

Heikki Kulla ▪ Janne Salminen

HALLINTOMENETTELYN PERUSTEET

Alma Talent
Helsinki 2024

12., uudistettu painos
Juridica-kirjasarjan 1. teos
Copyright © 2024 Alma Talent Oy ja tekijät
Yhteistyössä Juristiliiton Kustannus
Kannen suunnittelu: Lauri Karmila
Taitto: Aste Helsinki Oy
ISBN 978-952-14-5037-2
ISBN 978-952-14-5038-9 (verkkokirja)
ISSN 1459-7535

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2024

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

KAHDENTEENTOISTA, 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.

Molemmat kirjoittajat ovat yhteistyössä valmistelleet käsikirjoitusta.

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

Turussa 22. toukokuuta 2024

Heikki Kulla

Janne Salminen

SISÄLLYS

ALKUSANAT	V
ALKUSANAT KAHDENTEENTOISTA, UUDISTETTUUN PAINOKSEEN	VI
LYHENTEET	XV
I JOHDANTO	1
1 Menettelylliset oikeudet	3
2 Hallintomenettelyn muutossuunnista	6
2.1 Oikeusvaltiosta hyvinvointivaltioon	6
2.2 Murrosvaihe ja kehityssuuntia	7
II JULKISHALLINTO JA HALLINTOTOIMINTA	21
1 Julkishallinto	21
2 Julkishallinnon organisaatio	23
3 Hallintotoiminta	31
III HALLINTOMENETTELYN OIKEUDELLISET PERUSTEET	43
1 Menettelylliset perusoikeudet	43
2 Keskeiset menettelysäädökset	51
3 Eurooppaoikeus	53
4 Oikeuskäytäntö ja menettelyvirheen vaikutus	60
4.1 Oikeuskäytäntö	60
4.2 Menettelyvirheen vaikutus	62

	5	Vakiintunut hallintokäytäntö	67
	6	Sähköinen asiointi ja digipalvelut	69
IV		HALLINTOLAIN LÄHTÖKOHDAT, VOIMAANTULO JA SOVELTAMISALA	81
	1	Lähtökohdat ja voimaantulo	81
	2	Hallintolain soveltamisala	85
	2.1	Asiallinen soveltamisala	85
	2.2	Viranomaiskohtainen soveltamisala	104
	2.3	Toissijaisuus	108
V		HYVÄN HALLINNON PERUSTEET	111
	1	Hallinnon oikeusperiaatteet	115
	1.1	Yhdenvertaisuusperiaate	115
	1.2	Tarkoitussidonnaisuusperiaate	120
	1.3	Puolueettomuus- eli objektiviteettiperiaate	124
	1.4	Suhteellisuusperiaate	126
	1.5	Luottamuksensuojan periaate	131
	2	Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus	137
	3	Neuvonta	142
	4	Hyvän kielenkäytön vaatimus	149
	5	Viranomaisten välinen yhteistyö	151
VI		ASIAN VIREILLEPANO	155
	1	Hallintomenettelyn edellytykset	155
	2	Viranomaiseen kohdistuvat edellytykset	156
	3	Käsiteltävä asia: lainvoimaisuus, oikeusvoimaisuus	161
	4	Asianosainen	165
	5	Puhevallan käyttäminen	169
	6	Asiamies ja avustaja	174
	7	Vireillepanomenettely	178
	7.1	Yleistä	178
	7.2	Vireillepanon muoto- ja sisältövaatimukset	179
	7.3	Asiakirjan lähettäminen, muut vireillepanotoimet ja asian vireille tulon ajankohta	184

8	Asiakirjan siirtäminen	189
9	Asiakirjan täydentäminen	190
VII	ASIAN KÄSITTELYN YLEISET VAATIMUKSET	193
1	Käsittelyn joutuisuus	193
2	Käsittelyn julkisuus	200
3	Asioiden yhdessä käsitteleminen	201
4	Hallintomenettelyn kieli sekä tulkitseminen ja kääntäminen	203
4.1	Menettelyn kieli	203
4.2	Tulkitseminen ja kääntäminen	207
5	Esteettömyysvaatimus ja esteellisyys	210
5.1	Esteellisyyden sisältö	210
5.2	Henkilöpiiri	214
6	Esteellisyyssperusteet hallintolaissa	215
6.1	Asianosais- eli osallisuusjäävi	217
6.2	Edustajanjäävi	218
6.3	Intressijäävi	220
6.4	Palvelussuhdejäävi	221
6.5	Yhteisöjäävi	223
6.6	Virasto- ja laitosjäävi	226
6.7	Yleislausekkeeseen perustuva jäävi	227
7	Erietyiset esteellisyyssperusteet	237
7.1	Yleistä	237
7.2	Kunnallishallinto	238
7.3	Hyvinvointialueiden hallinto	243
8	Esteellisyyden ratkaiseminen ja asian käsittelyn jatkaminen	244
VIII	ASIAN SELVITTÄMINEN	249
1	Yleistä	249
2	Selvittäminen	252
2.1	Selvittämisvelvollisuus	252
2.2	Selvittämiskeinot	261
2.3	Tietojen kirjaaminen	261

2.4	Selvityspyyntö	263
2.5	Määräaika selvityksen antamiselle	263
3	Selvittäminen ja todistelu	264
3.1	Yleistä	264
3.2	Asianosaisten suullinen lausuma	271
3.3	Katselmus	273
3.4	Tarkastus	275
3.5	Suullinen todistelu hallinto-oikeudessa	278
IX	TIEDOTTAMINEN JA VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSIEN VARAAMINEN	281
1	Oikeudelliset perusteet	281
2	Vaikutusmahdollisuuksien varaaminen	283
3	Kunnallinen ja hyvinvointialueen tiedotustoiminta	287
X	ASIANOSAISEN KUULEMINEN	289
1	Kuulemisvelvollisuus	292
1.1	Edellytykset	292
1.2	Poikkeukset	299
2	Kuulemismenettely	302
XI	PÄÄTÖKSENTEKO JA PÄÄTÖS	307
1	Menettelyllinen rajaus	307
2	Esittely	307
3	Päätöksentekotavat	311
3.1	Yleistä	311
3.2	Kolleginen käsittelyjärjestys	312
3.3	Parlamentaarinen käsittelyjärjestys	314
3.4	Sähköinen kokous ja sähköinen päätöksenteko	316
3.5	Automaattinen päätöksenteko	318
3.5.1	Taustaa	318
3.5.2	Uusi automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö	321
4	Hallintopäätös	325
4.1	Päätöksen rakenne ja päätöstyypit	325
4.2	Päätöksen sisältö	330

4.3	Päätöksen perustelevinen	333
4.4	Perusteluiden esittämättä jättäminen	338
5	Oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus	341
6	Talkekappale ja toimituskirja	345
7	Menettelykulut	347
XII	HALLINTOPÄÄTÖKSEN OIKAISEMINEN JA KORJAAMINEN	351
1	Oikaisuvaatimukseen perustuva oikaiseminen	354
2	Asiavirheen korjaaminen	360
3	Kirjoitusvirheen korjaaminen	365
4	Korjaamisenmenettely	366
XIII	HALLINTOPÄÄTÖKSEN JA MUUN ASIAKIRJAN TIEDOKSIANTO	371
1	Yleiset säännökset	371
2	Tiedoksiantotavat ja -menettelyt	377
XIV	HALLINTOPÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO	387
1	Järjestelmän perusteet	387
2	Täytäntöönpanokelpoisuus	389
3	Täytäntöönpanokeinot	392
3.1	Uhkasakko	396
3.2	Teettämisuhka, keskeyttämisuhka sekä toiminnan kieltämisen uhka	400
3.3	Hallinnollinen seuraamusmaksu ja muut hallinnolliset sanktiot	400
3.4	Välitön pakottaminen	404
XV	HALLINTOVALVONTA	409
1	Valvontamenettelyt	409
2	Hallintokantelu	414
2.1	Hallintokantelun yleispiirteet	414
2.2	Hallintokantelun tekeminen	418
2.3	Hallintokantelun käsittely	419
2.4	Kanteluasian ratkaiseminen	421
2.5	Kantelu ylikansallisiin toimielimiin	423

XVI	VIRANOMAISTEN TOIMINNAN JULKISUUS	425
1	Johdanto	425
1.1	Julkisuusperiaate hallinnossa ja lainkäytössä	425
1.2	Julkisuuden oikeudelliset perusteet	428
1.3	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta	439
1.3.1	Tausta ja keskeinen sisältö	439
1.3.2	Perussystematiikka	442
2	Viranomaiskohtainen soveltamisala	445
3	Asiallinen soveltamisala:	
	asiakirja ja viranomaisen asiakirja	450
4	Julkisuuden alkaminen	460
4.1	Viranomaisen laatimat asiakirjat	460
4.2	Viranomaiselle toimitetut asiakirjat	465
4.3	Pääoma- ja rahoitusmarkkinatiedot	466
5	Oikeus saada tietoja	466
5.1	Yleinen tiedonsaantioikeus	466
5.2	Asianosaisen tiedonsaantioikeus	468
5.3	Poikkeukset asianosaisjulkisuudesta	474
5.4	Oikeus saada itseään koskevat tiedot	483
6	Tiedon antaminen asiakirjasta	484
6.1	Asiakirjan pyytäminen	484
6.2	Päätöksenteko	486
6.3	Asiakirjan antamistavat	491
6.4	Tietojen luovuttamistavat viranomaisten välillä	500
6.5	Maksut	502
6.6	Muutoksenhaku	504
7	Tiedonsaannin ja hyvän tiedonhallintatavan edistäminen	507
8	Asiakirjan salassapitovelvoitteet ja vaitiolovelvollisuus	509
8.1	Asiakirjasalaisuus ja salassapitovelvollisuus	509
8.2	Vaitiolovelvollisuus ja tietojen hyväksikäyttökielto	512
8.3	Salassa pidettävät asiakirjat	517
8.4	Salassapidosta poikkeaminen	544
8.5	Viranomaisen lupa	546

8.6	Salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle	548
8.7	Salassapidon lakkaaminen	552
9	Julkisuus Euroopan unionissa	553
9.1	Lähtökohtia	553
9.2	Tiedonsaantioikeus ja sen rajoitukset	558
9.3	Oikeussuoja	562
10	Julkisuuslain ajantasaistaminen	563
KIRJALLISUUS JA MUU LÄHDEAINEISTO		567
OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO		601
ASIAHAKEMISTO		613