

Heikki Kulla

HALLINTOMENETTELYN PERUSTEET

Alma Talent
Helsinki 2018

10., uudistettu painos
Juridica-kirjasarjan 1. teos
Copyright © 2018 Alma Talent Oy ja tekijä
Yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus
Kannen suunnittelu: Lauri Karmila
Taitto: Marja-Leena Saari
ISBN 978-952-14-3477-8
ISBN 978-952-14-3478-5 (verkkokirja)
ISSN 1459-7535

BALTO print
2018 Liettua

Anna palautetta kirjasta: protoimitus@almamedia.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 KYMMENENTEEN, UUDISTETTUUN PAINOKSEEN

Kirjan teksti on käyty läpi kauttaaltaan ja huomioon on otettu etenkin monista lainmuutoksista, uudesta oikeuskäytännöstä ja oikeustieteellisestä kirjoittelusta johtuvat muutostarpeet. Oikeuslähteisiin viitattaessa käytetään melko laajasti alaviitteitä, mutta kirjan luonne käytännönläheisenä oppikirjana on pyritty säilyttämään.

Viivästyneet säädöshankkeet maakuntaudistus ja Sote on otettu huomioon lähinnä viittaamalla kussakin kohdassa hallituksen esityksiin. Samoin on menetelty keskeneräisen oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan lainuudistuksen osalta. Myös muut aiheeseen kohdistuvat lainvalmisteluhankkeet on pyritty ottamaan huomioon.

Kiitän kustannustoimittaja Katja Kolulaa merkittävästä panoksesta tekstin viimeistelyssä ja sisältöpäällikkö Arja Lappeteläistä jo pitkään jatkuneesta sujuvasta yhteistyöstä.

Turussa 20. elokuuta 2018

Heikki Kulla

SISÄLLYS

ALKUSANAT	V
ALKUSANAT KYMMENENTEEN, UUDISTETTUUN PAINOKSEEN	VI
LYHENTEET	XV
I JOHDANTO	I
1 Menettelylliset oikeudet	3
2 Hallintomenettelyn muutossuunnista	6
2.1 Oikeusvaltiosta hyvinvointivaltioon	6
2.2 Murrosvaihe	7
II JULKISHALLINTO JA HALLINTOTOIMINTA	17
1 Julkishallinto	17
2 Julkishallinnon organisaatio	19
3 Hallintotoiminta	27
III HALLINTOMENETTELYN OIKEUDELLISET PERUSTEET	37
1 Menettelylliset perusoikeudet	37
2 Keskeiset menettelysäädökset	44
3 Eurooppaoikeus	46
4 Oikeuskäytäntö ja menettelyvirheen vaikutus	53
4.1 Oikeuskäytäntö	53
4.2 Menettelyvirheen vaikutus	55

5	Vakiintunut hallintokäytäntö	59
6	Sähköinen asiointi	61
IV	HALLINTOLAIN LÄHTÖKOHDAT, VOIMAANTULO JA SOVELTAMISALA	71
1	Lähtökohdat ja voimaantulo	71
2	Hallintolain soveltamisala	75
2.1	Asiallinen soveltamisala	75
2.2	Viranomaiskohtainen soveltamisala	91
2.3	Toissijaisuus	96
V	HYVÄN HALLINNON PERUSTEET	99
1	Hallinnon oikeusperiaatteet	102
1.1	Yhdenvertaisuusperiaate	102
1.2	Tarkoitussidonnaisuusperiaate	107
1.3	Puolueettomuus- eli objektiviteettiperiaate	111
1.4	Suhteellisuusperiaate	113
1.5	Luottamuksensuojan periaate	117
2	Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus	123
3	Neuvonta	127
4	Hyvän kielenkäytön vaatimus	134
5	Viranomaisten yhteistyö	135
VI	ASIAN VIREILLEPANO	139
1	Hallintomenettelyn edellytykset	139
2	Viranomaiseen kohdistuvat edellytykset	140
3	Käsiteltävä asia: lainvoimaisuus, oikeusvoimaisuus	145
4	Asianosainen	148
5	Puhevallan käyttäminen	152
6	Asiamies ja avustaja	157
7	Vireillepanomenettely	160
7.1	Yleistä	160
7.2	Vireillepanon muoto- ja sisältövaatimukset	162
7.3	Asiakirjan lähettäminen, muut vireillepanotoimet ja asian vireilletulon ajankohta	166

8	Asiakirjan siirtäminen	170
9	Asiakirjan täydentäminen	172
VII	ASIAN KÄSITTELYN YLEISET VAATIMUKSET	175
1	Käsittelyn joutuisuus	175
2	Käsittelyn julkisuus	181
3	Asioiden yhdessä käsitteleminen	183
4	Hallintomenettelyn kieli sekä tulkitseminen ja kääntäminen	185
4.1	Menettelyn kieli	185
4.2	Tulkitseminen ja kääntäminen	188
5	Esteettömyysvaatimus ja esteellisyys	192
5.1	Esteellisyyden sisältö	192
5.2	Henkilöpiiri	195
6	Esteellisyysperusteet hallintolaissa	197
6.1	Asianosais- eli osallisuusjäävi	199
6.2	Edustajanjäävi	200
6.3	Intressijäävi	201
6.4	Palvelussuhdejäävi	203
6.5	Yhteisöjäävi	204
6.6	Virasto- ja laitospäävi	207
6.7	Yleislausekkeeseen perustuva jäävi	208
7	Erityiset esteellisyysperusteet	216
7.1	Yleistä	216
7.2	Kunnallishallinto	217
8	Esteellisyyden ratkaiseminen ja asian käsittelyn jatkaminen	222
VIII	ASIAN SELVITTÄMINEN	227
1	Yleistä	227
2	Selvittäminen	230
2.1	Selvittämisvelvollisuus	230
2.2	Selvittämiskeinot	238
2.3	Tietojen kirjaaminen	239
2.4	Selvityspyyntö	240
2.5	Määräaika selvityksen antamiselle	241

3	Selvittäminen ja todistelu	242
3.1	Yleistä	242
3.2	Asianosaisen suullinen lausuma	248
3.3	Katselmus	250
3.4	Tarkastus	252
3.5	Suullinen todistelu hallinto-oikeudessa	255
IX	TIEDOTTAMINEN JA VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSIEN VARAAMINEN	257
1	Oikeudelliset perusteet	257
2	Vaikutusmahdollisuuksien varaaminen	259
3	Kunnallinen tiedotustoiminta	263
X	ASIANOSAISEN KUULEMINEN	265
1	Kuulemisvelvollisuus	268
1.1	Edellytykset	268
1.2	Poikkeukset	275
2	Kuulemismenettely	278
XI	PÄÄTÖKSENTEKO JA PÄÄTÖS	283
1	Menettelyllinen raja	283
2	Esittely	283
3	Päätöksentekotavat	287
3.1	Yleistä	287
3.2	Kolleginen käsittelyjärjestys	288
3.3	Parlamentaarinen käsittelyjärjestys	289
3.4	Sähköinen kokous ja sähköinen päätöksenteko	291
3.5	Automatisoitu päätöksenteko	293
4	Hallintopäätös	295
4.1	Päätöksen rakenne ja päätöstyypit	295
4.2	Päätöksen sisältö	299
4.3	Päätöksen perusteleminen	301
4.4	Perusteluiden esittämättä jättäminen	307
5	Oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus	309
6	Tallekappale ja toimituskirja	313
7	Menettelykulut	314

XII	HALLINTOPÄÄTÖKSEN OIKAISEMINEN JA KORJAAMINEN	317
1	Oikaisuvaatimukseen perustuva oikaiseminen	320
2	Asiavirheen korjaaminen	325
3	Kirjoitusvirheen korjaaminen	330
4	Korjaamismenettely	331
XIII	HALLINTOPÄÄTÖKSEN JA MUUN ASIAKIRJAN	
	TIEDOKSIANTO	335
1	Yleiset säännökset	335
2	Tiedoksiantotavat ja -menettelyt	341
XIV	HALLINTOPÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO	349
1	Järjestelmän perusteet	349
2	Täytäntöönpanokelpoisuus	351
3	Täytäntöönpanokeinot	354
3.1	Ulkasakko	358
3.2	Teettämisuhka, keskeyttämisuhka sekä toiminnan kieltämisen uhka	361
3.3	Hallinnollinen seuraamusmaksu ja muut hallinnolliset sanktiot	362
3.4	Välitön pakottaminen	365
XV	HALLINTOVALVONTA	369
1	Valvontamenettelyt	369
2	Hallintokantelu	374
2.1	Hallintokantelun yleispiirteet	374
2.2	Hallintokantelun tekeminen	376
2.3	Hallintokantelun käsittely	377
2.4	Kanteluasian ratkaiseminen	379
2.5	Kantelu ylikansallisiin toimielimiin	381
XVI	VIRANOMAISTEN TOIMINNAN JULKISUUS	383
1	Johdanto	383
1.1	Julkisuusperiaate hallinnossa	383
1.2	Julkisuuden oikeudelliset perusteet	386

1.3	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta	394
1.3.1	Tausta ja keskeinen sisältö	394
1.3.2	Perussystematiikka	397
2	Viranomaiskohtainen soveltamisala	399
3	Asiallinen soveltamisala: asiakirja ja viranomaisen asiakirja	404
4	Julkisuuden alkaminen	412
4.1	Viranomaisen laatimat asiakirjat	412
4.2	Viranomaiselle toimitetut asiakirjat	416
4.3	Pääoma- ja rahoitusmarkkinatiedot	417
5	Oikeus saada tietoja	418
5.1	Yleinen tiedonsaantioikeus	418
5.2	Asianosaisen tiedonsaantioikeus	420
5.3	Poikkeukset asianosaisjulkisuudesta	424
5.4	Oikeus saada itseään koskevat tiedot	433
6	Tiedon antaminen asiakirjasta	434
6.1	Asiakirjan pyytäminen	434
6.2	Päätöksenteko	436
6.3	Tiedon antamistavat	440
6.4	Maksut	447
6.5	Muutoksenhaku	450
7	Tiedonsaannin ja hyvän tiedonhallintatavan edistäminen	453
8	Asiakirjan salassapitovelvoitteet ja vaitiolo-velvollisuus	455
8.1	Asiakirjasalaisuus ja salassapitovelvollisuus	455
8.2	Vaitiolo-velvollisuus ja tietojen hyväksikäyttökielto	457
8.3	Salassa pidettävät asiakirjat	462
8.4	Salassapidosta poikkeaminen	487
8.5	Viranomaisen lupa	489
8.6	Tietojen antaminen toiselle viranomaiselle	491
8.7	Salassapidon lakkaaminen	494
9	Julkisuus Euroopan unionissa	496
9.1	Lähtökohtia	496

9.2	Tiedonsaantioikeus ja sen rajoitukset	500
9.3	Oikeussuoja	504
YH 101 HALLINTOLAKI 6.6.2003/434		507
KIRJALLISUUS JA MUU LÄHDEAINEISTO		525
OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO		551
ASIAHAKEMISTO		561