaisenaan osoita, että valitusvaatimus olisi ollut epäselvä. Tutkimuksessa analysoidaan vain menettelyjä, joilla on yhteys valitusvaatimuksen kohteen, sisällön tai laajuuden määrittämiseen. Tutkimusaineistossa esiintyy myös tilanteita, joissa hallinto-oikeuden tarkentava tiedustelu vaikuttaa siihen, mikä päätös tai vaatimus tulee tutkittavaksi; tällaisia tilanteita analysoidaan luvussa 5.

Turun yliopiston julkaisuja – Annales Universitatis Turkuensis, Sarja B, osa 712. Turun yliopisto 2025, s. 243–246.

[5] Lakivaliokunta, mietintö LaVM 18/2018 vp hallituksen esityksestä HE 29/2018 vp laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Eduskunta 8.2.2019, s. 4.

[6] KHO 2020:134.

Aiemmassa kirjallisuudessa on tarkasteltu valituksen yksilöintiä, hallintoprosessin roolijakoa, sisältövaatimusten ja prekluusion suhdetta sekä hallintotuomioistuimen huolehtimisvelvollisuutta ja aktiivisen roolin rajoja.[7] Näissä tarkasteluissa on muodostettu tutkimuksen kannalta keskeiset normatiiviset lähtökohdat, mutta vähemmälle systemaattiselle huomiolle on jäänyt se, miten maallikkovalittajan oikeussuojapyyntö jäsentyy alkuperäisen valituksen, hallinto-oikeuden prosessinjohdon, mahdollisen täydennyksen ja lopullisen ratkaisun muodostamassa menettelyketjussa. Tutkielman lisäarvo perustuu tämän rajapinnan analysoimiseen: tarkoituksena on täsmentää, milloin hallinto-oikeuden toiminta merkitsee jo ilmaistun muutoksenhakutahdon oikeudellista jäsentämistä ja milloin epäselvyyden ratkaiseminen edellyttää valittajalle kuuluvaa uutta tahdonvalintaa.

1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Valitusvaatimuksen tulkinnalla tarkoitetaan tutkimuksessa hallinto-oikeuden toimintaa, jossa jo toimitetuille ilmaisuille annetaan oikeudenkäynnillinen merkitys. Tulkinta voi koskea esimerkiksi sitä, mihin päätökseen tai sen osaan muutoksenhaku kohdistuu ja tavoitellaanko päätöksen kumoamista, muuttamista tai asian palauttamista. Tällöin kirjelmää tarkastellaan suhteessa sen perusteluihin, valituksenalaiseen päätökseen, aikaisempiin käsittelyvaiheisiin ja muuhun hyväksyttävään asiakirja-aineistoon. Tulkinnassa merkitys johdetaan olemassa olevasta aineistosta, kun taas täydentämisessä valittajalta tarvitaan uusi täsmennys. Jos valittajan tarkoitus ei ole luotettavasti pääteltävissä, tarkentava kysymys voi olla sekä oikeusturvan että puolueettomuuden kannalta perustellumpi kuin pitkälle menevä tulkinta.[8] Vaatimuksen esittämisvastuun normatiivinen lähtökohta on HOL 15 §:ssä, ja se liittyy oikeudenkäynnin kohteen määrittämiseen. HOL 37 § puolestaan kohdistuu ensisijaisesti asian ratkaisemiseksi tarvittavan selvityksen hankkimiseen ja osapuolten myötävaikutukseen. Vaikka vaatimuksen selventäminen ja asian aineellinen selvittäminen voivat menettelyssä limittyä, selvittämisvelvollisuus ei sellaisenaan siirrä valittajalle kuuluvaa vaatimuksen muodostamista tuomioistuimelle.

Tutkimuksen pääkysymys on:

[7] Pikkujämsä 2021, s. 543–550; Myöhänen 2022, s. 132–135; Tarkka 2025, s. 75 ja 93–94.
[8] Tarkka, Anna-Stiina: Asian selvittäminen oikeudenmukaisessa hallintoprosessissa. Dissertationes Universitatis Helsingiensis 150/2025, Helsingin yliopisto 2025, s. 75–76.

Millä oikeudellisilla perusteilla ja missä rajoissa hallinto-oikeus voi tulkita maallikkovalittajan puutteellista tai epäselvää valitusvaatimusta?

Pääkysymykseen vastataan seuraavien alatutkimuskysymysten avulla:

1. Mitä vaatimuksia hallintoprosessilaki asettaa valitusvaatimuksen sisällölle ja täsmällisyydelle?

2. Miten virallisperiaate, selvittämisvelvollisuus, aineellinen prosessinjohto ja valittajan vaatimuksen esittämisvastuu määrittävät valitusvaatimuksen tulkintaa sekä tulkinnan ja täydentämisen välistä rajanvetoa?

3. Millaisia puutteellisten tai epäselvien valitusvaatimusten käsittelytapoja tutkimusaineistossa voidaan tunnistaa?

4. Miten aineistossa tunnistetut menettelytavat suhteutuvat hallintoprosessilain, oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella muodostettuun normatiiviseen kehykseen?

Ensimmäinen ja toinen alatutkimuskysymys muodostavat tutkimuksen lainopillisen perustan. Kolmannessa kysymyksessä tunnistetaan aineistosta oikeudellisia menettelytapoja ja neljännessä niitä arvioidaan lainopillisesti muodostetun normatiivisen kehyksen avulla. Tarkoituksena ei ole tuottaa määrällisesti edustavaa kuvaa hallinto-oikeuksien käytännöstä eikä johtaa julkaisemattomista asiakirjoista itsenäisiä oikeusnormeja.

1.3 Tutkimuksen rajaukset

Tutkimus rajataan alueellisten hallinto-oikeuksien vuosina 2022–2025 vireille tulleisiin rakentamista ja alueidenkäyttöä koskeviin valitusasioihin. Ilmausta käytetään kokoavana asiaryhmäluokituksena, mutta yksittäiset lupatyypit ja sovellettavat aineellisoikeudelliset säännökset nimetään kulloinkin voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti. Tutkimusajanjakso ulottuu rakentamislain voimaantulon ja maankäyttö- ja rakennuslain alueidenkäyttölaiksi muuttamisen yli, mutta eri lupakategorioita ei tämän vuoksi rinnasteta aineellisoikeudellisesti toisiinsa.

Asiaryhmä- ja aikarajaus perustuvat ensisijaisesti aineiston saatavuuteen ja tarpeeseen saada analysoitavaksi mahdollisimman täydellisiä asiakirjaketjuja. Rajaus ei perustu oletukseen, että tutkimusongelma olisi merkityksellinen vain näissä asioissa tai että oikeustila olisi muuttunut ratkaisevasti vuonna 2022.

Maallikkovalittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella toimii ilman asianajajaa, julkista oikeusavustajaa, luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa tai muuta selvästi lainoppinutta asiamiestä. Luokittelu perustuu asiakirjoista ilmenevään edustamiseen eikä kirjelmän kielelliseen tai oikeudelliseen laatuun. Määritelmä ei sulje pois sitä, että valittajalla olisi oikeudellista osaamista, muuta asiantuntemusta tai saatua neuvontaa. Lainoppineen asiamiehen laatimat valitukset sekä viranomaisten, yritysten ja rekisteröityjen yhteisöjen valitukset rajataan varsinaisen aineiston ulkopuolelle. Maallikkoasema toimii tutkimuksessa siten aineiston rajauskriteerinä ja oikeudellisen arvioinnin kontekstina. Aineiston perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, että yksittäinen hallinto-oikeuden prosessitoimi olisi tehty nimenomaan valittajan maallikkoaseman vuoksi.[9]

Tutkimuksen kohteena ei ole rakentamista ja alueidenkäyttöä koskeva aineellinen oikeus sinänsä, vaan sitä käsitellään vain asiakirjojen ja prosessitoimien ymmärtämiseksi. Analyysin ulkopuolelle rajataan lisäksi tapaukset, joissa täydentäminen koskee yksinomaan valitusoikeutta, valtakirjaa, allekirjoitusta, prosessiosoitetta, tiedoksisaantia tai liitteitä, jos valitusvaatimus on muutoin selvä. Viranomaiselle osoitetut selvityspyynnöt sisällytetään vain, jos niillä on yhteys valitusvaatimuksen kohteen, sisällön tai laajuuden määrittämiseen.

Pääasiassa esitettävän valitusvaatimuksen rinnalla aineistossa esiintyy rakentamisen aloittamiseen ja päätöksen täytäntöönpanoon kohdistuvia pyyntöjä. Niitä tarkastellaan siltä osin kuin niiden erottaminen pääasiavaatimuksesta on tarpeen tulkinnan rajojen määrittämiseksi. Pääasiavaatimusta koskevaa arviointimallia ei sovelleta sellaisenaan väliaikaiseen oikeussuojaan, vaan ensin selvitetään kyseistä prosessitointa koskeva sääntely.

1.4 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus on ensisijaisesti lainopillinen. Siinä tulkitaan ja systematisoidaan erityisesti HOL 15, 35, 37, 40, 41, 79 ja 81 §:ää suhteessa PL 21 §:ään, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin sekä hallintoprosessin rooli- ja prosessiperiaatteisiin. Väliaikaisen oikeussuojan osalta otetaan huomioon myös HOL 123 § ja analyysitapauksissa sovellettu aloittamisoikeutta koskeva erityissääntely. Lainopillisen tarkastelun tavoitteena on muodostaa normatiivinen kehys sille, milloin valitusvaatimus on riittävästi yksilöity, milloin epäselvyys voidaan ratkaista

[9] Pikkujämsä, *Rooliperiaatteista hallintoprosessissa,* 2021, s. 547–548.

tulkinnalla, milloin valittajalta tarvitaan uusi täsmennys ja milloin korjaamatta jäänyt puute voi estää valituksen tutkimisen.

Oikeusjärjestyksen sisäinen vertailu edellyttää sekä prosessilajien yhteisten ongelmien että niiden erityispiirteiden tunnistamista. Tarkka pitää hallinto- ja siviiliprosessin vertailua mahdollisena käsittelemiensä selvitys- ja todistustaakkakysymysten osalta, vaikka käsitteiden sisältö ja menettelyllinen toimintaympäristö eroavat. Myös hänen myöhempi käsiteanalyysinsä yhdistää hallintoprosessin huolehtimisvelvollisuuden yleisen lainkäytön aineelliseen prosessinjohtoon. Näitä kirjallisuushavaintoja käytetään tässä vertailun lähtökohtana, ei osoituksena prosessilajien sääntöjen samanlaisuudesta.[10]

KKO 2010:40:tä ja KKO 2022:14:ää käytetään siksi vertailevana aineistona rajatusti: vertailun kohteena ovat oikeudenkäynnin kohteen määräytyminen, määräämisvalta ja epäselvään prosessitoimeen kohdistuva kyselyvelvollisuus. Tutkielmassa arvioidaan erikseen, onko ongelma valitusvaatimuksen tulkinnan kanssa funktionaalisesti vertailukelpoinen. KKO:n ratkaisuista ei johdeta suoraan HOL:n sisältöä, vaan niiden avulla koetellaan hallintoprosessin omista oikeuslähteistä muodostettavaa tulkintaa.[11]

Lainopillista analyysia täydennetään laadullisella oikeudellisten asiakirjojen analyysilla. Julkaisemattomista hallinto-oikeusasiakirjoista ei johdeta voimassa olevan oikeuden sisältöä, vaan niiden avulla tunnistetaan konkreettisia epäselvyystilanteita ja prosessinjohdollisia reagointitapoja, joita arvioidaan lainopillisesti muodostetun normatiivisen kehyksen avulla. Empiirinen aineisto toimii siten normatiivisen analyysin koettelu- ja täsmentämisaineistona eikä itsenäisenä oikeuslähteenä.[12]

Analyysiyksikkönä on alkuperäisen valituksen, hallinto-oikeuden reagointitavan, mahdollisen täydennyksen ja lopullisen ratkaisun muodostama menettelyketju. Kustakin ketjusta tarkastellaan epäselvyyden oikeudellista kohdetta, tuomioistuimen reagointitapaa, mahdollisen täydennyksen suhdetta alkuperäiseen muutoksenhakutarkoitukseen sekä sitä, miten valituksen kohde ja tutkimisen laajuus ilmenevät lopullisessa ratkaisussa. Aineistosta ei

[10] Tarkka 2015, s. 509 ja 530; Tarkka 2025, s. 93.
[11] KKO 2010:40; KKO 2022:14.
[12] Ervasti, Kaijus, Empiirinen oikeustutkimus, teoksessa Heidi Lindfors (toim.), Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004, s. 11–16.

pyritä päättelemään menettelytapojen yleisyyttä, vaan vertailemaan oikeudellisesti merkityksellisiä rajanvetotilanteita.[13]

1.5 Tutkimusaineisto ja aineiston arviointi

Normatiivinen lähdeaineisto muodostuu hallintoprosessilaista ja sen esitöistä, perus- ja ihmisoikeuslähteistä, korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä sekä hallintoprosessioikeudellisesta kirjallisuudesta. Keskeisiä kirjallisuuslähteitä ovat erityisesti Mäenpään yleisesitys sekä Pikkujämsän, Tarkan ja Myöhäsen tutkimukset.

Empiirinen aineisto koostuu julkisista mutta avoimissa oikeustapaustietokannoissa julkaisemattomista hallinto-oikeusasiakirjoista. Asiakirjat on saatu hallinto-oikeuksille tehtyjen tietopyyntöjen perusteella. Tietopyynnöissä pyydettiin ensisijaisesti vuosien 2022–2025 rakentamista ja alueidenkäyttöä koskeviin valitusasioihin liittyviä asiakirjakokonaisuuksia, joihin sisältyisivät valittajan alkuperäinen valitus, mahdollinen täydennyspyyntö, valittajan vastaus sekä hallinto-oikeuden ratkaisu. Aineistoa pyydettiin 6 hallinto-oikeudelta, joista 6 toimitti asiakirjoja.

Hallinto-oikeuksilta saatiin yhteensä 40 asiakokonaisuutta. Niistä seitsemän sisällytettiin varsinaiseen oikeudelliseen analyysiin ja 33 suljettiin sen ulkopuolelle. Poissulkeminen perustui ennalta määriteltyihin tutkimuksen rajaus- ja sisäänottokriteereihin. Asiakokonaisuus suljettiin varsinaisesta analyysista, jos valittaja ei täyttänyt tutkimuksessa käytettyä maallikkovalittajan määritelmää, hallinto-oikeuden menettelyllä ei ollut yhteyttä valitusvaatimuksen kohteen, sisällön tai laajuuden määrittämiseen, täydentäminen koski yksinomaan tutkimuksessa rajattuja muodollisia kysymyksiä, asiakirjaketju ei mahdollistanut tutkimuskysymyksen kannalta riittävän luotettavaa oikeudellista päätelmää tai asia jäi muutoin tutkimuksen asiaryhmä- tai aikarajauksen ulkopuolelle.

Varsinaiseen analyysiin sisällytetään asiakokonaisuudet, joissa valittaja täyttää maallikkovalittajan määritelmän, hallinto-oikeuden menettelyllä on yhteys valitusvaatimuksen määrittämiseen ja asiakirjaketju on riittävän täydellinen luotettavan havainnon tekemiseksi. Puutteellista asiakirjaketjua käytetään vain siltä osin kuin käytettävissä oleva aineisto mahdollistaa perustellun päätelmän.

[13] Bowen, Glenn A., Document Analysis as a Qualitative Research Method. Qualitative Research Journal 9(2) 2009, s. 27–33.

Aineisto ei ole satunnaisotanta, vaan sen muodostumiseen ovat vaikuttaneet tietopyyntöjen sanamuoto, asianhallintajärjestelmien hakumahdollisuudet ja asiakirjojen saatavuus. Tuloksista ei siten voida johtaa menettelytapojen tilastollista yleisyyttä. Myöskään täydennyspyynnön puuttuminen ei osoita, ettei hallinto-oikeus olisi tulkinnut vaatimusta, koska tulkinta voi jäädä asiakirja-aineistossa näkymättömäksi.

Aineiston muodostuminen dokumentoidaan anonymisoidussa aineistotaulukossa, jossa ilmoitetaan asiakokonaisuuden tunnus, hallinto-oikeus, diaarinumero, käytettävissä olevat asiakirjat, ratkaisutiedot ja analyysiluokka. Vaikka asiakirjat ovat julkisia, tutkimuskysymyksen kannalta tarpeettomia henkilötietoja ei toisteta eikä raaka-asiakirjoja liitetä tutkielmaan.

Aineiston valinnan kontrolloitavuuden parantamiseksi tutkielman liitteessä 1 yksilöidään tutkimusta varten saatujen asiakokonaisuuksien hallinto-oikeus, diaarinumero, vireilletulovuosi, käytettävissä olleet keskeiset asiakirjat sekä se, onko asiakokonaisuus sisällytetty analyysiin. Analyysin ulkopuolelle jääneiden asiakokonaisuuksien osalta liitteessä ilmoitetaan myös pääasiallinen poissulkemisperuste. Liitteen tarkoituksena ei ole muuttaa aineiston analyysia määrälliseksi, vaan tehdä aineiston muodostuminen ja tapausvalinta jälkikäteisesti kontrolloitaviksi.

1.6 Tutkimuksen rakenne

Luvuissa 2–4 muodostetaan tutkimuksen normatiivinen kehys. Luvussa 2 esitellään tutkimusongelman kannalta välttämättömät hallintoprosessin lähtökohdat, luvussa 3 määritellään valitusvaatimuksen sisältöä, täydentämistä ja tutkimatta jättämistä koskeva sääntely ja luvussa 4 analysoidaan valitusvaatimuksen tulkinnan oikeudelliset perusteet ja rajat.

Luvussa 5 analysoidaan hallinto-oikeuksilta saatua asiakirja-aineistoa oikeudellisina toimintalinjoina. Luvussa 6 aineistohavaintoja verrataan normatiiviseen kehykseen, ja luvussa 7 vastataan tutkimuskysymyksiin sekä esitetään tutkimuksen johtopäätökset ja rajoitukset.

2 Hallintoprosessin lähtökohdat

2.1 Hallintoprosessin tarkoitus ja tehtävät

Hallintoprosessi mahdollistaa viranomaisen päätöksen saattamisen riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi. Sen tehtävänä on turvata yksittäisen asianosaisen oikeussuoja ja valvoa julkisen vallan käytön lainmukaisuutta. Hallintovalitukseen perustuvalla lainkäytöllä on siten sekä yksilöllinen että hallinnon lainalaisuutta ylläpitävä tehtävä. [14]

Hallintotuomioistuin ei kuitenkaan jatka hallintoviranomaisessa tapahtunutta päätöksentekoa eikä toimi hallinnon yleisenä tarkastuselimenä. Oikeudenkäynnin kohde määräytyy valituksenalaisen päätöksen ja siihen kohdistettujen vaatimusten perusteella. Hallintoasioiden indispositiivisuus selittää tuomioistuimen aktiivista prosessinjohtoa ja vastuuta asian riittävästä selvittämisestä, mutta se ei poista valittajalle kuuluvaa vastuuta määrittää haetun oikeussuojan kohde ja suunta. [15]

Hallintoprosessin on oltava tosiasiallisesti käytettävissä myös henkilölle, joka hoitaa asiaansa ilman lainopillista avustajaa. Kirjallinen menettely, valittajan ja päätöksen tehneen viranomaisen välinen tiedollinen ja institutionaalinen epäsymmetria sekä oikeudellisen avun saatavuuteen liittyvät käytännön rajoitteet voivat heikentää itse asiaansa ajavan mahdollisuutta jäsentää oikeussuojapyyntönsä. Informatiivinen ja selventävä prosessinjohto voi tasata tätä eroa. Maallikkoasema ei kuitenkaan sellaisenaan laajenna tuomioistuimen toimivaltaa, vaan epäselvän valitusvaatimuksen käsittelyn oikeusperusta ja ulkorajat on johdettava hallintoprosessilaista.[16]

2.2 Hallintovalituksen asema muutoksenhakukeinona

Hallintovalitus on hallintoprosessin keskeinen vireillepanotapa, jossa hallintotuomioistuin arvioi viranomaisen päätöksen lainmukaisuutta. Käytännössä hallintoprosessin soveltamisala

[14] Anu Koivuluoma – Mirjami Paso – Petri Saukko – Veijo Tarukannel – Matti Tolvanen, *Hallintolainkäyttö*. Alma Talent 2020, s. 9–13.
[15] Petri Saukko, *Hallintoprosessi. Kehityskaari, ominaispiirteet ja suhde siviili- ja rikosprosessiin*. Alma Insights 2024, s. 377–379.
[16] Risto Koulu, *Oikeudenhakijana hallintoasian oikeudenkäynnissä*. University of Helsinki Conflict Management Instituten julkaisuja 2023, s. 180–184.

määräytyy suurelta osin juuri hallintovalituksen kautta, sillä valituskelpoiset hallintopäätökset muodostavat hallintotuomioistuinten ratkaistavien asioiden pääryhmän.[17]

Hallintovalituksessa tutkitaan hallintopäätöksen lainmukaisuutta valituksen määrittämissä prosessuaalisissa rajoissa. Valitusoikeus ei sellaisenaan siirrä tuomioistuimelle hallintoviranomaisen koko alkuperäistä päätösvaltaa. Suvirannan erottelu hallinnollisen toimivallan siirtämisen ja tuomioistuinkontrollin välillä auttaa jäsentämään tätä lähtökohtaa. Ratkaisuvelvollisuus kohdistuu esitettyihin vaatimuksiin.[18]

Valitusvaatimus ilmaisee, mitä päätökselle tai sen osalle vaaditaan tehtäväksi. Vaatimuksen perustelut ilmaisevat, miksi päätöstä pidetään lainvastaisena ja miksi vaadittu seuraamus tulisi hyväksyä. Tuomioistuimen oikeudellinen kvalifiointi puolestaan koskee sitä, mikä oikeusnormi esitettyyn vaatimukseen ja tosiseikkoihin soveltuu. Oikean normin soveltaminen ei siten merkitse oikeutta valita valittajan puolesta tavoiteltua oikeussuojaa.[19]

2.3 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintoprosessissa

PL 21 § turvaa sekä pääsyn tuomioistuimeen että oikeuden asianmukaiseen käsittelyyn, perusteltuun päätökseen ja muutoksenhakuun. Säännös koskee myös sellaisia hallintoasioita, jotka jäävät EIS 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.[20] EIS 6 artikla ja sitä koskeva EIT:n oikeuskäytäntö täydentävät kansallista suojaa artiklan soveltamisalaan kuuluvissa asioissa erityisesti puolueettomuuden, kontradiktorisuuden, käsittelyn joutuisuuden, julkisuuden ja perusteluvelvollisuuden osalta.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin konkreettinen sisältö määräytyy osittain asian laadun ja hallintoprosessin rakenteen perusteella. Menettely on tavallisesti kirjallista ja rakentuu viranomaisessa kertyneen aineiston varaan. Tämän vuoksi kontradiktorisuus ei tyhjene oikeuteen antaa jälkikäteen vastine, vaan siihen kuuluu myös mahdollisuus osallistua aktiivisesti, saada tieto ratkaisuun vaikuttavasta aineistosta ja ymmärtää, mitkä oikeudelliset ja tosiasialliset kysymykset tuomioistuimessa ovat ratkaistavina.[21]

Hallintotuomioistuimen aktiivinen prosessinjohto voi edistää tätä osallistumista, mutta se ei oikeuta tuomioistuinta ajamaan asianosaisen etua tai muodostamaan tämän vaatimusta. Jos

[17] Koivuluoma ym. 2020, s. 9–13 ja 135–141; Saukko 2024, s. 377–379.
[18] HE 29/2018 vp, s. 84 ja 143–144; Suviranta 2005, s. 231–232.
[19] HE 29/2018 vp, s. 84 ja 143–144; Pikkujämsä 2021, s. 545–546.
[20] Mäenpää 2025, s. 317–322 sekä s. 455–458.
[21] Saukko 2020, s. 324–329.

tuomioistuin aikoo perustaa ratkaisunsa osapuolille yllätykselliseen oikeudelliseen näkökulmaan tai oma-aloitteisesti esiin nostamaansa seikkaan, menettelyn avoimuus voi edellyttää näkökulman ilmoittamista ja lausumismahdollisuuden varaamista.[22] Tutkielmani näkökulmasta juuri tässä konkretisoituu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeinen jännite. Jos tuomioistuin tulkitsee maallikkovalittajan epäselvää valitusta liian pidättyvästi, oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan voi vaarantua. Jos tulkinta puolestaan ulottuu liian pitkälle, voi syntyä vaikutelma siitä, että tuomioistuin osallistuu asianosaisten vaatimusten muotoilemiseen. Näiden tavoitteiden yhteensovittaminen muodostaa tutkielman keskeisen oikeudellisen arviointikysymyksen.

2.4 Hallintoprosessin keskeiset prosessiperiaatteet

Tutkimusongelman kannalta keskeisiä ovat määräämisperiaate ja virallisperiaate sekä kontradiktorisuus ja prosessuaalinen yhdenvertaisuus. Määräämisperiaatteella tarkoitetaan tässä rajatusti valittajan vastuuta oikeudenkäynnin vireille saattamisesta ja tavoitellun oikeussuojan määrittämisestä. Pikkujämsän mukaan hallintovalituksen vireillepano ja prosessin ulottuvuuden määrääminen kuuluvat asianosaiselle, vaikka menettely muutoin on pitkälti tuomioistuimen johdossa. Aer puolestaan muistuttaa, että virallis- ja määräämisperiaate ovat tapoja kuvata prosessuaalisen määräysvallan jakautumista; ne eivät yksin ratkaise yksittäisen toimen sallittavuutta. [23]

Vaatimukset rajaavat sitä, mistä oikeudenkäynnissä ratkaistaan. HOL 41 § rajoittaa uusien vaatimusten esittämistä valitusajan päätyttyä, ja HOL 79 § edellyttää ratkaisua esitettyihin vaatimuksiin. Tuomioistuimen laaja vastuu menettelyn johtamisesta ja asian selvittämisestä ei siten sellaisenaan siirrä sille oikeutta valita, mitä päätöksen itsenäistä osaa valittaja riitauttaa tai mitä muutosta tämä tavoittelee.[24]

Valittajan määräämisvalta ei silti edellytä tuomioistuimen pidättyvyyttä epäselvyyden edessä. Rihto liittää aineelliseen prosessinjohtoon myös käsiteltävän asian tarkentamisen ja vaatimusten selventämisen. Aktiivisuus voi siis turvata valittajan omaa prosessitoimea: tuomioistuin osoittaa, mitä tämän tulee täsmentää, ja valittaja ilmaisee valintansa itse. HOL 35

[22] Sami Myöhänen, Kontradiktorisesta periaatteesta ja mahdollisuuksista vuoropuhelun lisäämiseen hallintoprosessissa. Edilex 2023/19 (Myöhänen 2023b), s. 1–3.
[23] Janne Aer, Tuomioistuimen selvittämisvastuu ja suullinen käsittely hallintoprosessissa. Defensor Legis 5/2009, s. 761–774, s. 761–763; Mikko Pikkujämsä, Asianajajan ajatuksia hallintoprosessista. Defensor Legis 6/2014, s. 881–894, s. 881–882.
[24] Pikkujämsä 2021, s. 543–546; HE 29/2018 vp, s. 106 ja 143–144.

ja 40 § antavat tälle nykyisen lain mukaiset välineet. Selvittämisvastuu ja vaatimusvastuu ovat näin toisiaan täydentäviä tehtäviä, joiden rajoja ei voida päätellä yksin periaatteen nimestä.[25]

Vaatimusten merkitys tuomioistuimen toimivallan rajana ei ole nykyisen hallintoprosessilain myötä syntynyt kysymys. Silenti tarkasteli jo vuonna 1984 nimenomaisesti tuomioistuimen toimivallan riippuvuutta asianosaisen vaatimuksesta hallintolainkäytössä. HLL-aikaisessa yleiskirjallisuudessa puolestaan käsiteltiin muun muassa valituksen laajuutta, uusien vaatimusten tutkimista, täydentämistä ja prosessinjohdon suhdetta asianosaisen omaan prosessuaaliseen vastuuseen. Historiallinen jatkuvuus tukee sitä, että määräämisperiaatteen merkitys on tässä tutkimuksessa perusteltua ankkuroida konkreettisesti vaatimuksia, prosessinjohtoa ja ratkaisuvaltaa koskeviin normeihin eikä vain abstraktiin virallis- ja määräämisperiaatteen vastakkainasetteluun.[26]

Virallisperiaate kuvaa hallintoprosessin aktiivista taustarakennetta ja tuomioistuimen vastuuta oikeudenmukaisen sekä lainmukaiseen ratkaisuun tähtäävän menettelyn toteuttamisesta. Sen keskeinen lakisääteinen ilmentymä on HOL 37 §:n vastuu asian riittävästä selvittämisestä, mutta periaatteen merkitys ei tyhjene yhteen säännökseen eikä ole kaikissa asiaryhmissä samanlainen. Periaatteesta ei kuitenkaan voida sellaisenaan johtaa toimivaltaa muodostaa tai laajentaa valittajan oikeussuojapyyntöä.[27]

Kontradiktorisuus turvaa osapuolten osallistumisen ja oikeudenkäynnin sisäisen avoimuuden. Myös vaatimuksen tulkinnan tai täydentämisen jälkeen muilla osapuolilla on oltava mahdollisuus ymmärtää oikeudenkäynnin kohde ja lausua siihen vaikuttavista kysymyksistä. Tuomioistuimen aktiivisuus edellyttää siten vastavuoroista prosessinjohtoa, ei yksipuolista asian rakentamista. [28]

Prosessuaalinen yhdenvertaisuus voi edellyttää maallikolle ymmärrettävää ohjausta ja kohdennettuja kysymyksiä. Pikkujämsän rooliperiaatteita korostava tarkastelu muistuttaa kuitenkin siitä, ettei tuki saa muuttua asianosaiselle kuuluvan prosessitoimen tekemiseksi.

---

[25] Ahti Rihto, Aineellisesta prosessinjohdosta hallintovalitusprosessissa. Defensor Legis 3/1998, s. 476–477; Aer 2009, s. 761–763; HE 29/2018 vp, s. 102–106.
[26] Timo Silenti, Tuomioistuimen toimivallan riippuvuus asianosaisen vaatimuksesta hallintolainkäytössä. Lakimies 1984, s. 378; Pekka Hallberg – Pirkko Ignatius – Heikki Kanninen, Hallintolainkäyttölaki. Kauppakaari Oy, Helsinki 1997, s. 206–211 ja 241–246.
[27] Sami Myöhänen, *Menettelyllisestä oikeusturvasta hallintoprosessissa aineellisen prosessinjohdon, vastavuoroisuuden ja prekluusion näkökulmasta*. Dissertationes Universitatis Helsingiensis 134/2025. Helsingin yliopisto 2025, s. 124–126; Saukko 2024, s. 388–391.
[28] Myöhänen 2023b, s. 1–3; Saukko 2020, s. 324–329.

Myöhäsen aineellista prosessinjohtoa koskeva analyysi täydentää tätä: tuomioistuin voi selventää jo tehtyä prosessitointa, mutta vaatimuksen valinta kuuluu asianosaiselle. [29]

[29] Sami Myöhänen, Aineellisesta prosessinjohdosta hallintoprosessissa. Edilex 2023/24 (Myöhänen 2023a), s. 18–22; Pikkujämsä 2021, s. 543–549.

3 Valitusvaatimus hallintoprosessissa

Edellisessä luvussa tarkastellut hallintoprosessin tehtävät ja prosessiperiaatteet muodostavat oikeudellisen viitekehyksen, jonka varassa hallintotuomioistuimen toimintaa voidaan arvioida. Tässä luvussa määritetään, mitä voimassa oleva oikeus edellyttää valituksen kohteelta, valitusvaatimukselta ja sen perusteluilta sekä milloin puute voidaan korjata tulkinnalla tai täydentämisellä. Tarkastelussa erotetaan tulkinta, jossa merkitys johdetaan olemassa olevasta aineistosta, HOL 40 §:n mukainen täydentäminen, jossa valittajalta tarvitaan uusi täsmennys, ja asian selvittäminen, jossa jo tutkimiskelpoinen asia edellyttää lisäselvitystä.[30]

3.1 Hallintovalituksen sisältövaatimukset

Hallintoprosessilain 13 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. HOL 15 § edellyttää, että valituksessa ilmoitetaan muutoksenhaun kohteena oleva päätös, miltä osin siihen haetaan muutosta, mitä muutoksia vaaditaan ja millä perusteilla. HOL 16 § koskee valitukseen liitettäviä asiakirjoja. Säännöksen rakenne erottaa siten muutoksenhaun kohteen, valitusvaatimuksen ja sen perustelut toisistaan.[31]

Sisältövaatimusten historiallinen sääntelytausta tukee sitä, ettei niiden soveltamista ole tarkoitettu puhtaasti muodolliseksi. HLL 23 §:n esitöissä valituksen riittävän yksilöinnin tarkoitukseksi kuvattiin sen mahdollistaminen, että valitusviranomainen tietää, mihin sen tulee antaa vastaus. Samalla korostettiin, ettei säännöksellä ollut tarkoitus asettaa valituskirjelmälle muodollisia vaatimuksia, vaan ohjata valittajaa esittämään asiansa selkeästi. Esitöiden lähtökohtana oli lisäksi, että valituksen tekemisen tulisi olla mahdollisimman yksinkertaista ja yleensä mahdollista ilman erityistä oikeudellista apua.[32] Nykyinen HOL 15 § on sanamuodoltaan valittajaa velvoittava, mutta tämä sääntelyhistoria tukee sisältövaatimusten funktionaalista eikä yksinomaan terminologista arviointia.

Tässä tutkielmassa valitusvaatimuksella tarkoitetaan HOL 15 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua valittajan tahdonilmaisua siitä, miltä osin päätökseen haetaan muutosta ja millaiseen muutokseen valittaja pyrkii. Valitusvaatimusta ei siten rinnasteta valituksen kohteena olevan päätöksen yksilöimiseen eikä vaatimuksen perusteluihin, vaikka nämä

[30] Myöhänen 2023a, s. 18–27; Koivuluoma ym. 2020, s. 135–153.
[31] HE 29/2018 vp, s. 84–85.
[32] HE 217/1995 vp, s. 49–50; HE 29/2018 vp, s. 84–85. Ks. myös KHO 2020:134.

muodostavat yhdessä valituksen tutkimiskelpoisuuden kannalta toisiinsa liittyvän kokonaisuuden.[33] Erottelu on tutkimuskysymyksen kannalta välttämätön, sillä maallikkovalittajan kirjelmässä vaatimus, sen perustelut ja muutoksenhaun kohdetta koskevat tiedot eivät välttämättä esiinny toisistaan eroteltuina tai oikeudellisin otsikoin.

Vaatimistaakka tarkoittaa tässä sitä, että valittajan on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi tunnistettava vaatimus. Tuomioistuin voi prosessinjohdolla selvittää epäselvän ilmaisun sisältöä ja HOL 40 §:n nojalla kehottaa täydentämään puuttuvan tiedon, mutta se ei voi korvata valittajan valintaa useiden mahdollisten oikeussuojapyyntöjen välillä. Vaatimuksen puuttuminen tai avoimeksi jääminen on siksi eri kysymys kuin se, että vaatimus on tunnistettavissa mutta sen oikeudellinen perustelu tai tosiseikkoja koskeva esitys on vajaa. [34]

Valitusvaatimus määrittää sen oikeussuojapyynnön, jonka ratkaisemista tuomioistuimelta vaaditaan, ja rajaa siten oikeudenkäynnin kohdetta.[35] Samalla se ilmoittaa muille osapuolille, mistä oikeusriidassa on kysymys. Jos muutoksenhaku kohdistetaan vain päätöksen itsenäiseen osaan, tuomioistuin ei lähtökohtaisesti tutki päätöstä tätä laajemmin.[36]

Tavoiteltu muutos voi olla päätöksen kumoaminen, muuttaminen tai asian palauttaminen viranomaiselle. Valittajan ei tarvitse käyttää juuri näitä käsitteitä, jos hänen tahdonilmaisustaan voidaan tunnistaa tavoitellun oikeussuojan suunta. Valittajan ei tarvitse nimetä tavoiteltua oikeusseuraamusta prosessioikeudellisesti täsmällisin käsittein, jos oikeussuojan suunta voidaan muutoin tunnistaa. Esimerkiksi vaatimus siitä, että valittajalle ”tulee myöntää lupa”, voi asiayhteydessä ilmaista tavoitetta saada hylkäävä päätös kumotuksi ja asia palautetuksi uudelleen käsiteltäväksi. Ratkaisevaa ei tällöin ole terminologinen muoto vaan se, voidaanko valittajan tarkoittama muutos yhdistää riittävän yksiselitteisesti valituksen kohteena olevaan päätökseen.[37]

Pikkujämsä korostaa HOL 15 §:n velvoittavaa sanamuotoa ja hallintoviranomaiselle ja tuomioistuimelle esitettävien vaatimusten eroa. Tuomioistuimessa muutoksenhaku on kohdistettava hallintopäätökseen eikä yksinomaan siihen aineelliseen etuun, jota hallintomenettelyssä tavoiteltiin.[38] Pikkujämsän huomio tuo esiin sisältövaatimusten

[33] Mäenpää 2025, s. 272–274 ja 278–280.
[34] HE 29/2018 vp, s. 84–85; Koivuluoma ym. 2020, s. 135–141.
[35] Janne Aer, Vaatimusten perustelut hallintoprosessissa. Defensor Legis 5/2008, s. 759–760.
[36] Mäenpää 2025, s. 273–274.
[37] Koivuluoma ym. 2020, s. 135–141; Myöhänen 2023a, s. 18–22.
[38] Pikkujämsä 2021, s. 544–546.

normatiivisen vähimmäisfunktion: tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettava hallintopäätökseen kohdistuva oikeusriita, ei vain alkuperäinen aineellinen hakemus.

Sisältövaatimuksia ei kuitenkaan sovelleta puhtaasti muodollisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus osoittavat, että niiden täyttymistä arvioidaan funktionaalisesti. Ratkaisevaa on, voidaanko valituksen ja siihen liittyvän hyväksyttävän asiayhteyden perusteella tunnistaa muutoksenhaun kohde, vaaditun muutoksen suunta ja riittävä peruste päätöksen lainvastaisuutta koskevalle väitteelle.[39]

3.2 Valitusvaatimuksen yksilöinti

Hallintoprosessilaki ei määrää, millä sanamuodolla tai oikeudellisen täsmällisyyden asteella valitusvaatimus on esitettävä. HOL 15 § määrittää tiedot, joiden on käytävä valituksesta ilmi, mutta säännös ei edellytä erillistä vaatimusosiota eikä tiettyjen prosessioikeudellisten käsitteiden käyttämistä.[40] Valitusvaatimuksen riittävä yksilöinti määräytyy siten valituksen sisällön ja sen oikeudellisen asiayhteyden kokonaisarvioinnin perusteella.

Vaatimuksen yksilöinnillä on myös prosessinjohtoa ohjaava tehtävä. Rihto pitää tärkeänä, että tuomioistuimella on ennen yksityiskohtaista selvittämistä riittävän selkeä käsitys ratkaistavista vaatimuksista. Tähän liittyy tutkielmassa käytetty muutoksenhaun vähimmäisydin: käsitteellä jäsennetään sitä, onko valittajan omassa prosessitoimessa tunnistettava perusta myöhemmälle tulkinnalle ja selventämiselle. Käsite on tutkielman oma systematisointi, eikä Rihto esitä tämännimistä testiä.[41]

KHO 2020:134:ssa toimeentulotukivalituksen sisältöä arvioitiin kirjelmien, valitusajan ja aikaisemman käsittelyn muodostamassa kokonaisuudessa. Vaatimusten lisäyksilöinti ei ollut tutkimisen edellytys, vaikka valittajalle oli asian selvittämiseksi perusteltua varata tilaisuus täydentää esitystään. Ratkaisu tehtiin HLL:n nojalla. Siinä erotetaan siten jo toisistaan tutkimisen estävä sisältöpuute ja tutkittavan asian selvittämisen tarve. [42]

HOL:n nojalla ratkaistu KHO 2022:30 jatkaa sisältövaatimusten kontekstuaalista arviointia, mutta sen merkitys ei rajoitu tulkinnan joustavuuteen. Vireilletuloon riitti asiayhteydessään tunnistettava, määräajassa toimitettu sähköposti, ja myöhemmän täydentämisen arviointiin

[39] Koivuluoma ym. 2020, s. 135–153; Myöhänen 2023a, s. 18–22.
[40] HE 29/2018 vp, s. 84–85.
[41] Rihto 1998, s. 477; HE 29/2018 vp, s. 84 ja 102–106.
[42] KHO 2020:134.

vaikutti markkinaoikeuden kirjaamosta saatu ohjaus. Ratkaisu koski asianajajan edustamaa yhtiötä, joten sitä ei voi selittää vain maallikon erityiskohtelulla. KHO korosti samalla yksityisen vastapuolen mahdollisuutta ymmärtää vaatimukset ja vastata niihin. Aikaisempi käsittely voi auttaa tunnistamaan ajoissa tehdyn muutoksenhakutoimen, mutta vireilletuloa, kirjelmän täydentämistä ja asian tutkimiskelpoisuutta ei tule samaistaa.[43]

Hallinto-oikeuksien laatuhankkeen käsikirjassa valituksen joustava käsittely ja aktiivinen prosessinjohto liitetään ratkaisun ymmärrettävyyteen sekä siihen, että oikeudenkäynnin kohde voidaan kuvata päätöksessä selkeästi. Käsikirja toimii tältä osin hallintotuomioistuinten ratkaisutyötä kuvaavana institutionaalisena vertailulähteenä. Se ei määritä oikeustilaa eikä laajenna HOL 15, 35 tai 40 §:stä seuraavaa toimivaltaa. [44]

Pikkujämsä on arvostellut KHO 2020:134:ssä omaksuttua väljää tulkintaa. Hänen mukaansa valituksesta tulisi ilmetä vähintään muutoksenhaun kohteena oleva päätös, vaadittu oikeudenkäynnillinen seuraus ja päätöksessä väitetty virhe. Muutoin vaarana on, että tuomioistuin tarkastaa päätöksen valittajan määräämistoimista riippumatta.[45] KHO 2022:30:n jälkeen tästä ei kuitenkaan voida johtaa muodollisesti tiukkaa sisältöstandardia. Kritiikki säilyttää merkityksensä tulkinnan ulkorajan kannalta: eri asia on antaa jo ilmaistulle tavoitteelle prosessuaalinen merkitys kuin valita valittajan puolesta päätöksen osa tai oikeussuojakeino, johon kirjelmä ei kohdistu. Tuomioistuin voi esimerkiksi tulkita luvan myöntämistä koskevan aineellisen vaatimuksen ilmaisevan tyytymättömyyttä luvan hylkäävään päätökseen. Se ei kuitenkaan voi ilman valituksesta saatavaa perustaa olettaa, että valittaja riitauttaa myös päätöksen muita itsenäisiä osia.[46]

Valituksen tutkimiskelpoinen ydinsisältö edellyttää lisäksi riittävää tosiasiallista tai oikeudellista väitettä päätöksen lainvastaisuudesta. Perustelut eivät siten kuulu itse valitusvaatimuksen tunnistettavaan ytimeen, vaikka ne kuuluvat valituksen tutkimiskelpoisuuden kokonaisuuteen.[47] Näin vältetään valitusvaatimuksen ja valitusperusteen käsitteellinen sekoittuminen.

Rakentamis- ja alueidenkäyttöasioissa päätökset voivat koostua useista itsenäisistä alueista, määräyksistä tai ehdoista. Valittajan on tällöin ilmaistava muutoksenhaun laajuus, mutta

---

[43] KHO 2022:30; Myöhänen 2022, s. 134–135; Mäenpää 2025, s. 272–273.
[44] Hallinto-oikeuksien laatuhanke, *Laadukas päätös hallintoprosessissa – johdatus hallintotuomioistuimen päätöksen kirjoittamiseen*. 2024, s. 41–44.
[45] Pikkujämsä 2021, s. 544–546 ja 552–553.
[46] Mäenpää 2025, s. 278.
[47] Aer 2008, s. 761–762.

kohdistuminen voi käydä ilmi myös valituksen perusteluista eikä välttämättä erillisestä vaatimusosiosta.[48]

3.3 Vaatimuksen perustelut ja valitusperusteet

HOL 13 §:ssä hallintovalituksen yleisenä oikeudellisena perusteena on päätöksen lainvastaisuus. HOL 15 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetut perustelut puolestaan yksilöivät, millä tosiseikoilla tai muilla näkökohdilla vaatimusta tuetaan. Tästä on erotettava tuomioistuimelle kuuluva oikeudellinen arviointi: valittajan ei tarvitse nimetä oikeaa säännöstä tai oikeudellista luonnehdintaa, jos hänen esityksestään ilmenee riittävä väite päätöksen lainvastaisuudesta. [49]

Erottelu voidaan kuvata ketjuna vaatimus → vaatimuksen perusteena olevat tosiseikat → oikeudellinen argumentaatio. Vaatimus ilmaisee, mihin päätökseen ja millaiseen oikeusseuraamukseen muutoksenhaku kohdistuu. Perusteet tuovat esiin, miksi vaatimus tulisi hyväksyä. Oikeudellinen argumentaatio jäsentää näiden seikkojen merkityksen sovellettavassa normistossa, mutta sen täsmällinen muoto ei kuulu valittajan yksinomaiseen vastuuseen iura novit curia -periaatteen vuoksi.[50]

Hallintolainkäyttölain aikana annetussa ratkaisussa KHO 2019:113 korkein hallinto-oikeus erotti valitusoikeuden ja valituksen tueksi esitettävien perusteiden arvioinnin. Erityissäännös rajasi yhdistyksen valitusoikeutta, mutta ei rajoittanut niitä perusteita, joihin valitusajan kuluessa tehdyssä hallintovalituksessa voitiin vedota. Ratkaisu havainnollistaa vaatimuksen ja sen perusteiden eroa sekä perusteiden suhteellista joustavuutta. HOL 41 §:n sääntelyssä vaatimusten ja niiden perustelujen asema poikkeaa toisistaan.[51] Uuden vaatimuksen esittämistä valitusajan jälkeen rajoitetaan, kun taas aikaisemmin esitetyn vaatimuksen tueksi voidaan lähtökohtaisesti esittää uusia perusteluja. Aikaisempi oikeuskäytäntö tukee erottelua: oikeusriidan identiteettiä muuttamatta voidaan täydentää perusteluja ja oikeudellista argumentaatiota, mutta muutoksenhaun kohdetta olennaisesti laajentavaa uutta vaatimusta ei voida tuoda prosessiin tulkinnan nimissä.[52]

---

[48] Mäenpää 2025, s. 273–274.
[49] HE 29/2018 vp, s. 84–85.
[50] Aer 2008, s. 761–762.
[51] KHO 2019:113.
[52] HE 29/2018 vp, s. 106; KHO 2012:134; KHO 2017:156; KHO 2019:158; Myöhänen 2022, s. 135–138.

Uusia perusteita voidaan HOL 41 §:n mukaan esittää valitusajan päättymisen jälkeen, jollei asia niiden johdosta muutu toiseksi. Tarkka korostaa, että uusi oikeudellinen säännösviittaus tai oikeudellinen luonnehdinta ei vielä ole uusi tosiseikka eikä yleensä muuta asiaa toiseksi. Toisin on silloin, jos uusi esitys tosiasiallisesti siirtää oikeudenkäynnin aikaisemmin riitauttamattomaan kohteeseen tai muuttaa vaaditun oikeussuojan.[53]

Uusien vaatimusten rajoittaminen ei ole nykyisen hallintoprosessilain myötä syntynyt lähtökohta. HLL 27 §:n esitöissä tarkoituksena oli yhtenäistää jo noudatettu pääperiaate, jonka mukaan valitusajan päättymisen jälkeen ei lähtökohtaisesti saa esittää uutta vaatimusta. Uudeksi vaatimukseksi luettiin myös aikaisemman vaatimuksen laajentaminen, kun taas vaatimuksen rajoittaminen tai peruuttaminen säilyi mahdollisena.[54] HOL 41 §:n esitöissä sääntelyn todetaan vastaavan asiallisesti HLL 27 §:ää.[55] Oikeustilan jatkuvuus vahvistaa siten vaatimuksen ja sen perustelujen erottelun merkitystä myös valitusvaatimuksen tulkinnassa: tulkinnan joustavuudella ei voida kiertää uuden vaatimuksen esittämiseen kohdistuvaa rajoitusta.

Myöhäsen ja Tarkan tarkastelut osoittavat, että perustelujen täydentämisen mahdollisuus on hallintoprosessissa laaja mutta ei rajaton. Uusi oikeudellinen argumentti ei itsessään ole uusi vaatimus eikä uusi tosiseikka. Arvioinnissa on kysyttävä, säilyvätkö muutoksenhaun kohde, oikeussuojan laajuus ja tavoiteltu seuraamus samoina sekä muuttuuko asia uusien tosiseikkojen vuoksi toiseksi.[56]

Kunnallisvalituksessa kuntalain 135 §:n 3 momentti edellyttää valitusperusteiden esittämistä ennen valitusajan päättymistä. KHO 2014:12:ssa sovellettiin tätä edeltänyttä kuntalain 90 §:n 3 momenttia. Hallinto-oikeus ei saanut tutkia asiaa unionin valtiontukisääntelyn vastaisuutena, koska valittaja ei ollut vedonnut tähän valitusperusteeseen valitusajassa eikä valituksessa esitetyistä tosiseikoista ja väitteistä ollut pääteltävissä, että valitus olisi perustunut valtiontukisääntöjen rikkomiseen. Ratkaisu rajoittaa mahdollisuutta käyttää väljää kontekstuaalista tulkintaa perusteiden määräaikaisuuden kiertämiseen. Se koskee kuitenkin kunnallisvalituksen tutkimisalaa, eikä siitä seuraa kaikkiin valituslajeihin soveltuvaa valitusvaatimuksen tulkintasääntöä.[57]

---

[53] Anna-Stiina Tarkka, Oikeudenkäyntiaineiston rajoittaminen hallintoprosessissa. *Lakimies* 1/2023, s. 77–103, erityisesti s. 91–94.
[54] HE 217/1995 vp, s. 53–54.
[55] HE 29/2018 vp, s. 106; Myöhänen 2022, s. 137–138.
[56] Myöhänen 2022, s. 134–138; Tarkka 2023, s. 91–94.
[57] KHO 2014:12; HE 29/2018 vp.

Tästä on erotettava oikean normin nimeäminen. KHO 2024:5:ssa päätöksenteon puutteelliseen tiedottamiseen ja osallistumismahdollisuuksiin oli vedottu ajoissa, joten asiaa voitiin arvioida hallintolain 41 §:n kannalta, vaikka säännöstä ei ollut valituksessa yksilöity. Ratkaisujen välinen ero koskee siten sitä, onko tosiasiallinen peruste esitetty ajoissa vai puuttuuko vain sen juridinen nimi. KHO 2024:5:n prosessuaalinen kannanotto ei merkitse, että kyseinen valitus olisi hyväksytty pääasiassa. Vaatimusten myöhempää muuttamista on puolestaan arvioitava erikseen HOL 41 §:n nojalla: valitusperusteiden määräaikaisuus ei yksin ratkaise vaatimuksen täsmentämisen sallittavuutta.[58]

3.3.1 Oikaisuvaatimusvaiheen merkitys myöhemmälle valitukselle

Kun muutoksenhaku edellyttää oikaisuvaatimusta, myöhemmän valituksen sisältöä ei arvioida irrallaan oikaisuvaatimusvaiheesta. HOL 15 §:n 4 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen tekijä saa valittaessaan oikaisuvaatimuspäätöksestä esittää vaatimuksilleen uusia perusteluja. Uuden vaatimuksen hän saa esittää vain, jos vaatimus perustuu olosuhteiden muutokseen tai oikaisuvaatimuksen tekemisen määräajan päättymisen jälkeen hänen tietoonsa tulleeseen seikkaan. Sääntelyn tarkoituksena on pitää uusien perustelujen esittäminen joustavana mutta estää muutoksenhaun laajeneminen oikaisuvaatimusvaiheessa esittämättä jääneisiin vaatimuksiin muutoin kuin momentissa säädetyissä poikkeustilanteissa.[59]

Halila liittää oikaisuvaatimusmenettelyn oikeusturvatehtävään asian aikaisempaa yksilöllisemmän selvittämisen ja päätöksen tarkemman perustelemisen. Ne voivat parantaa asianosaisen mahdollisuuksia arvioida muutoksenhaun tarvetta ja tehostaa myöhempää tuomioistuinkäsittelyä. Tarkastelu koskee oikaisuvaatimusjärjestelmän tehtäviä ennen tuomioistuinkäsittelyä.[60]

Tästä sekä KHO 2020:134:n ja KHO 2022:30:n kontekstuaalisesta arvioinnista johdetaan tutkielmassa, että aikaisempi käsittelyvaihe voi auttaa ymmärtämään myöhemmän valituksen sisältöä. Aikaisempi oikaisuvaatimus ei korvaa valitusajassa tehtävää muutoksenhakutointa, ja oikaisuvaatimuspäätöksestä valitettaessa uusia vaatimuksia rajoittaa lisäksi HOL 15 §:n 4 momentti.[61]

---

[58] KHO 2024:5; KHO 2014:12; HE 29/2018 vp, s. 106.
[59] HE 29/2018 vp, s. 85.
[60] Leena Halila, Oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteesta ja kehittämisestä oikeusturvakeinona. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXIX 2006, s. 68–69.
[61] Halila 2006, s. 68–69; HE 29/2018 vp, s. 84–85; KHO 2020:134; KHO 2022:30.

Myöhäsen prekluusiota koskeva analyysi sijoittaa tämän eron laajempaan järjestelmään. Oikaisuvaatimuspäätöksestä valitettaessa uusia oikeudellisia perusteita ja oikeuslähteitä voidaan esittää, eikä tuomioistuin ole sidottu oikaisuvaatimusvaiheessa käytettävissä olleeseen aineistoon. Uuden vaatimuksen esittämistä on sen sijaan rajattu HOL 15 §:n 4 momentissa olennaisesti tiukemmin. Oikaisuvaatimusvaiheessa tämä ero korostuu: perustelut voivat kehittyä, mutta muutoksenhakua ei voida ilman laissa säädettyä poikkeusperustetta laajentaa vaatimukseen, jota ei esitetty muutoksenhaun ensimmäisessä vaiheessa. [62]

Ratkaisu KHO 2026:43 konkretisoi eron. B oli oikaisuvaatimuksessaan vaatinut, että D Oü:n koko osakekannan käypänä arvona pidetään perintöverotuksessa enintään hänen ilmoittamaansa määrää. Oikaisuvaatimusta tulkittiin niin, että sen oikeussuojatavoitteena oli B:n maksettavaksi tulevan perintöveron alentaminen tämän euromääräisen rajauksen puitteissa. Vasta hallinto-oikeudessa esitetty laskennallista ositusta koskeva peruste johti D Oü:n osakkeiden osalta samaan oikeussuojatavoitteeseen. Se ei ollut HOL 15 §:n 4 momentissa tarkoitettu uusi vaatimus, vaan uusi valitusperuste, eikä asia muuttunut sen vuoksi HOL 41 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla toiseksi. B:n oikaisuvaatimus ei sitä vastoin ollut miltään osin kohdistunut D Oü:ltä olevaan lainasaatavaan. Lainasaatavaan ulotettu vaatimus koski siten aikaisemmin riitauttamatta jäänyttä kohdetta ja oli uusi vaatimus, joka tuli jättää tutkimatta. [63]

KHO 2026:43 ei koske maallikkovalituksen tulkintaa. Ratkaisu toimii tässä vaatimuksen oikeudellisen identiteetin ja ulkorajan lainopillisena vertailukohtana. KHO 2020:134 puolestaan osoittaa toiseen suuntaan, että aikaisempi oikaisuvaatimusmenettely voi auttaa tunnistamaan myöhemmän, sanamuodoltaan epäselvän valituksen kohteen ja tavoitteen. Ratkaisut muodostavat yhdessä kaksisuuntaisen havainnon: aikaisempi käsittelyvaihe voi sekä auttaa tunnistamaan myöhemmän valituksen sisällön että rajata sitä, kuinka pitkälle myöhempi muutoksenhaku voidaan ulottaa. [64]

Oikaisuvaatimusvaihe ei muodosta tutkimuksen uutta tutkimuskysymystä. Seitsemän tapauksen empiiristä ydinaineistoa ei laajenneta oikaisuvaatimustapauksiin, vaan kysymystä tarkastellaan ainoastaan lainopillisena erityistilanteena, joka täsmentää vaatimuksen oikeudellisen identiteetin arviointia.

[62] Myöhänen 2022, s. 136–138.
[63] KHO 2026:43.
[64] KHO 2020:134; KHO 2026:43.

3.4 Puutteellinen tai epäselvä valitus

HOL ei määrittele epäselvää valitusta, mutta HOL 40 § koskee puutteellisen kirjelmän täydentämistä. Valitus on käsittelyn kannalta puutteellinen, jos HOL 15 §:ssä edellytetty olennainen tieto jää tunnistamattomaksi eikä puutetta voida ratkaista tulkitsemalla ajoissa toimitettua kirjelmää sen hyväksyttävässä asiayhteydessä.[65] Puutteellisuutta ei tule samastaa epäjärjestelmälliseen rakenteeseen, arkikieleen tai oikeudellisesti epätarkkoihin ilmaisuihin, jos muutoksenhaun kohde, vaatimuksen ydin ja lainvastaisuusväitteen perusta ovat tunnistettavissa.[66] Vastaavasti muodollisesti huolellinen valitus voi olla oikeudellisesti epäselvä, jos tavoiteltua ratkaisua ei ristiriitaisten tai vaihtoehtoisten lausumien vuoksi voida määrittää. Puutteellisen valituksen käsittelyä voidaan jäsentää ratkaisujen KHO 2020:134, KHO 2020:135 ja KHO 2016:223 muodostaman asteikon avulla.

Oikeuskäytännöstä voidaan erottaa kolme tilannetta. KHO 2020:134:ssä tulkinta riitti, koska muutoksenhaun kohde ja tarkoitus olivat asiakirjakokonaisuudesta tunnistettavissa.[67] KHO 2020:135:ssä tarvittiin valittajan oma täsmennys, koska useat kohteet ja vaatimukset jäivät avoimiksi.[68] KHO 2016:223:ssa asianmukainen täydentämismahdollisuus ei johtanut tutkimiskelpoiseen valitukseen.[69]

Tässä tutkielmassa epäselvän valituksen käsittelyä jäsennetään reagointikeinojen kokonaisuutena. Arvioinnissa selvitetään olemassa olevan aineiston tulkintamahdollisuudet, tarvittaessa epäselvyyden selventämisen ja kirjelmän täydentämisen tarve sekä viime kädessä tutkimatta jättämisen edellytykset. Kyse on tutkielman omasta jäsennyksestä. HOL 35 §:n mukainen selventäminen ja HOL 40 §:n täydennysmenettely voivat toteutua samassa toimessa; laista ei seuraa niiden väliin erillistä pakollista kyselyvaihetta.[70]

Korjattavissa oleva sisältöpuute voi johtaa HOL 81 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaiseen tutkimatta jättämiseen, jos tutkimisen estävä puute jää asianmukaisen täydentämismahdollisuuden jälkeen korjaamatta. Tämä edellytys ei koske kaikkia tutkimatta jättämisen perusteita. KHO 2020:135 korostaa myös valituskohtaista arviota: muissa asioissa

[65] HE 29/2018 vp, s. 105–106; Myöhänen 2023a, s. 18–22.
[66] Koivuluoma ym. 2020, s. 150–153; Myöhänen 2023a, s. 18–22.
[67] KHO 2020:134.
[68] KHO 2020:135.
[69] KHO 2016:223.
[70] HE 29/2018 vp, s. 102–106; KHO 2020:134; KHO 2020:135; Rihto 1998, s. 477; Myöhänen 2022, s. 134–135.

aikaisemmin annetut täydennyskehotukset eivät korvanneet käsillä olevaa valitusta koskevaa pyyntöä.[71]

3.5 Valituksen täydentäminen

HOL 40 § velvoittaa varaamaan puutteellisen kirjelmän laatijalle kohtuullisen määräajan täydentämiseen, jollei täydentäminen ole asian käsittelyn kannalta tarpeetonta. Pyynnössä on yksilöitävä puute ja ilmoitettava täydentämisen laiminlyönnin mahdollisesta seurauksesta. Menettelyn tarkoituksena on korjata asian käsittelyn kannalta merkityksellinen puute, ei yleisesti parantaa valituksen oikeudellista laatua.[72]

Täydentämisvelvollisuudella on tässä suhteessa selvä historiallinen jatkuvuus. HLL 28 §:n esitöissä täydennysmenettelyn todettiin vastaavan asiasisällöltään aikaisempia säännöksiä ja niiden perusteella muodostunutta käytäntöä. Esitöissä korostettiin samalla, ettei täydentämismenettelyyn ole tarpeen ryhtyä, jos valituksessa oleva virhe voidaan helposti korjata viran puolesta; esimerkkinä mainittiin valituskirjelmästä erehdyksessä puuttuneen valituksenalaisen päätöksen hankkiminen.[73] Tätä ei kuitenkaan voida rinnastaa valittajalta puuttuvan valitusvaatimuksen muodostamiseen.

Täydennyspyynnön on tehtävä käsittelyä haittaava epäselvyys valittajalle ymmärrettäväksi. Tuomioistuin voi kysyä esimerkiksi, koskeeko vaatimus päätöstä kokonaisuudessaan vai tiettyä päätöksen osaa, mutta sen ei tule valita valittajalle edullisinta vaihtoehtoa. Jos kysymys koskee oikeudenkäynnin laajuutta, valittajan vastaus täsmentää tämän omaa prosessitointa. Täydennysmenettely ei kuitenkaan oikeuta sivuuttamaan HOL 41 §:n rajoituksia: jo tehdyn valituksen puutteen korjaaminen ja uuden vaatimuksen esittäminen on arvioitava erikseen.[74]

Täydentämiselle asetettavan määräajan on oltava kohtuullinen suhteessa pyydetyn täydennyksen laatuun, asian kiireellisyyteen ja valittajan toimintamahdollisuuksiin. KHO 2016:223:ssa seitsemän päivän määräaika hyväksyttiin tapauksen olosuhteissa, mutta ratkaisusta ei seuraa yleistä määräaikastandardia.[75] Hallituksen esityksen mukaan määräajan jälkeen ennen ratkaisua saapunut täydennys voidaan ottaa huomioon, ja tarvittaessa valittajalle

[71] HE 29/2018 vp, s. 105–106; KHO 2020:135; Mäenpää 2025, s. 290–292.
[72] HE 29/2018 vp, s. 105–106.
[73] HE 217/1995 vp, s. 54–55. Ks. nykyisen sääntelyn osalta HE 29/2018 vp, s. 105–106 sekä KHO 2020:134 ja KHO 2020:135.
[74] Rihto 1998, s. 477; Pikkujämsä 2021, s. 545–547; Myöhänen 2022, s. 134–135; HE 29/2018 vp, s. 105–106.
[75] KHO 2016:223.

voidaan antaa uusi täydentämismahdollisuus.[76] Täydennysmenettelyn ensisijainen tarkoitus on saattaa asia tutkimiskelpoiseen muotoon eikä muodostaa muodollista sanktiota ensimmäisen määräajan laiminlyönnistä.

HOL 40 § mahdollistaa jo vireille saatetun muutoksenhaun puutteen korjaamisen, mutta ei muutoksenhaun laajuuden vapaata määrittämistä valitusajan jälkeen. Myöhempi lausuma on täsmennys, jos se ankkuroituu objektiivisesti valitusajassa toimitettuun asiakirjaan ja selventää siinä jo ilmenevää kohdetta tai vaatimusta muuttamatta oikeusriidan identiteettiä. Jos sillä saatetaan muutoksenhaun piiriin itsenäinen päätöksen osa tai oikeusvaikutus, johon alkuperäinen kirjelmä ei kohdistunut, kyse on lähtökohtaisesti uudesta vaatimuksesta.[77]

Oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen raja on vielä nimenomaisempi. Oikaisuvaatimuksen jälkeen uuden vaatimuksen esittämistä rajoittaa lisäksi HOL 15 §:n 4 momentti. Täydentämisen tarkoitus täyttyy, kun oikeudenkäynnin kohde ja tutkimiskelpoinen ydinsisältö ovat tunnistettavissa; tämän jälkeen pyydettävä lisäaineisto kuuluu asian selvittämiseen. Sääntelyn tarkoituksena on estää muutoksenhaun laajeneminen ensimmäisen muutoksenhakuvaiheen jälkeen kokonaan uusiin vaatimuksiin, mutta säilyttää mahdollisuus täydentää niiden perusteluja.

3.6 Valituksen tutkimatta jättäminen

HOL 81 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan valitus jätetään tutkimatta, jos se on jäänyt puutteelliseksi, vaikka valittajalle on varattu tilaisuus sen täydentämiseen. Säännös muodostaa HOL 40 §:n täydennysvelvollisuuden vastinparin. Tutkimatta jättäminen ei seuraa ensimmäisestä puutteesta, vaan siitä, ettei asian käsittelyn kannalta välttämätön puute ole asianmukaisesta täydentämismahdollisuudesta huolimatta korjaantunut. Lain esitöissä esimerkkeinä mainitaan perustelujen täydellinen puuttuminen ja tilanne, jossa valituksen kohteena oleva päätös jää täydennyksen jälkeenkin tunnistamatta.[78]

Puutteellisuuteen perustuva tutkimatta jättäminen voidaan jäsentää kolmen kumulatiivisen edellytyksen avulla.

1. Asian käsittelyn kannalta olennainen sisältö ei saa olla tulkinnalla riittävästi tunnistettavissa. Jos valitusvaatimuksen tunnistettava ydin ja muutoksenhaun muu tutkimiskelpoinen ydinsisältö

[76] HE 29/2018 vp, s. 105–106.
[77] Mäenpää 2025, s. 292–296.
[78] HE 29/2018 vp, s. 148.

voidaan johtaa valituksesta ja hyväksyttävästä tulkintakontekstista, valitusta ei voida jättää tutkimatta vain siksi, että se olisi voitu laatia täsmällisemmin. KHO 2020:134 asettaa tämän rajan.[79]

2. Valittajalle on tullut varata asianmukainen ja riittävän yksilöity mahdollisuus korjata puute, jollei täydentäminen ole ollut tarpeetonta. Täydennyspyynnössä on yksilöitävä puutteen sisältö ja ilmoitettava tutkimatta jättämisen mahdollisuudesta. KHO 2020:135 osoittaa, etteivät aikaisemmissa muissa asioissa annetut ohjeet tai täydennyspyynnöt korvaa juuri käsiteltävänä olevaan valitukseen kohdistuvaa menettelyä.[80]

3. Valituksen on täydennyksen jälkeenkin jäätävä sellaisella tavalla puutteelliseksi, ettei asiaa voida tutkia. KHO 2016:223 havainnollistaa tilannetta, jossa valitus ei sisältänyt täydennysmenettelystä huolimatta yksilöllisiä perusteluja eikä muuta sellaista, jonka perusteella hallinto-oikeus olisi voinut arvioida päätöksen lainmukaisuutta.[81]

Tutkimatta jättäminen ei ole seuraamus heikosta kirjoitustavasta vaan siitä, ettei tuomioistuimen ratkaistavaksi muodostu riittävän määriteltävää oikeusriitaa. Jos vaatimus on tutkimiskelpoinen mutta perusteet tai näyttö ovat sisällöllisesti heikot, valitus tutkitaan ja voidaan hylätä.[82] Valitusajan ylittyminen, valitusoikeuden puuttuminen ja päätöksen valituskelvottomuus ovat puolestaan muita prosessinedellytyksiä, joita HOL 40 §:n sisällöllisellä täydentämisellä ei lähtökohtaisesti voida korjata.[83]

Tutkimatta jättäminen muodostaa näin viimesijaisen prosessuaalisen seurauksen tilanteessa, jossa tutkimisen kannalta olennainen puute ei ole korjautunut tulkinnalla eikä asianmukaisesti varatulla täydentämismahdollisuudella.[84] Tämän seuraamusjärjestelmän rinnalla on kuitenkin ratkaistava eri kysymys: missä määrin hallinto-oikeus saa itse antaa epäselvälle valitusvaatimukselle oikeudellisen merkityksen. Tätä tarkastellaan seuraavassa luvussa.

Viimesijaisuus merkitsee maallikkoasiassa käytännössä sitä, että täydennyskehotuksen on oltava ymmärrettävä ja kohdistuttava juuri tutkimisen estävään puutteeseen. Jos muutoksenhaun tavoite voidaan tunnistaa asiakirjakokonaisuudesta, tutkimatta jättäminen ei ole oikeasuhtainen tapa reagoida pelkkään terminologiseen epätäsmällisyyteen. Jos taas

[79] KHO 2020:134; KHO 2022:30.
[80] KHO 2020:135.
[81] KHO 2016:223; Myöhänen 2022, s. 135.
[82] HE 29/2018 vp, s. 148.
[83] Myöhänen 2022, s. 95–96 ja 134–135.
[84] KHO 2020:134; KHO 2020:135; KHO 2016:223.

valittaja ei asianmukaisen kehotuksen jälkeenkään tee ratkaisevaa valintaa avoimien vaatimusten välillä, tässä tutkimuksessa lähteiden systematisoinnin perusteella katsotaan, ettei tuomioistuimen tule tehdä valintaa hänen puolestaan.[85]

[85] Myöhänen 2025, s. 147–149; Koivuluoma ym. 2020, s. 150–153.

4 Valitusvaatimuksen tulkinnan oikeudelliset perusteet ja rajat

HOL 15 § asettaa valittajalle vastuun ilmaista muutoksenhaun kohde, laajuus, tavoiteltu muutos ja perustelut, ja HOL 41 ja 79 § korostavat vaatimusten merkitystä oikeudenkäynnin kohteen määrittämisessä. Ilman lainoppinutta avustajaa laaditussa valituksessa tavoiteltu oikeussuoja voi kuitenkin ilmetä kirjelmän eri osista ja asian aikaisemmista käsittelyvaiheista.

Luvussa arvioidaan, miten valittajan vaatimusvastuu sovitetaan yhteen HOL 35 §:n prosessinjohtovelvollisuuden, 40 §:n täydentämisvelvollisuuden ja 37 §:n selvittämisvelvollisuuden kanssa. Keskeinen kysymys on, milloin tuomioistuin antaa jo ilmaistulle muutoksenhakutahdolle oikeudenkäynnillisen merkityksen ja milloin epäselvyyden poistaminen edellyttää valittajan omaa uutta prosessitointa.

4.1 Maallikkovalittajan prosessuaalinen asema

Maallikkovalittaja ei muodosta hallintoprosessilaissa erillistä oikeudellista asianosaisryhmää. Tässä tutkielmassa maallikkovalittajalla tarkoitetaan yksityistä valittajaa, joka hoitaa muutoksenhakuasiaansa ilman lainoppinutta asiamiestä tai avustajaa. Määrittely on tutkimuksellinen eikä siitä seuraa poikkeusta HOL 15 §:n sisältövaatimuksiin. Myös maallikon tekemästä valituksesta on käytävä riittävästi ilmi muutoksenhaun kohde, tavoiteltu muutos ja vaatimuksen perusteet. Maallikkoaseman oikeudellinen merkitys on tämän vuoksi etsittävä pikemminkin siitä, miten sisältövaatimusten täyttymistä arvioidaan ja millaista prosessinjohtoa epäselvän tahdonilmaisun käsittely edellyttää.

Hallintoprosessin perusasetelmaa luonnehtii yleensä heikko kaksiasianosaissuhde, jossa päätöksen tehnyt viranomainen ei ole valittajan varsinainen prosessuaalinen vastapuoli.[86] Samalla menettely on rakennettu siten, ettei siinä toimiminen lähtökohtaisesti edellytä oikeudellista koulutusta tai avustajaa.[87] Tästä seuraa, ettei sisältövaatimusten soveltamista voida rakentaa oletukselle prosessioikeudellisen terminologian hallitsemisesta, vaikka valittajan on edelleen ilmaistava oma oikeussuojapyyntönsä.[88]

Savolan tarkastelun lähtökohta on samansuuntainen. Hän pitää hallintoprosessin perinteisenä ominaisuutena sitä, että yksityisen asianosaisen tulisi yleensä kyetä hoitamaan asiaansa ilman oikeudellista tai muuta asiantuntija-apua. Tämän lähtökohdan merkitys korostuu ensimmäisen

[86] Mäenpää 2025, s. 143–146.
[87] Mäenpää 2025, s. 317–320.
[88] Mäenpää 2025, s. 317–320 ja 338–343.

asteen hallintotuomioistuimessa, koska valituslupajärjestelmän laajeneminen on siirtänyt yhä suuremman osan yksilöllisen oikeusturvan toteuttamisesta juuri tähän oikeusasteeseen.[89] Savolan argumenttia ei kuitenkaan voida sellaisenaan muuttaa epäselvän valitusvaatimuksen tulkintasäännöksi. Hän rajaa nimenomaisesti tarkastelunsa ulkopuolelle sen, miten hallintotuomioistuimen pitäisi reagoida epäselviin vaatimuksiin tai niiden perusteluihin.[90] Savolan näkemys tukee siten ennen kaikkea oikeusturvallista lähtökohtaa, jonka valossa prosessisääntöjä sovelletaan.

Myös Myöhäsen analyysi vahvistaa maallikkoprosessin merkitystä. Hallintoprosessissa yksityiset asianosaiset hoitavat asioitaan laajasti ilman oikeudellista apua, minkä vuoksi erityisen ankarat prosessuaaliset vaatimukset sopivat huonosti hallintoprosessin rakenteeseen, jos niitä ei samalla tasapainoteta toimivalla aineellisella prosessinjohdolla.[91] Tästäkään ei seuraa, että valitusvaatimus voitaisiin sivuuttaa. Pikemminkin kysymys on siitä, ettei menettelyllisen oikeudenmenetyksen tulisi perustua sellaiseen tekniseen puutteeseen, jonka merkitys olisi ollut mahdollista poistaa tulkinnalla tai asianmukaisella prosessinjohdolla.

Kuten luvussa 3.2 todettiin, KHO 2020:134 ja KHO 2022:30 osoittavat, että sisältövaatimusten täyttymistä arvioidaan asian laadun, aikaisempien käsittelyvaiheiden ja kirjelmän funktion perusteella eikä yksinomaan oikeudellisen terminologian perusteella.[92]

Pikkujämsä painottaa KHO 2020:134:n yhteydessä vastakkaiseen suuntaan valittajan prosessuaalista vastuuta. Hänen mukaansa hallintotuomioistuimessa esitettävän vaatimuksen tulee kohdistua muutoksenhaun kohteena olevaan hallintopäätökseen eikä suoraan siihen aineelliseen etuun, jota henkilö on hallintomenettelyssä tavoitellut. Hän kiinnittää lisäksi huomiota HOL 15 §:n velvoittavaan sanamuotoon: valittajan on ilmoitettava vaatimuksensa ja niiden perustelut.[93] Tämä kritiikki on tutkimuskysymyksen kannalta olennainen, koska se nostaa esiin sen rajan, jonka jälkeen valittajan käyttämän epäammattimaisen terminologian tulkinta saattaisi muuttua oikeussuojapyynnön muodostamiseksi hänen puolestaan.

KHO:n ja Pikkujämsän näkemykset eivät kuitenkaan ole täysin vastakkaiset. Pikkujämsäkään ei edellytä, että maallikko käyttäisi valituksessaan täsmällistä oikeudellista terminologiaa. Hänen analyysistään seuraa pikemminkin, että esimerkiksi tietyn etuuden tai menon

[89] Savola, Pekka, ”Valitusluvasta ja yksilöllisen oikeusturvan toteutumisesta hallintoprosessissa”, *Lakimies* 2/2022, s. 341–342.
[90] Savola 2022, s. 342.
[91] Myöhänen 2022, s. 134–138.
[92] KHO 2020:134; KHO 2022:30.
[93] Pikkujämsä 2021, s. 543–546.

uudelleenkäsittelyä koskeva ilmaisu voi asiayhteydestä riippuen olla ymmärrettävissä hallintopäätöksen kumoamista tai muuttamista tarkoittavaksi vaatimukseksi.[94] Ratkaiseva erimielisyys koskee siten sitä, kuinka vahvasti tuomioistuimen tulkinnan tuloksen on ankkuroiduttava valittajan omaan tahdonilmaisuun.

Myös kirjelmän laatijan asema voi vaikuttaa ilmaisun tulkintaan. Pikkujämsän mukaan lainoppineen avustajan voidaan perustellummin olettaa käyttävän oikeudellisia käsitteitä niiden täsmällisessä merkityksessä.[95] Tästä ei kuitenkaan seuraa maallikkovalittajaa koskevaa erillistä tai alempaa HOL 15 §:n sisältöstandardia. Hallintoprosessin helppokäyttöisyys puoltaa itse laaditun kirjelmän lukemista kokonaisuutena ja oikeudellisen terminologian epätäsmällisyyden huomioon ottamista silloin, kun muutoksenhaun kohde ja oikeussuojan suunta voidaan muutoin tunnistaa.[96] Maallikkoasema vaikuttaa siten ensisijaisesti ilmaisujen tulkintaan ja tarvittavan prosessinjohdon tapaan, ei siihen, kenelle vastuu muutoksenhaun kohteen ja tavoitellun muutoksen ilmaisemisesta kuuluu.

Tästä voidaan johtaa ensimmäinen tutkimuksen myöhemmässä analyysissä käytettävä lähtökohta. Maallikkoasema vaikuttaa valitusvaatimuksen tulkinnan ja aineellisen prosessinjohdon intensiteettiin, mutta se ei muodosta poikkeusta HOL 15 §:n sisältövaatimuksista. Maallikkoasema puoltaa valituskirjelmän lukemista kokonaisuutena sekä sitä, ettei oikeussuojan saatavuutta sidota oikeudenkäyntiteknisesti täsmälliseen terminologiaan. Se ei sen sijaan korvaa valittajan omaa tahdonilmaisua siitä, mihin päätökseen hän hakee muutosta ja minkä suuntaista oikeussuojaa hän tavoittelee.

4.2 Virallisperiaate ja selvittämisvelvollisuus

Hallintoprosessilain 37 § muodostaa virallisperiaatteen keskeisen lainsäädännöllisen ilmentymän. Pykälän 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Toisen momentin mukaan tuomioistuimen on hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu vaativat. Kolmas momentti velvoittaa asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen esittämään vaatimustensa perusteluja

[94] Pikkujämsä 2021, s. 545–549.
[95] Pikkujämsä 2021, s. 547–548.
[96] Mäenpää 2025, s. 291–292.

koskevaa selvitystä totuudenmukaisesti ja myötävaikuttamaan asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla.

HOL 37 §:n selvittämisvastuu voi edellyttää aktiivista puuttumista oikeudenkäyntiaineiston epäselvyyksiin. KHO 2023:27:ssa hallinto-oikeus oli käyttänyt ulkomaalaisasioiden rekisteristä oma-aloitteisesti hankkimaansa tietoa mutta tulkinnut sitä virheellisesti. KHO edellytti tiedon oikeellisuuden tarkistamista Maahanmuuttovirastolta ja korosti, että lisäselvityksen tarve olisi tullut ensisijaisesti osoittaa oikeudenkäynnin osapuolille. Aktiivisuus tarkoittaa tässä vastuuta ratkaisun tosiseikkapohjasta; se ei ole yleinen kehotus korvata osapuolten selvitystoimintaa tuomioistuimen omalla tiedonhankinnalla.[97]

Ratkaisussa vaadittiin Maahanmuuttoviraston päätöksen kumoamista kokonaisuudessaan. Epäselvyys koski siten tämän oikeussuojapyynnön ratkaisemiseksi merkityksellistä tietoa, ei sitä, mitä valittaja halusi tuomioistuimen ratkaisevan. Tapaus tukee eroa vaatimuksen esittämisen ja sen tutkimiseksi tarvittavan selvityksen välillä. Myös Aer ja Rihto suhteuttavat selvittämisen käsiteltävään asiaan ja vaatimusten riittävään yksilöitymiseen. Vihervuoren huomio siitä, ettei hallintoprosessin asiakysymys palaudu pelkkään näyttökysymykseen, täsmentää selvitystehtävän taustaa; vaatimuksen valintaa koskeva raja rakennetaan tässä kuitenkin HOL:n säännöksistä.[98]

Erottelua ei kuitenkaan tule esittää niin, että HOL 37 § olisi kokonaan vaatimuksen selventämisen ulkopuolella. HOL 35 ja 37 §:n esityöt liittävät tarpeelliset kysymykset, epäselvyyksien poistamisen ja huolehtimisvelvollisuuden toisiinsa. Tarkan käsiteanalyysissäkin aineellinen prosessinjohto ja oma-aloitteinen selvittäminen kuuluvat huolehtimisvelvollisuuden kokonaisuuteen. Tutkielmassa erotetaan tämän vuoksi toimintojen tarkoitukset, ei toisensa poissulkevia käsittelyvaiheita. HOL 37 § voi tukea selventävää aktiivisuutta, mutta siitä ei yksin seuraa valtuutta muodostaa tai laajentaa valittajan vaatimusta HOL 15, 41 ja 79 §:n ohi.[99]

[97] HE 29/2018 vp, s. 103–104; KHO 2023:27.
[98] Aer 2009, s. 762–763; Rihto 1998, s. 477; Mäenpää 2025, s. 319–321. Pekka Vihervuori, Totuudesta hallintolainkäytössä, s. 494–510 teoksessa Risto Nuolimaa – Pekka Vihervuori – Hannele Klemettinen (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6 – 2004. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2004, s. 494–496; KHO 2023:27.
[99] Tarkka 2025, s. 92–94, s. 93; vrt. Rihto 1998, s. 476–477; HE 29/2018 vp, s. 102–106 ja 143–144.

4.3 Hallinto-oikeuden prosessinjohtovelvollisuus epäselvän vaatimuksen käsittelyssä

Hallintoprosessilain 35 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava oikeudenkäynnin johtamisesta. Esitöissä prosessinjohdon tehtäväksi kuvataan vireille tulleiden asioiden asianmukaisen ja joutuisan käsittelyn varmistaminen riittävän valmistelun ja asianmukaisen oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Prosessinjohtoon kuuluu myös epäselvyyksien poistaminen ja tarpeellisten kysymysten esittäminen.[100] Epäselvän valitusvaatimuksen yhteydessä prosessinjohtovelvollisuus konkretisoituu erityisesti kysymykseksi siitä, voidaanko epäselvyys poistaa jo olemassa olevaa aineistoa tulkitsemalla vai tarvitaanko valittajalta uusi prosessitoimi.

Valittajan vaatimusvastuu. HOL 15 § edellyttää, että valittaja ilmaisee muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen, miltä osin siihen haetaan muutosta, mitä muutoksia vaaditaan ja millä perusteilla muutosta vaaditaan. Valittajan on siten itse ilmaistava tunnistettava oikeussuojatavoite. Tuomioistuin voi tulkita ilmaisua sen asiayhteydessä, mutta vaatimuksen valinta ei siirry tuomioistuimelle. [101]

Hallintotuomioistuimen tutkimis- ja ratkaisuvalta. Tutkittavan asian ala määräytyy valituksenalaisen päätöksen, valittajan esittämän oikeussuojapyynnön ja muutoksenhakua rajaavien säännösten perusteella. HOL 79 § edellyttää, että hallintotuomioistuin antaa päätöksessään ratkaisun esitettyihin vaatimuksiin. Esitöiden mukaan säännös ilmentää ratkaisupakkoa, mutta tuomioistuimen ei tule laajentaa oikeudenkäyntiä osapuolten vaatimusten ohi. HOL 79 § ei yksin määritä tutkimisvallan koko sisältöä, vaan sitä on luettava yhdessä erityisesti HOL 15 ja 41 §:n kanssa. KHO 2020:134 havainnollistaa kontekstuaalisen tulkinnan mahdollisuutta, kun taas KHO 2026:43 konkretisoi uuden perusteen ja uuden vaatimuksen rajaa oikaisuvaatimuspäätöksestä valitettaessa.[102]

Aineellinen prosessinjohto. HOL 35 §:n mukaisella prosessinjohdolla tuomioistuin voi selventää ja jäsentää jo tehtyä prosessitointa sekä tehdä oikeudenkäynnin asetelman ymmärrettäväksi. Se voi kysyä, mihin päätöksen osaan lausuma kohdistuu, mikä valituksen kohta kaipaa täsmennystä tai mikä käsittelyn kannalta olennainen tieto puuttuu. HOL 40 §:n

[100] HE 29/2018 vp, s. 102–104.
[101] HE 29/2018 vp, s. 84–85; Myöhänen 2023a, s. 18–22.
[102] HE 29/2018 vp, s. 143–144; KHO 2020:134; KHO 2026:43.

täydentämiskehotuksella valittajalle annetaan mahdollisuus täydentää puutteellinen kirjelmä itse.[103]

Tarve täsmällisemmälle prosessinjohdolle ja oikeudenkäynnin kohteen varhaiselle täsmentymiselle oli tunnistettu jo ennen HE 29/2018 vp:tä. Oikeusministeriön vuosien 2008 ja 2009 kyselyissä tarkasteltiin muun muassa vaatimusten esittämistä, myöhemmän kirjelmöinnin rajoja ja hallintotuomioistuinten lausuntopyyntöjen täsmällisyyttä; asiamiehille ja avustajille tehdyssä kyselyssä lähes 90 prosenttia vastaajista kannatti nykyistä yksilöidympiä lausuntopyyntöjä.[104] Prosessityöryhmä keskusteli vuonna 2009 myös siitä, tulisiko osapuolten vaatimukset, perusteet ja todisteet edellyttää esitettäviksi tietyssä ajassa. Valmistelussa ei kuitenkaan päädytty siviiliprosessin kaltaiseen yleiseen prekluusiomalliin: vuoden 2009 välimietinnössä ei ehdotettu yleistä rajoitusta uusien seikkojen esittämiseen, ja vuoden 2011 mietinnössä lisäaineiston esittämisen määräaikaa kaavailtiin poikkeukselliseksi keinoksi tilanteeseen, jossa asia oli jo riittävästi selvitetty.[105] Valmisteluketju tukee siten näkemystä, että prosessin tehokkuutta ja kohteen varhaista täsmentymistä tavoiteltiin ennen kaikkea prosessinjohdollisin keinoin.

Neuvonta. Koulu pitää puutteen yksilöimistä maallikolle ymmärrettävällä tavalla tärkeänä ja erottaa toisaalla asian ratkaisemisen kannalta merkittävien seikkojen esiin nostamisen suorasta neuvosta, miten asianosaisen tulisi ajaa asiaansa. Teos ei kuitenkaan esitä valmista oppirakennetta menettelyllisen ja sisällöllisen oikeudellisen neuvonnan erosta. Tässä tutkimuksessa menettelyllisellä neuvonnalla tarkoitetaan tietoa menettelyn kulusta, kirjelmän puutteesta ja siitä, mitä valittajan on itse täsmennettävä. Sisällöllisellä neuvonnalla tarkoitetaan puolestaan oikeussuojavaihtoehdon suosittelemista tai asianosaiselle edullisimman vaatimuksen valintaa. Viimeksi mainittu erottelu on tutkimuksen oma systematisointi, jota tukevat myös Myöhäsen prosessinjohtoa ja Pikkujämsän roolirajoja koskevat tarkastelut.[106]

---

[103] Myöhänen 2023a, s. 18–22.
[104] OM 2008:18, Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnan kyselystä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:18, s. 82–83 ja 86–87; OM 2009:17, Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti kyselystä asiamiehille ja avustajille. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:17, s. 44–46.
[105] OM 2009:19, Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19, s. 94–97; OM 4/2011, Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011, s. 98–100, 128–129, 230 ja 237.
[106] Koulu 2023, s. 227–228 ja 326–327; Myöhänen 2025, s. 147–149; Pikkujämsä 2021, s. 543–549.

Määräämisvallan ja kyselyvelvollisuuden suhdetta voidaan täsmentää vertailemalla KKO 2022:14:ää. Ratkaisussa tuomioistuimen velvollisuus selvittää epäselvää tai puutteellista esitystä erotettiin asianosaiselle edullisen uuden väitteen esiin nostamisesta. Vanhentumiseen vetoamisen mahdollisuus oli kysyttävä vain, jos oikeudenkäyntiaineisto antoi siihen ratkaisussa kuvatuin tavoin aiheen. Käsillä olleessa asiassa tällaista kyselyvelvollisuutta ei syntynyt. Ratkaisu siis tukee sekä selventämistä että sen rajoja.[107]

Hallintoprosessissa tästä saadaan vertailutukea päätelmälle, että kysymys voi suojata valittajan määräämisvaltaa silloin, kun se koskee jo esitetyn tahdonilmaisun sisältöä. Rihdon kuvaama vaatimusten selventäminen sekä HOL 35 ja 40 § edellyttävät valittajan oman prosessitoimen tekemistä mahdolliseksi. Ne eivät edellytä, että tuomioistuin etsii valittajalle uusia oikeussuojavaihtoehtoja tämän edun maksimoimiseksi. Kysymyksen tulee kohdistua havaittuun epäselvyyteen, ja sisällöllinen vastaus jää valittajalle.[108]

4.4 Valittajan vastuu ja selvittämisvelvollisuuden rajat

Valittajan vaatimusvastuu ja velvollisuus myötävaikuttaa asian selvittämiseen kohdistuvat eri tehtäviin. HOL 15 § edellyttää muutoksenhaun kohteen, vaatimusten ja perustelujen ilmoittamista. HOL 37 §:n 3 momentti koskee totuudenmukaista selvitystä perusteluista ja myötävaikutusta asian oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Vaatimuksen epäselvyyttä ei siksi voida käsitellä pelkästään todistelun puutteena.[109]

Tuomioistuimen huolehtimisvastuu ei poista osapuolen omaa toimintavastuuta. Siitari-Vanne tarkastelee asianosaisen selvittämisvelvollisuutta tuomioistuimen ohjauksen yhteydessä ja ottaa huomioon asianosaisen tosiasialliset mahdollisuudet esittää selvitystä. Tarkka puolestaan korostaa, että osapuolen tulee tietää riittävän ajoissa ja täsmällisesti, mitä häneltä vielä odotetaan.[110]

Osallistuminen ei myöskään vapauta tuomioistuinta viimekätisestä vastuusta huolehtia asian riittävästä selvittämisestä, kuten Halilan tarkastelu osoittaa. Tutkielmassa tästä johdetaan tehtäväkohtainen ohjaus: vaatimuksen epäselvyydessä valittaja täsmentää

[107] KKO 2022:14.
[108] Rihto 1998, s. 477; HE 29/2018 vp, s. 102–106.
[109] Tarkka 2015, s. 528–530; HE 29/2018 vp, s. 84 ja 103–104.
[110] Eija Siitari-Vanne, Todistustaakasta hallintolainkäytön eri asiaryhmissä. Defensor Legis 3/1998, s. 486–487; Tarkka 2015, s. 529–530; Tarkka 2025, s. 93–94.

oikeussuojapyyntöään; tosiseikkaepäselvyydessä häneltä voidaan odottaa saatavissa olevaa selvitystä. Tehtävät voivat limittyä saman käsittelytoimen aikana.[111]

4.5 Valitusvaatimuksen tulkinnan oikeudelliset ulkorajat

Valitusvaatimuksen tulkinnan ulkoraja on myös ratkaisuvaltaa koskeva kysymys. HOL 15 § osoittaa muutoksenhaun suuntaamisen valittajalle, HOL 41 § rajoittaa uusien vaatimusten esittämistä ja HOL 79 § edellyttää ratkaisua esitettyihin vaatimuksiin. Viimeksi mainittua säännöstä ei saa lukea valtuutuksena ratkaista koko hallintoasia uudestaan: esitöissä kielletään oikeudenkäynnin laajentaminen osapuolten vaatimusten ohi. Puolueettomuus täydentää tätä lakisääteistä rajaa.[112]

Vaatimusten ja tuomioistuimen ratkaisualueen suhde tunnistettiin nimenomaisesti jo hallintolainkäyttölain valmistelussa. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston vuoden 1994 ehdotuksessa esitettiin yleissääntöä, jonka mukaan pääasiassa ratkaisua ei olisi saanut antaa vaadittua laajempana; samalla ehdotettiin rajattua mahdollisuutta ratkaista asia erityisestä syystä yksityisen asianosaisen eduksi ilman nimenomaista vaatimusta, jos ratkaisu ei ollut vastoin toisen yksityisen etua. Ehdotettua säännöstä ei otettu lopulliseen HLL:iin.[113] Tämä osoittaa, ettei vaatimussidonnaisuus jäänyt HLL:ää valmisteltaessa kokonaan huomiotta. Sen sijaan lopullinen sääntely jätettiin joustavammaksi, eikä epäselvän maallikkovalituksen tulkinnan ja uuden vaatimuksen muodostamisen välistä rajaa kodifioitu yksityiskohtaiseksi testiksi. Tämä historiallinen lähtökohta tukee nykyisen HOL 15, 41 ja 79 §:n systemaattista yhteistulkintaa.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa OKV/2550/70/2023 tämä raja konkretisoitui julkisuusasiassa. Valittaja oli vaatinut muutosta vain siltä osin kuin pyydettyä tietoa oli kieltäydytty antamasta. Hallinto-oikeus kumosi kuitenkin koko päätöksen, myös valittajalle myönteisen osan. Vaikka hallinto-oikeus selitti lopputulosta tahattomalla muotoiluvirheellä, päätöslauselman laajuus ylitti vaatimukset. Ratkaisu osoittaa, että tulkinnan ja

[111] Leena Halila, Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 224. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2000, erityisesti s. 282–283; Tarkka 2025, s. 93–94.
[112] HE 29/2018 vp, s. 106 ja 143–144.
[113] OM 2/1994, Hallintolainkäyttölaki. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotus. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994, s. 377.

ratkaisulauselman yhteensopivuus on tarkistettava lopuksi itsenäisesti: asian oikea ymmärtäminen ei riitä, jos päätöksen oikeusvaikutukset ulottuvat liian laajalle.[114]

Laillisuusvalvontaratkaisua käytetään tässä HOL 79 §:n ja sen esitöiden soveltamista konkretisoivana lähteenä. Sitä ei rinnasteta KHO:n ennakkopäätökseen, eikä selkeää vaatimusta koskevasta tapauksesta johdeta valmista sääntöä epäselvän vaatimuksen tulkitsemiseen. Eri rajan osoittaa KHO 2014:12: siinä tutkimisalaa rajoitti kunnallisvalituksen perusteiden määräaikaisuus. Vaatimusten ylittäminen ja tutkiminen sellaisella perusteella, johon ei ole vedottu määräajassa, on siis pidettävä käsitteellisesti erillään.[115]

Puolueettomuus ei näin ole ainoa tulkinnan ulkoraja, mutta sen merkitys kasvaa sitä mukaa kuin aineellinen prosessinjohto lähestyy valittajan oman oikeussuojapyynnön muodostamista. Hallintotuomioistuimen aktiivisuus ei sinänsä ole ristiriidassa puolueettomuuden kanssa. Päinvastoin aktiivinen prosessinjohto voi olla välttämätöntä tosiasiallisen oikeudenmukaisuuden, asianosaisten osallistumismahdollisuuksien ja riittävän selvityksen turvaamiseksi. Ongelma syntyy silloin, jos tuomioistuin ei enää selvennä asianosaisten prosessitoimia vaan alkaa tehdä niitä koskevia valintoja näiden puolesta.

Tarkan argumentaatiossa juuri informatiivinen ja vastavuoroinen aineellinen prosessinjohto tarjoaa keinoja tämän jännitteen hallintaan. Hänen mukaansa epäselvä tilanne tulisi mahdollisuuksien mukaan tehdä näkyväksi oikeudenkäynnin osapuolille ja antaa heidän itse reagoida siihen sen sijaan, että tuomioistuin korjaisi ongelman oma-aloitteisesti virallisperiaatteeseen vedoten.[116] Tällainen menettely vahvistaa samalla prosessin ennakoitavuutta: asianosaiset voivat havaita, mikä tuomioistuimen mielestä on epäselvää ja miten oikeudenkäynnin kohde on muodostumassa.

Aineellisen prosessinjohdon muotoilulla voi olla itsenäistä merkitystä myös puolueettomuuden ja toimivallan kannalta. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa 20.9.2024 OKV/2549/70/2023 hallinto-oikeus oli toistuvasti tuonut päätöksen tehneelle viranomaiselle esiin mahdollisuuden tehdä asiassa uusi itseoikaisupäätös. Apulaisoikeuskansleri piti tällaista ohjausta tuomioistuimen tavanomaisesta selvitystoiminnasta poikkeavana, johdattelevana ja tuomioistuimen neuvontatoimivallan ylittävänä.[117] Ratkaisu ei koskenut valitusvaatimuksen tulkintaa, eikä siitä tämän vuoksi voida johtaa sitä koskevaa välitöntä oikeusohjetta. Sen

[114] OKV/2550/70/2023.
[115] HE 29/2018 vp, s. 143–144; KHO 2014:12; OKV/2550/70/2023.
[116] Tarkka 2025, s. 92–94.
[117] OKV/2549/70/2023.

analoginen merkitys on kuitenkin huomionarvoinen: prosessinjohdollisen kysymyksen sisältö ja muotoilu voivat ratkaista, säilyykö tuomioistuin epäselvyyden neutraalina selventäjänä vai alkaako se ohjata prosessiosapuolta tietyn aineellisen ratkaisun tai prosessitoimen suuntaan.

Tulkinnan ja prosessinjohdon hyväksyttävyyttä on näin arvioitava sekä oikeudenkäynnin rajojen että ohjauksen sisällön kannalta. OKV/2550/70/2023 konkretisoi vaatimusten ylittämisen, kun taas OKV/2549/70/2023 varoittaa prosessiosapuolen johdattelemisesta tiettyyn toimenpiteeseen. Tutkielmassa tästä johdetaan kaksi erillistä tarkistuskysymystä: pysyykö käsittely valittajan esittämän oikeussuojapyynnön rajoissa, ja säilyttääkö selventävä toimi valittajan mahdollisuuden ilmaista sisältö itse?[118]

Pääasiaa koskeva vaatimussidonnaisuus on erotettava tuomioistuimen toimivallasta antaa väliaikaista oikeussuojaa. HOL 123 §:n 1 momentin nojalla hallintotuomioistuin voi valituksen ollessa vireillä kieltää päätöksen täytäntöönpanon, keskeyttää sen tai antaa muun täytäntöönpanomääräyksen. Määräyksen antaminen ei sinänsä edellytä valittajan vaatimusta, vaan tuomioistuin voi toimia myös oma-aloitteisesti. Täytäntöönpanomääräystä voidaan pyytää oikeudenkäynnin aikana, ja vaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Pääasiavaatimuksen tulkinnan rajoja ei tämän vuoksi voi sellaisinaan siirtää täytäntöönpanosuojan edellytyksiksi.[119]

Rakentamista koskevissa analyysitapauksissa merkitystä on lisäksi tuolloin sovelletulla maankäyttö- ja rakennuslain 144 §:llä. Sen 1 momentti mahdollisti aloittamisoikeutta koskevan määräyksen kumoamisen tai muuttamisen sekä lupapäätöksen täytäntöönpanon kieltämisen. Pykälän 3 momentin mukaan pääasiasta valittanut saattoi vaatia erikseen myönnettyä aloittamisoikeutta kumottavaksi tai muutettavaksi ilman erillistä valitusta. Esitöissä toimivaltaa ei sidottu siihen, luonnehdittiinko pyyntö valitusasiaksi vai pääasiaan liittyväksi täytäntöönpanokysymykseksi. Aloittamisoikeuden riitauttaminen ja väliaikainen kieltopyyntö on siten eriteltävä, mutta niitä ei pidä oletusarvoisesti käsitellä kahtena itsenäisenä muutoksenhakuna.[120]

Näistä erityissäännöksistä seuraa tutkielman arviointimallille soveltamisalan tarkistus: ensin on tunnistettava, koskeeko ilmaisu pääasiavaatimusta, aloittamisoikeuden riitauttamista vai väliaikaista täytäntöönpanosuojaa. Tuomioistuimen kysymys voi selventää valittajan tarkoitusta myös silloin, kun tuomioistuimella on toimivalta antaa väliaikainen määräys ilman

[118] HE 29/2018 vp, s. 102–106 ja 143–144; OKV/2549/70/2023; OKV/2550/70/2023.
[119] Mäenpää 2025, s. 314–315.
[120] HE 112/2004 vp, s. 31–32.

nimenomaista vaatimusta. Pelkkä kysymyksen esittäminen ei osoita, että valittajan uusi tahdonilmaisu olisi ollut kaiken oikeussuojan välttämätön edellytys.

Näiden oikeudellisten lähtökohtien avulla arvioidaan seuraavissa luvuissa ensin aineistossa havaittuja menettelytapoja ja tämän jälkeen muodostetaan täsmällisempi tutkimuksellinen malli tulkinnan ja valittajalle kuuluvan tahdonvalinnan välisestä rajasta.

4.6 Normatiivisen kehyksen yhteenveto

Normatiivinen kehys jakautuu tässä tutkielmassa neljään toisiinsa liittyvään tehtävään. Ensinnäkin HOL 15 § määrittää valittajan vastuun ilmoittaa, mihin muutosta haetaan, mitä muutosta vaaditaan ja millä perusteilla. Tämä on vaatimuksen tulkinnan lähtökohta. [121]

Toiseksi HOL 35 ja 40 § ohjaavat epäselvän prosessitoimen selventämistä ja puutteellisen kirjelmän täydentämistä. Tuomioistuin yksilöi täsmennystarpeen, mutta valittaja ilmaisee hänelle kuuluvan sisällöllisen valinnan.[122]

Kolmanneksi HOL 37 § koskee käsiteltävän asian ratkaisemiseksi tarvittavaa selvitystä sekä tuomioistuimen ja osapuolten tehtäviä sen tuottamisessa. Tämä tehtävä voi limittyä selventävään prosessinjohtoon ilman, että vaatimuksen esittämisvastuu siirtyy tuomioistuimelle.[123]

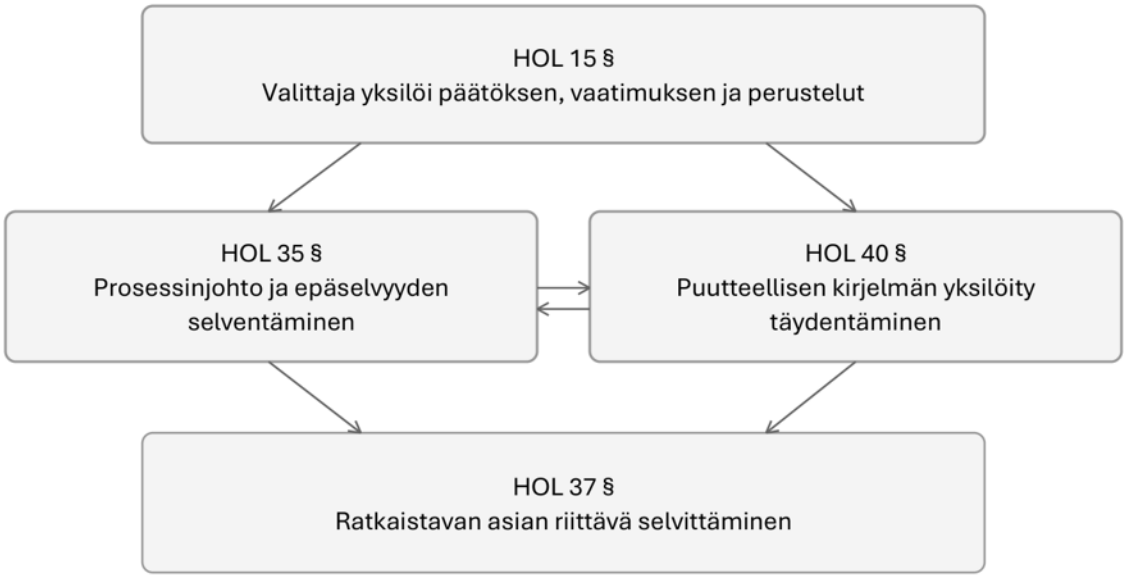
Neljänneksi HOL 41 ja 79 § rajaavat vaatimusten muuttamista ja asian ratkaisemista. Tutkielman käsitteet muutoksenhaun vähimmäisydin, funktionaalinen selkeys ja tahdonvalinnan testi kokoavat näiden normien yhteisvaikutusta. Ne eivät ole lähteissä nimettyjä oikeusnormeja.[124]

Kuva 1. Valitusvaatimuksen käsittelyn normatiivinen rakenne

Edellä muodostettu normatiivinen kehys voidaan tiivistää kuvassa 1 esitettävään rakenteeseen. Valittajan vastuuta muutoksenhaun kohteen, vaatimuksen ja perustelujen ilmaisemisesta määrittää HOL 15 §. Epäselvän tai puutteellisen prosessitoimen käsittelyssä keskeisiä välineitä ovat HOL 35 §:n prosessinjohto ja HOL 40 §:n täydentämismenettely. Jo määräytyneen asian selvittämisessä HOL 37 § voi puolestaan edellyttää tuomioistuimelta aktiivista huolehtimista

[121] HE 29/2018 vp, s. 84.
[122] HE 29/2018 vp, s. 102–103 ja 105–106; Rihto 1998, s. 477.
[123] HE 29/2018 vp, s. 103–104; KHO 2023:27; Tarkka 2025, s. 93–94.
[124] HE 29/2018 vp, s. 84, 102–106 ja 143–144.

asian riittävästä selvittämisestä. Tulkinnan ulkorajoja määrittävät erityisesti HOL 41 §:n uusien vaatimusten rajoitukset ja HOL 79 §:n vaatimus ratkaista esitetyt vaatimukset.



HOL 41 ja 79 § rajaavat vaatimusten muuttamista ja ratkaisemista.

Tehtävät voivat limittyä. Väliaikainen oikeussuoja arvioidaan erikseen.

5 Valitusvaatimusten tulkinta hallinto-oikeuksien menettelyssä

Tässä luvussa tarkastellaan, millaisia valitusvaatimukseen liittyviä epäselvyyksiä ja niihin kohdistuvia hallinto-oikeuden reagointitapoja tutkimusaineistossa voidaan tunnistaa. Tarkoituksena ei ole ratkaista tässä vaiheessa sitä, mikä menettelytapa on oikeudellisesti hyväksyttävin, vaan kuvata ja luokitella menettelyketjuista ilmeneviä oikeudellisia ongelmatyyppejä. Varsinainen normatiivinen arviointi tehdään luvussa 6.

Empiirisessä analyysissa keskeistä on erottaa tilanteet, joissa hallinto-oikeus antaa jo ilmaistulle tavoitteelle oikeudellisen merkityksen, tilanteista, joissa valittajalta pyydetään uutta täsmennystä. Luokittelu perustuu prosessitoimen oikeudelliseen funktioon eikä hallinto-oikeuden käyttämään asiakirjan nimikkeeseen.

Empiirisen aineiston perusteella yksinkertainen jako selviin, puutteellisiin ja epäselviin valituksiin ei riitä kuvaamaan hallinto-oikeuksien kohtaamia tilanteita. Oikeudellisesti merkityksellisemmäksi osoittautuu kysymys siitä, mikä valitusvaatimuksessa on epäselvää ja kuinka paljon epäselvyyden poistaminen edellyttää valittajan omaa prosessuaalista valintaa. Tähän erotteluun perustuu jäljempänä muodostettava valitusvaatimuksen tulkintamalli.

Hallinto-oikeuksien laatuhankkeen käsikirjaa käytetään luvussa 5 ainoastaan institutionaalisena vertailupintana sille, miten aktiivinen prosessinjohto, asian kohteen jäsentäminen ja ratkaisun ymmärrettävyys hahmotetaan hallintotuomioistuinten käytännön laatutyössä. Käsikirjasta ei johdeta yksittäisten analyysitapausten lainmukaisuutta koskevia päätelmiä, eikä se korvaa lakia, esitöitä tai KHO:n oikeuskäytäntöä.[125]

5.1 Tutkimusaineiston muodostuminen

Tutkimusaineisto koostuu Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeuksilta tutkimusta varten saaduista rakentamista ja alueidenkäyttöä koskevista oikeudenkäyntiasiakirjoista. Hallinto-oikeuksille osoitetuissa tietopyynnöissä aineistoa pyrittiin rajaamaan sellaisiin asiakokonaisuuksiin, joista olisi mahdollisuuksien mukaan saatavissa valittajan alkuperäinen valitus, mahdollinen täydentämistä tai täsmentämistä koskeva välitoimi, valittajan vastaus sekä lopullinen ratkaisu.

[125] Hallinto-oikeuksien laatuhanke 2024, s. 41–44.

Tutkimuksen ajallinen rajaus määritellään asian vireilletulovuoden perusteella. Varsinaiseen analyysiin sisällytetään vuosina 2022–2025 hallinto-oikeudessa vireille tulleita asioita. Näihin asioihin myöhemmin syntyneet asiakirjat on otettu huomioon aineiston katkaisupäivään 19.8.2026 saakka. Näin esimerkiksi vuonna 2024 vireille tulleen asian vuonna 2025 tapahtunut täydentäminen tai ratkaiseminen kuuluu samaan menettelyketjuun eikä merkitse tutkimuksen ajallisen rajauksen laajentamista. Aineiston muissa osissa esiintyviä vuosina 2020–2021 tai vuonna 2026 vireille tulleita asioita ei käytetä ydinaineistona, vaikka niitä voidaan hyödyntää tutkimuskohteen rajausta havainnollistavina vertailutapauksina.[126]

Hallinto-oikeuksilta saatu ja tutkimusta varten koottu raaka-aineisto muodostuu yhteensä 40 toisistaan erotettavasta asiakokonaisuudesta. Helsingin hallinto-oikeuden aineistossa on kaksi, Hämeenlinnan hallinto-oikeuden aineistossa kahdeksan, Itä-Suomen hallinto-oikeuden aineistossa seitsemän, Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden aineistossa kahdeksan, Turun hallinto-oikeuden aineistossa kymmenen ja Vaasan hallinto-oikeuden aineistossa viisi asiakokonaisuutta.

Taulukko 1. Tutkimusaineisto hallinto-oikeuksittain

Hallinto-oikeus	**Raaka-aineiston asiakokonaisuudet**	**Analyysiin valitut menettelyketjut**
Helsingin hallinto-oikeus	2	1
Hämeenlinnan hallinto-oikeus	8	1
Itä-Suomen hallinto-oikeus	7	0
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus	8	3
Turun hallinto-oikeus	10	2

[126] Ajallinen rajaus koskee asian vireilletulovuotta. Menettelyketjujen asiakirjat on huomioitu aineiston katkaisupäivään 19.8.2026 saakka.

Vaasan hallinto-oikeus	5	0
Yhteensä	**40**	**7**

Raaka-aineistosta varsinaiseen analyysiin on valittu seitsemän menettelyketjua. Valinnan ensimmäisenä edellytyksenä on ollut, että muutoksenhakijana on tutkimuksessa määritelty maallikkovalittaja eli luonnollinen henkilö, joka käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella toimii ilman asianajajaa, julkista oikeusavustajaa, luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa tai muuta selvästi lainoppinutta asiamiestä. Rajaus perustuu siten muutoksenhakijan prosessuaaliseen asemaan eikä esimerkiksi valituskirjelmän kielelliseen tasoon.

Toiseksi asiassa havaitun epäselvyyden tai hallinto-oikeuden välitoimen on tullut liittyä nimenomaan muutoksenhaun kohteen, vaaditun muutoksen, vaatimuksen laajuuden tai kirjelmän muutoksenhakuluonteen määrittämiseen. Kolmanneksi käytettävissä olevan asiakirjaketjun on tullut olla riittävä sen arvioimiseksi, miten valittajan alkuperäinen ilmaisu suhteutuu hallinto-oikeuden reagointiin ja tämän jälkeiseen prosessuaaliseen tilanteeseen.

Muiden 33 asiakokonaisuuden jääminen analyysin ulkopuolelle johtuu useista osittain päällekkäisistä syistä. Aineistossa on ensinnäkin asioita, joissa muutoksenhakijana on oikeushenkilö tai joissa muutoksenhakijaa avustaa lainoppinut asiamies. Toiseksi useissa asioissa hallinto-oikeuden välitoimi koskee ainoastaan valitusoikeutta, valtakirjaa, tiedoksisaantia, allekirjoitusta, liitteitä tai muuta valitusvaatimuksesta erillistä prosessinedellytystä. Kolmanneksi osassa tapauksista valitusvaatimus on ollut jo alkuperäisessä kirjelmässä riittävän selvä, eikä hallinto-oikeuden myöhempi aktiivisuus ole kohdistunut sen sisältöön. Neljänneksi osa aineistosta jää tutkimuksen ajallisen tai asiallisen rajauksen ulkopuolelle.

Poissulkusyille ei ole perusteltua laskea prosenttiosuuksia, koska sama asiakokonaisuus voi kuulua samanaikaisesti useampaan ryhmään. Aineiston tarkoituksena ei myöskään ole määrällisesti arvioida puutteellisten valitusten yleisyyttä. Olennaisempaa on tehdä näkyväksi valintaprosessi, jonka kautta 40 asiakokonaisuudesta muodostuu seitsemän tutkimuskysymyksen kannalta erityisen informatiivista menettelyketjua. Tutkimuksen jäljitettävyyden kannalta koko aineisto on perusteltua dokumentoida tutkielman liitteessä siten,

että kustakin asiakokonaisuudesta käyvät ilmi hallinto-oikeus, diaari, vireilletulovuosi, analyysiin sisällyttäminen ja pääasiallinen poissulkuperuste.[127]

Itä-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeuksien puuttuminen seitsemän ydinketjun joukosta ei merkitse päätelmää näiden tuomioistuinten yleisestä ratkaisukäytännöstä. Se johtuu tutkimuksen valintakriteereistä. Esimerkiksi Itä-Suomen hallinto-oikeuden aineistossa on tapauksia, joissa valitusvaatimus on jo alkuperäisessä kirjelmässä yksilöity ja hallinto-oikeuden myöhempi selvittämistoimi kohdistuu valitusoikeuteen tai asian aineelliseen selvittämiseen. Vaasan aineistossa puolestaan esiintyy esimerkiksi valitusoikeuden perustetta koskevia täydennyspyyntöjä, jotka ovat oikeudenkäynnin kannalta merkityksellisiä mutta eivät kohdistu siihen, mitä muutosta valittaja vaatii.

Tällaiset vertailutapaukset tekevät näkyväksi yhden tutkimuksen keskeisen rajauksen: hallinto-oikeuden aktiivisuus ei sellaisenaan ole valitusvaatimuksen tulkintaa. Valitusoikeuden selvittäminen, aineellisen selvityksen hankkiminen ja vaatimuksen merkityksen määrittäminen ovat prosessuaalisesti eri kysymyksiä, vaikka ne voivat esiintyä samassa oikeudenkäynnissä ja jopa samassa täydennyspyynnössä.[128]

Aineiston valikoituminen asettaa johtopäätöksille selvät rajat. Hallinto-oikeuksilta saatu aineisto ei muodosta satunnaisotosta kaikista rakentamista ja alueidenkäyttöä koskevista maallikkovalituksista. Myös tuomioistuinten omat hakumahdollisuudet ja tietopyyntöjen muotoilu ovat voineet vaikuttaa siihen, millaisia asiakokonaisuuksia tutkimusta varten on löydetty. Aineistosta ei tämän vuoksi voida päätellä, kuinka yleisiä epäselvät vaatimukset ovat tai kuinka usein hallinto-oikeudet käyttävät jotakin tiettyä reagointitapaa. Sen avulla voidaan sen sijaan tunnistaa oikeudellisesti erilaisia epäselvyystilanteita ja vertailla niihin kohdistuneita prosessitoimia.[129]

5.2 Analyysimenetelmä

Empiiristä osuutta voidaan kuvata lainopillisesti ohjatuksi laadulliseksi oikeudellisten asiakirjojen analyysiksi. Julkaisemattomia hallinto-oikeuden asiakirjoja ei käytetä itsenäisenä voimassa olevan oikeuden lähteenä, vaan niiden avulla tarkastellaan, miten lainopillisessa

[127] Aineistoliitteen tarkoituksena on dokumentoida laadullisen analyysin aineistonmuodostus eikä muodostaa tilastollista otosta. Asiakirjojen valinnasta, arvioinnista ja tutkimuskysymyksen kannalta relevantin sisällön tunnistamisesta ks. Bowen 2009, s. 27–28 ja 32–33.
[128] Valitusvaatimuksen esittämisvastuun ja asian selvittämisen käsitteellisestä erosta ks. Pikkujämsä 2021, s. 543–549; Tarkka 2015, s. 528–531; Tarkka 2025, s. 92–94.
[129] Ervasti 2004, s. 11–16; Bowen 2009, s. 31–33.

osassa tunnistetut oikeudelliset ongelmat ilmenevät hallinto-oikeuden käytännön toiminnassa.[130]

Analyysiyksikkönä on yksittäisen valituksen tai lopullisen päätöksen sijasta menettelyketju. Menettelyketju muodostuu mahdollisuuksien mukaan alkuperäisestä valituksesta, hallinto-oikeuden välitoimesta, valittajan vastauksesta sekä lopullisesta ratkaisusta. Ratkaisu seuraa tutkimuskysymyksestä: lopullisessa hallinto-oikeuden päätöksessä valittajan vaatimukset on yleensä jo muotoiltu oikeudellisesti jäsentyneeseen muotoon. Pelkän päätöksen perusteella ei tämän vuoksi välttämättä voida nähdä, missä määrin jäsennys perustuu alkuperäiseen valitukseen, valittajan myöhempään täsmennykseen tai hallinto-oikeuden tulkintaan.

Analyysissa yhdistyvät teoriaohjaava ja aineistosta muodostuva luokittelu. Asiakirja-analyysissa voidaan käyttää tutkimuksen aikaisemmasta viitekehyksestä johdettuja analyysiluokkia, mutta samalla aineiston systemaattinen vertailu voi tuottaa uusia kategorioita, joita ei ole määritelty ennalta.[131] Teoriaohjaava osa perustuu erityisesti HOL 15 §:n muutoksenhaun kohdetta, laajuutta ja vaadittua muutosta koskeviin sisältövaatimuksiin sekä luvussa 4 muodostettuun erotteluun tulkinnan, selventämisen, HOL 40 §:n mukaisen täydentämisen ja uuden vaatimuksen muodostamisen välillä. Myös muutoksenhaun vähimmäisydin on teoreettinen vertailukäsite.

Aineistolähtöisesti ovat sen sijaan muodostuneet erityisesti funktionaalisen ja terminologisen selkeyden erottelu, useita oikeudellisesti merkityksellisiä vaihtoehtoja sisältävän ilmaisun luokka, vaatimuksen laajuutta koskeva epäselvyys sekä jäljempänä ennakolta ilmoitetuksi tulkinnaksi kutsuttu menettelytapa. Näitä kategorioita ei asetettu aineistolle valmiiksi, vaan ne muodostuivat vertaamalla menettelyketjuja keskenään.

Kussakin ydinketjussa analyysi etenee samojen kysymysten kautta. Ensin tunnistetaan, mitä valittajan alkuperäisestä ilmaisusta voidaan päätellä muutoksenhaun kohteesta ja tavoitteesta. Tämän jälkeen selvitetään, mikä siinä jää avoimeksi: oikeudellinen ratkaisulaji, vaatimuksen laajuus, vaihtoehtoisten oikeussuojakeinojen välinen valinta vai koko kirjelmän muutoksenhakuluonne. Seuraavaksi tarkastellaan hallinto-oikeuden reagointia ja sitä, pyydetäänkö valittajalta jo tarkoitetun vaatimuksen selvennystä vai oikeudenkäynnin kohdetta määrittävää uutta tahdonilmaisua. Lopuksi tätä verrataan valittajan vastaukseen ja mahdollisuuksien mukaan lopullisessa ratkaisussa käsiteltyyn vaatimukseen.

---

[130] Ervasti 2004, s. 11–16.
[131] Bowen 2009, s. 32–33.

Kussakin vaiheessa erotetaan kolme päätelmätasoa: asiakirjasta välittömästi havaittava ilmaisu tai toimi, tuomioistuimen ratkaisusta ilmenevä oikeudellinen kannanotto sekä tutkielmassa esitettävä normatiivinen arvio. Esimerkiksi täydennyspyyntö osoittaa, että kysymys esitettiin, mutta ei yksin ratkaise sitä, olisiko täsmennys ollut oikeudellisesti välttämätön. Myöhempi täydennys puolestaan voi sisältää sekä aikaisemman vaatimuksen selvennystä että uuden, erikseen arvioitavan pyynnön.

Tuomioistuimen käyttämää asiakirjan otsikkoa ei pidetä luokittelussa ratkaisevana. Samaksi ”täydennyspyynnöksi” nimetty välitoimi voi sisältää esimerkiksi valitusvaatimukseen kohdistuvan tarkentavan kysymyksen, HOL 40 §:n mukaisen täydentämiskehotuksen, valitusoikeutta koskevan selvityspyynnön tai jo määräytyneen asian aineelliseen selvittämiseen liittyvän pyynnön. Tutkimuksessa menettely luokitellaan tämän vuoksi sen oikeudellisen funktion perusteella.[132]

Luvussa 4 muodostettua prosessinjohdon, täydentämisen ja asian selvittämisen erottelua käytetään tässä ainoastaan analyysin työvälineenä. Virallisperiaatteen käsitteellisestä asemasta ei tehdä tässä luvussa uusia normatiivisia päätelmiä.

Menetelmään liittyy lisäksi asiakirja-aineistolle ominainen rajoitus. Tutkimuksessa ei voida havaita hallinto-oikeuden sisäistä valmistelua. Täydennyspyynnön puuttumisesta ei tämän vuoksi voida päätellä, ettei vaatimusta olisi tulkittu. Niin sanottu hiljainen tulkinta voidaan tunnistaa vain siltä osin kuin sen seuraukset tulevat ulospäin näkyviksi esimerkiksi ratkaisussa käytetyssä vaatimuksen jäsentelyssä. Myöskään yksittäisen asiakirjaketjun perusteella ei voida päätellä, että sama hallinto-oikeus toimisi kaikissa vastaavissa asioissa samalla tavalla. Tämän vuoksi empiiriset päätelmät ilmaistaan aineiston laajuutta vastaavin varovaisin ilmauksin, kuten ”aineistossa havaittiin”, ”tarkastelluissa menettelyketjuissa” ja ”asiakirjat viittaavat siihen”.

5.3 Valitusvaatimuksen epäselvyyden tyypit

5.3.1 Funktionaalisesti selkeä vaatimus

Ensimmäisessä epäselvyystyypissä valittajan tavoittelema käytännöllinen lopputulos on tunnistettavissa, mutta sitä ei ole ilmaistu hallintoprosessissa vakiintuneella juridisella terminologialla. Tätä voidaan kuvata eroksi terminologisen ja funktionaalisen selkeyden välillä.

[132] Tarkka 2025, s. 92–94.

Terminologisesti selvä vaatimus on esimerkiksi päätöksen kumoamista tai asian palauttamista koskeva nimenomainen vaatimus. Funktionaalisesti selvä vaatimus voi puolestaan ilmaista saman oikeussuojatavoitteen kertomalla, mitä päätöksen seuraukselle tai hankkeelle valittajan mielestä pitäisi tapahtua. Hallintoprosessin sisältövaatimuksia on oikeuskirjallisuuden mukaan sovellettu verraten joustavasti, ja hallintoprosessin helppokäyttöisyys liittyy osaltaan siihen, ettei oikeudenkäyntiin osallistuminen välttämättä edellytä oikeudellista koulutusta tai oikeudellista avustajaa.[133]

Helsingin hallinto-oikeuden asiassa 3624/2023 alkuperäinen valitus 20.7.2023 kohdistui rakennuslupaan ja erityisesti rakennusten sijoittamiseen. Valittajat vaativat rakennuspaikan muuttamista. Hallinto-oikeus pyysi 25.7.2023 yksilöimään muutoksenhaun kohdat ja vaaditut muutokset. Täydennyksessä 6.8.2023 valittajat ilmoittivat valituksen koskevan rakennusten sijoittamista sekä aloittamisoikeuden myöntämistä.[134]

Rakennusten sijoittamista koskeva käytännöllinen tavoite oli ilmaistu jo alkuperäisessä valituksessa. Tältä osin täydennys jäsensi aikaisempaa vaatimusta. Aloittamisoikeuden osalta ketju on erilainen: hallinto-oikeuden päätöksen mukaan oikeus oli myönnetty erillisellä päätöksellä 26.6.2023, ja sen vastustaminen ilmaistiin nimenomaisesti täydennyksessä. Asiakirjaketju ei sellaisenaan osoita, että tämäkin pyyntö olisi sisältynyt alkuperäiseen sijoittamisvaatimukseen. [135]

Tapaus havainnollistaa siksi funktionaalista selkeyttä rajatusti rakennusten sijoittamisen osalta. Sen rinnalla esiintyvän aloittamisoikeutta koskevan pyynnön käsiteltävyyttä arvioidaan luvussa 6.7 erityissääntelyn perusteella. Menettelyketjun eri osia ei luokitella yhdenmukaisesti pelkäksi juridisen muodon korjaamiseksi. Erottelu vastaa aineellisen prosessinjohdon selventävien ja informatiivisten tehtävien erottamista valittajan oikeussuojapyynnön muodostamisesta.[136]

Turun hallinto-oikeuden asia 1086/2024 antaa samansuuntaisen esimerkin. Hallinto-oikeus pyysi valittajaa täydentämään valitustaan muun muassa ilmoittamalla, miltä kohdin päätökseen haettiin muutosta ja mitä muutoksia siihen vaadittiin. Täydennyksen jälkeen

[133] Mäenpää 2025, s. 317–320.
[134] Helsingin HAO, dnro 3624/03.04.04.04.16/2023: valitus 20.7.2023; täydennyspyyntö 25.7.2023; täydennys 6.8.2023 (saapunut 7.8.2023).
[135] Helsingin HAO 18.12.2023 nro 7365/2023, dnro 3624/03.04.04.04.16/2023, s. 1–2 ja 5; valitus 20.7.2023; täydennys 6.8.2023.
[136] Tarkka 2015, s. 528–531; Tarkka 2025, s. 92–94.

valittajan tavoitteet voitiin jäsentää rakennusvalvontapäätöksen kumoamista ja rakennusvalvonnan toimenpiteitä koskeviksi vaatimuksiksi.[137]

Turun menettelyketju ja Helsingin tapauksen sijoittamista koskeva osa osoittavat, että oikeudellisen ratkaisulajin epätäsmällinen nimeäminen ei välttämättä estä jo ilmaistun käytännöllisen tavoitteen jäsentämistä. Arvio on tehtävä vaatimuskohtaisesti, sillä sama täydennys voi sisältää oikeudelliselta luonteeltaan erilaisia pyyntöjä.[138]

5.3.2 Useita oikeudellisesti merkityksellisiä vaihtoehtoja

Toisen ryhmän muodostavat ilmaisut, jotka ovat arkikielisesti ymmärrettäviä mutta joille voidaan antaa useampi oikeudellisesti merkityksellinen sisältö. Tällöin epäselvyyden poistaminen ei merkitse enää pelkästään arkikielisen tavoitteen juridista nimeämistä, vaan vaihtoehtojen välillä tehtävä valinta voi muuttaa oikeudenkäynnin kohdetta tai tavoiteltua oikeusseuraamusta.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden asiassa 948/2022 valittajat ilmoittivat 12.7.2022 antamassaan täydennyksessä, ettei rakennustöitä saanut aloittaa tai jatkaa. Hallinto-oikeus kysyi 20.7.2022, tarkoittivatko valittajat päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä ja lisäksi aloittamisoikeutta koskevaa muutoksenhakua. Pyynnössä viitattiin sekä HOL 15 §:ään että 123 §:n 1 momenttiin. Valittajat ilmoittivat 25.7.2022 tarkoittaneensa molempia.[139]

Asiakirjoista voidaan havaita, että hallinto-oikeus eritteli rakentamisen estämiseen tähtäävän ilmaisun kaksi oikeudellista ulottuvuutta ja varmisti valittajien tarkoittaneen molempia.[140] Havainto ei kuitenkaan osoita, että täytäntöönpanosuoja olisi edellyttänyt valittajilta uutta tahdonvalintaa. HOL 123 §:n mukainen toimivalta ja aloittamisoikeuden erityissääntely on erotettava pääasiavaatimuksen määrittämisestä.[141] Tapausta käytetään tämän vuoksi luvussa 6.2 arviointimallin soveltamisalaa rajaavana esimerkkinä.

---

[137] Turun HAO, dnro 1086/03.04.04.04.16/2024.
[138] Mäenpää 2025, s. 290–292.
[139] Pohjois-Suomen HAO, dnro 948/03.04.04.04.16/2022: valituksen täydennys 12.7.2022, täydennyspyyntö 20.7.2022 ja valittajien vastaus 25.7.2022.
[140] Pohjois-Suomen HAO:n täydennyspyyntö 20.7.2022 ja valittajien vastaus 25.7.2022, dnro 948/03.04.04.04.16/2022.
[141] Mäenpää 2025, s. 314–315; HE 112/2004 vp, s. 31–32.

5.3.3 Vaatimuksen laajuutta koskeva epäselvyys

Kolmannessa epäselvyystyypissä valittajan tavoittelema ratkaisulaji on tunnistettavissa, mutta epäselvyys koskee muutoksenhaun laajuutta. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden asiassa 1701/2025 valittajat olivat vaatineet Ylivieskan kaupunginvaltuuston hyväksymän osayleiskaavan kumoamista siltä osin kuin se mahdollisti tuulivoimaloiden rakentamisen Iso-Kähtävänjärven läheisyyteen ja maininneet vaatimuksessa erityisesti voimalat 1 ja 2. Hallinto-oikeus katsoi, ettei ilmaisu ”Iso-Kähtävänjärven läheisyydessä” yksilöinyt vaatimuksen alueellista laajuutta riittävästi. Se varasi valittajille tilaisuuden täydentää vaatimustaan ja ilmoitti samalla, että ellei valitusta tältä osin täydennettäisi, hallinto-oikeus tulkitsisi vaatimuksen koskevan tuulivoimaloiden alueita Y1 ja Y2.[142]

Toimintatapa poikkeaa sekä avoimesta täydennyspyynnöstä että ratkaisussa vasta näkyväksi tulevasta hiljaisesta tulkinnasta. Hallinto-oikeus muodosti jo käytettävissä olevasta tekstistä alustavan tulkinnan, mutta teki sen valittajille näkyväksi ja jätti heille mahdollisuuden korjata sitä. Tässä tutkimuksessa menettelyä kutsutaan ennakolta ilmoitetuksi tulkinnaksi. Kyse on aineistosta muodostetusta analyysikategoriasta, ei vakiintuneesta oikeudellisesta käsitteestä.

Tapauksen kiinnostavin piirre on tulkinnan läpinäkyvyys. Valittaja saa ennen asian ratkaisemista tietää, miten tuomioistuin aikoo ymmärtää epäselvän ilmauksen, jos valittaja ei täsmennä sitä. Tällainen menettely vähentää riskiä siitä, että valittaja kohtaisi vasta lopullisessa ratkaisussa sellaisen muutoksenhaun laajuuden rajauksen, jota hän ei ollut tarkoittanut.

Tapauksen erityinen piirre on, että hallinto-oikeus teki vaatimuksen laajuutta koskevan alustavan tulkintansa valittajille näkyväksi ennen asian ratkaisemista. Hallinto-oikeus ilmoitti tulkitsevansa vaatimuksen koskevan Y1- ja Y2-alueita, jollei valitusta täydennettäisi. Menettely tekee tulkinnan lähtökohdan kontrolloitavaksi, mutta se ei vielä ratkaise sitä, oliko ilmoitettu tulkinta aineellisesti sallittu. Tätä kysymystä arvioidaan luvussa 6.5.[143]

Tapauksen kunnallisvalitusluonne korostaa lisäksi määräajassa ilmaistun vaatimuksen ja myöhemmän täydentämisen välistä rajaa. Hallinto-oikeus muistutti täydennyspyynnössään, ettei täydennyksen yhteydessä voitu esittää uusia valitusperusteita tai vaatimuksia. Kunnallisvalituksessa valitusperusteiden esittämiseen kohdistuu kuntalain 135 §:n 3 momentin

[142] Pohjois-Suomen HAO:n täydennyspyyntö 26.11.2025, dnro 1701/03.04.04.04.16/2025.
[143] Pohjois-Suomen HAO 12.12.2025 nro 1908/2025, dnro 1701/03.04.04.04.16/2025.

mukainen määräaikarajoitus, ja myös oikeuskirjallisuudessa kunnallisvalituksen preklusiivista luonnetta on pidetty hallintovalitusta korostuneempana.[144]

Valitus sittemmin peruutettiin, minkä vuoksi asiassa ei annettu aineellista ratkaisua siitä, miten ilmoitettua tulkintaa olisi lopulta sovellettu. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus totesi 12.12.2025 antamassaan päätöksessä asian käsittelyn raukeavan peruuttamisen vuoksi. Tapauksen tutkimuksellinen merkitys liittyy siten hallinto-oikeuden prosessitoimeen eikä asian aineelliseen lopputulokseen.

5.3.4 Kirjelmän muutoksenhakuluonteen epäselvyys

Neljännessä ryhmässä epäselvyys ei koske vain yksittäisen vaatimuksen sisältöä, vaan sitä, onko hallinto-oikeudelle toimitetulla kirjelmällä tarkoitettu saattaa uusi hallintopäätös muutoksenhaun kohteeksi.

Turun hallinto-oikeuden asioissa 1015/2024 ja 1137/2025 valittajat toimittivat vireillä olleen rakennuslupavalituksen yhteydessä ”vastineeksi” nimetyn kirjelmän, jossa käsiteltiin myöhemmin myönnettyä muutoslupaa. Hallinto-oikeus tiedusteli valittajilta nimenomaisesti, oliko heidän tarkoituksenaan valittaa uuden muutosluvan oikaisuvaatimuspäätöksestä. Jos näin oli, valittajia pyydettiin täydentämään valitusta ilmoittamalla HOL 15 §:ssä tarkoitetut vaatimukset ja niiden perustelut.[145]

Kirjelmästä ilmeni selvä tyytymättömyys myöhempään ratkaisuun, mutta tyytymättömyys ei yksin ratkaissut sitä, oliko valittajien tarkoituksena panna vireille uusi muutoksenhaku. Sama teksti saattoi toimia vireillä olevan valituksen lisäselvityksenä tai uuden päätöksen muutoksenhakuna. Hallinto-oikeus ei määrittänyt tätä kirjelmän oikeudenkäynnillistä luonnetta valittajien puolesta, vaan pyysi heiltä yksiselitteisen tahdonilmaisun.

Täydennyksen jälkeen myöhempi muutoslupapäätös tuli hallinto-oikeudessa käsiteltäväksi omana muutoksenhaun kohteenaan. Lopullinen ratkaisu annettiin samassa päätöksessä diaareissa 1015/2024 ja 1137/2025.[146]

Aineisto havainnollistaa erityisen selvästi valitusaikana ilmaistun muutoksenhakutarkoituksen merkitystä. Pelkkä uuteen päätökseen kohdistuva tyytymättömyys ei vielä ratkaise, onko

[144] Myöhänen 2022, s. 153–158.
[145] Turun HAO:n täydennyspyyntö 9.6.2025, dnro 1015/03.04.04.04.16/2024.
[146] Turun HAO 2.12.2025 nro 2398/2025, dnrot 1015/03.04.04.04.16/2024 ja 1137/03.04.04.04.16/2025.

kirjelmällä tarkoitettu panna vireille uusi muutoksenhaku. Kun tulkinta vaikuttaisi siihen, mikä hallintopäätös ylipäänsä tulee tuomioistuimen tutkittavaksi, asiakirjoista tarvitaan vahvempi kiinnekohta muutoksenhakutarkoitukselle kuin tilanteessa, jossa jo yksilöityyn päätökseen kohdistuvaa tavoitetta vain jäsennetään oikeudellisesti.

5.3.5 Tutkittavan vaatimuksen erottaminen laajemmasta tyytymättömyydestä

Viidennessä ryhmässä ongelmana on valittajan esittämien tavoitteiden laajuus. Maallikon kirjelmässä valituksenalaisen päätöksen arvostelu voi yhdistyä esimerkiksi vaatimuksiin virkamiehen toiminnan tutkimisesta, rakennusvalvonnan yleisestä aktivoimisesta, vahingon korvaamisesta tai muiden henkilöiden velvoittamisesta toimenpiteisiin.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden asiassa 145/2023 valittajan kirjelmä koski rakennusvalvonnan toimintaa useilla kiinteistöillä ja sisälsi erilaisia vaatimuksia rakennusvalvonnan toimenpiteistä. Hallinto-oikeus pyysi valittajaa täsmentämään muun muassa muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen, vaatimukset ja niiden perusteet. Lopullisessa käsittelyssä osa kysymyksistä voitiin tutkia rakennusvalvonta-asiana, kun taas kaikki kirjelmässä esitetyt laajemmat tavoitteet eivät voineet muodostaa valitusasian kohdetta.[147]

Tällaisessa tilanteessa tulkinta on paitsi jäsentävää myös rajoittavaa. Hallinto-oikeuden on erotettava laajasta kertomuksesta ne oikeussuojapyynnöt, jotka voidaan yhdistää valituksenalaisen hallintopäätöksen lainmukaisuuden arviointiin. Oikeuskirjallisuudessa aineelliseen prosessinjohtoon on vastaavasti liitetty oikeudenkäyntiaineistoa rajoittava funktio.[148]

Tämä havainto täsmentää oikeudellisen jäsentämisen rajaa. Juridinen jäsentäminen voi muuttaa arkikielisen ilmauksen oikeudelliseksi ratkaisukategoriaksi, mutta se ei voi muuttaa esimerkiksi hallintokantelun luonteista arvostelua tai vahingonkorvausvaatimusta hallintovalituksessa ratkaistavaksi vaatimukseksi vain siksi, että kaikki pyynnöt sisältyvät samaan kirjelmään. Hallintotuomioistuimen lähtökohtainen sidonnaisuus esitettyihin vaatimuksiin ja sen toimivallan rajat asettavat tulkinnalle ulkoisen rajan.[149]

---

[147] Pohjois-Suomen HAO:n täydennyspyyntö 14.3.2023, dnro 145/03.04.04.04.16/2023; Pohjois-Suomen HAO 12.12.2024 nro 2286/2024, dnro 145/03.04.04.04.16/2023.
[148] Tarkka 2025, s. 92–94. Tarkka sisällyttää aineelliseen prosessinjohtoon muun muassa informatiivisen, muuntavan, selventävän ja rajoittavan funktion.
[149] Pikkujämsä 2021, s. 543–549; Myöhänen 2022, s. 105–107.

5.3.6 Muutoksenhaun kohteen ja tavoitteen tunnistamattomuus

Epäselvyyden toisessa ääripäässä ovat tilanteet, joissa asiakirjoista ei voida tunnistaa riittävästi edes sitä, mihin hallintopäätökseen on tarkoitus hakea muutosta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden asiassa 1706/2022 valittaja oli toimittanut hallinto-oikeudelle valitukseksi nimetyn kirjelmän, jossa hän arvosteli useita rakennuslupia, alueen kaavoitusta, kunnan viranomaisten menettelyä ja aikaisemmin käyttämänsä lakimiehen toimintaa sekä esitti korvausvaatimuksia. Hallinto-oikeus varasi valittajalle tilaisuuden täydentää valitusta muun muassa ilmoittamalla, mihin päätökseen hänen oli tarkoitus hakea muutosta. Valittaja ei toimittanut pyydettyä täydennystä, minkä jälkeen hallinto-oikeus jätti hänen vaatimuksensa tutkimatta.[150]

Tapaus muodostaa aineistossa vastakohdan KHO 2020:134:lle. Jälkimmäisessä muutoksenhakutarkoitus voitiin päätellä puutteellisesta kirjelmästä aikaisemman käsittelyn muodostamassa kontekstissa. Hämeenlinnan tapauksessa tuomioistuimen olisi sen sijaan pitänyt valita valittajan laajasta tyytymättömyydestä sekä yksittäinen muutoksenhaun kohde että siihen kohdistettava oikeussuojapyyntö.[151]

Tässä vaiheessa tulkinta alkaisi muodostaa sen oikeudenkäynnin kohteen, jonka valittajan tulisi itse saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Tapauksessa alkuperäisestä kirjelmästä ei saatu riittävää kiinnekohtaa yksittäiseen muutoksenhaun kohteeseen ja siihen kohdistuvaan oikeussuojapyyntöön. Hallinto-oikeus ei tämän vuoksi voinut ratkaista epäselvyyttä pelkästään jäsentämällä jo ilmaistua tavoitetta, vaan valittajalta tarvittiin uusi täsmennys.

HOL 40 § saa tällaisessa tilanteessa erityisen merkityksen. Jos käsittelyn kannalta tarpeellinen kohde tai vaatimus on jäänyt epäselväksi, valittajalle on lähtökohtaisesti annettava mahdollisuus puutteen korjaamiseen. KHO 2020:135 korostaa täydentämismahdollisuuden tapauskohtaisuutta: täydennyskehotusta ei voitu jättää antamatta sillä perusteella, että sama valittaja oli muissa asioissa saanut vastaavaa ohjausta.[152] Tutkimatta jättäminen muodostuu siten mahdolliseksi vasta sen jälkeen, kun asian tutkimisen estävä olennainen puute jää asianmukaisesta korjaamismahdollisuudesta huolimatta ennalleen.

[150] Hämeenlinnan HAO 31.10.2022 nro H2142/2022, dnro 1706/03.04.04.04.16/2022.
[151] KHO 2020:134; Hämeenlinnan HAO 31.10.2022, nro H2142/2022.
[152] KHO 2020:135.

5.4 Hallinto-oikeuksien reagointitavat

Edellä tunnistetut epäselvyystyypit eivät vastaa yksi yhteen tiettyjä prosessitoimia. Sama epäselvyys voidaan joissakin tilanteissa ratkaista tulkinnalla ja toisessa tapauksessa täydentämisellä. Vastaavasti sama täydennyspyyntö voi sisältää sekä HOL 40 §:n mukaisen korjaamiskehotuksen että aineelliseen prosessinjohtoon kuuluvan tarkentavan kysymyksen. Reagointitapojen erottelussa on tämän vuoksi keskityttävä niiden oikeudelliseen funktioon.

5.4.1 Tulkinta

Ensimmäinen reagointitapa on merkityksen johtaminen jo käytettävissä olevasta aineistosta. HOL:ssa valitusvaatimuksen tulkinnasta ei säädetä erillisenä menettelynä samalla tavalla kuin kirjelmän täydentämisestä HOL 40 §:ssä. Kysymys on tällöin siitä, voidaanko valitus kokonaisuutena ymmärtää siten, että HOL 15 §:n edellyttämä muutoksenhakutavoite on riittävästi tunnistettavissa. KHO 2020:134 osoittaa, että arvioinnissa voidaan ottaa huomioon kirjelmän lisäksi asian laatu ja aikaisemmat käsittelyvaiheet.[153] Myös oikeuskirjallisuudessa on korostettu valituksen sisältövaatimusten joustavaa soveltamista ja puutteiden korjautumista tulkinnalla.[154]

Tulkinta soveltuu aineiston perusteella parhaiten tilanteeseen, jossa oikeussuojatavoite on jo tunnistettavissa ja juridinen muoto voidaan johtaa siitä ilman useiden oikeudellisesti erilaisten vaihtoehtojen välillä tehtävää valintaa. Juridisesti epätäsmällinen sanamuoto ei tällöin yksin tee HOL 40 §:n mukaisesta täydentämisestä tarpeellista.

5.4.2 Kohdennettu selventäminen

Toinen reagointitapa on valittajalle osoitettu kohdennettu kysymys. Sen avulla tuomioistuin tekee tunnistamansa epäselvyyden näkyväksi ja selvittää valittajan tarkoittamaa sisältöä. Kysymys voi olla tarpeen oikeudenkäynnin kohteen määrittämiseksi, mutta se voi myös varmistaa tarkoituksen tilanteessa, jossa tuomioistuimen toimivalta ei riipu nimenomaisesta vaatimuksesta.

Tällaista toimintaa voidaan tässä tutkimuksessa kuvata ensisijaisesti aineelliseksi prosessinjohdoksi. HOL 35 § asettaa hallintotuomioistuimelle yleisen oikeudenkäynnin

---

[153] KHO 2020:134.
[154] Mäenpää 2025, s. 290–292; Myöhänen 2022, s. 134–135.

johtamistehtävän. Tarkan käyttämässä käsitteistössä informatiivinen ja selventävä aineellinen prosessinjohto on erotettavissa tuomioistuimen oma-aloitteisesta selvittämisestä [155] ja myös Pikkujämsän rooliperiaatteita koskeva tarkastelu tukee valittajan omiin prosessitoimiin kohdistuvan vastuun huomioon ottamista.[156]

Kohdennetun kysymyksen merkitys oikeudenkäynnin kohteen määrittämisessä näkyy Turun HAO:n asioissa 1015/2024 ja 1137/2025, joissa selvitettiin myöhemmän kirjelmän valitusluonnetta. Pohjois-Suomen HAO:n asiassa 948/2022 kysymys puolestaan eritteli pääasian käsittelyyn liittyviä täytäntöönpanopyyntöjä. Näiden menettelyjen oikeudelliset edellytykset arvioidaan erikseen.[157]

5.4.3 HOL 40 §:n mukainen täydentäminen

Kolmas reagointitapa on laissa nimenomaisesti säädetty täydentämismenettely. HOL 40 §:n mukaan puutteellisen kirjelmän laatijalle on varattava mahdollisuus täydentämiseen, jollei täydentäminen ole asian käsittelyn kannalta tarpeetonta. Täydennyspyynnössä tulee samalla ilmoittaa, millä tavalla kirjelmä on puutteellinen ja mitä täydentämisen laiminlyönnistä voi seurata.

Tästä seuraa, ettei kaikkia aineistossa esiintyviä valituksen täydentämistoimia ole perusteltua kuvata virallisperiaatteen suoriksi ilmentymiksi. Kun puute kuuluu HOL 40 §:n soveltamisalaan, välitön oikeudellinen mekanismi on kyseinen säännös. Aineellinen prosessinjohto voi puolestaan näkyä siinä, miten puute yksilöidään ja millaisin kysymyksin valittajaa ohjataan täsmentämään juuri hänen itsensä tekemää oikeussuojavalintaa.

KHO 2020:135 korostaa täydentämismahdollisuuden tapauskohtaista merkitystä. Hallinto-oikeus ei voinut jättää täydennyspyyntöä antamatta vain sillä perusteella, että sama valittaja oli saanut vastaavanlaista ohjausta aikaisemmissa asioissaan.[158] Täydentäminen muodostaa siten keskeisen oikeusturvaa suojaavan vaiheen ennen tutkimatta jättämistä silloin, kun käsittelyn kannalta välttämätön puute on vielä korjattavissa.

---

[155] Tarkka 2015, s. 528–531; Tarkka 2025, s. 92–94.
[156] Pikkujämsä 2021, s. 543–549.
[157] Turun HAO, dnrot 1015/03.04.04.04.16/2024 ja 1137/03.04.04.04.16/2025, täydennyspyyntö 9.6.2025; Pohjois-Suomen HAO, dnro 948/03.04.04.04.16/2022, täydennyspyyntö 20.7.2022. Ks. myös Mäenpää 2025, s. 314–315.
[158] KHO 2020:135.

5.4.4 Ennakolta ilmoitettu tulkinta

Pohjois-Suomen asiassa 1701/2025 käytetty menettely osoittaa, etteivät tulkinta ja täydentäminen aina esiinny toisistaan erillisinä. Hallinto-oikeus varasi tilaisuuden täydentää vaatimusta mutta ilmoitti samalla, miten se ymmärtäisi vaatimuksen, ellei täydennystä annettaisi.[159]

Menettelyssä yhdistyvät tulkinta, HOL 40 §:n mukainen täydentäminen ja valittajaan kohdistuva informatiivinen prosessinjohto. Sen erityinen oikeusturva-arvo liittyy tulkinnan kontrolloitavuuteen: alustava tulkinta tulee valittajan tietoon ennen ratkaisua. Samalla valittajan omassa määräaikaisessa kirjelmässä on oltava riittävä kiinnekohta ilmoitetulle tulkinnalle, jotta menettely ei muutu uuden vaatimuksen ehdottamiseksi tuomioistuimen aloitteesta.

5.4.5 Tutkimatta jättäminen

Tutkimatta jättäminen ei ole samalla tavalla prosessinjohdollinen reagointitapa kuin edelliset, vaan seuraus siitä, ettei asian käsittelemiseksi välttämätöntä muutoksenhaun kohdetta tai vaatimusta saada riittävästi määritettyä.

Hämeenlinnan HAO:n asia 1706/2022 osoittaa, että hallintoprosessin joustavuudella on alaraja. Kun muutoksenhaun kohdetta ei voitu yksilöidä eikä valittaja korjannut puutetta saamansa täydennyspyynnön jälkeen, hallinto-oikeus ei ryhtynyt määrittämään muutoksenhaun kohdetta valittajan puolesta, vaan jätti vaatimukset tutkimatta.[160]

HOL 81 §:n mukainen tutkimatta jättäminen liittyy näin HOL 40 §:n täydentämismenettelyyn. Tutkimatta jättämisen kannalta ratkaisevaa ei ole pelkästään alkuperäisen kirjelmän puutteellisuus, vaan se, jääkö asian käsittelyn kannalta olennainen puute korjaamatta sen jälkeen, kun valittajalle on annettu asianmukainen mahdollisuus täydentämiseen.

5.4.6 Virallisperiaatteen näkyvyys aineistossa

Asiakirja-aineistosta ei yleensä voida päätellä, mihin yleiseen prosessiperiaatteeseen hallinto-oikeus on yksittäisen välitoimensa käsitteellisesti perustanut. Aineistossa havaittujen toimien oikeudellinen funktio oli kuitenkin eroteltavissa: osa kohdistui valituksen tulkintaan, osa

[159] Pohjois-Suomen HAO, dnro 1701/03.04.04.04.16/2025.
[160] Hämeenlinnan HAO 31.10.2022, nro H2142/2022, dnro 1706/03.04.04.04.16/2022.

valittajalle esitettyihin tarkentaviin kysymyksiin, osa HOL 40 §:ssä tarkoitettuun täydentämiseen ja osa jo määräytyneen asian aineelliseen selvittämiseen.

Tämän perusteella kaikkea hallinto-oikeuden aktiivisuutta ei ole empiirisessä analyysissa luokiteltu suoraan virallisperiaatteen ilmentymäksi. Luokittelussa on käytetty luvussa 4 perusteltua erottelua prosessinjohdon, täydentämisen ja asian selvittämisen välillä.[161] Virallisperiaatteen normatiivinen merkitys näiden menettelytapojen taustalla arvioidaan luvussa 6.4.

5.5 Keskeiset havainnot

Taulukko 2. Valitusvaatimuksen epäselvyyden tyypit, reagointitavat ja tulkinnan rajat

Epäselvyyden luonne	Havaittu reagointitapa	Tulkinnan keskeinen raja
Tavoite tunnistettava, juridinen muoto puutteellinen	Tulkinta tai täsmennys	Jäsennys palautuu jo ilmaistuun tavoitteeseen.
Useita realistisia oikeudellisia merkityksiä	Kohdennettu kysymys	Pääasiaa määrittävä valinta selvitetään valittajalta, jollei yksi merkitys ole selvästi vahvempi.
Vaatimuksen laajuus epäselvä	Täydentäminen; yhdessä tapauksessa ennakolta ilmoitettu tulkinta	Oletustulkinnan asiakirjatuki arvioidaan erikseen.
Kirjelmän valitusluonne epäselvä	Tarkoituksen selvittäminen	Uutta muutoksenhaun kohdetta ei johdeta pelkästä tyytymättömyydestä.
Toimivallan ulkopuolisia tavoitteita	Tutkittavan ytimen erottaminen	Tulkinta ei laajenna tuomioistuimen toimivaltaa.

[161] Mäenpää 2025, s. 317–320 ja 338–343.

Kohde tai tavoiteltu muutos ei tunnistettavissa	HOL 40 §:n täydentäminen; viime kädessä tutkimatta jättäminen	Välttämätöntä omaa yksilöintiä ei korvata tuomioistuimen valinnalla.

Taulukon luokat kuvaavat epäselvyyden kohdetta ja havaittua reagointia. Sama menettelyketju voi kuulua useaan luokkaan: Helsingin tapauksessa rakennusten sijoittamista ja aloittamisoikeutta koskevat pyynnöt on erotettava, ja Pohjois-Suomen asiassa 948/2022 täytäntöönpanosuojan erityinen toimivaltaperusta rajoittaa päätelmiä tahdonvalinnan tarpeesta. Turun uuden muutoslupapäätöksen riitauttaminen ja Hämeenlinnan tunnistamatta jäänyt muutoksenhaun kohde puolestaan asettavat erilaiset vaatimukset valittajan omalle yksilöinnille.[162]

Aineistosta tunnistettiin lisäksi ennakolta ilmoitetuksi tulkinnaksi nimetty menettelytapa, jossa hallinto-oikeus teki oman alustavan tulkintansa näkyväksi ja antoi valittajalle mahdollisuuden korjata sen. Tämän menettelyn merkitys ei aineiston perusteella ole sen yleisyydessä vaan siinä, että se tuo näkyväksi tulkinnan aineellisen perustan ja prosessitoimen muotoilun välisen eron.

Kolmanteen alatutkimuskysymykseen voidaan siten vastata, että tarkastelluissa menettelyketjuissa hallinto-oikeuden reagointitavat vaihtelivat jo ilmaistun tavoitteen oikeudellisesta jäsentämisestä kohdennettuihin kysymyksiin ja HOL 40 §:n mukaiseen täydentämiseen sekä viime kädessä tutkimatta jättämiseen. Aineiston tutkimuksellinen merkitys liittyy erityisesti tilanteisiin, joissa yksi oikeudellisesti selvä merkitys muuttuu useiden realististen vaihtoehtojen väliseksi valinnaksi. Tämän rajan normatiivinen arviointi ja sitä jäsentävä tutkimuksellinen malli muodostetaan seuraavassa luvussa.

[162] Pohjois-Suomen HAO 948/2022; Turun HAO 1015/2024 ja 1137/2025; Hämeenlinnan HAO 1706/2022.

6 Oikeudellinen arviointi

Oikeudellisen arvioinnin käsitteellinen ydin muodostuu kolmesta tässä tutkimuksessa käytettävästä systematisoinnista: muutoksenhaun vähimmäisytimestä, funktionaalisesta selkeydestä ja tahdonvalinnan testistä. Muutoksenhaun vähimmäisydin kuvaa valitusaikana ilmaistua kiinnekohtaa, johon oikeudellinen tulkinta voidaan ankkuroida. Funktionaalinen selkeys kuvaa tilannetta, jossa tästä kiinnekohdasta voidaan oikeudellisen terminologian epätäsmällisyydestä huolimatta johtaa yksi riittävän vahva juridinen merkitys. Tahdonvalinnan testi puolestaan jäsentää rajaa sen välillä, voiko tuomioistuin ratkaista jäljelle jäävän epäselvyyden tulkitsemalla vai edellyttääkö sen poistaminen valittajan omaa prosessuaalista valintaa.

Valittajan tahdolla ei tässä tutkimuksessa tarkoiteta hänen subjektiivista tai sisäistä tarkoitustaan, jota tuomioistuin pyrkisi psykologisesti rekonstruoimaan. Käsitteellä tarkoitetaan valituksesta ja oikeudellisesti hyväksyttävästä käsittelykontekstista objektiivisesti havaittavaa prosessuaalista tahdonilmaisua. Näin myös tahdonvalinnan testi kohdistuu asiakirjoista perusteltavasti johdettavissa olevaan oikeussuojapyyntöön eikä oletuksiin siitä, mitä valittaja tosiasiassa mielessään tarkoitti.

Normatiivisesti ratkaisevaa ei siten ole se, kuinka aktiivinen hallinto-oikeus on, vaan se, mihin tuomioistuimen aktiivisuus kohdistuu. HOL 15 § osoittaa muutoksenhakupyynnön esittämisen lähtövastuun valittajalle, kun taas HOL 35 ja 40 § mahdollistavat ja edellyttävät epäselvyyksien ja puutteiden käsittelemistä prosessinjohdollisin keinoin. HOL 41 ja 79 § puolestaan rajaavat sitä, missä määrin oikeudenkäynnin kohdetta voidaan myöhemmin muuttaa ja mihin vaatimuksiin ratkaisu voi kohdistua.[163] KHO 2020:134 ja KHO 2020:135 osoittavat tulkinnan ja täydentämisen välistä rajaa, kun taas KHO 2016:223 havainnollistaa tutkimiskelpoisuuden viimesijaista alarajaa tilanteessa, jossa asian käsittelyn kannalta välttämätön sisältö ei asianmukaisesta täydentämismahdollisuudesta huolimatta tule esitetyksi. KHO 2022:30 puolestaan tukee sisältövaatimusten kontekstuaalista arviointia.[164] Empiirisen aineiston tutkimuksellinen tehtävä on täsmentää näiden lähtökohtien väliin jäävää aluetta.

[163] HE 29/2018 vp, s. 143–144.
[164] KHO 2020:134; KHO 2020:135; KHO 2022:30; KHO 2016:223.

6.1 Aineistossa havaitut menettelytavat suhteessa hallintoprosessilain systematiikkaan

Luvuissa 3–4 muodostetun normatiivisen kehyksen perusteella valittajan vaatimusvastuu ja tuomioistuimen aktiivinen prosessinjohto eivät ole toisensa poissulkevia lähtökohtia. KHO 2020:134 ja KHO 2022:30 osoittavat, että HOL 15 §:n edellyttämä sisältö voi ilmetä valituksesta funktionaalisesti ja käsittelykonteksti huomioon ottaen.[165] Samalla HOL 41 ja 79 § asettavat rajan sille, missä määrin oikeudenkäynnin kohde voi irtautua valittajan omasta muutoksenhakutoimesta.

Aineistossa tämä työnjako konkretisoitui siinä, että hallinto-oikeus saattoi tunnistaa oikeudellisen ongelman ja tehdä sen valittajalle näkyväksi ilman, että se ratkaisi oikeussuojapyynnön sisältöä tämän puolesta. HOL 35 §:n mukainen prosessinjohto ja HOL 40 §:n täydentämismenettely mahdollistavat tällaisen aktiivisuuden: tuomioistuin yksilöi epäselvyyden tai puutteen, mutta valittajalle kuuluva oikeudenkäynnin kohdetta määrittävä valinta jää valittajalle.

Täydentäminen ei kuitenkaan mahdollista sellaisen uuden vaatimuksen vapaata muodostamista valitusajan jälkeen, joka ei enää ankkuroidu alkuperäiseen muutoksenhakuun. HOL 41 §:ssä vaatimuksia ja niiden perusteluja kohdellaan tässä suhteessa eri tavoin.[166] Tutkimatta jättäminen puolestaan muodostaa viimesijaisen seurauksen tilanteessa, jossa tutkimisen kannalta välttämätön puute jää asianmukaisen täydentämismahdollisuuden jälkeen korjaamatta.

HOL 37 §:n mukainen selvittämisvastuu voi käytännön menettelyssä limittyä vaatimuksen selventämiseen, mutta sen ensisijainen tehtävä kohdistuu ratkaisemiseksi tarvittavan aineiston riittävyyteen eikä se sellaisenaan muodosta valittajan oikeussuojapyyntöä.[167]

Aineiston perusteella oikeudellisesti kiinnostavampi erottelu ei tämän vuoksi kulje aktiivisen ja passiivisen hallinto-oikeuden välillä. Se kulkee sen välillä, selventääkö tuomioistuimen aktiivisuus valittajan jo ilmaisemaa oikeussuojapyyntöä vai korvaako se valittajalle kuuluvan valinnan. Selventävän ja korvaavan aktiivisuuden erottelua käytetään jäljempänä tahdonvalinnan testin lopputulosta kuvaavana jäsennyksenä, ei siitä erillisenä arviointimallina.

---

[165] KHO 2020:134; KHO 2022:30; Myöhänen 2023a, s. 18–27.
[166] Mäenpää 2025, s. 290–292; Myöhänen 2025, s. 124–126 ja 147–149; Koivuluoma ym. 2020, s. 150–153 ja 180–183.
[167] Mäenpää 2025, s. 319–322; Tarkka 2025, s. 92–94.

6.2 Tulkinnan ja valittajan tahdonmuodostuksen raja

Tulkinnan sallittavuutta ei voida ratkaista vain valituskirjelmän terminologisen täsmällisyyden perusteella. KHO 2020:134 ja KHO 2022:30 edellyttävät asian laadun ja aikaisemman käsittelyn huomioon ottamista. Niiden perusteella oikeussuojapyyntö voi olla tunnistettavissa, vaikka valittaja ei ole ilmaissut sitä valmiina prosessioikeudellisena vaatimuksena. Joustavuudella on kuitenkin eri tehtäviä: ensimmäisessä ratkaisussa lisäyksilöinti ei ollut tutkimisen edellytys, kun taas jälkimmäisessä myös vireilletulon, myöhemmän täydentämisen ja tuomioistuimen antaman ohjauksen suhde oli ratkaiseva. Yhteistä on jo tehdyn muutoksenhakutoimen merkityksen arviointi.[168]

Tätä sallivaa lähtökohtaa on luettava yhdessä oikeudenkäynnin rajoja koskevan sääntelyn kanssa. HOL 41 § menettäisi osan merkityksestään, jos tulkinnaksi voitaisiin nimetä mikä tahansa valitusajan jälkeen muodostettu uusi oikeussuojapyyntö. Vastaavasti HOL 79 §:n vaatimus ratkaista esitetyt vaatimukset ei oikeuta päättämään valittajan puolesta, kuinka laajasti päätös tulee kumota. OKV/2550/70/2023 tekee jälkimmäisen riskin konkreettiseksi. Vaikka ratkaisussa vaatimus oli selvä, sen osoittama ratkaisuvaltaraja koskee myös sitä lopputulosta, johon epäselvän vaatimuksen tulkinnalla päädytään.[169]

Myös valituslaji voi estää päätelmän, joka olisi pelkän joustavan sisältöarvioinnin perusteella mahdollinen. KHO 2014:12 rajoittaa kunnallisvalituksen tutkimista perusteella, jota ei ollut esitetty ajoissa. Se ei silti edellytä valittajalta oikean oikeusnormin nimeämistä, kuten KHO 2024:5:n vastapari osoittaa. Näiden ratkaisujen yhteisvaikutuksesta on erotettava kaksi toimintoa: jo esitetyn tosiasiallisen perusteen oikeudellinen luonnehdinta ja puuttuvan perusteen lisääminen. Sama erottelutarve koskee tässä tutkielmassa vaatimuksia, mutta vaatimusten raja rakennetaan HOL 15, 41 ja 79 §:stä eikä kunnallisvalituksen erityissäännöksen yleistämisestä.[170]

Vastaväitteen muodostaa se, että tiukka pitäytyminen valittajan omaan ilmaisuun voi jättää oikeussuojan riippumaan tämän prosessitaidosta. KHO:n sallivaa linjaa ei siksi voida syrjäyttää vetoamalla yksin valittajan vaatimusvastuuseen. Toisaalta Pikkujämsän KHO 2020:134:ään kohdistama kritiikki osoittaa, ettei aikaisemmasta hallintoasiasta voida huomaamatta tehdä koko tuomioistuinprosessin kohdetta. Ratkaisevaksi nousee siten se, miten epäselvyys

[168] KHO 2020:134; KHO 2022:30; Myöhänen 2022, s. 134–135; Mäenpää 2025, s. 272–273 ja 291–292.
[169] HE 29/2018 vp, s. 84, 106 ja 143–144; OKV/2550/70/2023.
[170] HE 29/2018 vp, s. 106 ja 143–144; vrt. KHO 2014:12; KHO 2024:5.

poistetaan: tulkitaanko valittajan jo tekemää prosessitointa vai tarvitaanko valittajan oma täsmennys?[171]

Rihdon vaatimus ratkaistavien vaatimusten selkeydestä ennen yksityiskohtaista selvittämistä tarjoaa tähän välittävän lähtökohdan. Selkeys voidaan hankkia kysymällä, eikä kaikkea epäselvyyttä tarvitse ratkaista tuomioistuimen tulkinnalla. Vertailevasti KKO 2010:40 vahvistaa tämän ajatuksen: rikosprosessin muutoksenhakuvaiheessa tuomioistuin ei saanut olettaa käräjäoikeudessa esitetyn toissijaisen menettämisvaatimuksen pysyneen voimassa, vaan sen tuli selvittää syyttäjän kanta ja varata vastaajalle mahdollisuus lausua siitä. Vertailun kohde on epäselvän prosessuaalisen tahdon selvittäminen, ei rikosprosessin sääntöjen siirtäminen hallintoprosessiin.[172]

Kyselyvelvollisuutta ei kuitenkaan pidä muuttaa velvollisuudeksi rakentaa osapuolen asiaa. KKO 2022:14:n kohdissa 14–18 kysymisen tarve sidottiin oikeudenkäyntiaineistosta ilmenevään aiheeseen, ja käsillä olleessa asiassa velvollisuutta nostaa vanhentumista esiin ei ollut. Verrattuna KKO 2010:40:een olennainen ero on valmiiksi esitetyn mutta voimassaololtaan epäselvän prosessitoimen ja aiemmin esittämättömän väitteen välillä. Hallintoprosessiin sovitettuna kysymisen tulee kohdistua tunnistettuun epäselvyyteen. Neutraali täsmennyspyyntö säilyttää valinnan valittajalla; uuden edullisen vaatimuksen ehdottaminen voi jo ohjata tämän tahdonmuodostusta.[173]

Näistä lähteistä muodostetaan tutkielman oma arviointitapa. Muutoksenhaun vähimmäisydin tarkoittaa valittajan määräajassa tekemään prosessitoimeen palautuvaa, objektiivisesti tunnistettavaa yhteyttä päätökseen ja muutoksenhakutarkoitukseen. Sen avulla kysytään, onko tulkinnalle ylipäänsä olemassa perusta. Käsite ei ilmaise HOL 15 §:ää lievempää sisältöstandardia, eikä vähimmäisytimen tunnistaminen yksin tarkoita, että kaikki valituksen tutkimisen edellytykset täyttyvät.[174]

Funktionaalisesta selkeydestä puhutaan, kun asiakirjat ja oikeudellisesti hyväksyttävä käsittelykonteksti tukevat yhtä selvästi muita vahvempaa oikeudellista merkitystä. Pelkkä toisen merkityksen kuviteltavuus ei tällöin estä tulkintaa. Tahdonvalinnan testi pysäyttää pääasiavaatimuksen tulkinnan, jos kokonaisarvio ei tuota yhtä selvästi vahvempaa merkitystä,

---

[171] KHO 2020:134; KHO 2022:30; vrt. Pikkujämsä 2021, s. 545–547; Myöhänen 2022, s. 134–135.

[172] Rihto 1998, s. 477; HE 29/2018 vp, s. 102–106; vertailevasti KKO 2010:40.
[173] HE 29/2018 vp, s. 102–106 ja 143–144; vertailevasti KKO 2010:40 ja KKO 2022:14; vrt. OKV/2549/70/2023, s. 3–4; Rihto 1998, s. 477.
[174] HE 29/2018 vp, s. 84 ja 105–106; KHO 2020:134; KHO 2022:30; Myöhänen 2022, s. 134–135.

jäljelle jää vähintään kaksi asiakirjoihin palautuvaa realistista vaihtoehtoa ja niiden välinen valinta vaikuttaisi muutoksenhaun kohteeseen, vaatimuksen laajuuteen tai tavoiteltuun oikeusseuraamukseen. Täsmällistä tasavahvuutta ei edellytetä. Testi on näistä oikeudellisista lähtökohdista muodostettu tutkielman systematisointi, ei lähteissä sellaisenaan ilmaistu sääntö.[175]

Tulkintavaihtoehdon vahvuutta arvioidaan kirjelmän sanamuodon, yksilöidyn päätöksen tai sen osan, käytännöllisen tavoitteen, perustelujen ja aikaisemman hyväksyttävän käsittelykontekstin perusteella. Nimenomaista rajausta ei syrjäytetä pelkän yleisen tyytymättömyyden vuoksi. Jos ilmaisu on avoin, usean samaan suuntaan osoittavan asiakirjahavainnon yhdistelmä voi tukea yhtä merkitystä. Vaihtoehtoisen tulkinnan vaikutus oikeudenkäynnin kohteeseen tai oikeussuojan laajuuteen ratkaisee puolestaan, onko jäljelle jäävä epäselvyys oikeudellisesti olennainen. Arvioinnissa on perusteltava sekä valitun merkityksen tuki että se, miksi kilpaileva merkitys voidaan sivuuttaa.[176]

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden asia 948/2022 osoittaa, miksi ennen testiä on tunnistettava pyynnön oikeudellinen luonne. Valittajat vahvistivat tarkoittaneensa sekä täytäntöönpanokieltoa että aloittamisoikeuden riitauttamista.[177] Mahdollisuudet olivat rinnakkaisia, ja niiden käsittelyssä oli otettava huomioon HOL 123 § sekä maankäyttö- ja rakennuslain 144 §. Täytäntöönpanomääräys ei sinänsä edellytä valittajan vaatimusta. Kysymisen hyödyllisyydestä ei siksi seuraa, että tuomioistuin olisi ollut vailla toimivaltaa antaa väliaikaista suojaa ennen vastausta. Tahdonvalinnan testi rajoittaa tässä pääasiavaatimuksen muodostamista valittajan puolesta, ei laissa erikseen säädettyä väliaikaista toimivaltaa.[178]

6.3 Maallikkoasema, oikeusturva ja tuomioistuimen puolueettomuus

Maallikkoasema voi lisätä ymmärrettävän prosessinjohdon tarvetta, mutta se ei muodosta erillistä valituksen sisältöstandardia. Arvioinnissa on erotettava valittajan kyky ilmaista tarkoituksensa oikeudellisella kielellä ja se, onko tarkoitus asiakirjoista tunnistettavissa. HE 29/2018 vp korostaa asianosaisten tosiasiallisten selvitysmahdollisuuksien huomioon

[175] HE 29/2018 vp, s. 84, 102–106 ja 143–144; KHO 2020:134; KHO 2022:30; vrt. KHO 2014:12; vertailevasti KKO 2010:40 ja KKO 2022:14; OKV/2550/70/2023; Rihto 1998, s. 477.
[176] HE 29/2018 vp, s. 84, 102–106 ja 143–144; KHO 2020:134; KHO 2022:30; Rihto 1998, s. 477.
[177] Pohjois-Suomen HAO:n asia 948/03.04.04.04.16/2022.
[178] Mäenpää 2025, s. 314–315.

ottamista. KHO 2022:30 puolestaan osoittaa, ettei sisältövaatimusten joustavuus koske vain ilman avustajaa toimivia henkilöitä. [179]

Tutkimusaineistosta ei kuitenkaan voida päätellä, että yksittäinen prosessitoimi olisi tehty nimenomaan valittajan maallikkoaseman vuoksi. Maallikkoaseman merkitys on tässä ensisijaisesti normatiivinen ja tulkintakontekstia määrittävä. Aineiston avulla koetellaan menettelytapojen oikeudellista jäsentämistä, ei osoiteta maallikkoaseman ja tietyn prosessitoimen välistä syy-yhteyttä.

Selventävä aktiivisuus voi parantaa sekä osallistumista että puolueettomuutta. Siitari-Vanne arvostelee menettelyä, jossa osapuolet jätetään kommunikoimaan keskenään ilman riidanalaisten kysymysten täsmentämistä. Tarkan informatiivinen prosessinjohto ja Saukon kontradiktorisuuden tarkastelu korostavat vastaavasti mahdollisuutta ymmärtää käsittelyn kohde ja lausua ratkaisuun vaikuttavista seikoista. Tulkinnan näkyväksi tekeminen palvelee siten myös muita osapuolia, joiden on voitava vastata valittajan vaatimuksiin.[180]

KKO 2010:40:n ja KKO 2022:14:n vertailu täsmentää, miksi kysyminen voi suojata asianosaisen määräämisvaltaa: tuomioistuin varmistaa epäselvän prosessitoimen sisällön eikä korvaa sitä omalla oletuksellaan. Samalla jälkimmäinen ratkaisu torjuu ajatuksen yleisestä velvollisuudesta nostaa esiin uusia, osapuolelle hyödyllisiä väitteitä. OKV/2549/70/2023 täydentää tätä toisesta suunnasta. Siinä ongelmaksi muodostui viranomaisen toistuva ohjaaminen itseoikaisuun, ei aktiivinen selvittäminen sinänsä. Tutkielman päätelmänä on, että maallikolle annettavan tuen tulee tehdä hänen oma valintansa mahdolliseksi. Tuki muuttuu ongelmalliseksi, kun kysymys sisältää samalla suosituksen vaatimuksen tai muun prosessitoimen sisällöstä.[181]

6.4 Virallisperiaatteen merkitys uudelleenarvioituna

Tutkielman johtopäätöstä virallisperiaatteen merkityksestä on koeteltava sitä puoltavien lähteiden lisäksi myös laajempaa aktiivisuutta korostavilla lähteillä. HOL 37 § ja KHO 2023:27 osoittavat, ettei hallintotuomioistuin saa tyytyä epäluotettavaan tai puutteelliseen tosiseikkapohjaan. Säännöksen esityöt eivät myöskään erottele prosessinjohtoa ja selvittämistä

[179] HE 29/2018 vp, s. 103–106; KHO 2022:30.
[180] Siitari-Vanne 2005, s. 442; Saukko 2020, s. 325; Tarkka 2025, s. 93–94; HE 29/2018 vp, s. 102–104; KHO 2022:30.
[181] HE 29/2018 vp, s. 102–106; vertailevasti KKO 2010:40 ja KKO 2022:14; vrt. OKV/2549/70/2023; Tarkka 2025, s. 93–94.

toisistaan jyrkästi, vaan liittävät kyselyvelvollisuuden huolehtimisvelvollisuuteen. Tämän vuoksi väite HOL 37 §:n täydellisestä merkityksettömyydestä epäselvän prosessitoimen käsittelyssä olisi liian vahva.[182]

Kirjallisuus antaa tälle vastaväitteelle sisältöä. Rihto sisällyttää aineelliseen prosessinjohtoon sekä asian tarkentamisen että selvityksen hankkimisen. Siitari-Vanne kuvaa virallisperiaatetta hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön väliseksi menettelylliseksi siteeksi. Tarukannel ja Tolvanen lukevat selvittämistä ja ratkaisemista koskevaa sääntelyä yhdessä. He myös arvostelevat perusteluja, joista ei käy ilmi, kenen olisi pitänyt selvittää mitä asian jäädessä epäselväksi. Tämä kritiikki koskee selvitysvastuun ja prosessinjohdon näkyvyyttä. Vanhemmassa doktriinissa tehtävät muodostavat näin osin laajan käsitteellisen kokonaisuuden, jota ei voida sivuuttaa pelkillä käsitteiden nimillä. Myös Mäenpää puoltaa nykyistä lakia tarkastellessaan vaatimussidonnaisuuden joustavaa soveltamista ja eräissä tilanteissa ratkaisua ilman nimenomaista vaatimusta. Tämä näkemys haastaa vaatimussidonnaisuuden kuvaamisen poikkeuksettomaksi rajaksi.[183]

Myös lainvalmistelussa esiintyi erilaisia painotuksia. Lausuntotiivistelmässä Kilpailu- ja kuluttajavirasto piti tärkeänä tuomioistuimen ja osapuolten tehtävien selkeää tunnistamista lain tasolla, kun taas markkinaoikeus vastusti virallisperiaatetta koskevista lähtökohdista luopumista prosessuaalisessa yleislaissa. Kyse on yksilöityjen lausunnonantajien kannoista, ei lausuntotiivistelmän välittämästä yhtenäisestä lainsäätäjän tarkoituksesta. Kannanotot havainnollistavat kuitenkin, miksi sääntelyn tarkentumista ei pidä kuvata virallisperiaatteen yksiselitteiseksi väistymiseksi.[184]

Laaja käsitteistö ei toisaalta ole tarkoittanut rajatonta vaatimuksenmuodostusvaltaa. Jo HLL:n esitöissä selvittäminen sidottiin tutkimisvallan ja oikeuskeinon rajoihin. Aer rajaa sen käsiteltävänä olevaan asiaan, ja Siitari-Vanne ottaa huomioon sekä valitusperusteet että valituslajin. Myös Rihdon vaatimus ratkaistavien vaatimusten selkeydestä edellyttää, että

[182] Tarkka 2015, s. 528–530; Tarkka 2025, s. 93; HE 29/2018 vp, s. 102–104; vrt. KHO 2023:27.
[183] Vrt. Rihto 1998, s. 476–477; Eija Siitari-Vanne, Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeusturvan kehittämisestä. Lakimies 7–8/2000, s. 1214; Veijo Tarukannel – Matti Tolvanen, Asian selvittäminen ja todistelu riita-asioissa ja hallintolainkäytössä – mikä yhdistää ja mikä erottaa? Lakimies 6/2010, s. 946–947; Vrt. Mäenpää 2025, s. 475.
[184] Arja Manner – Eeva Attila – Anu Koivuluoma – Marita Iikkanen, Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön julkaisu 48/2017, Mietintöjä ja lausuntoja. Oikeusministeriö, Helsinki 2017, s. 73–74.

selvittämisellä on tunnistettava kohde. Vanhempi kirjallisuus ei siten muodosta yhtä rajattoman virallisperiaatteen oppia, jonka nykyinen sääntely olisi kokonaan kumonnut.[185]

Nykyinen HOL tekee prosessinjohdon, selvittämisen ja täydentämisen erottelun säädännäisesti näkyväksi, mutta tehtävien käytännön limittyminen säilyy. Tutkielman tulos on tämän vuoksi muotoiltava rajatusti. HOL 37 § voi yhdessä HOL 35 ja 40 §:n kanssa perustella aktiivisuutta myös oikeudenkäynnin kohdetta selvennettäessä. Se ei kuitenkaan yksin oikeuta muodostamaan tai laajentamaan valitusvaatimusta HOL 15, 41 ja 79 §:stä riippumatta. Ero koskee toiminnan oikeudellista tehtävää ja rajoja, ei väistämättä sen ajallista sijoittumista. KHO 2023:27 vahvistaa vastuuta jo esitetyn vaatimuksen ratkaisemiseksi tarvittavista tiedoista; se ei ratkaise, millä edellytyksillä valittajan puolesta saataisiin valita uusi oikeussuojapyyntö. Tämä täsmennys säilyttää tutkielman ydintuloksen mutta luopuu liian ehdottomasta säännösten erillisyydestä.[186]

6.5 Ennakolta ilmoitettu tulkinta oikeudellisena rajatapauksena

Pohjois-Suomen HAO:n asia 1701/2025 muodostaa aineiston selkeimmän rajatapauksen sen vuoksi, että hallinto-oikeus ei ainoastaan pyytänyt valittajia täsmentämään vaatimustaan vaan ilmoitti samalla, miten se tulkitsisi vaatimuksen, jos täydennystä ei annettaisi. Valittajat olivat vaatineet osayleiskaavan hyväksymispäätöksen kumoamista siltä osin kuin kaava mahdollisti tuulivoimaloiden rakentamisen ”Iso-Kähtävänjärven läheisyyteen” ja täsmentäneet sulkeissa ”erityisesti voimalat 1 ja 2”. Hallinto-oikeus pyysi selvittämään, mitä Iso-Kähtävänjärven läheisyydellä tarkoitettiin, ja ilmoitti, että ilman täydennystä vaatimuksen tulkittaisiin koskevan tuulivoimaloiden alueita Y1 ja Y2.[187]

Menettelyllisesti toimintatapa on läpinäkyvä. Valittajat saivat tietää ennen asian ratkaisemista, millaisen merkityksen hallinto-oikeus oli valmis antamaan heidän vaatimukselleen, ja heille annettiin mahdollisuus korjata tulkinta. Tämä vähentää riskiä siitä, että oikeudenkäynnin kohde määräytyisi vasta lopullisessa ratkaisussa tavalla, jota valittaja ei ole voinut ennakoida.

Menettelyllinen läpinäkyvyys ja tulkinnan aineellinen hyväksyttävyys ovat kuitenkin eri kysymyksiä. Tässä tapauksessa jälkimmäistä ei voida pitää täysin ongelmattomana. Ilmaisu

---

[185] HE 217/1995 vp, s. 58–59 ja 78–79; Aer 2009, s. 762–763; Siitari-Vanne 1998, s. 487–488; Rihto 1998, s. 477.
[186] HE 29/2018 vp, s. 102–106 ja 143–144; KHO 2023:27; Tarkka 2025, s. 92–94; vrt. Tarukannel–Tolvanen 2010, s. 945–947.
[187] Pohjois-Suomen HAO, dnro 1701/03.04.04.04.16/2025.

”erityisesti voimalat 1 ja 2” ei sanamuotonsa perusteella välttämättä merkitse, että muutoksenhaku olisi tarkoitettu vain voimaloiden Y1 ja Y2 alueisiin. Sana ”erityisesti” voi yhtä hyvin viitata siihen, että kyseiset voimalat ovat laajemman, Iso-Kähtävänjärven läheisyyttä koskevan vaatimuksen erityisiä painopisteitä.

Tämän vuoksi aineistosta voidaan tunnistaa vähintään kaksi realistista tulkintaa. Ensimmäisessä ”Iso-Kähtävänjärven läheisyys” yksilöityy sulkeissa nimenomaisesti Y1- ja Y2-alueisiin. Toisessa Y1 ja Y2 ovat erityisen merkittäviä osia laajemmasta järven läheisyyteen kohdistuvasta muutoksenhausta. Asiakirjojen perusteella ei voida varmuudella ratkaista, kumpaa valittajat olivat tarkoittaneet. Juuri tämä tekee tapauksesta tahdonvalinnan testin kannalta kiinnostavan: hallinto-oikeuden Y1/Y2-tulkinta oli mahdollinen ja valittajien omasta tekstistä johdettavissa, mutta sitä ei ole perusteltua pitää sanamuodon perusteella yksiselitteisesti ainoana eikä aineiston perusteella välttämättä selvästi vahvimpana vaihtoehtona.

Ennakolta ilmoitettuun tulkintaan sisältyi tämän vuoksi myös alkuperäistä oikeussuojapyyntöä kaventavan vaikutuksen riski. Jos ”erityisesti” tarkoitti kahden voimalan korostamista laajemmassa joukossa, oletustulkinta olisi muuttanut laajemman alueellisen kumoamisvaatimuksen kahteen kaavan osa-alueeseen rajoittuvaksi vaatimukseksi. Tällainen muutos ei olisi enää pelkkää oikeudellisen terminologian täsmentämistä, vaan se vaikuttaisi suoraan oikeudenkäynnin laajuuteen.

Tässä tulee näkyväksi ennakolta ilmoitetun tulkinnan kaksijakoisuus. Menettelyn vahvuutena on se, että tuomioistuimen tulkintatoimi tuodaan asianosaisen kontrolloitavaksi. Sen heikkoutena on, että jo yhden vaihtoehdon nimeäminen oletustulkinnaksi voi vaikuttaa maallikon myöhempään tahdonilmaisuun. Muodollinen mahdollisuus korjata tuomioistuimen käsitys ei välttämättä täysin poista tätä ohjausvaikutusta. Maallikkovalittaja voi ymmärtää tuomioistuimen ilmoittaman vaihtoehdon oikeudellisesti ensisijaiseksi tavaksi rajata muutoksenhaku ja mukauttaa oman vastauksensa siihen, vaikka hänen alkuperäinen tarkoituksensa olisi ollut laajempi.

Kunnallisvalituksen erityispiirteet lisäävät tilanteessa täsmällisyyden tarvetta, mutta tässä yhteydessä vaatimukset ja valitusperusteet on erotettava toisistaan. Kuntalain 135 §:n 3 momentin mukainen nimenomainen määräaikaisuus koskee valitusperusteita. Se ei sellaisenaan ratkaise sitä, missä määrin valitusvaatimusta voidaan myöhemmin täsmentää tai muuttaa. Uusien vaatimusten arvioinnissa on erikseen otettava huomioon HOL 41 § ja muu

soveltuva prosessisääntely.[188] Asiassa 1701/2025 epäselvyyden ydin koski nimenomaan kumoamisvaatimuksen alueellista laajuutta, joten valitusperusteiden prekluusiota ei tule käyttää vaatimuksen laajuuden itsenäisenä oikeudellisena perusteena.

Tutkielman mallin perusteella avoin täsmennyspyyntö on tässä aineistossa vahvemmin perusteltu menettely kuin vaatimuksen rajaaminen oletusarvoisesti Y1- ja Y2-alueisiin. Yksinomaan näihin alueisiin kohdistuva tulkinta ei saa sanamuodosta sellaista tukea, että laajempi vaihtoehto voitaisiin perustellusti sivuuttaa. Jos muu asiakirja-aineisto olisi osoittanut Y1/Y2-tulkinnan selvästi vahvemmaksi, sen ilmoittaminen ennakolta olisi voinut olla perusteltua. Nyt käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella valittajalta olisi kuitenkin tullut selvittää, oliko maininta kahdesta voimalasta tyhjentävä vai esimerkinomainen.

Valittajat peruuttivat valituksensa täydennyspyynnön jälkeen, ja asian käsittely raukesi 12.12.2025. Ilmoitettua tulkintaa ei siten sovellettu pääasian ratkaisussa.[189] Tämä rajoittaa havaintoja menettelyn seurauksista ja estää esittämästä tapausta oikeuskäytännössä hyväksyttynä tulkintalinjana. Se ei kuitenkaan estä arvioimasta täydennyspyynnön sisältöä lainopillisesti edellä esitetyillä perusteilla.

Tapaus osoittaa eron tulkinnan kontrolloitavuuden ja sen sisällöllisen perusteltavuuden välillä. KKO 2010:40 ja KKO 2022:14 antavat vertailevaa tukea epäselvän tahdon selvittämiselle ja aiemmin esittämättömien kannanottojen esiin nostamisen rajoille.[190] Hallintoprosessin omassa sääntely-ympäristössä ratkaisevaa on, perustuuko oletustulkinta jo ilmaistuun tavoitteeseen ja säilyttääkö kysymys aidon mahdollisuuden täsmentää vaatimuksen laajuus. Pelkkä vastaamatta jättäminen ei tee heikosti perustellusta oletuksesta valittajan omaa rajausta.

6.6 Synteesi: tahdonvalinnan testistä prosessuaaliseen reagointiin

Tutkielman kolmivaiheista arviointimallia edeltää pyynnön oikeudellisen luonteen tarkistus. Pääasiavaatimuksen tulkinnassa tunnistetaan ensin määräajassa tehdyn prosessitoimen yhteys päätökseen ja muutoksenhakutarkoitukseen. Sen jälkeen arvioidaan, tukeeko aineisto yhtä selvästi muita vahvempaa oikeudellista merkitystä. Vähimmäisydin antaa perustan tulkinnalle, mutta ei yksin täytä kaikkia valituksen tutkimisedellytyksiä.[191]

---

[188] Myöhänen 2022, s. 150–158.
[189] Pohjois-Suomen HAO, dnro 1701/03.04.04.04.16/2025.
[190] HE 29/2018 vp, s. 102–106 ja 143–144; vertailevasti KKO 2010:40 ja KKO 2022:14; Pohjois-Suomen HAO, dnro 1701/03.04.04.04.16/2025.
[191] HE 29/2018 vp, s. 84 ja 105–106; KHO 2020:134; KHO 2022:30.

Jos yhtä selvästi vahvempaa merkitystä ei voida perustella ja jäljelle jää vähintään kaksi realistista vaihtoehtoa, joiden valinta muuttaisi muutoksenhaun kohdetta, laajuutta tai oikeusseuraamusta, tahdonvalinnan testi ohjaa pyytämään valittajan täsmennystä. Korjattavissa oleva tutkimisedellytyksiä koskeva puute käsitellään HOL 40 §:n mukaisesti. Asian ratkaisemiseksi tarvittavan selvityksen riittävyyttä arvioidaan samalla HOL 37 §:n perusteella.[192] Pysäytyssääntö ei edellytä vaihtoehtojen täsmällistä tasavahvuutta eikä rajoita HOL 123 §:ään perustuvaa väliaikaista toimivaltaa.

Kuva 2. Kolmivaiheinen arviointimalli epäselvän valitusvaatimuksen tulkintaan



Kuva 2 kokoaa luvun 6.2 arviointiperusteet. Se esittää tutkielmassa muodostetun systematisoinnin, jonka soveltamisessa on otettava huomioon pyynnön oikeudellinen luonne ja mahdollinen erityissääntely.

[192] HE 29/2018 vp, s. 102–106 ja 143–144; KHO 2020:135; vertailevasti KKO 2010:40 ja KKO 2022:14; Rihto 1998, s. 477; Tarkka 2025, s. 93–94.

6.7 Arviointimallin koettelu analyysitapauksissa

Arviointimallia koetellaan vertaamalla sen tuottamaa tulkintaa kunkin tapauksen vahvimpaan vaihtoehtoiseen selitykseen. Taulukko 3 kokoaa vaatimuskohtaiset arviot. Se ei luokittele kaikkia saman menettelyketjun pyyntöjä yhdenmukaisiksi eikä osoita menettelytapojen yleisyyttä. Keskeistä on, muuttuuko oikeudellinen arvio, kun huomioon otetaan kilpaileva tulkinta tai pyynnön erityinen toimivaltaperusta.

Taulukko 3. Arviointimallin koettelu analyysitapauksissa

Tapaus	Vähimmäisydin	Funktionaalinen selkeys	Tahdonvalinta	Normatiivinen merkitys
Helsingin HAO 3624/2023	Tunnistettavissa	Käytännöllinen tavoite pääosin tunnistettavissa oikeudellisen terminologian puutteista huolimatta	Ei aineiston perusteella tasavahvoja oikeussuojavaihtoehtoja	Havainnollistaa juridisen muodon täsmentämistä ilman uuden tavoitteen muodostamista
Pohjois-Suomen HAO 948/2022	Tunnistettavissa	Ei yksiselitteisesti	Täytäntöönpanokielto ja aloittamisoikeutta koskeva muutoksenhaku olivat oikeudellisesti eri vaihtoehtoja	Vahvin esimerkki tahdonvalinnan jättämisestä valittajalle
Pohjois-Suomen HAO 1701/2025	Tunnistettavissa	Vaatimuksen ydin selvä, laajuus epäselvä	Kysymys koski erityisesti vaatimuksen alueellista laajuutta	Mallia haastava rajatapaus: ennakolta ilmoitettu tulkinta parantaa kontrolloitavuutta mutta ei ratkaise

				tulkinnan aineellista sallittavuutta
Turun HAO 1015/2024 + 1137/2025	Ensimmäinen asia tunnistettavissa; myöhemmän kirjelmän muutoksenhakuluonne epäselvä	Ei uuden päätöksen osalta	Ratkaisevaa oli, oliko kirjelmä tarkoitettu uudeksi valitukseksi	Tuomioistuin ei voinut muodostaa uutta muutoksenhaun kohdetta pelkän tyytymättömyyden perusteella
Pohjois-Suomen HAO 145/2023	Osittain tunnistettavissa	Tutkittava ydin erotettavissa laajemmasta tyytymättömyydestä vain täsmennyksen kautta	Toimivallan ulkopuolisia tavoitteita ei voida muuttaa valitusvaatimuksiksi tulkinnalla	Havainnollistaa tulkinnan ja toimivallan eroa
Hämeenlinnan HAO 1706/2022	Ei riittävästi tunnistettavissa	Ei	Valittajalta puuttui välttämätön oma yksilöinti	HOL 40 §:n täydentäminen ja viime kädessä tutkimatta jättäminen
Turun HAO 1086/2024	Tunnistettavissa	Käytännöllinen tavoite tunnistettavissa, mutta vaaditun muutoksen	Ei aineiston perusteella tasavahvoja muutoksenhakuvaihtoehtoja; täydennyksen jälkeen päätöksen	Havainnollistaa juridista jäsentämistä ja rajoittavaa prosessinjohtoa

		oikeudellinen muoto ja osa rakennusvalvonta an kohdistuneista pyynnöistä epäselviä	kumoamisvaatimus ja valvontatoimiin ryhtymistä koskeva vaatimus olivat jäsennettävissä	ilman uuden oikeussuojatav oitteen tai tahdonvalinnan muodostamista

Helsingin asiassa 3624/2023 vahvin tuki funktionaaliselle selkeydelle on alkuperäisessä rakennusten sijoittamista koskevassa vaatimuksessa. Tätä päätelmää vastaan puhuu kuitenkin se, että täydennyksessä riitautettiin myös erillisellä päätöksellä myönnetty aloittamisoikeus.[193] Sijoittamisvaatimus täsmentyi aikaisemman tavoitteen piirissä, kun taas aloittamisoikeutta koskevan pyynnön käsiteltävyyttä selittää maankäyttö- ja rakennuslain 144 §:n 3 momentti: pääasiasta valittanut saattoi riitauttaa erikseen myönnetyn oikeuden ilman erillistä valitusta. Tästä ei seuraa, että pyyntö olisi ollut jo alkuperäisessä valituksessa tai että kaikki myöhemmät vaatimukset olisivat sallittuja. Tapauksen näyttöarvo mallille rajoittuu siksi sijoittamisvaatimuksen jäsentämiseen.[194]

Turun asiassa 1086/2024 epäselvyys koski vaaditun muutoksen oikeudellista muotoa ja rakennusvalvontaan kohdistuneiden pyyntöjen luonnetta.[195] Vastaväitteenä voidaan kysyä, muodostiko hallinto-oikeus itse uuden toimenpidevaatimuksen. Mallin mukaan ratkaisevaa on, palautuuko ratkaisussa esitetty vaatimus alkuperäisessä valituksessa ilmaistuun käytännölliseen tavoitteeseen ja valittajan täydennykseen. Kanteluluonteisten väitteiden erottaminen ei itsessään osoita uuden vaatimuksen muodostamista. Tämä tapaus tukee siten juridisen jäsentämisen mahdollisuutta, mutta ei oikeuta päättelemään jokaisesta täydennyksen jälkeisestä vaatimuksesta, että se olisi ollut alusta asti selvä.

Pohjois-Suomen asiassa 948/2022 kysyminen voidaan ensin nähdä valittajalle kuuluvan valinnan säilyttämisenä. Tätä selitystä rajoittaa kuitenkin tuomioistuimen itsenäinen toimivalta antaa täytäntöönpanomääräys. Alkuperäinen pyyntö viittasi nimenomaisesti HOL 123 §:ään, ja

[193] Helsingin HAO, dnro 3624/03.04.04.04.16/2023, valitus 20.7.2023, valituksen täydennyspyyntö 25.7.2023 ja täydennys 6.8.2023.
[194] HE 112/2004 vp, s. 31–32; Helsingin HAO 18.12.2023 nro 7365/2023.
[195] Turun HAO, dnro 1086/03.04.04.04.16/2024, täydennyspyyntö 7.8.2024 ja päätös 12.8.2025 nro 1436/2025.

valittajat vahvistivat tarkoittaneensa sekä kieltoa että aloittamisoikeuden riitauttamista.[196] Menettely osoittaa tarkoituksen varmistamista, mutta ei sitä, että kaikki oikeussuojan antaminen olisi ollut riippuvaista uudesta tahdonilmaisusta. Tapaus täsmentää mallia vaatimalla pääasiavaatimuksen ja väliaikaisen suojan erottamista.[197]

Turun asioissa 1015/2024 ja 1137/2025 myöhempi kirjelmä saattoi puolestaan olla joko vireillä olevaan asiaan annettu lausuma tai uuteen muutoslupapäätökseen kohdistuva valitus. Hallinto-oikeus selvitti tämän valittajilta.[198] Pelkkä uuden päätöksen arvosteleminen olisi voitu lukea myös aikaisemman valituksen perusteluksi. Kun tulkinta vaikutti siihen, tuliko uusi hallintopäätös muutoksenhaun kohteeksi, valitusluonnetta ei ollut perusteltua päätellä yksin tyytymättömyydestä. Näiden vaihtoehtojen erottaminen antaa aineistossa täytäntöönpanotapausta suoremman tuen tahdonvalinnan testille.

Pohjois-Suomen asiassa 1701/2025 suppean Y1/Y2-tulkinnan vastavaihtoehto saa tukea sanasta ”erityisesti”, joka voi ilmaista laajemman vaatimuksen painopisteitä.[199] Kuten luvussa 6.5 perustellaan, aineisto ei tue suppeaa tulkintaa niin selvästi, että laajempi vaihtoehto voitaisiin sivuuttaa. Malli puoltaa siksi avointa laajuuden täsmennystä. Valituksen peruuttaminen rajoittaa tietoa menettelyn lopullisista seurauksista, mutta ei poista tätä asiakirjoihin perustuvaa oikeudellista arviota.

Pohjois-Suomen asia 145/2023 ja Hämeenlinnan asia 1706/2022 koettelevat mallin alarajaa. Ensimmäisessä tutkittava vaatimus oli erotettava laajemmasta tyytymättömyydestä.[200] Laajaa oikeussuojamyönteistä tulkintaa puoltaisi pyrkimys välttää muodollinen tutkimatta jättäminen. Se ei kuitenkaan yksin osoita, minkä päätöksen valittaja haluaa tutkittavaksi, eikä muuta toimivallan ulkopuolisia kantelu- tai korvauspyyntöjä valitusvaatimuksiksi. Malli edellyttää siksi ensin yksilöityä mahdollisuutta korjata puute ja sen jälkeen puutteen oikeudellisen merkityksen arviointia.[201]

---

[196] Pohjois-Suomen HAO, dnro 948/03.04.04.04.16/2022: täydennyspyyntö 20.7.2022 ja vastaus 25.7.2022.
[197] Mäenpää 2025, s. 314–315.
[198] Turun HAO, dnrot 1015/03.04.04.04.16/2024 ja 1137/03.04.04.04.16/2025, täydennyspyyntö 9.6.2025; Turun HAO 2.12.2025 nro 2398/2025.
[199] Pohjois-Suomen HAO, dnro 1701/03.04.04.04.16/2025, täydennyspyyntö 26.11.2025 ja valituksen peruutus 8.12.2025.
[200] Pohjois-Suomen HAO, dnro 145/03.04.04.04.16/2023, valitus, täydennyspyyntö, täydennys ja päätös.
[201] Hämeenlinnan HAO 31.10.2022 nro H2142/2022, dnro 1706/03.04.04.04.16/2022.

Koettelun perusteella mallin käyttökelpoisuus riippuu sekä tulkinnan asiakirjatuesta että oikeussuojakeinon luonteesta. KHO 2020:134 tukee vaatimuksen kontekstuaalista arviointia, mutta tästä ei seuraa valtuutusta muodostaa uusia tavoitteita.[202] Sisältövaatimusten joustavuus ja valittajan yksilöintivastuu on pidettävä samassa arvioinnissa.[203] Helsingin ja Pohjois-Suomen rakentamistapaukset osoittavat lisäksi, että erityissääntely voi selittää myöhemmän pyynnön käsittelyn ilman, että alkuperäistä valitusta tarvitsee tulkita laajemmaksi.

Mallin koettelun tuloksena sen soveltaminen täsmentyy kahdella tavalla. Ensinnäkin sama asiakirjaketju on tarvittaessa jaettava erillisiin pyyntöihin. Toiseksi tulkinnan pysäytyssääntöä sovelletaan vasta sen jälkeen, kun tuomioistuimen oma-aloitteinen tai erityissäännökseen perustuva toimivalta on tunnistettu. Seitsemän tapauksen aineisto tukee näiden erottelujen analyyttista hyödyllisyyttä, mutta ei osoita mallia hallinto-oikeuksien yleiseksi toimintatavaksi.

[202] KHO 2020:134. Ks. myös Pikkujämsä 2021, s. 548.
[203] Myöhänen 2022, s. 134–135. Ks. myös Pikkujämsä 2021, s. 545–548; KHO 2019:113; KHO 2026:43.

7 Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu sitä, millä oikeudellisilla perusteilla ja missä rajoissa hallinto-oikeus voi tulkita maallikkovalittajan puutteellista tai epäselvää valitusvaatimusta. Lainopillisesti muodostettua arviointikehystä on täydennetty hallinto-oikeuksien oikeudenkäyntiasiakirjoihin kohdistuneella laadullisella analyysillä. Tarkastelun kohteena ei siten ole ollut virallisperiaate itsenäisenä prosessiperiaatteena, vaan se, miten valituksen sisältöä, prosessinjohtoa, täydentämistä ja asian selvittämistä koskevat oikeudelliset lähtökohdat konkretisoituvat tilanteissa, joissa maallikkovalittajan muutoksenhakutarkoitus ei ilmene valituksesta oikeudellisesti valmiissa muodossa.

7.1 Vastaukset tutkimuskysymyksiin

Ensimmäiseen alatutkimuskysymykseen voidaan vastata, että HOL 15 § asettaa valittajalle vastuun muutoksenhaun kohteen, vaaditun muutoksen ja vaatimuksen perusteiden ilmaisemisesta, mutta vaatimuksen riittävää yksilöintiä ei arvioida yksinomaan ammattikielisen terminologian perusteella. Asian laatu ja aikaisemmat käsittelyvaiheet voivat vaikuttaa siihen, onko muutoksenhaun sisältö riittävästi tunnistettavissa.[204] KHO 2020:134:n merkitystä on kuitenkin arvioitava sen HLL-aikainen sääntely-ympäristö huomioon ottaen.

Toiseen alatutkimuskysymykseen voidaan vastata, ettei virallisperiaate yksin muodosta toimivaltaperustetta valittajan oikeussuojapyynnön muodostamiselle tai laajentamiselle. HOL 35 ja 40 § ohjaavat epäselvän prosessitoimen selventämistä. HOL 37 § voi tukea tätä aktiivisuutta osana huolehtimisvelvollisuutta, mutta sen soveltamisessa on säilytettävä ero valittajalle kuuluvan vaatimuksen esittämisen ja asian ratkaisemiseksi tarvittavan selvityksen välillä. Näitä toimintoja ei tarvitse erottaa ajallisesti, mutta niitä rajaavat yhdessä HOL 15, 41 ja 79 §.[205]

Kolmanteen alatutkimuskysymykseen voidaan aineiston rajoissa vastata, että tarkastelluissa menettelyketjuissa epäselvyyksiin reagoitiin ainakin jo ilmaistun tavoitteen oikeudellisella jäsentämisellä, valittajalle esitetyillä kohdennetuilla kysymyksillä, HOL 40 §:n mukaisella

[204] HE 29/2018 vp, s. 84–85; KHO 2020:134; KHO 2022:30; Mäenpää 2025, s. 272–280.
[205] HE 29/2018 vp, s. 102–106 ja 143–144; KHO 2023:27; Tarkka 2025, s. 92–94.

täydentämisellä sekä viime kädessä tutkimatta jättämisellä. Kyse on tarkastellussa aineistossa havaituista menettelytavoista eikä väitteestä niiden yleisyydestä hallinto-oikeuksissa.[206]

Aineiston perusteella olennaisinta ei kuitenkaan ole näiden toimintatapojen lukumäärä vaan niiden tehtävä. Sama ulkoisesti täydentämispyynnöltä näyttävä välitoimi voi kohdistua valitusvaatimuksen sisältöön, valitusoikeuteen tai jo määräytyneen asian selvittämiseen. Vastaavasti valitusvaatimuksen tulkinta ei välttämättä näy erillisenä prosessitoimena lainkaan. Tämän vuoksi valitusvaatimuksen käsittelyä on arvioitava sen perusteella, annetaanko olemassa olevalle tahdonilmaisulle oikeudellinen merkitys, pyydetäänkö valittajaa itse tekemään oikeudellisesti merkityksellinen valinta vai hankitaanko selvitystä jo määräytyneen asian ratkaisemiseksi.

Neljännen alatutkimuskysymyksen osalta oikeudellinen arvio on tapaus- ja vaatimuskohtainen. Juridisesti epätäsmällisen mutta tunnistettavan tavoitteen jäsentäminen ja puutteen yksilöity täydentäminen ovat perusteltavissa tarkastelluilla oikeuslähteillä. Aloittamisoikeutta ja täytäntöönpanoa koskevien pyyntöjen käsittely edellyttää lisäksi erityissääntelyn huomioon ottamista. Pohjois-Suomen asiassa 1701/2025 avoin laajuuden täsmennys on käytettävissä olevan aineiston perusteella vahvemmin perusteltu kuin suppean oletustulkinnan asettaminen.[207] Tuloksista ei muodosteta koko hallinto-oikeuskäytäntöä koskevaa arviota.

Pääkysymykseen tutkimus vastaa seuraavasti: hallinto-oikeus voi jäsentää maallikkovalittajan juridisesti epätäsmällistä pääasiavaatimusta, kun jäsentäminen palautuu tämän omaan muutoksenhakutoimeen ja aineisto tukee yhtä selvästi muita vahvempaa oikeudellista merkitystä. Jos tällaista merkitystä ei voida perustella ja vähintään kaksi realistista vaihtoehtoa jää jäljelle, oikeudenkäynnin kohteeseen, vaatimuksen laajuuteen tai tavoiteltuun oikeusseuraamukseen vaikuttava valinta selvitetään valittajalta.[208] Muutoksenhaun vähimmäisydin, funktionaalinen selkeys ja tahdonvalinnan testi ovat tätä päätelmää jäsentäviä tutkielman käsitteitä. Niiden soveltamista edeltää pyynnön oikeudellisen luonteen tarkistus, eikä malli syrjäytä väliaikaista oikeussuojaa tai muuta erityistä toimivaltaa koskevaa sääntelyä.

---

[206] Turun HAO 1086/2024; Helsingin HAO 3624/2023; Pohjois-Suomen HAO 948/2022; Hämeenlinnan HAO 1706/2022; Turun HAO 1015/2024 ja 1137/2025.
[207] Pohjois-Suomen HAO:n täydennyspyyntö 26.11.2025 ja valittajien sähköposti 8.12.2025, dnro 1701/03.04.04.04.16/2025; Pohjois-Suomen HAO 12.12.2025 nro 1908/2025, dnro 1701/03.04.04.04.16/2025.
[208] HE 29/2018 vp, s. 84, 102–106 ja 143–144; KHO 2020:134; KHO 2022:30; vrt. KHO 2014:12; vertailevasti KKO 2010:40 ja KKO 2022:14; OKV/2550/70/2023, s. 2–3; Rihto 1998, s. 477.

7.2 Tutkimuksen lisäarvo

Tutkimuksen lisäarvo on valitusvaatimuksen tulkintaa koskevien lähtökohtien yhdistämisessä perusteltavaksi arviointijärjestykseksi. KHO:n oikeuskäytäntö ja Mäenpään yleisesitys tukevat sisällön kontekstuaalista arviointia. Pikkujämsän rooliperiaatteita koskeva tarkastelu korostaa valittajan prosessuaalista vastuuta, ja Tarkan analyysi jäsentää tuomioistuimen huolehtimista ja aineellista prosessinjohtoa. Myöhäsen tarkastelu puolestaan selventää sisältövaatimusten, täydentämisen ja prekluusion suhdetta.[209]

Tutkielman oma panos on näiden lähtökohtien kokoamisessa kolmivaiheiseksi malliksi, jossa tulkinnan perustan, vaihtoehtojen asiakirjatuen ja valinnan prosessuaalisen vaikutuksen arviointi erotetaan toisistaan.[210] Vähimmäisydin kokoaa tulkinnan olemassa olevaa perustaa koskevan kysymyksen. Funktionaalinen selkeys erottaa puutteellisen juridisen sanaston oikeussuojatavoitteen epäselvyydestä. Tahdonvalinnan testi täsmentää pysäytyskohdan tilanteeseen, jossa yhtä selvästi vahvempaa merkitystä ei voida perustella ja vaihtoehtojen valinta muuttaisi oikeussuojan sisältöä. Näitä käsitteitä ei esitetä uusina positiivisen oikeuden normeina, vaan niiden arvo on arvioinnin perustelujen tekemisessä näkyviksi.

Asiakirja-aineiston erityinen lisäarvo on mallin rajojen osoittamisessa. Helsingin tapaus edellytti saman täydennyksen jakamista erillisiin pyyntöihin, Pohjois-Suomen täytäntöönpanotapaus toi esiin erityisen toimivaltaperustan ja kaavatapaus oletustulkinnan mahdollista kaventavaa vaikutusta. Näin aineisto myös korjaa systematisoinnin soveltamista. Tutkimustulos on vaatimuskohtainen ja oikeussuojakeinon luonteen huomioon ottava tulkintamalli, jonka avulla oikeudellinen jäsentäminen, täsmentäminen ja valittajalle kuuluva sisällöllinen valinta voidaan perustella erikseen.

7.3 Tutkimuksen rajoitukset ja jatkotutkimus

Tutkimuksen harkinnanvarainen, luvussa 5.1 kuvattu aineisto mahdollistaa oikeudellisten ongelmatilanteiden vertailun. Se ei mahdollista menettelytapojen yleisyyden arviointia tai hallinto-oikeuksien vertailua. Tulosten yleistettävyys perustuu siksi ennen kaikkea lainopillisten perustelujen kantavuuteen, ei tapausten määrälliseen edustavuuteen.

---

[209] KHO 2020:134; KHO 2022:30; Mäenpää 2025, s. 317–320 ja 475; Pikkujämsä 2021, s. 543–549; Tarkka 2025, s. 92–94; Myöhänen 2022, s. 134–138.
[210] KHO 2020:134; KHO 2020:135; KHO 2022:30; HE 29/2018 vp, s. 102–106 ja 143–144; Pikkujämsä 2021, s. 543–549; Myöhänen 2022, s. 134–138; Tarkka 2025, s. 92–94.

Asiakirja-aineisto näyttää valittajan kirjelmät, osapuolille näkyvät välitoimet ja ratkaisun, mutta ei tuomioistuimen sisäistä valmistelua. Siksi havaittu menettely ei yksin osoita sen välttämättömyyttä, eikä asiakirjoissa näkymättömästä tulkinnasta voida tehdä kielteisiä päätelmiä. Tämä näkyvyysraja otetaan huomioon erityisesti luvun 6.7 tapauskohtaisissa arvioissa.

Tulosten merkitystä rajaa myös aineiston keskittyminen rakentamista ja alueidenkäyttöä koskeviin asioihin sekä se, että aineistossa on sekä hallinto- että kunnallisvalituksia. Tutkimuksessa muodostetut oikeudelliset erottelut valittajan tahdon jäsentämisen ja sen korvaamisen välillä voivat olla merkityksellisiä myös muissa hallintoprosessin asiaryhmissä, mutta empiirisiä havaintoja ei voida sellaisinaan yleistää niiden ulkopuolelle. Maallikkovalittajan määritelmä puolestaan perustuu asiakirjoista ilmenevään lainoppineen avustajan käyttöön. Sen perusteella ei voida päätellä valittajan todellista oikeudellista osaamista tai sitä, onko hän saanut muuta neuvontaa.

Julkaisemattomien hallinto-oikeusasiakirjojen tehtävä on konkretisoida ja koetella lainopillista kehystä. Niiden ratkaisuarvoa ei rinnasteta KHO:n ennakkopäätöksiin. Erityisesti erityissääntelyyn perustuvaa yksittäistä menettelyä ei yleistetä kaikkia valitusvaatimuksia koskevaksi säännöksi.

Arviointimallin koettelu luvussa 6.7 on luonteeltaan sisäistä analyyttista koettelua eikä riippumatonta empiiristä validointia. Samat seitsemän menettelyketjua osallistuvat osittain sekä analyysikategorioiden muodostamiseen että sen arvioimiseen, kykeneekö muodostettu systematisointi erottamaan aineistosta oikeudellisesti erilaisia tilanteita. Tämän vuoksi koettelu tukee mallin sisäistä johdonmukaisuutta ja havainnollistavaa käyttökelpoisuutta, mutta sen perusteella ei voida päätellä mallin empiiristä yleispätevyyttä hallinto-oikeuksien kaikessa ratkaisutoiminnassa.

Jatkotutkimuksessa olisi perusteltua arvioida, toistuuko tässä tutkimuksessa tunnistettu tahdonvalinnan ongelma esimerkiksi sosiaali-, vero- tai ulkomaalaisasioissa ja poikkeaako valitusvaatimuksen käsittely tällaisissa asiaryhmissä rakentamista ja alueidenkäyttöä koskevista asioista. Samalla vertailu lainoppineen avustajan kanssa ja ilman avustajaa toimivien valittajien välillä voisi täsmentää sitä, missä määrin maallikkoasema tosiasiassa vaikuttaa tuomioistuimen prosessinjohtoon.

Toinen jatkotutkimuksen kohde on ennakolta ilmoitettu tulkinta. Yhden rajatapauksen perusteella ei voida arvioida menettelytavan yleisyyttä eikä muodostaa siitä yleistä suositusta,

mutta laajempi aineisto voisi osoittaa, käytetäänkö vastaavaa menettelyä muissa hallinto-oikeuksissa ja millaisissa epäselvyystilanteissa. Tutkimuksen perusteella ei myöskään ole aihetta tehdä vahvaa johtopäätöstä uuden yksityiskohtaisen valitusvaatimuksen tulkintaa koskevan sääntelyn tarpeesta, sillä havaitut kysymykset liittyvät olennaisesti jo voimassa olevien sisältö-, prosessinjohto-, täydentämis- ja selvittämissäännösten keskinäiseen soveltamiseen.

Maallikkovalittajan tehokas oikeusturva ei tutkimuksen perusteella edellytä sitä, että hallinto-oikeus muodostaa oikeussuojapyynnön valittajan puolesta. Se edellyttää, että juridisesti epätäsmällinenkin muutoksenhakutahto pyritään tunnistamaan kokonaisuutena, todellinen epäselvyys tehdään valittajalle näkyväksi ja korjattavissa oleva puute annetaan täydentää. Tämän aktiivisuuden oikeudellinen raja on kuitenkin säilytettävä: oikeudenkäynnin kohdetta olennaisesti määrittävän tahdonvalinnan tulee viime kädessä palautua valittajan omaan muutoksenhakutahtoon.

Liite 1.

Liite 1. Tutkimusaineiston muodostuminen ja asiakokonaisuuksien valinta oikeudelliseen analyysiin

HAO	Dnro	Vireilletulo-vuosi	Keskeiset asiakirjat	Vaatimukseen liittyvä epäselvyys	Sisällytetty analyysiin	Pääasiallinen poissulkemisperuste
Hämeenlinna	472/2025	2025	V-TP-T-P	Ei tutkimuskysymyksen kannalta relevanttia; täydennys koski valtakirjaa ja ilmoitettuja liitteitä	Ei	Muodollinen täydentäminen
Hämeenlinna	865/2024	2024	V-P	Ei havaittavaa vaatimuksen kohdetta, sisältöä tai laajuutta koskevaa prosessinjohdollista epäselvyyttä	Ei	Ei tutkimuskysymykseen liittyvää menettelyä
Hämeenlinna	1017/2025	2025	V-TP-T-P	Täydennys koski oikeushenkilön allekirjoitusta/valtakirjaa	Ei	Muodollinen puhevallan osoittaminen; ei vaatimuksen tulkintaa
Hämeenlinna	1353/2022	2022	V-P	Ei relevanttia vaatimuksen tulkintatilannetta	Ei	Ei tutkimuskysymykseen liittyvää menettelyä
Hämeenlinna	1487/2024	2024	V-TP-peruutus-P	TP viittasi yleisesti vaatimuksiin, perusteisiin ja valitusoikeuteen, mutta valitus peruutettiin ennen tulkintatilanteen kehittymistä	Ei	Menettelyketju ei mahdollista riittävän luotettavaa päätelmää vaatimuksen tulkinnasta
Hämeenlinna	1577/2024	2024	V-selitys-TP-T-P	Epäselvyys koski valituksen peruuttamista ja oikeudenkäyntikuluvaatimuksen säilymistä	Ei	Lainoppineen avustama/edustama sekä kysymys myöhemmästä peruuttamisesta ja kuluista
Hämeenlinna	1706/2022	2022	V/kirjelmä-TP-P	Epäselvää oli jo se, oliko kirjelmällä tarkoitettu hakea muutosta ja mihin päätökseen muutoksenhaku kohdistui	**Kyllä**	—
Hämeenlinna	2006/2025	2024	V-TP-T-P	Valitusvaatimus oli yksiköity; TP kohdistui lähinnä muutoksenhakuoikeuteen	Ei	Valitusoikeuskysymys, ei vaatimuksen tulkinta
Helsinki	20323/2021	2021	V-viranomaiselle osoitettu selvityspyyntö-P	Ei valittajan vaatimusta koskevaa täydennystilannetta	Ei	Aikarajauksen ulkopuolella ja selvittäminen koski muuta aineistoa
Helsinki	3624/2023	2023	V-TP-T-P	Valituksesta ei riittävän selvästi ilmennyt, miltä osin päätökseen haettiin muutosta ja mitä muutoksia vaadittiin; käytännöllinen tavoite oli kuitenkin tunnistettavissa	**Kyllä**	—
Itä-Suomi	41/2023	2023	V-TP viranomaiselle-T-P	Vaatimukset olivat jo ilmaistut; TP koski kaava- ja lupa-asiakirjoja sekä muuta selvitystä	Ei	Selvittämistoimi kohdistui viranomaiseen ja todistusaineistoon
Itä-Suomi	1334/2023	2023	V-TP-T-P	Epäselvyys koski asiamies/yhdyshenkilöasemaa ja tiettyjen henkilöiden valitusoikeutta	Ei	Puhevalta ja valitusoikeus, ei valitusvaatimus
Itä-Suomi	2725/2023	2023	V-TP-T-P	TP koski valitusoikeuden perustetta	Ei	Lainoppinut asiamies sekä valitusoikeuskysymys
Itä-Suomi	2183/2024	2024	TP-T-P; alkuperäinen V puuttuu	TP koski oikeushenkilön allekirjoitusta; alkuperäistä valitusta ei ole käytettävissä	Ei	Puutteellinen asiakirjaketju ja muodollinen kysymys
Itä-Suomi	1242/2025	2025	V-TP-T-P	Epäselvyys koski sitä, kuka oli valittaja ja kuka asiamies/yhteyshenkilö	Ei	Prosessisubjektin ja edustuksen määrittäminen, ei vaatimuksen kohde tai laajuus
Itä-Suomi	2697/2025	2025	V-muut kirjelmät-P	Valitusvaatimuksen sisältö ei edellyttänyt tutkimusaiheen kannalta relevanttia täsmentämistä	Ei	Ei relevanttia tuomioistuimen tulkinta- tai täydennystoimea
Itä-Suomi	1081/2026	2026	V-TP-T-P	TP koski ensisijaisesti tiedoksisaantia ja muita vireillepanon edellytyksiä	Ei	Aikarajauksen ulkopuolella
Pohjois-Suomi	498/2022	2022	V-TP-T-P	TP koski sitä, mihin valitusoikeus perustui	Ei	Valitusoikeuskysymys
Pohjois-Suomi	948/2022	2022	V-TP-T-TP-T-P	Ilmaisu siitä, ettei rakennustöitä saa aloittaa tai jatkaa, saattoi tarkoittaa joko täytäntöönpanokieltoa tai muutoksenhakua aloittamisoikeutta koskevaan ratkaisuun	**Kyllä**	—
Pohjois-Suomi	145/2023	2023	V-TP-T-P	Valituksesta ei selvästi ilmennyt muutoksenhaun kohde, päätökseen vaadittava muutos eikä vaatimusten täsmällinen ulottuvuus	**Kyllä**	—
Pohjois-Suomi	1419/2023	2023	V-TP-T-P	TP koski valitusoikeuden osoittamista	Ei	Valitusoikeuskysymys
Pohjois-Suomi	603/2024	2024	V-TP-T-P	TP koski valitusoikeuden perustetta	Ei	Valitusoikeuskysymys
Pohjois-Suomi	762/2024	2024	V-TP-T-P	Vaatimus päätöksen kumoamisesta/muuttamisesta oli tunnistettavissa; TP koski lähinnä perusteluja, valitusoikeutta ja päätösasiakirjaa	Ei	Perustelujen ja prosessinedellytysten täydentäminen, ei vaatimuksen tulkinta
Pohjois-Suomi	780/2024	2024	V-TP-T-P	Vaatimus oli valituksesta tunnistettavissa; TP koski valitusoikeutta	Ei	Valitusoikeuskysymys
Pohjois-Suomi	1701/2025	2025	V-TP-peruutus/T-P	Epäselvää oli, mitä vaatimuksen ilmaisu "Iso-Kähtävänjärven läheisyyteen (erityisesti voimalat 1 ja 2)" tarkoitti alueellisesti; HAO ilmoitti myös oman tulkintansa täydennyksen puuttuessa	**Kyllä**	—
Turku	105/2024	2024	V-TP-T-P	Vaatimus poikkeamisen epäämisestä oli selvä; TP koski valitusoikeutta	Ei	Valitusoikeuskysymys
Turku	106/2024	2024	V-TP-T-P	TP koski tiettyjen valittajien valitusoikeutta	Ei	Valitusoikeuskysymys
Turku	404/2024	2024	V-TP-T-P	TP koski valitusoikeutta	Ei	Valitusoikeuskysymys

Lyhenteet: V = valitus/vireillepanokirjelmä, TP = täydennyspyyntö, T = täydennys/vastaus, P = hallinto-oikeuden päätös.

Liite 1. Tutkimusaineiston muodostuminen ja asiakokonaisuuksien valinta oikeudelliseen analyysiin

HAO	Dnro	Vireilletulo-vuosi	Keskeiset asiakirjat	Vaatimukseen liittyvä epäselvyys	Sisällytetty analyysiin	Pääasiallinen poissulkemisperuste
Turku	745/2024	2024	V–TP–T–P	Vaatimus päätöksen kumoamisesta oli tunnistettavissa; TP koski valitusoikeutta	Ei	Valitusoikeuskysymys
Turku	963/2024	2024	V–TP–T–P	TP koski valitusoikeutta	Ei	Valitusoikeuskysymys
Turku	1015/2024	2024	V/kirjelmä–TP–T–P	Epäselvää oli, oliko vireillä olevaan asiaan toimitetulla myöhemmällä kirjelmällä tarkoitettu lisäksi hakea muutosta uuteen muutoslupaa koskevaan päätökseen	**Kyllä**	—
Turku	1086/2024	2024	V–TP–T–P	Valituksesta ei ilmennyt riittävän täsmällisesti, miltä osin päätökseen haettiin muutosta ja mitä muutosta siihen vaadittiin	**Kyllä**	—
Turku	1411/2024	2024	V–TP–T–P	TP koski valitusoikeutta	Ei	Valitusoikeuskysymys
Turku	419/2025	2025	V–TP–T–P	TP koski valitusoikeutta	Ei	Valitusoikeuskysymys
Turku	1344/2025	2025	V–TP–T–P	TP koski valitusoikeutta	Ei	Lainoppineen asiamiehen ajama asia ja valitusoikeuskysymys
Vaasa	20349/2020	2020	V–TP–T–P	TP koski valitusoikeutta	Ei	Aikarajauksen ulkopuolella; lisäksi valitusoikeuskysymys
Vaasa	470/2022	2022	V–TP–T–P	TP koski valitusoikeuden perustetta	Ei	Valitusoikeuskysymys
Vaasa	498/2022	2022	V–TP–T–P	TP koski valitusoikeutta poikkeamispäätöksestä	Ei	Valitusoikeuskysymys
Vaasa	1037/2022	2022	V–TP–T–P	TP koski sitä, millä perusteella nimetty valittaja oli valitukseen oikeutettu	Ei	Valitusoikeus ja puhevallan asetelma, ei vaatimuksen tulkinta
Vaasa	32/2023	2023	V–TP–T–P	TP koski valitusoikeutta	Ei	Valitusoikeuskysymys

Lyhenteet: V = valitus/vireillepanokirjelmä, TP = täydennyspyyntö, T = täydennys/vastaus, P = hallinto-oikeuden päätös.