

OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA

OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA

Hallintoprosessioikeuden perusteet

Olli Mäenpää

2., uudistettu painos

Copyright © 2025 Alma Media Finland Oy ja Olli Mäenpää
Yhteistyössä Juristiliiton Kustannus

ISBN 978-952-14-5468-4

ISBN 978-952-14-5469-1 (verkkokirja)

Kansi: Aste Helsinki Oy

Taitto: Aste Helsinki Oy

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2025



Anna palautetta kirjasta: kustannustoimitus@almainsights.fi

Esipuhe 2. painokseen

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on ollut voimassa reilut viisi vuotta. Lain voimaantulon jälkeen on jo ehtinyt kertyä runsaasti oikeuskäytäntöä, joka on monelta osin omiaan selventämään lain tulkintaa ja linjaamaan sen soveltamista. Myös eurooppalainen oikeuskäytäntö on rikastanut hallintoprosessin perusteiden määräytymistä etenkin määrittelemällä tehokkaan oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin oikeusvaltiollisia takeita. Lisäksi hallintoprosessi-oikeuteen on kohdistunut ilahduttavan monipuolista tutkimuksellista mielenkiintoa, mistä ovat osoituksena etenkin kolme tuoretta oikeudenalaa keskittynyttä väitöskirjaa.

Uudistetussa painoksessa on pyritty ottamaan huomioon uusimman oikeuskäytännön linjaukset ja tutkimuksen tuottamat virikkeet hallintoprosessilain perusteiden kannalta. Tarkoituksena on edelleen tarjota systemaattinen yleisesitys uudesta laista ja sen soveltamisen puitteista. Teos sisältää jäsenneltyä tietoa hallintoprosessin vireillepanosta, hallintoprosessin osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista samoin kuin hallintoprosessioikeuden yleisistä perusteista ja erityisistä ominaispiirteistä. Samalla konkretisoituvat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eurooppaoikeudelliset kriteerit.

Esitän lämpimät kiitokseni kustannustoimittaja Harri Korkeamäelle, joka on jälleen kerran taitavasti ja asiantuntemuksella huolehtinut toimitustyöstä. Parhaat kiitokset myös julkaisupäällikkö Heidi Antinkarille hyvin sujuneesta yhteistoiminnasta.

Porthaniassa, syksyn 2025 alkaessa

Olli Mäenpää

Sisällys

ESIPUHE 2. PAINOKSEEN	V
------------------------------------	----------

LYHENTEET	XXI
------------------------	------------

I OIKEUSTURVA JA OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA	1
---	----------

1 Oikeusturva ja sen toteuttaminen	1
---	----------

1.1 Oikeusturvan ulottuvuuksia.....	1
-------------------------------------	---

1.2 Oikeusturvamenettelyt hallintoasioissa	8
--	---

2 Hallintoprosessin erityispiirteet	12
--	-----------

2.1 Hallintoasiat oikeudenkäynnin kohteena	12
--	----

2.2 Hallintoprosessin kohteen erityispiirteitä	15
--	----

2.3 Hallintoprosessin menettelyllisiä erityispiirteitä....	16
--	----

2.4 Hallintoprosessin vaihtoehtoja.....	20
---	----

3 Oikeudenkäynnin funktiot hallintoasiassa	20
---	-----------

4 Hallintoprosessin arvot	25
--	-----------

II HALLINTOPROSESSIN OIKEUDELLISET PERUSTEET	27
---	-----------

1 Hallintoprosessi ja sen oikeudellinen sääntely	27
---	-----------

2 Hallintoprosessin kansainväliset ja eurooppaoikeudelliset perusteet	30
--	-----------

2.1 Kansainväliset sopimukset.....	30
------------------------------------	----

2.2 Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti	30
---	----

2.3 EU-oikeudelliset vaatimukset hallintoprosessissa	37
---	----

3 Oikeudenkäynnin valtiosääntöoikeudelliset perusteet	42
3.1 Oikeusturva perusoikeutena	42
3.2 Hallintoprosessin laatu ja lainmukaisuus	44
3.3 Oikeusturvan takeet muussa yhteydessä	47
4 Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja muut prosessilait	48
4.1 Hallintoprosessilaki hallintoprosessin perusnormina	48
4.2 Hallintoprosessilain soveltamisen erityispiirteet	49
4.3 Perusprosessi ja erityisprosessit hallintotuomioistuimessa	52
4.4 Oikeudenkäymiskaaren soveltaminen hallintotuomioistuimissa	56
4.5 Hallintoprosessilain suhde muuhun lainsäädäntöön	56
5 Oikeuskäytännön merkitys	58
5.1 Tuomioistuinkäytäntö	58
5.2 Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö	59
6 Hallintoprosessin oikeusperiaatteet	60
7 Hallintoprosessin muut oikeuslähteet	61
III OIKEUDENKÄYNNIN KOHDE	63
1 Hallintoprosessin soveltamisalan määrytyminen	63
1.1 Oikeusturvan saatavuus ja hallintoprosessin kohde	63
1.1.1 Oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös	66
1.1.2 Eurooppaoikeudelliset vaatimukset	67
1.1.3 Hallintotuomioistuimen toimivallan perusteet	69
1.2 Hallintoprosessin asiallinen soveltamisala	73
1.2.1 Valituskelpoisuuden oikeudelliset perusteet	74
1.2.2 Ratkaisu hallintoasiassa	75

1.2.3	Valituskelpoisuuden tulkinta ja soveltaminen	78
1.2.4	Valituskelpoisuuden rajoitukset	85
1.2.5	Valituskelpoisuus viranomaisen eri toimintamuodoissa	94
1.2.6	Hallinnollinen sääntely ja julkisen vallan käyttö	95
1.2.7	Julkiset palvelut	106
1.2.8	Hallinnon ylläpito ja johtaminen	111
1.2.9	Viranomaisen taloudellinen toiminta	115
1.3	Viranomaiset, joiden päätöksistä saa valittaa	119
1.3.1	Laaja viranomaisen määritelmä	119
1.3.2	Julkisyhteisön viranomaiset	120
1.3.3	Muut julkista hallintotehtävää hoitavat	123
1.3.4	Muut valtion toimitukset	127
2	Viranomaisen toiminnan arviointi siviili- ja rikosprosessissa	128
2.1	Siviiliprosessin ja hallintoprosessin soveltamisalat	128
2.1.1	Rajanvedon perusteet	128
2.1.2	Viranomaisen yksityisoikeudellisen suhteen osapuolena	130
2.1.3	Yksityisoikeudellisia toimia koskeva viranomaisen päätöksenteko	132
2.1.4	Julkisyhteisön ja viranomaisen korvausvastuu	137
2.1.5	Välimiesmenettely hallintoasioissa	140
2.2	Rikosprosessin ja hallintoprosessin suhde	140
IV	OIKEUDENKÄYNNIN OSAPUOLET JA HALLINTOTUOMIOISTUIMET	143
1	Oikeudenkäynnin osapuolet	143
1.1	Asianosaiset ja osapuolet hallintoprosessissa	143
1.1.1	Oikeudenkäynnin perusasetelma	143
1.1.2	Oikeudenkäynnin asianosaiset	148
1.1.3	Oikeudenkäynnin osapuolet	150

1.2	Osapuolten prosessuaaliset oikeudet ja velvollisuudet	151
1.2.1	Asianosaisen prosessuaaliset oikeudet ja velvollisuudet	151
1.2.2	Viranomaisen prosessuaaliset oikeudet ja velvollisuudet	153
1.3	Asianosaiskelpoisuus ja asiavaltuus	155
1.4	Asianosaisseuraanto	157
1.5	Väliintulo hallintoprosessissa	158
2	Puhevallan käyttäminen	159
2.1	Puhevalta ja oikeudenkäyntikelpoisuus	159
2.2	Vajaavaltaisen puhevalta	160
2.3	Edunvalvojan puhevalta	161
2.4	Oikeushenkilön puhevallan käyttäminen	162
2.5	Asiamies ja avustaja	162
3	Hallintotuomioistuimet ja tuomiovallan käyttö	165
3.1	Hallintotuomioistuimet tuomioistuinjärjestelmässä	165
3.2	Hallinto-oikeudet	168
3.3	Erityiset hallintotuomioistuimet	172
3.4	Korkein hallinto-oikeus	173
3.5	Eurooppalaiset tuomioistuimet hallintoasioissa ..	176
3.6	Muutoksenhakulautakunnat	176
3.7	Hallintotuomarit	177
4	Hallintotuomioistuimen riippumattomuus ja puolueettomuus	180
4.1	Hallintotuomioistuimen riippumattomuus	180
4.2	Hallintotuomioistuimen puolueettomuus ja tuomarin esteellisyysperusteet	186
4.3	Hallintotuomioistuihin kohdistuva valvonta	190
V	OIKEUDENKÄYNNIN VIREILLEPANO HALLINTOTUOMIOISTUIMESSA	193
1	Oikeudenkäynnin vireillepano ja oikeusturvan saatavuus	193
1.1	Vireillepanovaihe hallintotuomioistuimessa	193

1.2	Oikeudenkäynnin vireillepanotavat	195
1.2.1	Valitus	197
1.2.2	Hakemus	197
1.2.3	Alistus.....	198
1.2.4	Esitys.....	199
1.2.5	Muut vireillepanotavat	199
1.3	Hallintovalitus sekä alue- ja kunnallisvalitus muutoksenhaun perusmuotoina	199
1.4	Oikeudenkäynnin alkaminen ja sen oikeusvaikutukset	203
2	Valitusoikeus	207
2.1	Valitusoikeuden oikeudelliset perusteet	207
2.1.1	Valitusoikeus perusoikeutena.....	207
2.1.2	Valitusoikeus ihmisoikeutena	213
2.1.3	Valitusoikeuden merkitys EU-oikeudessa ..	215
2.1.4	Valitusoikeus hallintoprosessissa	217
2.2	Asianosaisen valitusoikeus	219
2.3	Viranomaisen valitusoikeus	230
2.4	Yhdistyksen valitusoikeus	237
2.5	Valitusoikeus itsehallintoyhteisön päätöksestä	242
2.6	Erityissäännöksen perustuva valitusoikeus.....	245
2.7	Oikaisuvaatimuksen vaikutus valitusoikeuteen....	246
2.8	Valitusoikeus hallintotuomioistuimen pätöksestä	248
2.9	Valittamisen rajoitukset	249
2.9.1	Rajoitusten määrittelyn puitteet	249
2.9.2	Valituskielto.....	256
2.9.3	Valituslupa	259
2.9.4	Muut valittamisen rajoitukset	260
3	Valitusosoitus ja muu vireillepanoa koskeva ohjaus	262
3.1	Oikeusturvan toteuttamista koskeva ohjaus	262
3.2	Valitusosoituksen sisältö ja oikeusvaikutukset....	263
3.3	Valitusosoituksen korjaaminen	268
3.4	Ilmoitus valituskiellosta ja valituskelvottomuudesta	269
3.5	Oikaisuvaatimusohje.....	270

4	Valituksen tekeminen	270
4.1	Valituksen muotovaatimukset	270
4.2	Valituksen sisältövaatimukset	272
4.3	Valitusperusteet	279
4.4	Valitusaika	282
5	Valitustie, valituksen toimittaminen ja siirtäminen	287
5.1	Valitustie ja toimivaltainen hallintotuomioistuin	287
5.2	Valituksen toimittaminen	287
5.3	Valituksen siirtäminen	288
6	Valituksen täydentäminen, muuttaminen ja peruuttaminen	290
6.1	Valituksen täydentäminen	290
6.2	Valituksen muuttaminen	292
6.3	Valituksen peruuttaminen	299
7	Valituksen vaikutus hallintopäätöksen täytäntöönpanoon	299
7.1	Hallintovalituksen suspensiivinen vaikutus	299
7.2	Alue- ja kunnallisvalituksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon	302
7.3	Viranomaisen päätös täytäntöönpanosta	304
8	Väliaikainen oikeusturva oikeudenkäynnin aikana	306
8.1	Oikeusturva valituksen käsittelyn aikana	306
8.2	Hallintotuomioistuimen täytäntöönpanomääräys	307
8.3	Hallintotuomioistuimen turvaamismääräys	316
VI	VALITUKSEN KÄSITTELY JA ASIAN SELVITTÄMINEN	317
1	Asian käsittely ja selvittäminen oikeudenkäynnissä	317
1.1	Valituksen käsittely	317
1.2	Asian selvittäminen ja selvityskkeinot	318
1.2.1	Selvittämisen sisältö ja tavoite	318
1.2.2	Selvittämisen kohde	320
1.2.3	Oikeus ja velvollisuus selvityksen esittämiseen	321

1.2.4	Hallintotuomioistuimen selvityskkeinot.....	322
1.2.5	Itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskielto	323
1.2.6	Osapuolen velvollisuus pysyä totuudessa	326
1.3	Sovellettavan oikeuden selvittäminen	327
2	Vastavuoroisuus ja tasapuolisuus oikeudenkäynnissä	328
2.1	Hallintoprosessin vastavuoroisuus	329
2.2	Hallintoprosessin tasapuolisuus.....	330
2.3	Hallintoprosessin prosessiperiaatteet	332
3	Prosessinjohto hallintotuomioistuimen tehtävänä	338
3.1	Oikeudenkäynnin johtaminen	338
3.2	Materiaalinen prosessinjohto.....	339
3.2.1	Hallintotuomioistuimen huolehtimisvelvollisuus	340
3.2.2	Hallintotuomioistuimen ohjaustehtävä	342
3.2.3	Hallintotuomioistuimen oma-aloitteinen selvitysvelvollisuus.....	343
3.3	Menettelyllinen prosessinjohto	344
3.3.1	Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset	344
3.3.2	Oikeudenkäynnin etenemisestä huolehtiminen	345
4	Selvitysvastuun jakautuminen	345
4.1	Selvitysvastuu ja todistustaakka hallintoprosessissa	345
4.2	Oikeudenkäynnin osapuolten selvitysvastuu	349
4.3	Oikeudenkäynnin osapuolten myötävaikutusvelvollisuus.....	351
4.4	Hallintotuomioistuimen itsenäinen selvitysvelvollisuus.....	352
5	Päätöksen tehneen viranomaisen lausunto	357
6	Asianosaisen kuuleminen	360
6.1	Kuulemisen oikeudellinen perusta.....	360

6.2	Kuulemisen oikeudellinen merkitys.....	362
6.3	Kuulemisen kohde.....	365
6.4	Menettely asianosaisen kuulemisessa.....	371
6.5	Poikkeaminen asianosaisen kuulemisesta.....	376
6.6	Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin.....	378
6.7	Asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoittaminen.....	382
7	Suullinen käsittely	389
7.1	Suullisen käsittelyn sisältö ja kohde.....	389
7.2	Suullisen käsittelyn merkitys.....	391
7.3	Oikeus suulliseen käsittelyyn	392
7.4	Suullisen käsittelyn järjestäminen	394
7.5	Menettely suullisessa käsittelyssä	400
7.6	Asianosaisen ja vajaan kuuleminen	405
8	Todistajan kuuleminen	406
8.1	Oikeus kuulla todistajia	406
8.2	Todistelumenettely	408
8.3	Todistamisvelvollisuus ja sen rajoitukset	412
8.3.1	Todistamisvelvollisuus.....	412
8.3.2	Todistajan esteellisyys	412
8.3.3	Todistajan vaitiolo-oikeus.....	413
8.3.4	Todistamiskiellot.....	415
8.3.5	Todistajan vaitiolovelvollisuuden merkitys.....	416
9	Asiantuntijaselvityksen hankkiminen	417
9.1	Erityisen asiantuntemuksen merkitys.....	417
9.2	Asiantuntijalausunnon hankkiminen	418
9.3	Osapuolen esittämä asiantuntijalausunto.....	420
10	Muut selvityskkeinot	420
10.1	Katselmus ja tarkastus	420
10.2	Hallintotuomioistuimen oikeus saada tietoja viranomaiselta	424
10.3	Asiakirjan ja esineen esittäminen	425
10.4	Muita selvityskeinoja	426
11	Selvityksen määräaika ja selvityksen rajoittaminen	426

12 Oikeudenkäynnin julkisuus	427
12.1 Hallintoprosessin julkisuuden oikeudelliset perusteet	427
12.2 Oikeudenkäyntitietojen julkisuus	433
12.3 Julkisuus oikeudenkäynnissä	434
12.4 Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus	437
12.5 Neuvottelusalaisuus	441
12.6 Päätöksen julkisuus	443
13 Oikeudenkäynnin viivytyksettömyys	445
13.1 Oikeus viivytyksettömään käsittelyyn	445
13.2 Oikeusturva käsittelyn viivästyessä	447
14 Oikeudenkäynnin kieli	451
14.1 Asian käsittelyssä käytettävä kieli	451
14.2 Tulkitseminen ja kääntäminen	452
15 Oikeusapu hallintoprosessissa	453
VII PÄÄTÖKSENTEKO HALLINTOTUOMIOISTUIMESSA	455
1 Hallintotuomioistuimen toimivalta	455
1.1 Toimivallan oikeudelliset perusteet	455
1.2 Hallintotuomioistuimen tutkimisvalta	457
1.3 Hallintotuomioistuimen päätösharkinta	463
1.4 Hallintotuomioistuimen päätösvalta	464
1.5 Hallintotuomioistuimen hallinnollinen toimivalta	471
2 Hallintotuomioistuimen päätöksenteon perusteet	472
2.1 Päätöksenteon kohde ja puitteet	472
2.1.1 Hallintotuomioistuimen päättösvallan laajuus	472
2.1.2 Valituksen kohde ja valittajan vaatimukset	473
2.1.3 Valitusperusteet päätösvallan rajoituksena	475
2.1.4 Viranomaisen toimivalta hallintotuomio- istuimen päätösvallan rajoituksena	478
2.1.5 Muita päätösvallan rajoituksia	480

2.2	Päätöksenteon oikeuslähteet	484
2.2.1	Päätöksenteon lakisidonnaisuus	484
2.2.2	Perustuslain etusija.....	488
2.2.3	Perustuslainmukainen lain soveltaminen.....	491
2.2.4	Lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus	494
2.2.5	Samantasoisten oikeusnormien välinen suhde	495
2.2.6	EU-oikeuden erityispiirteet hallintotuomioistuimen päätöksenteossa.....	496
2.2.7	Ennakkoratkaisu EU-oikeuden tulkinnasta tai pätevyydestä	508
2.2.8	Komission lausunto	514
2.2.9	Neuvoa-antava lausunto Euroopan ihmis-oikeustuomioistuimelta	514
2.2.10	Oikeuskäytäntö oikeuslähteenä	515
2.3	Päätösharkinnan kohde ja sisältö.....	518
2.3.1	Harkintavallan laajuus hallintotuomioistuimen päätöksenteossa.....	518
2.3.2	Tosiseikat ja selvitys pätösharkinnassa	521
2.3.3	Lainmukaisuuden arviointi	529
2.3.4	Ratkaisun perusteet	531
2.4	Päätöksenteon edellytykset ja ratkaisuvaihtoehdot.....	531
2.4.1	Hallintotuomioistuimen ratkaisu- ja oikaisupakko.....	531
2.4.2	Oikeudenkäynnin prosessuaaliset edellytykset	533
2.4.3	Hallintotuomioistuimen päätösvalta valitusasiassa	534
2.4.4	Hallintotuomioistuimen päätösvalta muussa hallintolainkäyttöasiassa.....	542

3	Päätöksen tekeminen	543
3.1	Esittely ja tuomioistuimen neuvottelu	543
3.2	Äänestäminen	544
3.3	Päätös ja valitusosoitus	545
4	Päätöksen sisältö ja perusteleminen	546
4.1	Päätöksen sisältövaatimukset	546
4.2	Päätöksen perusteleminen	547
4.2.1	Oikeus saada perusteltu päätös	547
4.2.2	Perustelujen tehtävät	550
4.2.3	Perustelujen oikeusvaikutukset	551
4.2.4	Päätöksen oikeudelliset perusteet	553
4.2.5	Päätöksen faktaperusteet	553
4.2.6	Tuomioistuimen oikeudellinen päätely	554
4.2.7	Perustelut muissa asioissa	557
5	Oikeudenkäyntikuluja koskeva päätöksenteko	558
5.1	Hallintotuomioistuimen kohtuullisuusarvio	558
5.2	Viranomaisen korvausvelvollisuus	560
5.3	Yksityisen asianosaisen korvausvelvollisuus	561
5.4	Oikeudenkäynnin pitkittäminen	562
5.5	Korvattavat oikeudenkäyntikulut	563
5.6	Oikeudenkäyntimaksut	563
6	Päätöksen tiedoksianto ja julkisuus	564
7	Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen	565
7.1	Päätöksen korjaaminen	565
7.2	Päätöksen täydentäminen	566
7.3	Korjaamis- ja täydentämismenettely	566
8	Päätöksen oikeudelliset vaikutukset	567
8.1	Oikeusvaikutusten oikeudelliset perusteet	567
8.2	Päätöksen lainvoima	568
8.3	Päätöksen oikeusvoima	569
8.4	Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus	574

VIII	VALITUS HALLINTOTUOMIOISTUIMEN PÄÄTÖKSESTÄ.....	577
1	Hallintotuomioistuimen päätös valituksen kohteena	577
2	Valituskelpoiset hallintotuomioistuimen päätökset	578
3	Valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä	581
3.1	Oikeudenkäynnin asianosaisen valitusoikeus	581
3.2	Lakiin perustuva yksityisen valitusoikeus.....	582
3.3	Viranomaisen valitusoikeus	582
3.4	Alue- ja kunnallisvalituksen erityispiirteet.....	585
4	Valituksen tekeminen	587
5	Valituksen luvanvaraisuus ja valituskielto	588
5.1	Luvanvaraisuuden kohde.....	588
5.2	Valituslupan myöntämisen perusteet	589
5.3	Menettely valituslupa-asiassa	591
5.4	Valituskielto hallintotuomioistuimen päätökseen	592
6	Oikeudenkäynti korkeimmassa hallinto-oikeudessa	593
IX	HALLINTORIITA, MUU HALLINTOPROSESSI JA YLIMÄÄRÄINEN MUUTOKSENHAKU.....	597
1	Hallintoriita.....	597
1.1	Hallintoriitamenettelyn käyttöala	597
1.2	Hallintoriita-asiat	599
1.3	Hallintoriitamenettely	607
2	Muut hallintolainkäyttöasiat	612
2.1	Perustevalitus.....	612
2.2	Alistus ja alistusvalitus.....	614
2.3	Hakemusasiat	616
3	Ylimääräinen muutoksenhaku	617
3.1	Lainvoimaisen päätöksen purkaminen.....	617
3.1.1	Purun yleiset edellytykset.....	617
3.1.2	Päätöksen purkamisen perusteet.....	619
3.1.3	Purkukynnys.....	626
3.1.4	Menettely purkuasioissa	629

3.2	Menetetyn määräajan palauttaminen	632
3.2.1	Määräajan palauttamisen edellytykset	632
3.2.2	Palauttamismenettely	634
X	EUROOPPALAISET JA KANSAINVÄLISET OIKEUSTURVAKEINOT	637
1	Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen muutoksenhaku	637
2	Hallintotuomioistuin EU-tuomioistuimena	640
3	Unionin tuomioistuin muutoksenhakutuomioistuimena	642
3.1	Oikeusturva EU:n tasolla	642
3.2	Suorat kanteet EU:n toimia vastaan	643
4	Kansainväliset sopimukset ja oikeusturvakeinot	646
	KIRJALLISUUS	649
	OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO	657
	ASIAHAKEMISTO	669