

Heikki Kulla ▪ Janne Salminen

HALLINTOMENETTELYN PERUSTEET

Alma Talent
Helsinki 2021

11., uudistettu painos
Juridica-kirjasarjan 1. teos
Copyright © 2021 Alma Talent Oy ja tekijät
Yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus
Kannen suunnittelu: Lauri Karmila
Taitto: Marja-Leena Saari
ISBN 978-952-14-4382-4
ISBN 978-952-14-4383-1 (verkkokirja)
ISSN 1459-7535

BALTO print Liettua 2021

Anna palautetta kirjasta: kustannustoimitus@almatalent.fi

ALKUSANAT

Teos on yleisesitys hallintomenettelyn oikeudellisista perusteista. Siinä käsitellään paitsi hallintomenettelylakia, myös muuta menettelysäännöstöä. Näin toivoakseni menettelyn koko kirjo avautuu riittävästi.

Professori Allan Rosas ja vs. yliassistentti Aarre Tähti ovat ystävällisesti lukeneet käsikirjoituksen ja tehneet aiheellisia korjausehdotuksia. Kiitän heitä, samoin kuin apulaisnimismies Pertti Sihvosta, jolta olen saanut käytännön tietoa hakemusten käsittelystä.

Kaarinassa 27. lokakuuta 1988

Heikki Kulla

ALKUSANAT YHDENTEENTOISTA, UUDISTETTUUN PAINOKSEEN

Uutta painosta varten kirjan teksti on käyty läpi kauttaaltaan. Huomioon on otettu etenkin monista lainmuutoksista, uudesta oikeuskäytännöstä ja oikeustieteellisestä kirjoittelusta johtuvat muutostarpeet. Oikeuslähteisiin viitattaessa käytetään melko laajasti alaviitteitä. Samalla kirjan luonne käytännönläheisenä oppikirjana on kuitenkin pyritty säilyttämään.

Keskeneräiset säädöshankkeet, kuten sosiaali- ja terveyshallinnon uudistus (sote), on otettu huomioon viittaamalla hallituksen esityksiin ja muihin valmisteluasiakirjoihin.

Molemmat kirjoittajat ovat yhteistyössä valmistelleet käsikirjoitusta kaikilta osiltaan.

Kiitämme kustannustoimittaja, OTM Aino Rauniota asiantuntevasta ja huolellisesta paneutumisesta tekstin viimeistelyyn. Sisältöpäällikkö Arja Lappeteläistä kiitämme jo pitkään jatkuneesta sujuvasta yhteistyöstä.

Turussa 31. toukokuuta 2021

Heikki Kulla

Janne Salminen

SISÄLLYS

ALKUSANAT	V
ALKUSANAT YHDENTEENTOISTA, UUDISTETTUUN PAINOKSEEN	VI
LYHENTEET	XV
I JOHDANTO	1
1 Menettelylliset oikeudet	3
2 Hallintomenettelyn muutossuunnista	6
2.1 Oikeusvaltiosta hyvinvointivaltioon	6
2.2 Murrosvaihe	7
II JULKISHALLINTO JA HALLINTOTOIMINTA	19
1 Julkishallinto	19
2 Julkishallinnon organisaatio	21
3 Hallintotoiminta	29
III HALLINTOMENETTELYN OIKEUDELLISET PERUSTEET	41
1 Menettelylliset perusoikeudet	41
2 Keskeiset menettelysäädökset	48
3 Eurooppaoikeus	51
4 Oikeuskäytäntö ja menettelyvirheen vaikutus	57
4.1 Oikeuskäytäntö	57
4.2 Menettelyvirheen vaikutus	60
5 Vakiintunut hallintokäytäntö	64
6 Sähköinen asiointi ja digipalvelut	66

IV	HALLINTOLAIN LÄHTÖKOHDAT, VOIMAANTULO JA SOVELTAMISALA	79
1	Lähtökohdat ja voimaantulo	79
2	Hallintolain soveltamisala	82
2.1	Asiallinen soveltamisala	82
2.2	Viranomaiskohtainen soveltamisala	100
2.3	Toissijaisuus	105
V	HYVÄN HALLINNON PERUSTEET	109
1	Hallinnon oikeusperiaatteet	112
1.1	Yhdenvertaisuusperiaate	112
1.2	Tarkoitussidonnaisuusperiaate	117
1.3	Puolueettomuus- eli objektiviteettiperiaate	121
1.4	Suhteellisuusperiaate	123
1.5	Luottamuksensuojan periaate	128
2	Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus	134
3	Neuvonta	138
4	Hyvän kielenkäytön vaatimus	145
5	Viranomaisten välinen yhteistyö	147
VI	ASIAN VIREILLEPANO	151
1	Hallintomenettelyn edellytykset	151
2	Viranomaiseen kohdistuvat edellytykset	152
3	Käsiteltävä asia: lainvoimaisuus, oikeusvoimaisuus	157
4	Asianosainen	160
5	Puhevallan käyttäminen	164
6	Asiamies ja avustaja	170
7	Vireillepanomenettely	173
7.1	Yleistä	173
7.2	Vireillepanon muoto- ja sisältövaatimukset	174
7.3	Asiakirjan lähettäminen, muut vireillepanotoimet ja asian vireille tulon ajankohta	179
8	Asiakirjan siirtäminen	183
9	Asiakirjan täydentäminen	184

VII	ASIAN KÄSITTELYN YLEISET VAATIMUKSET	187
1	Käsittelyn joutuisuus	187
2	Käsittelyn julkisuus	193
3	Asioiden yhdessä käsitteleminen	195
4	Hallintomenettelyn kieli sekä tulkitseminen ja kääntäminen	197
4.1	Menettelyn kieli	197
4.2	Tulkitseminen ja kääntäminen	200
5	Esteettömyysvaatimus ja esteellisyys	204
5.1	Esteellisyyden sisältö	204
5.2	Henkilöpiiri	207
6	Esteellisyyserusteet hallintolaissa	209
6.1	Asianosais- eli osallisuusjäävi	211
6.2	Edustajanjäävi	212
6.3	Intressijäävi	213
6.4	Palvelussuhdejäävi	215
6.5	Yhteisöjäävi	216
6.6	Virasto- ja laitosjäävi	219
6.7	Yleislausekkeeseen perustuva jäävi	221
7	Erityiset esteellisyyserusteet	229
7.1	Yleistä	229
7.2	Kunnallishallinto	230
8	Esteellisyyden ratkaiseminen ja asian käsittelyn jatkaminen	235
VIII	ASIAN SELVITTÄMINEN	241
1	Yleistä	241
2	Selvittäminen	244
2.1	Selvittämisvelvollisuus	244
2.2	Selvittämiskeinot	253
2.3	Tietojen kirjaaminen	253
2.4	Selvityspyyntö	255
2.5	Määräaika selvityksen antamiselle	255
3	Selvittäminen ja todistelu	256
3.1	Yleistä	256
3.2	Asianosaisen suullinen lausuma	263

3.3	Katselmus	264
3.4	Tarkastus	266
3.5	Suullinen todistelu hallinto-oikeudessa	269
IX	TIEDOTTAMINEN JA VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSIEN VARAAMINEN	271
1	Oikeudelliset perusteet	271
2	Vaikutusmahdollisuuksien varaaminen	273
3	Kunnallinen tiedotustoiminta	277
X	ASIANOSAISEN KUULEMINEN	279
1	Kuulemisvelvollisuus	282
1.1	Edellytykset	282
1.2	Poikkeukset	289
2	Kuulemismenettely	292
XI	PÄÄTÖKSENTEKO JA PÄÄTÖS	297
1	Menettelyllinen rajaus	297
2	Esittely	297
3	Päätöksentekotavat	301
3.1	Yleistä	301
3.2	Kolleginen käsittelyjärjestys	302
3.3	Parlamentaarinen käsittelyjärjestys	303
3.4	Sähköinen kokous ja sähköinen päätöksenteko	305
3.5	Automaattinen päätöksenteko	307
4	Hallintopäätös	310
4.1	Päätöksen rakenne ja päätöstyypit	310
4.2	Päätöksen sisältö	315
4.3	Päätöksen perustelemine	317
4.4	Perusteluiden esittämättä jättäminen	323
5	Oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus	326
6	Talkekappale ja toimituskirja	330
7	Menettelykulut	331

XII	HALLINTOPÄÄTÖKSEN OIKAISEMINEN JA KORJAAMINEN	335
1	Oikaisuvaatimukseen perustuva oikaiseminen	338
2	Asiavirheen korjaaminen	343
3	Kirjoitusvirheen korjaaminen	348
4	Korjaamismenettely	349
XIII	HALLINTOPÄÄTÖKSEN JA MUUN ASIAKIRJAN TIEDOKSIANTO	353
1	Yleiset säännökset	353
2	Tiedoksiantotavat ja -menettelyt	359
XIV	HALLINTOPÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO	367
1	Järjestelmän perusteet	367
2	Täytäntöönpanokelpoisuus	369
3	Täytäntöönpanokeinot	372
3.1	Uhkasakko	376
3.2	Teettämishukka, keskeyttämishukka sekä toiminnan kieltämisen uhka	379
3.3	Hallinnollinen seuraamusmaksu ja muut hallinnolliset sanktiot	380
3.4	Välitön pakottaminen	384
XV	HALLINTOVALVONTA	387
1	Valvontamenettelyt	387
2	Hallintokantelu	392
2.1	Hallintokantelun yleispiirteet	392
2.2	Hallintokantelun tekeminen	394
2.3	Hallintokantelun käsittely	396
2.4	Kanteluasian ratkaiseminen	398
2.5	Kantelu ylikansallisiin toimielimiin	400

XVI	VIRANOMAISTEN TOIMINNAN JULKISUUS	401
1	Johdanto	401
1.1	Julkisuusperiaate hallinnossa	401
1.2	Julkisuuden oikeudelliset perusteet	404
1.3	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta	414
1.3.1	Tausta ja keskeinen sisältö	414
1.3.2	Perussystematiikka	418
2	Viranomaiskohtainen soveltamisala	420
3	Asiallinen soveltamisala: asiakirja ja viranomaisen asiakirja	425
4	Julkisuuden alkaminen	435
4.1	Viranomaisen laatimat asiakirjat	435
4.2	Viranomaiselle toimitetut asiakirjat	439
4.3	Pääoma- ja rahoitusmarkkinatiedot	441
5	Oikeus saada tietoja	441
5.1	Yleinen tiedonsaantioikeus	441
5.2	Asianosaisen tiedonsaantioikeus	443
5.3	Poikkeukset asianosaisjulkisuudesta	448
5.4	Oikeus saada itseään koskevat tiedot	457
6	Tiedon antaminen asiakirjasta	458
6.1	Asiakirjan pyytäminen	458
6.2	Päätöksenteko	461
6.3	Asiakirjan antamistavat	465
6.4	Tietojen luovuttamistavat viranomaisten välillä	473
6.5	Maksut	475
6.6	Muutoksenhaku	478
7	Tiedonsaannin ja hyvän tiedonhallintatavan edistäminen	481
8	Asiakirjan salassapitovelvoitteet ja vaitiolovelvollisuus	482
8.1	Asiakirjasalaisuus ja salassapitovelvollisuus	482
8.2	Vaitiolovelvollisuus ja tietojen hyväksikäyttökielto	485
8.3	Salassa pidettävät asiakirjat	490
8.4	Salassapidosta poikkeaminen	518
8.5	Viranomaisen lupa	520

8.6	Salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle	521
8.7	Salassapidon lakkaaminen	525
9	Julkisuus Euroopan unionissa	527
9.1	Lähtökohtia	527
9.2	Tiedonsaantioikeus ja sen rajoitukset	531
9.3	Oikeussuoja	536
	HALLINTOLAKI 6.6.2003/434	537
	KIRJALLISUUS JA MUU LÄHDEAINEISTO	555
	OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO	585
	ASIAHAKEMISTO	597