

# YLEINEN HALLINTO-OIKEUS

**Olli Mäenpää**

Copyright © 2017 Alma Talent Oy ja Olli Mäenpää  
Yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus

ISBN 978-952-14-3200-2  
ISBN 978-952-14-3201-9 (sähkökirja)  
ISBN 978-952-14-3202-6 (verkkokirja)

Kansi: Outi Pallari  
Taitto: Marja-Leena Saari

Paino: BALTO print 2017 Liettua

*Anna palautetta kirjasta: [protoimitus@almamedia.fi](mailto:protoimitus@almamedia.fi)*

# Sisällys

<b>ESIPUHE</b> .....	V
<b>LYHENTEET</b> .....	XVII
<b>I HALLINTO-OIKEUDEN YLEISET PERUSTEET</b> .....	1
<b>1 Hallinto-oikeus ja hallinto-oikeustiede</b> .....	1
1.1 Hallinto ja oikeus .....	1
1.2 Hallinto-oikeus julkisoikeuden osana .....	2
1.3 Hallinto-oikeus ja muut julkisoikeuden alat. . . .	7
1.4 Hallinto-oikeuden osa-alueet .....	10
1.5 Hallinto-oikeuden tehtävät .....	14
1.6 Hallinto-oikeustiede .....	17
<b>2 Julkishallinnon erityispiirteitä</b> .....	23
2.1 Julkisen ja yksityisen toiminnan eroja .....	23
2.2 Oikeus julkisen vallan käyttöön .....	24
2.3 Virkamieshallinto .....	26
2.4 Byrokrania .....	28
2.5 Hallinnon demokraattinen ohjaus ja valvonta .	30
2.6 Yleisen edun toteuttaminen .....	31
2.7 Julkinen luottamus ja julkinen luotettavuus. . .	32
2.8 Hallintotoiminnan julkisuus .....	33
<b>3 Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot</b> .....	34
3.1 Julkishallinnon keskeiset tehtävät .....	34
3.2 Hallinnollinen sääntely ja valvonta .....	39
3.3 Julkisten palvelujen tuottaminen ja järjestäminen .....	42
3.4 Hallinnon ylläpito ja johtaminen .....	43

## Sisällys

3.5	Viranomaisen taloudellinen toiminta . . . . .	44
3.6	Viranomaisten muita tehtäviä . . . . .	46
<b>4</b>	<b>Viranomaisen toimintamuodot . . . . .</b>	<b>47</b>
4.1	Hallinnon toimet . . . . .	47
4.2	Hallintopäätös . . . . .	48
4.3	Julkiset palvelut ja yleispalvelut . . . . .	54
	a. Julkiset palvelut . . . . .	54
	b. Yksilölliset palvelut . . . . .	57
	c. Infrastruktuuripalvelut . . . . .	57
	d. Yleishyödylliset palvelut ja yleispalvelut . . . . .	58
4.4	Hallintosopimus . . . . .	59
	a. Hallintosopimuksen sisältö ja kohde . . . . .	59
	b. Hallintosopimuksen rajat . . . . .	62
	c. Hallintosopimuksen pätevyys ja sitovuus . . . . .	63
	d. Menettely ja oikeusturva . . . . .	64
4.5	Viranomaisen yksityisoikeudelliset toimet . . . . .	65
	a. Yksityisoikeudelliset oikeustoimet . . . . .	65
	b. Julkiset hankinnat . . . . .	68
<b>5</b>	<b>Julkinen valta ja sen käyttäminen . . . . .</b>	<b>69</b>
5.1	Julkinen valta . . . . .	69
5.2	Julkisen vallan käyttäminen . . . . .	69
5.3	Merkittävä julkinen valta . . . . .	72
5.4	Julkisen vallan käyttö ja oikeusturvan takeet . . . . .	73
5.5	Hallinnolliset seuraamukset ja hallinto- sanktiot . . . . .	74
	a. Hallinnolliset seuraamukset . . . . .	75
	b. Hallinnolliset sanktiot . . . . .	76
5.6	Hallintopakko . . . . .	78
5.7	Viranomaisen säädösvalta . . . . .	80
	a. Oikeusnormit ja hallinnolliset normit . . . . .	80
	b. Viranomaisen asetuksenantovalta . . . . .	81
	c. Viranomaisen oikeusnormit . . . . .	82
	d. Hallinnolliset normit . . . . .	84
<b>6</b>	<b>Toimeenpanovallan käyttäminen . . . . .</b>	<b>85</b>
6.1	Toimeenpanovallan käyttö valtion tehtävänä . . . . .	85
6.2	Lainsäädäntövalta ja toimeenpanovalta . . . . .	86

6.3	Tuomiovalta ja toimeenpanovalta . . . . .	87
6.4	Toimeenpanovalta ja yksityinen toiminta . . . .	89
<b>7</b>	<b>Hallintotoiminnan arvot . . . . .</b>	<b>91</b>
7.1	Eurooppalaiset arvot hallintotoiminnassa. . . .	91
a.	Euroopan unionin arvot . . . . .	91
b.	Euroopan neuvoston arvot. . . . .	92
7.2	Valtiosäntöön perustuvat hallintotoiminnan arvot . . . . .	92
7.3	Hallintomenettelyn arvot ja periaatteet . . . . .	93
<b>8</b>	<b>Hyvä hallinto . . . . .</b>	<b>94</b>
8.1	Hyvä hallinto perusoikeutena . . . . .	94
8.2	Perusoikeus hyvään hallintoon EU-oikeudessa . . . . .	97
<b>II</b>	<b>HALLINTOTOIMINNAN OIKEUDELLINEN PERUSTA . . . . .</b>	<b>99</b>
<b>1</b>	<b>Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet . . . . .</b>	<b>99</b>
1.1	Hallinnon valtiosääntö . . . . .	99
1.2	Perustuslaki ja hallintotoiminta . . . . .	100
1.3	Perus- ja ihmisoikeudet hallintotoiminnassa .	102
a.	Perustuslakiin sisältyvät perusoikeudet. . .	102
b.	Perusoikeuksien toteuttaminen ja turvaaminen viranomaisen tehtävänä. . . .	107
<b>2</b>	<b>Hallintotoiminnan oikeuslähteet . . . . .</b>	<b>110</b>
2.1	Oikeuslähteet viranomaisten toiminnassa . . .	110
2.2	Oikeuslähteiden tehtävät hallinto- toiminnassa . . . . .	112
2.3	Oikeuslähteiden sitovuus viranomaisten toiminnassa . . . . .	113
2.4	Hallintotoiminnan virallislähteet . . . . .	114
<b>3</b>	<b>Oikeusnormien väliset suhteet ja oikeusnormien hierarkia hallintotoiminnassa . . . . .</b>	<b>115</b>
3.1	Perustuslain ja EU-oikeuden mukainen lain soveltaminen. . . . .	115
a.	Perustuslain mukainen lain soveltaminen . . . . .	115

## Sisällys

	b.	EU-oikeuden mukainen lain soveltaminen . . . . .	117
3.2		Perustuslain ja EU-oikeuden etusija . . . . .	118
	a.	Perustuslain etusija hallintotoiminnassa . . . . .	118
	b.	EU-oikeuden etusija hallintotoiminnassa . . . . .	119
3.3		Lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus . . . . .	120
	a.	Soveltamisrajoituksen sisältö . . . . .	120
	b.	Soveltamisrajoituksen kohde . . . . .	121
	c.	Soveltamisrajoitus ja normia koskeva päätöksenteko . . . . .	122
3.4		Samantasoisten oikeusnormien välinen suhde . . . . .	123
	a.	Yleislain ja erityislain välinen suhde . . . . .	123
	b.	Myöhemmät säännökset . . . . .	124
	c.	Asetusten väliset suhteet . . . . .	124
<b>4</b>		<b>Hallintotoiminnan eurooppalaiset oikeuslähteet . . . . .</b>	<b>125</b>
	4.1	Kolme oikeuslähdetasoa . . . . .	125
	4.2	EU-lainsäädäntö . . . . .	126
	4.3	Yleinen eurooppalainen hallinto-oikeus . . . . .	131
	4.4	Eurooppaoikeuden valtiosääntöiset perusteet . . . . .	133
<b>5</b>		<b>Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus . . . . .</b>	<b>134</b>
	5.1	Hallinnon lainalaisuusperiaate . . . . .	134
	5.2	Hallinnon lakisidonnaisuus . . . . .	138
<b>6</b>		<b>Oikeusperiaatteet hallintotoiminnassa . . . . .</b>	<b>143</b>
	6.1	Oikeusperiaatteiden perusteet . . . . .	143
	6.2	Yhdenvertaisuusperiaate . . . . .	147
	6.3	Tarkoitussidonnaisuuden periaate . . . . .	156
	6.4	Puolueettomuusperiaate . . . . .	159
	6.5	Suhteellisuusperiaate . . . . .	161
	6.6	Luottamuksensuojaperiaate . . . . .	166
	6.7	Hallinnon palveluperiaate . . . . .	171
	6.8	Eurooppaoikeuden periaatteet . . . . .	175
<b>7</b>		<b>Sopimukset hallintotoiminnan oikeuslähteinä . . . . .</b>	<b>177</b>
	7.1	Kansainväliset sopimukset . . . . .	177

7.2	Lakisääteiset sopimukset . . . . .	179
7.3	Hallintosopimukset ja muut sopimukset . . . . .	179
<b>8</b>	<b>Oikeuskäytäntö oikeuslähteenä . . . . .</b>	<b>180</b>
8.1	Eurooppalainen oikeuskäytäntö . . . . .	180
8.2	Kansallinen oikeuskäytäntö . . . . .	181
<b>9</b>	<b>Muita oikeuslähteitä . . . . .</b>	<b>182</b>
9.1	Lainvalmisteluasiakirjat . . . . .	182
9.2	Oikeustiede . . . . .	184
9.3	Vakiintunut käytäntö . . . . .	184
<b>10</b>	<b>Virallislähteet hallintotoiminnassa . . . . .</b>	<b>185</b>
10.1	Virallislähteiden merkitys . . . . .	185
10.2	Virallislähteiden perusmuodot . . . . .	187
10.3	Virallislähteiden erityispiirteitä . . . . .	189
<b>III</b>	<b>VIRANOMAISET JA HALLINTOKONEISTO . . . . .</b>	<b>193</b>
<b>1</b>	<b>Hallintotoiminnan lohkot ja hallintoelimet . . . . .</b>	<b>193</b>
1.1	Hallintotoiminnan neljä lohkoa . . . . .	193
1.2	Julkisoikeudelliset oikeushenkilöt . . . . .	194
1.3	Julkisyhteisöt ja julkisoikeudelliset laitokset . . . . .	196
1.4	Viranomaiset . . . . .	197
<b>2</b>	<b>Valtion hallinto . . . . .</b>	<b>201</b>
<b>3</b>	<b>Kunnat, maakunnat ja muut itsehallinnon muodot . . . . .</b>	<b>204</b>
3.1	Maakunnat . . . . .	204
3.2	Kunnat ja kuntayhtymät . . . . .	204
3.3	Kunnallinen itsehallinto . . . . .	205
3.4	Muita itsehallinnon muotoja . . . . .	208
<b>4</b>	<b>Eurooppalainen hallinto . . . . .</b>	<b>209</b>
4.1	EU-oikeuden monitasoinen toteuttaminen . . . . .	209
4.2	Unionin hallintoelimet . . . . .	210
4.3	EU-oikeuden hajautettu toimeenpano . . . . .	212
4.4	Yhteistyö eurooppalaisessa hallinnossa . . . . .	215
<b>5</b>	<b>Hallintotehtävien ulkoistaminen . . . . .</b>	<b>216</b>
5.1	Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle . . . . .	216
5.2	Välillinen julkishallinto . . . . .	221

## Sisällys

<b>6</b>	<b>Julkisyhteisön henkilöstö ja luottamushenkilöt . . . . .</b>	<b>225</b>
6.1	Julkisyhteisön virkamiehet ja työntekijät . . . . .	225
6.2	Julkisyhteisön luottamushenkilöt . . . . .	226
<b>7</b>	<b>Hallintokoneiston organisaatio . . . . .</b>	<b>228</b>
7.1	Hallintokoneiston rakenne . . . . .	228
7.2	Asiallinen, asteellinen ja alueellinen toimivalta . . . . .	229
7.3	Viranomaisten toimivaltarajat ja niiden luonne . . . . .	231
7.4	Poikkeaminen asteellisista toimivaltarajoista . . . . .	234
7.5	Toimivallan siirtäminen . . . . .	236
7.6	Ohjaus ja valvonta . . . . .	238
7.7	Viranomaisten yhteistyö . . . . .	240
7.8	Hallinnollinen apu . . . . .	242
7.9	Virka-apu . . . . .	243
<b>IV</b>	<b>HALLINTO-OIKEUDELLISET SUHTEET . . . . .</b>	<b>245</b>
<b>1</b>	<b>Hallinto-oikeuden perussuhde . . . . .</b>	<b>245</b>
1.1	Viranomaisen ja yksityisen välinen suhde . . . . .	245
1.2	Hallinto-oikeussuhteen muodolliset piirteet . . . . .	247
1.3	Hallinto-oikeussuhteen julkisoikeudelliset erityispiirteet . . . . .	251
1.4	Asiakassuhde . . . . .	253
<b>2</b>	<b>Yksityisen oikeudet suhteessa viranomaiseen . . . . .</b>	<b>255</b>
2.1	Oikeuksien päälajit . . . . .	255
2.2	Perusoikeudet ja ihmisoikeudet viranomaisen toiminnassa . . . . .	256
2.3	Subjektiiiviset oikeudet . . . . .	258
2.4	Harkinnanvaraiset oikeudet ja edut . . . . .	261
2.5	Yhteiset oikeudet ja yleiset edut . . . . .	264
<b>3</b>	<b>Yksityisen velvollisuudet suhteessa viranomaiseen . . . . .</b>	<b>265</b>
3.1	Velvollisuuksien oikeudellinen perusta . . . . .	265
3.2	Yleiset velvollisuudet . . . . .	267
3.3	Erietyiset velvollisuudet . . . . .	268



<b>4</b>	<b>Viranomaisen oikeudet ja velvollisuudet . . . . .</b>	<b>268</b>
4.1	Velvollisuus toimivallan käyttämiseen ja tehtävien suorittamiseen. . . . .	269
4.2	Velvollisuus käsitellä ja ratkaista hallintoasia .	271
4.3	Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus . . . . .	271
4.4	Viranomaisen palveluvelvollisuus. . . . .	272
4.5	Viranomaisen velvollisuus noudattaa lakia . . .	272
<b>V</b>	<b>VIRANOMAISEN TOIMIVALTA, HARKINTAVALTA JA PÄÄTÖSVALTA . . . . .</b>	<b>275</b>
<b>1</b>	<b>Viranomaisen toimivalta . . . . .</b>	<b>275</b>
1.1	Toimivallan sisältö. . . . .	275
1.2	Viranomaisen tehtävät ja toimivalta . . . . .	276
1.3	Toimivalta ja hallinnon lainalaisuusperiaate. .	277
1.4	Asianosaisen suostumus viranomaisen toimivallan täydentäjänä . . . . .	277
1.5	Sopimus toimivallan käytöstä . . . . .	280
1.6	Viranomaisen poikkeusvaltuudet . . . . .	281
<b>2</b>	<b>Viranomaisen harkintavalta . . . . .</b>	<b>282</b>
2.1	Oikeusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta. . . . .	282
2.2	Harkintavallan laajuus modernissa hallinnossa. . . . .	283
2.3	Harkintavallan käyttöä ohjaavat tekijät . . . . .	287
2.4	Harkintavallan väärinkäyttö. . . . .	292
2.5	EU-oikeuden erityispiirteet harkintavallan käytössä. . . . .	293
a.	EU-oikeuden välitön oikeusvaikutus hallintotoiminnassa . . . . .	293
b.	EU-oikeuden etusija hallintotoiminnassa . . . . .	296
c.	EU-oikeuden tulkintavaikutus päätöksenteossa . . . . .	297
d.	EU-oikeuden itsenäisen tulkinnan vaatimus . . . . .	301
<b>3</b>	<b>Viranomaisen päätösvalta . . . . .</b>	<b>303</b>
3.1	Hallinnollisen päätöksenteon perusteet . . . . .	303

## Sisällys

	a.	Hallintopäätös . . . . .	303
	b.	Oikeus saada päätös ja viranomaisen ratkaisupakko . . . . .	304
	c.	Hallintopäätösten vapaa liikkuvuus . . . . .	306
3.2		Hallintopäätösten lajit ja muodot . . . . .	307
	a.	Hallintopäätösten lajeja . . . . .	307
	b.	Hallintopäätöksen muoto . . . . .	312
3.3		Hallintopäätöksen ala . . . . .	312
	a.	Mitä hallintopäätöksellä ratkaistaan? . . . . .	312
	b.	Hallintopäätöksen normatiivinen ala . . . . .	313
3.4		Hallintopäätöksen asiallinen ala . . . . .	315
<b>4</b>		<b>Hallintopäätöksen lainvoima, oikeusvoima ja pätevyys . . . . .</b>	<b>317</b>
4.1		Hallintopäätöksen lainvoima . . . . .	317
4.2		Hallintopäätöksen oikeusvoima . . . . .	318
4.3		Hallintopäätöksen pätevyys . . . . .	320
	a.	Pätevä hallintopäätös . . . . .	320
	b.	Pätemätön hallintopäätös . . . . .	322
	c.	Hallintopäätöksen mitättömyys . . . . .	325
<b>VI</b>		<b>JULKISUUS JA TIETOSUOJA HALLINNOSSA . . . . .</b>	<b>329</b>
<b>1</b>		<b>Julkisuus perusoikeutena ja julkisuusperiaate . . . . .</b>	<b>329</b>
1.1		Julkisuus perusoikeutena ja ihmisoikeutena . . . . .	329
1.2		Julkisuuden sääntely . . . . .	333
1.3		Julkisuusperiaate . . . . .	334
<b>2</b>		<b>Viranomaisen asiakirja julkisuuden kohteena . . . . .</b>	<b>337</b>
2.1		Viranomaiset . . . . .	338
2.2		Asiakirjat . . . . .	339
2.3		Viranomaisen asiakirjat, joihin julkisuus- lakia ei sovelleta . . . . .	343
<b>3</b>		<b>Milloin julkisuus alkaa? . . . . .</b>	<b>345</b>
3.1		Asiakirjan tuleminen julkiseksi . . . . .	345
3.2		Viranomaiselle tulleet asiakirjat . . . . .	346
3.3		Viranomaisen laatimat asiakirjat . . . . .	347
3.4		Viranomaisen harkintavalta . . . . .	351

<b>4</b>	<b>Oikeus saada tieto asiakirjasta</b> . . . . .	352
4.1	Jokaisen oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta . . . . .	352
4.2	Asianosaisen tiedonsaantioikeus . . . . .	355
4.3	Oikeus saada itseään koskevia tietoja . . . . .	362
4.4	Oikeus saada henkilötieto . . . . .	362
<b>5</b>	<b>Julkisuuden toteuttaminen</b> . . . . .	364
5.1	Tiedon pyytäminen . . . . .	364
5.2	Viranomaisen menettelyvelvollisuudet . . . . .	367
5.3	Tiedon antamista koskeva päätöksenteko . . . . .	369
5.4	Tiedon antamistavat . . . . .	373
5.5	Maksut tiedon antamisesta . . . . .	375
5.6	Oikeusturvakeinot . . . . .	376
5.7	Käsittelyn julkisuus . . . . .	377
<b>6</b>	<b>Salassapito</b> . . . . .	380
6.1	Salassapitovelvollisuuden sisältö . . . . .	380
6.2	Salassapidon kohteet . . . . .	385
6.3	Salassapitoperusteiden määrittely . . . . .	387
6.4	Salassapidon perusteet . . . . .	389
6.5	Salassapitoperusteiden tulkinta ja soveltaminen . . . . .	404
6.6	Salassapidon päättyminen . . . . .	406
6.7	Tiedon antaminen salassa pidettävästä asiakirjasta . . . . .	407
<b>7</b>	<b>Tietosuoja viranomaisen toiminnassa</b> . . . . .	408
<b>VII</b>	<b>OIKEUSTURVA, VALVONTA JA VASTUU</b> . . . . .	411
<b>1</b>	<b>Oikeusturva hallintoasioissa</b> . . . . .	411
1.1	Suojaava, korjaava ja menettelyllinen oikeusturva . . . . .	411
1.2	Oikeusturvamenettelyt . . . . .	413
<b>2</b>	<b>Hallintotoiminnan valvonta</b> . . . . .	417
2.1	Hallintokoneiston sisäinen valvonta . . . . .	417
a.	Viranomaisen sisäinen valvonta . . . . .	417
b.	Virka-astevalvonta . . . . .	418
c.	Viranomaisen talouden valvonta ja tarkastus . . . . .	419

## Sisällys

	d. Normivalvonta . . . . .	419
2.2	Yleinen laillisuusvalvonta . . . . .	419
2.3	Hallintokantelu laillisuusvalvonnan keinona .	421
2.4	Erityiset valvontaviranomaiset . . . . .	425
2.5	Valvonta EU-asioissa . . . . .	428
	a. Komission yleinen valvontavalta . . . . .	428
	b. Komission erityinen valvontavalta . . . . .	429
<b>3</b>	<b>Virkavastuu . . . . .</b>	<b>431</b>
3.1	Virkavastuun sisältö ja perusteet . . . . .	431
3.2	Virkavastuu hallinnon eri toiminta- muodoissa . . . . .	434
3.3	Hallinnollinen virkavastuu . . . . .	438
	a. Huomautus ja turvaamistoimet . . . . .	438
	b. Varoitus . . . . .	439
	c. Virkasuhteen irtisanominen ja purkaminen . . . . .	440
3.4	Rikosoikeudellinen virkavastuu . . . . .	442
3.5	Vahingonkorvausvastuu virkavastuun osana .	446
<b>4</b>	<b>Viranomaisen vastuu . . . . .</b>	<b>448</b>
4.1	Viranomaisen vastuu velvoitteistaan . . . . .	448
	a. Viranomaisen vastuu yksityis- oikeudellisista velvoitteista . . . . .	448
	b. Viranomaisen vastuu julkis- oikeudellisista velvoitteista . . . . .	450
4.2	Viranomaisen korvausvastuu . . . . .	450
	a. Julkisyhteisön korvausvastuu perustus- laissa . . . . .	450
	b. Julkisyhteisön korvausvastuu vahingon- korvauslain mukaan . . . . .	451
	c. Valtion EU-oikeudellinen korvaus- vastuu . . . . .	452
4.3	Viranomaisen rangaistusvastuu . . . . .	454
	<b>KIRJALLISUUS . . . . .</b>	<b>455</b>
	<b>OIKEUSTAPAUKSET . . . . .</b>	<b>459</b>
	<b>ASIAHAKEMISTO . . . . .</b>	<b>463</b>