



Hallintoprosessi Suomessa sekä tiedoksiantojen haasteet

Lari Laine

2021 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Hallintoprosessi Suomessa sekä tiedoksiantojen haasteet.

Lari Laine
Liiketalouden koulutus
Opinnäytetyö
05/2021

Lari Laine

Hallintoprosessi Suomessa sekä tiedoksiantojen haasteet

Vuosi

2021

Sivumäärä

38

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tuli voimaan 1.1.2020, jonka myötä hallintoprosessi muuttui ja sen sääntely tarkentui. Hallintolainkäyttölakia esitettiin muutettavaksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, koska vanha laki ei ollut enää ajantasainen. Uuden lain oli tarkoitus säätää hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä täsmällisemmin sekä informatiivisemmin. Lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa voidaan pitää tulkinnanvaraisena sen joiltain osiltaan.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on käydä hallintoprosessi läpi vaiheittain, sekä antaa lukijalle selkeä käsitys hallintoprosessin vaiheista ja sitä ympäröivästä lainsäädännöstä. Työn loppupuolella käydään läpi mahdollisia haasteita koskien hallintopäätösten sekä muiden mahdollisten hallinto-oikeuden asiakirjojen tiedoksiantoja. Työssä avataan lainsäädäntöä kirjallisuuden avulla niiden ymmärtämisen helpottamiseksi. Haasteita koskevan osuuden aiheidea on saatu Helsingin hallinto-oikeudelta.

Alkupuolen teoriaosuudessa käydään läpi lainsäädäntöä koskien hallintoprosessia sekä kerrotaan niiden taustasta, kehittymisestä sekä historiasta. Teoriassa käsitellään lisäksi hallintoprosessin erilaisia periaatteita sekä perusteita, joihin hyvä hallintotapa perustuu.

Tämä työ on tarkoitettu lukijoille, jotka ovat kiinnostuneita tietämään, mitä hallintoprosessi on ja miten eri hallinto-oikeudet toimivat. Työn lopputuloksena on tiivistetty kattava kuvaus prosessin jokaisesta vaiheesta ja sitä määräävistä pykälistä. Työssä käydään läpi myös se, miten Eurooppa-oikeus kuten kansainväliset sopimukset vaikuttavat kansallisessa hallintoprosessissa.

Lari Laine

Administrative process in Finland and challenges of notifications

Year	2021	Pages	38
------	------	-------	----

The Act on Administrative Proceedings entered into force on 1 January 2020, which changed the administrative process and clarified its regulation. The old Administrative Law Act was proposed to be updated because the old law was no longer up to date. The new law was intended to provide more precise and informative administrative proceedings. The Law on Administrative Proceedings may be considered as ambiguous in some respects.

The purpose of this thesis was to go through the administrative process in stages, and to give the reader a clear understanding about the different stages of the administrative process and the legislation surrounding it. Towards the end of the work, it examines some possible challenges regarding notifications of the administrative court's decisions and other administrative court documents. The thesis explains legislation with the help of literature to make it easier to understand for the reader. The idea for the section about challenges was given by Helsinki Administrative Court.

The theoretical framework examined the legislation concerning the administrative process and explains its background, development and history. The theoretical framework also considers the various principles of the governance process and the criteria on which good governance is based on.

This work is intended for readers who are interested in knowing what the administration process is and how the different administrative courts function. The result of the work is a compact summary and description of each stage of the process and sections of the law that determine it. The work also examines the impact of European law, (such as international agreements) on the national administrative process.

Keywords: Administrative court, administrative law, administrative process, juridical research.

Lakiluettelo

Hallintolaki 434/2003.

Hallintolainkäyttölaki (kumottu) 586/1996.

Julkisuuslaki 621/1999.

Kielilaki 423/2003.

Kuntalaki 410/2015.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019.

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019.

Laki säädettyjen määräaikain laskemisesta 150/1930.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003.

Laki tiedoksiannosta hallintoasioissa (kumottu) 232/1966.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Tuomioistuinlaki 673/2016.

Ulkomaalaislaki 301/2004.

Valtion virkamieslaki 750/1994.

Ympäristönsuojelulaki 527/2014.

Sisällys

1	Johdanto.....	7
2	Opinnäytetyön tavoitteet ja metodi.....	8
3	Hallintoprosessin keskeinen lainsäädäntö	10
3.1	Hyvän hallinnon perusteet	11
3.2	Hallintoprosessin periaatteet.....	13
3.3	Julkisuus hallintoasioissa.....	14
3.4	Eurooppaoikeus ja hallintomenettely	17
4	Hallintopäätös	19
5	Muutoksenhaku hallintoasiassa	21
5.1	Valitusoikeus.....	22
5.2	Valitus	24
6	Valituksen vireilletulo ja asian käsittely hallintoasiassa.....	25
7	Tiedoksianto hallintopäätöksessä	28
7.1	Erilaiset tiedoksiantotavat.....	28
7.2	Tiedoksiantojen tehtävä ja erityissääntely.....	30
8	Tiedoksiantojen haasteet	32
9	Pohdinta	35
	Lähteet.....	36

1 Johdanto

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, myöh. HOL) tuli voimaan 1.1.2020, jonka myötä hallintoprosessin sääntely muuttui. Työn tarkoituksena on käydä prosessi kattavasti läpi vallitsevan lainsäädännön mukaan. Työssä käydään läpi prosessin kannalta keskeisin lainsäädäntö, sekä prosessi päätöksestä tiedoksiantoon saakka. HOL:ia voidaan pitää tulkinnanvaraisina sen joltain osiltaan, joita käydään läpi työn viimeisessä luvussa. Hallintoprosessilla tarkoitetaan oikeudenkäyntiä hallintoasioissa¹. Se, mitä hallintoasialla tarkoitetaan, selvitetään jäljempänä. Tiedoksiannolla tarkoitetaan hallintotuomioistuimen päätöksen tai jonkin muun viranomaisen tekemän asiakirjan tiedoksiantoa kirjeitse tai sähköisesti sen oikealle vastaanottajalle. Hallintopäätöksen sekä viranomaisen asiakirjan määritelmät avataan tarkemmin jäljempänä. Työn keskeisimpinä tutkimuskysymyksinä ovat mitä on hallintoprosessi sekä minkälaisia haasteita tiedoksiantoihin liittyy.

Prosessin kannalta toinen keskeinen laki on hallintolaki (434/2003, myöh. HL), jonka tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä turvata kansalaisten oikeus hallintoasioissa. Myös hallintolakia voidaan pitää tulkinnanvaraisena sen säännösten väljyyden sekä eri käsitteiden määrittelemättömyyden vuoksi.²

Hallinto-oikeus terminä voidaan määritellä kahdella eri tavalla. Oikeusjärjestyksen osana hallinto-oikeus on itsenäinen oikeudenalansa, joka on osa julkisoikeutta. Toisaalta hallinto-oikeus muodostaa oman oikeustieteen osa-alueensa. Määritelmät ovat toisiinsa yhteydessä, koska oikeustiede sekä oikeusjärjestys ovat vuorovaikutuksessa kiinteästi hallinto-oikeuden alalla.

Kuten aiemmin mainittu, hallinto-oikeus muodostaa oman osa-alueensa oikeusjärjestyksessä, johon kuuluu julkishallintoa sekä sen toimintaa määrittelevää oikeutta. Oikeudenalan muodostavat julkishallintoa koskettava oikeuskäytäntö, oikeusperiaatteet sekä oikeusnormit. Tältä osin hallinto-oikeuteen kuuluvat tässä työssäkin paljon käsiteltävät oikeusnormit, jotka sääntelevät esimerkiksi viranomaisten toimivaltaa, vastuuta, asemaa, laatua, tehtäviä, toimintaa ja menettelyä.³

Oikeudenalana hallinto-oikeus sijoittuu siis julkisoikeuden piiriin. Normit osana julkisoikeutta sääntelevät julkisen vallan käyttöä sekä yksityisten ja julkisyhteisöjen välillä olevia suhteita. Yksityisoikeus käsittää lähinnä yksityisten välisiä suhteita sääntelevät oikeusperiaatteet, oikeusnormit ja oikeussuhteet.⁴

¹ Mäenpää 2019, 1.1,5.

² Niemivuo 2010, 16.

³ Mäenpää 2019, 1.1,2.

⁴ Mäenpää 2019, 1.1,3.

Hallinnossa toimivat viranomaiset toteuttavat lainsäädäntöä monilla hallinnonaloilla. Tehtävät kohdistuvat esimerkiksi verotuksen toimeenpanoon, yritystoiminnan sääntelyyn, julkisiin palveluihin sekä kunnalliseen päätöksentekoon. Näitä tehtäviä tehdessään viranomaiset käyttävät erinäisiä keinoja, kuten hallintopäätöksiä, hallintosopimuksia, ohjausta, informaatiota ja suunnittelua.⁵ Tässä työssä keskitytään hallintotuomioistuinten toimintaan.

Tuomioistuinlain (673/2016) 4 luvun 1 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (HOL) tai muussa laissa.

Sääntely hallintotuomioistuimille löytyy siis tuomioistuinlaista. Tuomioistuinlain 4 luvun 2 §:n mukaan hallinto-oikeudet käsittelevät ja ratkaisevat asiat istunnossa esittelystä. Hallinto-oikeuden puheenjohtajana toimii ylituomari tai lainoppinut hallinto-oikeustuomari. Tätä koko menettelyä sääntelee muun muassa laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, mutta siihen liittyy paljolti erityissääntelyä, joka hankaloittaa esimerkiksi hallintovalituksen riittävän kattavaa tarkastelua⁶.

2 Opinnäytetyön tavoitteet ja metodi

Opinnäytetyön tavoitteena on saada lukijalle selkeä käsitys hallintoprosessin eri vaiheista sekä käsitys sitä määräävästä keskeisestä sääntelystä. Työssä pyritään käymään kattavasti läpi prosessin eri vaiheet ja vaatimukset, jotka laissa on määritelty viranomaisten toiminnasta koskien hallintoprosessia. Keskeisin tavoite on siis saada lukijalle selkeä tieto hallintoprosessista, lainsäädännöstä sen ympärillä ja lopuksi siitä, minkälaisia ongelmia hallintopäätösten tiedoksiantoihin voi liittyä.

Oikeustieteen perinteisenä ydinalueena voidaan pitää lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Oikeusdogmatiikka on tulkintatiedettä. Työn metodina on siis oikeusdogmatiikka, jonka tutkimuksen alaisena on tällä hetkellä voimassa oleva oikeus. Oikeusdogmatiikan tutkimiskohteena ovat normit. Lainoppi tutkii oikeusnormeja sekä niiden ajatussisältöjä. Työ tutkii siis vallitsevaa oikeutta sekä sitä, mikä merkitys erinäisillä oikeuslähteistä löytyvällä materiaalilla, kuten KHO:n päätöksillä tai hallituksen esityksillä on. Oikeuslähteitä on lisäksi muun muassa laki, lainvalmistelutyöt, tuomioistuinratkaisut sekä oikeustiede.⁷

⁵ Mäenpää 2019, 1.1,5.

⁶ Koivuluoma & Pasu 2020, 58.

⁷ Hirvonen 2011, 21-36.

Kun oikeudellisia tekstejä tulkitaan, kyseessä on lainoppi. Näin ikään lainopin metodit ovat erilaisia tulkintamenetelmiä. Lainoppia tehdessä metodeille olennaisina voidaan pitää ratkaisu-, punninta-, tulkinta-, ja oikeuslähdenormeja. Metodiopin kannalta on tärkeää, että tutkimusta tekevä tiedostaa toiminnan luonteen, eli sen, että lainopilla tuotetaan eri tulkinnan menetelmillä merkityssisältö oikeusnormille. Oikeusnormia tulkintaan, josta syntyy lainoppi eli oikeusnormin merkityssisältö.⁸

Tässä työssä käytettävä menetelmä helpottaa lukijaa hahmottamaan kirjallisuuden avulla eri pykälien merkitykset hallintoprosessissa.

⁸ Hirvonen 2011, 38.

3 Hallintoprosessin keskeinen lainsäädäntö

Tämän työn kannalta keskeisimpiä lakeja ovat hallintolaki (434/2003, Myöh. HL), sekä uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), joka korvasi aiemman hallintolainkäyttölain (586/1996). HL 1 §:n, kyseisen lain tarkoitus on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Sen tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua sekä tuloksellisuutta. Hyvän hallinnon edellytykset löytyvät tiivistettynä Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:stä⁹. HOL on sen 1 §:n mukaisesti laki, jossa on tarkoitus säätää oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista hallintoasiaa ja muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevassa oikeudenkäynnissä.

Hallintolaki sisältää hallintomenettelyn kannalta keskeisimmän sääntelyn. Hallintolaki on yleislaki luonteeltaan, mutta erityissäännöksiin verrattaessa se on toissijainen. Hallintolakia voitaneen pitää tulkinnanvaraisena sen tiiviin kirjoitustavan takia. Tulkinnan kannalta apuna toimii lainvalmisteluaineisto, kuten hallintovaliokunnan mietintö (29/2002) sekä hallituksen esitys (72/2002)¹⁰.

Hallintolainkäyttölakia esitettiin muutettavaksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, koska vanha laki ei ollut enää ajantasainen. Uuden lain oli tarkoitus säätää hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä täsmällisemmin sekä informatiivisemmin. Laissa haluttiin myös korostaa edellistä enemmän päätöksen tehneen hallintoviranomaisen velvollisuuksista asian selvittämiseksi. Yksi merkittävimmistä muutoksista silloiselle voimassa olevalle sääntelylle oli se, että muutosta haettaessa hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta, muutoksenhaun edellytykseksi tulisi valituslupa. Tavoite oli myös, että vanhaan hallintolainkäyttölakiin verrattaessa uudella sääntelyllä saataisiin annettua hallintotuomioistuimen päätös useammin tiedoksi tavallisena tiedoksiantona todisteellisen sijaan¹¹.

Hallintolainkäyttölain aikana hallintotuomioistuinten järjestelmä oli kehittynyt siten, että hallinto-oikeudet toimivat laaja-alaisina ensimmäisen asteen hallintotuomioistuinina. Lisäksi todettiin, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset sekä hallintoprosessiin liittyvät vaatimukset olivat täsmentyneet silloisen lainsäädännön aikana¹².

Jo kumottu hallintolainkäyttölaki tuli voimaan 1 päivä joulukuuta 1996 ja sitä koskeva hallituksen esitys (HE 217/1995) annettiin vuonna 1995 eduskunnalle. Tätä ennen ei ollut

⁹ Kulla 2018, 38.

¹⁰ Kulla 2018, 44-45.

¹¹ HE 29/2018 vp, 1.

¹² HE 29/2018, 9.

yleislakia, jossa olisi ollut kattava sääntely hallintotuomioistuinten tai muiden valitusviranomaisten menettelystä¹³.

Kuten aiemmin todettu hallintolaki on yleislaki, joka määrittelee hyvän hallinnon, hallintoasian asianmukaisen käsittelyn, sekä hallintomenettelyn perusteet¹⁴. HL 2 §:n mukaan siinä säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Samaisen pykälän mukaan hallintolakia sovelletaan muun muassa itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa, kuten Kansaneläkelaitoksella sekä valtion viranomaisissa. Hallinto-oikeuden alalla yleislakeja on useita ja laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on myös yleislaki.

Ero näillä kahdella edellä mainitulla keskeisellä lailla on se, että HOL sääntelee enemmänkin oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita, eli hallintoprosessin säännökset¹⁵, kun taas HL sääntelee hyvän hallinnon yleisesti sekä kattaa sääntelyn koskien kaikkia toimintamuotoja ja tehtäviä julkishallinnossa¹⁶.

Kun kyseessä on viranomaistoiminta, joka käsittelee ihmisen oikeuksia, kyseeseen tulee myös Suomen perustuslaki, josta löytyy keskeinen lainsäädäntö koskien yleisiä rajoja viranomaistoiminnassa. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) on myös keskeinen laki aiheen kannalta. Tästä laista käytetään nimeä julkisuuslaki, joka on myös yleislaki. Työssä mainitaan myös ulkomaalaisia koskettavia asioita, joiden säädökset löytyvät ulkomaalaislaista (301/2004).

Viranomaistoiminnan kannalta keskeiseksi laiksi nousee valtion virkamieslaki (650/1994), jonka tavoitteena on virkamieslain 2 §:n mukaan turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimuksen täyttäen sekä turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaansa.

3.1 Hyvän hallinnon perusteet

HL 2 luku sisältää hyvän hallinnon perusteet. HL 6 §:n mukaan viranomaisten on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien tulee olla puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu myös HL 2 luvun mukaan palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus, sekä viranomaisten yhteistyö.

¹³ HE 29/2018 vp, 9.

¹⁴ Mäenpää 2019, luku 3.1,1.

¹⁵ Mäenpää 2019, luku 5.1.

¹⁶ Mäenpää 2019, luku 3.4,2.

Palveluperiaatteella ja palvelun asianmukaisuudella tarkoitetaan HL 7 §:n mukaista säännöstä, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa tulee pyrkiä järjestämään niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen pystyy suorittamaan tehtävänsä tuloksellisesti. Tällä palvelun sääntelyllä on tarkoitus turvata viranomaispalvelujen helppo saatavuus sekä varmistaa, että asioivan henkilön tarpeisiin kiinnitetään riittävästi huomiota¹⁷.

Neuvonta on HL 8 §:n mukainen säännös, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasiansa hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin tiedusteluihin ja kysymyksiin. Neuvonta on myös aina maksutonta. Jos kyseinen asia ei kuulu sille viranomaiselle, tulee sen pyrkiä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Neuvonta tähtää siihen, että asioiva henkilö pystyy itsenäisesti hoitamaan asiansa¹⁸.

HL 9 §:n mukaan hyvän kielenkäytön vaatimuksella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen tulee käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Asiakkaan oikeus käyttää omaa kieltään asioidessaan viranomaisessa on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista. Hyvää kieltä tulee käyttää niin kirjallisesti kuin suullisestikin. Viranomaisen asiakirjat sekä esimerkiksi päätökset, erinäiset ohjeet ja tiedotteet tulee laatia niin, että kieli on hyvää ja helposti ymmärrettävää¹⁹.

Viranomaisten yhteistyön säännös löytyy HL 10 §:stä. Sen mukaan viranomaisten tulee toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustaa jotain toista viranomaista hallintotehtävän hoitamisessa, mikäli jokin viranomaisen sitä pyytää. Viranomaisten tulee muutoinkin pyrkiä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen. Tämä säännös tehostaa hallinnon toimivuutta. Erilaisia yhteistyön esimerkkejä ovat muun muassa erinäisten lausuntojen sekä tietojen antaminen toisille viranomaisille²⁰.

Hyvän hallinnon perusteet löytyvät siis HL 2 luvusta, mutta niihin voidaan katsoa kuuluviksi myös periaatteita, jotka on määritelty jossain muussa hallintolain säännöksessä, jotka koskevat hallintoasian käsittelyä. Näitä ovat muun muassa HL 1 §:n mukainen palvelujen laadun, tuloksellisuuden ja oikeusturvan edistäminen, HL 23 §:n mukainen käsittelyn viivytyksettömyys sekä HL 27-30 §:ien mukainen esteellisyysperusteiden huomioon otto.²¹

¹⁷ Kulla 2018, 123.

¹⁸ Kulla 2018, 128.

¹⁹ Kulla 2018, 134.

²⁰ Kulla 2018, 135.

²¹ Mäenpää 2019, luku 3.1,1.

HL 1 §:n mukainen laadun tuloksellisuuden ja oikeusturvan edistäminen on koko lain tarkoitus, jossa todetaan, että kyseisen lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Viivytyksettömyyden periaatteella tarkoitetaan HL 23 §:n mukaisesti sitä, että hallintoasia tulee käsitellä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen tulee myös esittää asianosaiselle hänen pyynnöstään arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Esteellisyysperusteiden huomioon ottamisella tarkoitetaan yksinkertaisesti sitä, että HL 28 §:n mukaiset esteellisyysperusteet otetaan asian käsittelyssä huomioon.

Valtion virkamieslaista (750/1994) löytyy sääntely koskien valtion virastoissa toimivia virkamiehiä. Hyvän hallinnon perusteet löytyvät HL:stä, mutta esimerkiksi virkamieslain 14 § voitaisiin katsoa kuuluvan hyvään hallintoon. Virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

3.2 Hallintoprosessin periaatteet

Hallintomenettelyn kuuluminen ihmisen perusoikeuksiin perustuu ensinnäkin Suomen perustuslakiin. Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai jonkin muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Menettelyyn kohdistuu muitakin Suomen perustuslain säännöksiä, kuten Suomen perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuussäännös sekä Suomen perustuslain 12 §:n mukainen asiakirjajulkisuus.

Prosessikielenä hallintoasiassa voi käyttää joko suomea tai ruotsia. Kielilain (423/2003) 10 §:n mukaan valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää joko suomea tai ruotsia. Viranomaisen tulee myös järjestää kuultavalle henkilölle mahdollisuus tulla kuulluksi hänen omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Suomen perustuslain 17 §:n mukaan suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Hallintolain 26 §:stä löytyy sääntely sen osalta, milloin viranomaisella on velvollisuus huolehtia asian tulkimisesta tai kääntämisestä.

Viranomainen voi olla esteellinen julkisia asioita hoidattaessa. Esteellinen eli jäävi henkilö ei voi olla osallinen asian käsittelyyn²². Hallintoasioissa esteellisyysperusteita on HL 28 §:n

²² Kulla 2018, 192.

mukaiset asianosaisjäävi, edustajanjäävi, intressijäävi, palvelussuhdejäävi, yhteisöjäävi, virasto- ja laitospäävi sekä yleislausekkeeseen perustuva jäävi²³.

Prosessissa vallitsee julkisuusperiaate. Julkisuuslain 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei kyseisessä tai jossain muussa laissa erikseen toisin säädetä. Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomaisen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. HL 24 §:ssä säädetään käsittelyn julkisuudesta niin, että asia käsitellään julkisesti, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty.

Julkisuusperiaate on tärkeä asia oikeusprosessin luotettavuuden kannalta. Julkisuuden avulla annetaan mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä, omien oikeuksien valvomiseen ja etujensa toteutumiseen. Lisäksi sen nähdään parantavan yleisesti toiminnan laatua, koska julkisuuden huomioon ottava toiminta on laadultaan parempi kuin jos se olisi salailuun perustuva. Suomen perustuslain 21 §:n mukaan käsittelyn julkisuus on osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

Hallintoprosessi on yleensä kirjallinen menettely, joten julkisuudella ei ole niin suurta merkitystä hallintoasioissa. Hallintoprosessissa enemmän esiin tuleva periaate julkisuuden kannalta on asiakirjajulkisuuden periaate, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tietoonsa viranomaisen julkinen asiakirja²⁴. Julkisuudella on hallintoasioissa merkitystä siis ainoastaan silloin, kun käsittelytapa on suullinen²⁵. Asiakirjoihin liittyvää julkisuutta käsitellään jäljempänä.

3.3 Julkisuus hallintoasioissa

Julkisuusperiaate on osa hyvän hallinnon takeita. Koska kyse on julkisyhteisöjen toiminnasta, julkisuusperiaate on tärkeä aiheen kannalta²⁶. Koska aihe on laaja, julkisuusperiaatteesta kerrotaan omassa luvussaan, eikä osana hyvän hallinnon perusteita luvussa 3.1.

Julkisuuslainsäädännön kannalta keskeisintä lainvalmisteluaineistoa ovat hallintovaliokunnan mietintö 31/1998 vp, hallituksen esitys 30/1998 sekä lakivaliokunnan lausunto 13/1998 vp.²⁷ Esityksessä ehdotettiin viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevaa lainsäädäntöä uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Uusi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta korvasi vuonna 1951 yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain²⁸.

²³ Kulla 2018, 199-208.

²⁴ Kulla 2018, 383-385.

²⁵ Kulla 2018, 181.

²⁶ Mäenpää 2019, 4.1,1.

²⁷ Kulla 2018, 395.

²⁸ HE 30/1998 vp, 1.

Julkisuusperiaate on yksi Suomen kansalaisen perusoikeuksista. Suomen perustuslain 12 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta sekä tallenteesta. Viranomaisiin tämä liittyy niin, että viranomaiset ovat velvoitettuja toteuttamaan julkisuusperiaatetta antamalla pyydetty asiakirjat tai esimerkiksi tallenteessa olevia tietoja. Viranomaisen tulee tarvittaessa jo aiemmin mainitun neuvonnan periaatteen mukaisesti huolehtia siitä, että tietoa haluava pystyy toteuttamaan hänelle kuuluvan oikeutensa. Tiedoksisaantioikeuden toteuttamisen tavoista säädetään julkisuuslaissa.²⁹ Hyvään hallintoon ja osaksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä kuuluu myös perustuslain 21 § 2 momentin mukainen asianosaisjulkisuus, jonka mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.³⁰

Viranomaistoiminnan julkisuudella on omanlaisiaan funktioita. Näitä julkisuuden tehtäviä ovat muun muassa oikeusvarmuuden sekä oikeusturvan takaaminen, sananvapauden tukeminen, viranomaistoiminnan legitimiteetin tukeminen ja vahvistaminen sekä vaikuttamisen valvomisen ja osallistumisen mahdollistaminen.³¹ Julkisuusperiaate mahdollistaa esimerkiksi oikeuden käyttää julkista tietoa, velvoittaa viranomaisen edistämään julkisuutta, mahdollistaa oikeuden saada haluttuja asiakirjoja tai tietoja joltain viranomaiselta sekä mahdollistaa oikeuden tutustua viranomaisen hallussa oleviin tallenteisiin ja tallenteista löytyviin tietoihin³².

Julkisuusperiaatteesta määrätään EU:n aiemmin mainitussa perusoikeuskirjassa. Perusoikeuskirjan 42 artiklan mukaan jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa, on oikeutettu tutustumaan Euroopan unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin niiden tallennusmuodosta riippumatta.

Julkisuusperiaatteesta määrätään ennen kaikkea siis julkisuuslaissa. Julkisuuslain 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei kyseisessä laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslain 3 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Ne, joilla laissa tarkoitetaan viranomaisia, löytyvät samaisen lain 4 §:stä.

²⁹ Mäenpää 2017, 329.

³⁰ Kulla 2018, 386.

³¹ Mäenpää 2008, 3.

³² Mäenpää 2019, luku 4.1,1.

Julkisuusperiaate ensisijaisesti kohdistuu johonkin viranomaisen tietoon, joka on tallennettu jossain muodossa. Voidaan siis katsoa, että viranomaisella oleva tieto kuuluu sinällään myös julkisuusperiaatteen piiriin, vaikkei sitä olisi tallennettukaan. Perustuslain 12 §:n mukaan viranomaisen asiakirjat ovat siis julkisia, mutta se mitä viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan, ei tule kyseisestä pykälästä ilmi. Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan asiakirjaa, joka on tehty viranomaisessa tai toimitettu viranomaiselle jossakin asiassa, joka kuuluu kyseisen viranomaisen toimivaltaan.³³ Viranomaisen asiakirjan määritelmä löytyy myös julkisuuslaista. Julkisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomaisen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Poikkeukset koskien viranomaisen asiakirjoja löytyvät samaisesta pykälästä. Perustuslaissa annetun määrittelyn mukaan olennaista ei kuitenkaan ole se, kuka asiakirjan on laatinut tai toimittanut vaan se, onko asiakirja jollakin viranomaisella hallussa³⁴.

Julkisuusperiaatteen voidaan katsoa käsittävän myös viranomaisella olevaa tietoa, sen tallennusmuodosta riippumatta. Tallentamattomia tietoja koskeva sääntely julkisuuslaissa on kuitenkin huomattavasti suppeampaa, kuin sääntely koskien asiakirjoja. Tämänkaltaisista tiedoista ei myöskään erikseen mainita perustuslain julkisuutta koskevassa pykälässä.³⁵

Pääsääntö on se, että kun asiakirja valmistuu, siitä tulee julkinen. Lähtökohtana on se, että keskeneräinen asiakirja ei ole julkinen. Koska sen ajankohdan osoittaminen, jolloin asiakirjaa voidaan pitää valmiina, on vaikeaa, tulisi sen olla erikseen säännelty³⁶. Sääntely koskien viranomaisten laatimien asiakirjojen julkiseksi tulemista löytyy julkisuuslain 6 §:stä.

Viranomaisilla on siis velvollisuus toteuttaa julkisuusperiaatetta sekä heidät on velvoitettu omalta osaltaan edistämään tiedonsaannin toteutumista. Velvollisuudet määrittävät erityisesti julkisuuslain 3 luvun sekä julkisuuslain 5 luvun säännösten mukaan. Julkisuuslain 3 luvussa käsitellään oikeutta saada tietoa asiakirjasta ja 5 luvussa viranomaisen velvollisuutta edistää tiedonsaantia. Kun viranomaisen toteuttaa julkisuusperiaatetta, tulee hänen ottaa huomioon myös muut julkisuuteen ja tietoon liittyvät ihmisen perusoikeudet. Tämänkaltaisia perusoikeuksia ovat muun muassa perustuslain 12 §:n mukainen sananvapaus ja julkisuus,

³³ Mäenpää 2008, 5.

³⁴ Mäenpää 2008, 62.

³⁵ Mäenpää 2008, 5.

³⁶ HE 30/1998 vp, 58.

perustuslain 14 § 3 momentin mukainen yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuus sekä perustuslain 21 pykälän mukainen oikeus hyvään hallintoon.³⁷

Kun toteutetaan julkisuusperiaatetta, merkittävää on myös annetun tiedon laatu ja miten se on saatavilla. Tämän tehokkaan toteutumisen vuoksi, sitä varten on oma lakinsa, laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019). Lain julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 13 § 3 momentin mukaan, viranomaisen on suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvä tietojenkäsittely niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan toteuttaa vaivatta.

3.4 Eurooppaoikeus ja hallintomenettely

Otsikossa mainitussa eurooppalaisessa hallinto-oikeudessa on kyse Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin oikeuden hallinto-oikeudellisista relevanteista osista. Tämän kannalta keskeisimpinä osa-alueina voidaan pitää oikeudellisia puutteita sekä Eurooppaoikeudellisia erilaisia säännöksiä, jotka kohdistuvat eurooppalaiseen. Eurooppalaista hallinto-oikeutta ei pidä ymmärtää kansallisesta lainsäädännöstä irrallisena oikeudenalana, vaan se päinvastoin muodostaa osan kansallista hallinto-oikeutta. Tämän johdosta on välttämätöntä, että Eurooppaoikeus otetaan huomioon myös osana kansallista oikeutta.³⁸

Eurooppalaisilla oikeuslähteillä on erilaisia merkityksiä koskien julkishallintoa. Merkitys voi vaihdella siten, että esimerkiksi normatiiviset oikeussäännöt velvoittavat viranomaista, kun taas muodollinen sitovuus koskien oikeuskäytäntöä voi vaihdella. Lisäksi merkitystä on oikeuslähteiden ja vakiintuneiden oikeusperiaatteiden välisillä suhteilla. Kun hallintotoiminnassa sovelletaan oikeuslähteitä, tulee ottaa huomioon kansallisen lainsäädännön lisäksi Eurooppaoikeus, joka on toimeenpanon kannalta merkittävä, sekä myös mahdollisesti asiaan vaikuttavat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Kun oikeuslähteitä sovelletaan, viranomaisen tulee olla perillä etusijajärjestyksestä, oikeusnormien välillä olevista hierarkkisista eroista sekä normien välillisistä ja välittömistä oikeusvaikutuksista.³⁹

Keskeisin hallintomenettelyyn vaikuttava kansainvälinen sopimus on Euroopan ihmisoikeussopimus (63/1999). Se ei sisällä suoranaisesti hallintomenettelyä koskevaa säännöstelyä, mutta esimerkiksi sopimuksen 6 artiklasta löytyy sääntely koskien oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joka vaikuttaa myös hallintoprosessiin. Lisäksi hallintoprosessin sanktioiden kannalta siihen vaikuttaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukainen kaksoisrangaistuksen kielto, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista

³⁷ Mäenpää 2020, 273.

³⁸ Mäenpää 2019, 1.1,5.

³⁹ Mäenpää 2011, 35-36.

oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Prosessiin vaikuttaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukainen syyttömyysolettama sekä itsekriminointisuoja. Itsekriminointisuojalla tarkoitetaan tutkinnan kohteena olevan henkilön oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen.⁴⁰

Euroopan unionin oikeudessa on pyritty yhä enemmän kiinnittämään huomiota hyvään hallintoon. Unionin perusoikeuskirjaan (2000/C 364/01) on sisällytetty hyvän hallinnon takeisiin sekä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvä normisto. Vaikka perusoikeuskirja ei alkujaan ollut oikeudellisesti sitova, on sitä kuitenkin sovellettu tosiasiallisesti unionin eri toimielimissä. Kun Lissabonin sopimus tuli voimaan joulukuussa 2009, perusoikeuskirjasta tuli sitova oikeudellisesti.⁴¹

Hyvän hallinnon kannalta keskeisenä voidaan myös pitää Euroopan oikeusasiamiehen säännöstöä koskien hyvää hallintotapaa⁴². Euroopan parlamentti on vuonna 2001 hyväksynyt lauselman, jolloin on otettu käyttöön yllä mainittu säännöstö. Säännöstö kertoo Euroopan unionin kansalaisille, mitä heillä on oikeus vaatia hallinnolta sekä lisäksi sen, mitä periaatteita unionin virkamiesten tulisi toiminnassaan noudattaa.⁴³

Euroopan unionin perusoikeuskirjasta löytyy merkittävimmät hallintomenettelyä sääntelevät säännökset. Perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Keskeisimpänä asianosaisen kannalta voidaan pitää perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan mukaisia oikeuksia, joista ensimmäinen on oikeus tulla kuulluksi, ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti, eli lyhyesti oikeus tulla kuulluksi, jokaisen oikeutta tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset, eli oikeus tutustua asiakirjoihin, ja viimeisenä hallintoelinten velvoite, jonka mukaan päätös pitää perustella, eli oikeus saada perusteltu päätös.⁴⁴

Eurooppaoikeus sääntelee ennen muuta hallintotoimintaa materiaalisella normistolla. Useimmissa tapauksissa kuitenkin sovelletaan kansallista oikeutta, joka on sisällöltään unioniperäistä. Yllä mainituista seikoista huolimatta Euroopan unionilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa säädellä jäsenvaltionsa sisäistä hallinto-oikeutta. Aiemmin mainitut säännökset

⁴⁰ Mäenpää 2019, luku 3.3,1.

⁴¹ Niemivuo 2010, 51.

⁴² Euroopan oikeusasiamies, Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö.

⁴³ Niemivuo 2010, 51.

⁴⁴ Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02); Mäenpää 2019, luku 3.2,2.

kohdistuvat lähinnä asian käsittelyyn unionin toimielimissä, kuten esimerkiksi aiemmin mainitut oikeudet tulla kuulluksi tai oikeus saada perusteltu päätös.⁴⁵

4 Hallintopäätös

Hallintopäätös tarkoittaa sellaista päätöstä, joka on tehty hallintomenettelyssä ja joka sisältää asian viimeisen ratkaisun. Päätös sisältää asiaratkaisun useimmissa tilanteissa, jossa päätetään jonkin oikeudesta, velvollisuudesta tai edusta. Jos asia jätetään tutkimatta, tästä tehdään myös ratkaisu, joka on myös hallintopäätös.⁴⁶ Asian ratkaisemista koskeva keskeinen sääntely löytyy HL 7 luvusta sekä HOL 8 luvusta.

Päätöksen muodosta määrätään HL 43 §:ssä, jonka mukaan hallintopäätös tulee antaa kirjallisesti. Päätös on mahdollista antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisuuden vuoksi. Muun muassa kiireellisiin hoitotoimiin, poliisin velvoitaviin päätöksiin sekä jonkin vaarallisen toiminnan keskeyttämisiin väliaikaisesti liittyy joskus suullisia ratkaisuja⁴⁷. Vaikka päätös annettaisiin suullisesti, tulee se HL 43 § 3 momentin mukaan viranomaisen toimesta antaa oma-aloitteisesti ja viipymättä myös kirjallisena.

Päätöksen sisältövaatimukset löytyvät HL 44 §:stä, jonka mukaan kirjallisesta päätöksestä on tultava selkeästi ilmi päätöksen tehnyt viranomainen sekä päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, joihin kyseinen päätös välittömästi kohdistuu, päätöksen perustelut sekä yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu sekä sellaisen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja tehdystä päätöksestä.

Rakenteeltaan päätös voidaan jaotella osiin niin, että se alkaa otsikolla, jonka jälkeen tulee kertoelma eli hakemusosa ja lopuksi päätöslauselma. Näistä vaiheista viimeinen eli päätöslauselma on oleellisin, koska se sisältää viranomaisen kannan asiaan. Päätöksen mahdolliset ratkaisutyytit ovat asian tutkimatta jättäminen, väliratkaisu, osaratkaisu sekä pääasiaratkaisu.⁴⁸ HOL 80 §:n mukaan asian käsittelyn lopettavan hallintotuomioistuimen ratkaisun nimikkeenä on päätös, ja muun kuin asian käsittelyn lopettavan ratkaisun nimenä on välipäätös. Hallintoasian käsittelyn päättävä ratkaisu on siis päätös, eikä tuomio. Lisäksi myös aiemmin mainittu tutkimatta jättäminen on päätös.⁴⁹

⁴⁵ Kulla 2018, 46-47.

⁴⁶ Mäenpää 2019, luku 3.8,1.

⁴⁷ Mäenpää 2019, luku 3.8,2.

⁴⁸ Kulla 2018, 296.

⁴⁹ Koivuluoma & Pasu 2020, 270.

Sisällöltään ratkaisutyypit erottuvat niin, että pääasialkaisu sisältää kokonaisuudessaan päätöksen kyseisessä asiassa sekä kaikki sen vaatimukset. Välikratkaisu on epäitsenäinen päätös pääasialkaisuun kannalta. Välikratkaisulla, josta useimmiten käytetään myös nimitystä välipäätös, hallintotuomioistuin antaa yleensä ratkaisuun esimerkiksi suullisen käsittelyn järjestämisestä tai edunvalvojan määräämisestä. Kyseessä on siis päätös, joka ei päättää käsittelyä.⁵⁰

Osaratkaisussa on kyse ratkaisusta, jossa asia päätetään vain joiltain osiltaan. Tällaisen ratkaisuun antaminen ei yleensä ole mahdollista, koska osaratkaisussa ratkaistavat kysymykset ovat useasti asiayhteydessä pääasian kanssa, joten ne ovat osa samaa asiaa. Tutkimatta jättäminen on muodollinen menettelyratkaisu, joka tehdään, jos menettelyn laissa määrätyt edellytykset tai muut edellytykset eivät täydentämisspynnönkään jälkeen täyty.⁵¹

Kaikki mahdolliset ratkaisutyypit löytyvät HOL 81 §:stä, jonka mukaan hallintotuomioistuin voi päätöksessään pysyttää valituksen kohteena olevan päätöksen, kumota valituksen kohteena olevan päätöksen, palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi, muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä tai siirtää valituksen toimivaltaiselle viranomaiselle tai tuomioistuimelle.

Tutkimatta valitus voidaan jättää, jos valituksen tutkiminen ei kuulu sen toimivaltaan, päätös ei ole valituskelpoinen, muutoksenhaku valittamalla on laissa kielletty, valittajalla ei ole valitusoikeutta, valitusta ei ole tehty määräajassa, valitus on jäänyt puutteelliseksi, vaikka valittajalle on varattu tilaisuus täydentää sitä, tai tutkimatta jättämiseen on muu vastaava syy. Käsittely asiassa raukeaa, jos valitus peruutetaan tai jos siihen on muu vastaava syy.

Jos jollain henkilöllä, joka on osa päätöstä tekevää kokoonpanoa, on eriävä mielipide, eriävä mielipide tulisi myös käydä ilmi kyseisestä päätöksestä. Päätöksessä tulee ilmoittaa asianosaiset, joihin kyseinen päätös kohdistuu. Ainoastaan heidän nimensä on mainittava.

Päätökseen kuuluu myös ratkaisu perusteluineen. Ratkaisulla tarkoitetaan hallintopäätöksessä tietoa siitä, mihin päätöksen kohde eli asianosainen on veloitettu tai oikeutettu tai tieto siitä, miten kyseinen asia on muutoin ratkaistu. HL 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteissa tulee samaisen §:n mukaan ilmoittaa seikat sekä selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava päätöksessä sovelletut säännökset. Joissain tilanteissa asianosainen saattaa tarvita lisätietoja päätöksestä tai esimerkiksi neuvontaa päätöksen vaatimusten toteuttamisessa. Päätöksessä tulee tämän takia mainita henkilö ja yhteystiedot, jonka tehtäviin kuuluu tämänkaltaisten lisätietojen antaminen. Useimmiten tämä henkilö on kuitenkin päätöksen tehnyt tai esitellyt virkamies.⁵²

⁵⁰ Koivuluoma & Pasu 2020, 271.

⁵¹ Kulla 2018, 296-297.

⁵² Mäenpää 2019, luku 3.8,7.

Päätöksen tehneen viranomaisen on liitettävä päätökseen ohjeet siitä, miten kyseisestä päätöksestä voi valittaa tai miten siihen voi hakea oikaisua. Tämänlaisen liitteen lisääminen päätökseen on edellytys, jotta mahdollinen valitus- tai oikaisuvaatimusaika voi alkaa. Jos päätös ei ole ollenkaan valituskelpoinen, tulee tämäkin ilmoittaa päätöksessä. Tämän lisäksi jo aiemmin mainittu HL 8 §:n mukainen neuvontavelvoite velvoittaa viranomaisen antamaan tarpeen mukaan neuvontaa muutoksenhakuun liittyvissä kysymyksissä⁵³.

Jotta oikeusturva voi toteutua, se edellyttää, että hallintotuomioistuimen ja hallintoviranomaisten päätös voidaan toteuttaa eli se on pantavissa täytäntöön. Hallintoasioissa tämä on mahdollista monin eri tavoin. Esimerkiksi asiakirjajulkisuutta koskevissa asioissa tuomioistuimen tekemä päätös, jolla jonkin viranomaisen päätös salata jokin asiakirja on kumottu, pannaan täytäntöön siten, että asiakirja toimitetaan sitä pyytäneelle tai se annetaan pyytäneelle nähtäväksi. Se milloin päätös voidaan panna täytäntöön, määräytyy täytäntöönpanokelpoisuuden mukaan. HOL 122 §:n mukaan, päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Lainvoimaisuudella tarkoitetaan sitä, että päätös on pysyvä, eli siihen ei voida enää hakea muutosta muutoksenhakukeinoin esimerkiksi valitusajan umpeutumisen vuoksi tai sen vuoksi, ettei siihen saada lain mukaan vaatia oikaisua.⁵⁴

5 Muutoksenhaku hallintoasiassa

Valitustie hallintopäätöksille löytyy HOL 8 §:stä. HOL 8 §:n mukaan, viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valittamisesta muihin hallintotuomioistuimiin säädetään erikseen. HOL 106 §:n mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää sille valitusluvan. Hallintopäätöksistä valitetaan siis hallinto-oikeudelle ja hallintotuomioistuinten päätöksistä korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Suomen perustuslain 99 § 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttää korkein hallinto-oikeus. Yksinkertaisesti tämä tarkoittaa sitä, että hallintotuomioistuimen tekemästä päätöksestä voidaan valittaa, ja asian ratkaisee korkein hallinto-oikeus. Tähän tarvitaan kuitenkin yleensä erikseen valituslupa. Koska korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa, on sen tekemä päätös hallintoasiassa lainvoimainen ja lopullinen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä ei tämän johdosta voi

⁵³ Mäenpää 2019, luku 3.8,9.

⁵⁴ Koivuluoma & Pasu 2020, 335-336.

enää valittaa, eikä muutosta voida hakea edes eurooppalaisilta tuomioistuimilta. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on kuitenkin mahdollisuus purkaa tekemänsä päätös.⁵⁵

Muutoksenhaun kannalta on oleellista tietää myös aiemmin mainittujen oikaisuvaatimuksen ja valituksen eroavaisuus. Oikaisuvaatimusohje on HL 46 §:n mukainen ohje, joka tulee antaa päätöksen yhteydessä, jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä.⁵⁶ Kunnallisvalitukset ovat yksi esimerkki menettelystä, jossa oikaisuvaatimuksen vaade on yleinen⁵⁷. Kuntalain (410/2015) 141 §:n mukaan päätökseen, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet ja päätökseen, josta saa tehdä kunnallisvalituksen, on liitettävä valitusosoitus. Vero- ja eläkeasiat ovat myös esimerkki valtionhallinnosta, jossa oikaisuvaatimusmenettely on käytössä.

Valitusosoituksen sisältövaatimukset löytyvät HL 47 §:stä, jonka mukaan valitusosoituksessa on mainittava viranomainen, jolle päätöksestä voi valittaa, viranomainen, jolle valituskirjelmä tulee toimittaa sekä valitusaika ja mistä se lasketaan. Valitusosoituksessa tulee myös selostaa säännökset valituskirjelmän sisällöstä, liitteistä ja valituksen perille toimittamisesta sekä valituksen käsittelystä perittävistä maksuista.

5.1 Valitusoikeus

Jotta päätöksestä voi valittaa, hallintopäätöksen tulee ensiksi olla valituskelpoinen. HOL 6 §:n mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Samaisen pykälän 2 momentin mukaan valittaminen ei ole mahdollista päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai sen täytäntöönpanoa. Valittaminen ei myöskään ole mahdollista hallinnon sisäisistä määräyksistä, jotka koskevat jonkin tehtävän tai toimenpiteen suorittamista. Valittajalla tulee olla valitusoikeus. Lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 7 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Valitusoikeudella tarkoitetaan sitä, mikä taho tai kenellä on oikeus saattaa hallintopäätöksen laillisuus jonkin hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Myös hallintoriidan, ylimääräisen muutoksenhaun sekä kaikkien muiden hallintolainkäytön valvonta- ja oikeussuojakeinojen kannalta tulee aina määrittää se, kuka kyseisessä asiassa voi olla vireille panijana.⁵⁸

⁵⁵ Mäenpää 2019, luku 5.3.

⁵⁶ Mäenpää 2019, luku 3.8,9.

⁵⁷ Kulla 2018, 310.

⁵⁸ Koivuluoma & Pasu 2020, 125.

Hallintotuomioistuinten päätöksestä valittamiseen on omat säännöksensä, jotka löytyvät HOL 12 luvusta. HOL 109 § 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Samaisen pykälän toisen momentin mukaan myös viranomaisella on valitusoikeus. HOL 109 § 2 momentin mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. HOL 109 § 3 momentin mukaan viranomainen saa myös hakea muutosta valittamalla, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Lähtökohtaisesti perusteet valittamiselle tuomioistuimen päätöksestä ovat siis samat, kuin hallintopäätöksestäkin.⁵⁹

Poikkeuksellista hallintotuomioistuimen päätöksestä valittamiselle on kuitenkin jo aiemmin mainittu tarvittava valitusoikeus. HOL 110 §:n mukaan, jos asiassa tarvitaan valituslupa, valittajan on valituslupaa hakiessaan ilmoitettava HOL 111 §:n mukaiset perusteet, jolla lupaa pyydetään, sekä ne syyt, joiden vuoksi valittaja katsoo, että valitusluvan myöntämiseen on perusteet.

Valituslupa tulee HOL 111 §:n mukaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, jos asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos valitusluvan myöntämiseen on jokin muu painava syy. Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa päätöksestä, johon haetaan muutosta.

Perusteita on siis kolme. Ensimmäinen eli ennakkopäätösperuste, jossa asia on tärkeitä saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tarkoittaa sitä, että asiasta halutaan saada ennakkopäätös⁶⁰. Ennakkopäätöksen on tarkoitus antaa oikeusohjeita tulevien samankaltaisten tilanteiden varalle ja niillä pyritään varmistamaan, että tuomioistuimet ympäri maan tulkitsevat lakia samalla tavalla⁶¹. Tämänkaltainen päätös voi olla tarpeellinen etenkin silloin, kun hallinto-oikeuksien päätökset ovat samankaltaisissa aiemmissa tapauksissa ovat selkeästi toisistaan poikkeavia tai jos ratkaisukäytäntö eri viranomaisten välillä on selkeästi epäyhtenäinen⁶².

Toinen peruste eli ilmeinen virhe voi olla joko menettely- tai asiavirhe. Se voi tarkoittaa muun muassa päätöksenteko vaiheessa, asian selvittämisvaiheessa tai lain tulkinnassa tapahtunutta laiminlyöntiä tai virhettä. Virheen suuruus ei ole valitusluvan kannalta

⁵⁹ Mäenpää 2019, 553.

⁶⁰ Mäenpää 2019, 560.

⁶¹ Korkein oikeus.fi, ennakkopäätökset.

⁶² Mäenpää 2019, 560.

olennainen kriteeri, vaan myös pienikin ilmeinen virhe saattaa olla valitusluvan myöntämisen peruste. Kolmas peruste eli muu painava syy voi olla esimerkiksi se, että ratkaisulla on asianosaisen henkilökohtaiseen talouteen vaikuttavia merkittäviä tekijöitä⁶³.

Yksityisen tahon valitusoikeuteen hallintotuomioistuimen päätöksestä löytyy myös poikkeuksia, jotka perustuvat erityissäännöksiin. Tärkeimpänä näistä voidaan pitää kunnallisvalitusta, jossa alkuperäisellä kunnallisvalituksen tehneellä henkilöllä on myös valitusoikeus hallinto-oikeuden hylätystä päätöksestä tai tutkimatta jättämisestä.⁶⁴

5.2 Valitus

HOL 13 §:n mukaan valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusajasta löytyy kuitenkin poikkeus muun muassa turvapaikka-asioissa. Ulkomaalaislain 190 §:n mukaan poiketen siitä, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, valitus on tehtävä 21 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, jos kyse on turvapaikkamenettelyssä tehdystä Maahanmuuttoviraston päätöksestä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Määräaikojen laskeminen tapahtuu lain säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930) mukaisesti.

Valituksen sisältövaatimuksista säädetään HOL 15 §:ssä, jonka mukaan valituksessa tulee ilmoittaa päätös, johon haetaan muutosta eli valituksen kohteena oleva päätös, miltä kohdin kyseiseen päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen tehdään eli vaatimukset sekä perustelut vaatimuksille. Jos valituksenalainen päätös ei kohdistu valituksen tekijään, tulee myös kertoa mihin valitusoikeus perustuu. Samaisen pykälän mukaan valituksessa tulee ilmoittaa valittajan nimi ja yhteystiedot sekä mahdollisen asiamiehen tai edustajan yhteystiedot. Valituksessa ilmoitetaan erikseen postiosoite, jota käytetään oikeudenkäynnin aikana mahdollisten asiakirjojen varalta. Tätä kutsutaan myös nimellä prosessiosoite. Valituksessa on myös liitevaatimuksia. Näitä ovat HOL 16 §:n mukaiset valituksen kohteena oleva päätös, selvitys siitä, milloin edellä mainittu päätös on saatu tiedoksi tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta sekä asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi.

Jos valitus toimitetaan tuomioistuimelle, joka ei ole toimivaltainen asiassa, HOL 18 §:n mukaan tällöin tehdään asian siirto. Jos valitus on erehdyksen johdosta toimitettu hallintotuomioistuimelle, jonka toimivaltaan asian käsittely ei kuulu, se voi siirtää asian toimivaltaiselle viranomaiselle tai hallintotuomioistuimelle. Tästä voidaan tehdä erillinen päätös sekä siirrosta tulee lisäksi aina ilmoittaa valittajalle.

⁶³ Mäenpää 2019, 561.

⁶⁴ Mäenpää 2019, 557.

Hallintotuomioistuimen päätöksestä valittamiseen tarvittavan valituksen laatimisesta ei ole säännelty sen tarkemmin erikseen. Täten sovellettavaksi tulee aiemmin mainitut HOL 3 luvun säännökset. Samoin kuten hallintopäätöksissä, hallintotuomioistuintenkin päätöksissä valitusaika on 30 päivää päätöksen tiedoksisaamisesta. Valitusperusteet myös ovat samoin kuten hallintopäätöksissä HOL 13 §:n mukaiset, eli valituksen saa tehdä sillä perusteella, että se on lainvastainen.⁶⁵

Jos päätös on annettu suullisesti ja siihen saa hakea muutosta, tulee valitusosoitus tai mahdollinen oikaisuohje liittää kirjalliseen päätökseen. Mikäli suullisesti annettuun päätökseen ei voida hakea muutosta, tulee se kertoa välittömästi jo suullista päätöstä annettaessa.⁶⁶

6 Valituksen vireilletulo ja asian käsittely hallintoasiassa.

Luvun paremman ymmärtämisen kannalta on tärkeää ymmärtää tiettyjen termien merkitykset. Hallintoprosessin ymmärtämisen kannalta tulee ensinnäkin tietää, mitä tarkoitetaan asianosaisella. HL 11 §:n mukaan asianosainen hallintoasiassa on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisella on hallintoasiassa mahdollisuus myös käyttää avustajaa. HL 12 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen voi käyttää asiamiestä tai avustajaa, jonka tulee esittää valtakirja tai jollain muulla luotettavalla tavalla osoittaa olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä.

Hallintoasian vireillepano tulee erottaa asian vireilletulosta. HL 19 §:n mukaan asia pannan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Vireille tulo tapahtuu HL 20 §:n mukaisesti siten, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiselle viranomaiselle tai kun asia on sille suullisesti esitetty.

Jotta hallintoasia voi tulla vireille, sen edellytysten tulee täytyä. Jotta asia voidaan antaa hallintolainkäytön ratkaistavaksi, tarvitaan vastaus kysymykseen ensinnäkin siitä, minkälaisesta asiasta on kyse, eli onko kyseessä esimerkiksi ollenkaan hallintolainkäyttöasia. Lisäksi tarvitaan kannanotto myös muun muassa siitä, kenellä on mahdollisuus ja mille viranomaiselle saattaa kyseinen asia vireille. Näistä ehdoista käytetään myös nimitystä prosessinedellytykset.⁶⁷

Jos edellä mainitut edellytykset eivät täyty, ne ovat usein täydennettävissä. Viranomaisen tulee useassa tilanteessa varata asianosaiselle tilaisuus korjata puute täydentämällä hakemusta. Lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 40 §:n mukaan toimitetun kirjelmän

⁶⁵ Mäenpää 2019, 558.

⁶⁶ Mäenpää 2019, 3.8.4.

⁶⁷ Koivuluoma & Pasu 2020, 101.

laatijalle tulee varata tilaisuus täydentää sitä kohtuullisessa määräajassa, jos se on puutteellinen. Täydennyspyynnössä tulee samalla ilmoittaa miltä kohdin se on puutteellinen, sekä mitä täydentämisen laiminlyönnistä voi seurata. Jos edellytyksiä ei kuitenkaan saada täytettyä, asia tulee jättää tutkimatta. Tämä tarkoittaa sitä, ettei viranomaisen ota asiaa ollenkaan varsinaiseen käsittelyyn.⁶⁸

HL 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti. Hallintoprosessi on siis useimmiten täysin kirjallinen prosessi. Vireilletulo tapahtuu HL 20 §:n mukaan siten, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja saapuu toimivaltaiseen viranomaiseen.

HL 16 §:n mukaan viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta tulee käydä ilmi, mitä asia koskee. Samassa asiakirjassa tulee mainita lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot. Asiakirjan kuten esimerkiksi valituksen lähettäjällä on aina vastuu. HL 17 §:n mukaan asiakirja toimitetaan toimivaltaisen viranomaisen osoitteeseen lähettäjän omalla vastuulla. Jos tämän asiakirjan toimittamisella on määräaika kuten esimerkiksi valitusaika, lähettäjän tulee huolehtia siitä, että asiakirja saapuu perille määräajassa. Jos asiakirja toimitetaan myöhässä, asianosainen ei voi syyttää postia myöhästymisestä, vaan lähettäminen tapahtuu täysin hänen omalla vastuullaan.

Asia käsitellään hallintotuomioistuimessa HOL 36 §:n mukaisesti kirjallisesti valituksen, valituksen kohteena olevan päätöksen sekä muun mahdollisen oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Asiassa on mahdollisuus myös järjestää suullinen valmistelu, käsittely, katselmus tai tarkastus. Esimerkiksi ulkomaalaisasioissa järjestetään usein suullisia käsittelyitä, jonka avulla voidaan tarkkailla aineiston luotettavuutta ja uskottavuutta.

HL 40 §:n mukaan erityisestä syystä hallintoasiassa voidaan kuulla todistajaa vakuutuksen nojalla sekä suullisesti asianosaista. Asianosaisilla on oikeus esittää kuultavalle kysymyksiä sekä lausua käsityksensä kuultavan kertomuksesta.

Hallintotuomioistuin päättää HOL 58 §:n mukaan suullista käsittelyä koskevasta vaatimuksesta joko pääasian yhteydessä tai tekee asiasta erillisen välipäätöksen. Jos asianosaisen vaatimaa suullista käsittelyä ei järjestetä, siitä tulee ilmoittaa asianosaisille. Samalla heille varataan tilaisuus toimittaa kirjallista lisäselvitystä.

Katselmus on HOL 48 §:n mukainen toimi, jossa tehdään havaintoja kiinteistöstä, maisemasta, rakennelmasta tai muusta kohteesta, jota ei hankaludetta voida tuoda tuomioistuimeen. Hallintotuomioistuimen tulee kutsua katselmukseen asianosaiset sekä päätöksen tehnyt

⁶⁸ Kulla 2018, 139-140.

viranomainen. Tarkastus on HOL 49 §:n mukaan toimi, jossa hallintotuomioistuin katselmuksen sijasta tekee paikalla tarkastuksen tosiseikan todentamiseksi.

HOL 37 §:n mukaan hallintotuomioistuimen tulee huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi. Hallintotuomioistuimen tehtäviin kuuluu, että he tarvittaessa osoittavat asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä kyseisessä asiassa tulee esittää. Hallintotuomioistuinten tulee oma-aloitteisesti hankkia selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Tätä kutsutaan viranomaisen selvitysvastuuksi⁶⁹.

Viranomaisella on ratkaisuvollisuus. Viranomaisen tulee tutkia ja ratkaista viranomaisen tai asianosaisen vireille panema asia, jos se kuuluu sen toimivaltaan. Viranomaisen tulee myös päätöksessään ottaa kantaa asianomaisen esittämiin väitteisiin ja vaateisiin⁷⁰.

Päätöksen tehneellä viranomaisella sekä asianosaisella on myös oikeus esittää haluamaansa selvitystä hallintotuomioistuimelle. HOL 39 §:n mukaan tuomioistuin voi jättää sen kuitenkin huomiotta, jos se ei selkeästi kuulu käsiteltävänä olevaan asiaan.

HOL 79 §:n mukaan hallintotuomioistuimen tulee päätöksessään antaa ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin. Tuomioistuimen tulee harkita esiin tulleita seikkoja ja päättää niiden pohjalta, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Samaisen lain 80 §:n mukaan asian lopettavan ratkaisun nimi on päätös ja muun kuin asian käsittelyn lopettavan ratkaisun nimi on välipäätös.

HOL 81 §:n mukaan ratkaisu valitusasiassa voi pysäyttää valituksen kohteena olevan päätöksen, kumota valituksen kohteena olevan päätöksen, palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi, muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä tai siirtää valituksen toimivaltaiselle viranomaiselle tai tuomioistuimelle.

Päätöksen sisältövaatimuksen löytyvät HOL 86 §:stä. Sen mukaan päätöksestä tulee käydä ilmi tuomioistuimen nimi ja päätöksen päiväys, osapuolet oikeudenkäynnissä sekä päätös josta valitetaan, selostus asian aikaisemman käsittelyn vaiheista sen tarpeellisilta osilta, osapuolten vaatimukset ja niiden perustelut tarpeellisilta osiltaan, tarpeellisilta osilta selostus asiassa saaduista selvityksistä, ratkaisu ja sen perustelut, päätöksentehneen kokoonpanon nimet, ilmoitus äänestyksestä, jolloin äänestyslausunnot tulee liittää päätökseen, ilmoitus esittelijän mahdollisesta eriävästä mielipiteestä, jolloin se tulee liittää päätökseen sekä lopuksi ilmoitus tuomioistuinmaksusta. Jos päätös ei ole muutoksenhakukelpoinen, päätöksessä tulee ilmoittaa, mihin säännökseen tämä kielto perustuu.

⁶⁹ Mäenpää 2019, luku 3.7,1.

⁷⁰ Mäenpää 2019, luku 2.6,7.

7 Tiedoksianto hallintopäätöksessä

Aiemmin sääntely hallintopäätösten tiedoksiannoista löytyi laista tiedoksiannoista hallintoasioissa (232/1996), joka sittemmin kumottiin. Nykyisin hallintopäätösten tiedoksiantojen sääntely löytyy HL 54-63 §:istä.

Viranomaisilla on HL 54 §:n mukainen tiedoksiantovelvollisuus. Velvollisuus lähtee siitä, että viranomaisen tulee antaa jokainen viranomaisen tekemä päätös sekä asian käsittelyyn vaikuttanut tai vaikuttava asiakirja tiedoksi sille, jonka oikeusasemaan se liittyy tai jota se koskee. HL 54 §:n mukaan viranomaisen tulee antaa tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea kyseiseen päätökseen oikaisua tai muutosta valittamalla.⁷¹

Päätöksen viipymättömästä tiedoksiannosta vastaa aina sen tehnyt viranomainen. Viranomainen vastaa paitsi päätöksen tiedoksiannosta, myös käsittelyn aikana tehtyjen asiakirjojen kuten ilmoituksen, kutsun tai muun asiakirjan tiedoksi antaminen.

Yleisin tiedoksiannon kohde hallintoasioissa on hallintopäätös. Hallintopäätöksellä tarkoitetaan yleensä hallintoasiassa tehtyä ratkaisua. Vaikka päätöksessä ei olisi oikaisu- tai valitusmahdollisuutta, se ei sinänsä vaikuta viranomaisen tiedoksiantovelvollisuuteen. Päätös tulee antaa tiedoksi siitakin huolimatta, vaikka sitä koskisi muutoksenhaunkielto. Muita päätöksiä kuin hallintopäätöksiä, joita annetaan tiedoksi ovat esimerkiksi menettelypäätökset, jotka ovat ennen varsinaista päätöstä tehdyt ratkaisut, kuten kutsu suulliseen todisteluun, ilmoitus kuulemisesta tai kutsu katselmukseen.⁷²

7.1 Erilaiset tiedoksiantotavat

HOL 90 §:n mukaan, päätöksen tiedoksiannolla tarkoitetaan hallintotuomioistuimen päätöksen tai jonkin muun asiakirjan antamista tiedoksi kirjeitse tai sähköisellä viestillä, käyttäen vastaanottajan tuomioistuimelle tätä varten ilmoittamaansa prosessiosoitetta.

Tiedoksiantotavat jaetaan kolmeen päätyyppiin, jotka ovat HL 55 §:n mukaiset todisteellinen-, tavallinen- ja yleistiedoksianto⁷³.

Yleistiedoksiantoa käytetään tilanteissa, joissa tavallista tai todisteellista tiedoksiantoa ei voida käyttää. Tämänkaltaisia tilanteita ovat esimerkiksi sellaiset, joissa vastaanottaja on tuntematon tai vastaanottaja jostain syystä pakoilee tiedoksiantoa. Yleistiedoksiantoa voidaan myös käyttää HL 55 §:n 2 momentin mukaan silloin, jos asiakirja annetaan tiedoksi yli kolmellekymmenelle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä ollenkaan.

⁷¹ Mäenpää 2019, luku 3.8,10.

⁷² Mäenpää 2019, luku 3.8,10.

⁷³ Mäenpää 2019, luku 3.8,10.

HL 59 §:n mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. HL 60 §:n mukaan tiedoksianto tulee toimittaa todisteellisesti eli postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä. Tavallisessa tiedoksiannossa käytetään seitsemän päivän olettaa. Tämä tarkoittaa sitä, että yksityisen vastaanottajan nähdään saaneen asian tiedoksi seitsemän päivää kirjeen lähettämisen jälkeen, jollei muuta näytetä. Jos kyseessä on viranomainen, jolle annetaan tiedoksianto tavallisesti, katsotaan tiedoksisaantiajankohdaksi kirjeen saapumispäivä. Seitsemän päivän olettaa ei siis päde viranomaisiin vaan ainoastaan yksityisiin vastaanottajiin⁷⁴.

HOL 90 §:n mukaan, tiedoksianto tulee toimittaa todisteellisesti, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa muutoksenhakuajan kulumisen tai jokin muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Todisteellinen tiedoksianto tapahtuu toimittamalla asiakirja kirjeellä vastaanottajalle, jossa on liitettynä vastaanottotodistus, jonka vastaanottaja palauttaa määräaikaan mennessä tuomioistuimelle, toimittamalla asiakirja kirjeitse vastaanottajalle saantitodistusta vastaan, luovuttamalla tämä vastaanottajalle henkilökohtaisesti, käyttämällä todisteellista sähköistä tiedoksiantoa, tai käyttämällä haastetiedoksiantoa tai sijaistiedoksiantoa.

HOL 91 §:n mukaan asiakirja voidaan myös antaa oikeudenkäynnin kuluessa tiedoksi suullisesti kertomalla asianosaiselle asiakirjan sisältö. Suullisesti tiedoksi annettu asiakirja tulee kuitenkin toimittaa erikseen myös kirjallisesti.

Usein on myös tilanne, jossa henkilö käyttää asiamiestä. Kuten aiemmin on mainittu HL 12 §:n mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Asiamiehen tulee esittää valtakirja tai jollain muulla luotettavalla tavalla osoittaa olevansa oikeutettu edustamaan päämiestään. Tällöin tiedoksianto voidaan toimittaa valtuutetulle henkilölle, jollei hänen oikeuttansa vastaanottaa tiedoksiantoja ole erikseen rajoitettu⁷⁵.

HOL 92 §:n mukaan tiedoksianto ulkomaille toimitetaan edellä mainitun lainsäädännön tai asianomaisen valtion lainsäädännön mukaan. Jos ulkomaille lähtevää tiedoksiantoa ei voida jostain syystä toimittaa, annetaan se tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla. Yleistiedoksiannon sääntely löytyy HL 62 §:stä.

HL 62 §:n mukaan yleistiedoksiannossa asiakirjaa pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Kun nähtävillä asettaminen tapahtuu, on siitä ilmoitettava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla sekä tarpeen vaatiessa sellaisessa sanomalehdessä, josta voidaan olettaa vastaanottajan parhaiten saavan sen tiedoksi. Tässä ilmoituksessa tulee käydä ilmi mitä asia koskee ja missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja

⁷⁴ Mäenpää 2019, luku 3.8,10.

⁷⁵ Kulla 2018, 338.

on nähtävillä. Näiden edellä mainittujen tiedoksiantotapojen lisäksi on myös HL 62a §:n mukainen julkinen kuulutus.

Sähköisten tiedoksiantojen sääntely löytyy laista sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (2003/13). Lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 18 §:n mukaan asiakirja, joka lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti, voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä, ei kuitenkaan telekopiona tai sitä vastaavalla tavalla. Viranomaisen tulee tällöin ilmoittaa, että asiakirja on asianosaisen tai hänen edustajansa noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai jostain muusta tiedostosta. Asiakirja katsotaan annetun tiedoksi, kun asiakirja on noudettu viranomaisen osoittamalta yhteydeltä. Jos asiakirjaa ei ole noudettu seitsemän päivän kuluessa viranomaisen ilmoituksesta, tiedoksiannossa noudatetaan, mitä siitä muualla laissa säädetään.

Tavallinen tiedoksianto sähköisesti tapahtuu lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 19 §:n mukaan. Kyseisen §:n mukaan muu kuin samaisen lain 18 §:n mukainen asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

7.2 Tiedoksiantojen tehtävä ja erityissääntely

Päätöksen tiedoksiannolla on useita eri tehtäviä. Päätöksen toteuttamisen kannalta sen tiedoksianto on edellytys, koska se on täytäntöönpanokelpoinen vasta sen jälkeen, kun päätöksen asianosainen on saanut sen tiedoksi. Oikeusvaikutukset voivat siis alkaa vasta, kun päätös on saatu tiedoksi. Jos sitä ei ole asianmukaisesti saatettu asianosaisen tietoon, sillä ei voi olla mitään oikeusvaikutuksia.⁷⁶

Jotta mahdollinen valitusaika alkaa kulumaan, viranomaisen tulee tietää tiedoksisaannin ajankohta. HOL 93 §:n mukaan vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä asiakirjasta seitsemäntenä päivänä asiakirjan lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Viranomaisen tietoon asiakirjan katsotaan tulevan kuitenkin kirjeen saapumispäivänä. Kun käytetään todisteellista tiedoksiantotapaa, vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon sinä päivänä, jona asiakirja on vastaanotettu. Vastaanottotodistusta käytettäessä asiakirjan katsotaan olevan vastaanotettu vastaanottotodistuksessa osoitetun päivän mukaan. Kun käytössä on sijaistiedoksianto, asiakirja katsotaan saadun tiedoksi kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

⁷⁶ Mäenpää 2019, luku 3.8,10.

Päätösten tiedoksiannoista löytyy erityissäännöksiä runsaasti. Esimerkiksi ympäristösuojelulain (2014/527) 85 §:n mukaan lupaviranomaisen tulee antaa lupapäätös tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen hallintolain sääntelyä koskien julkista kuulutusta. Lupapäätös tulee siis poikkeuksellisesti muun ohella julkaista kyseisen viranomaisen verkkosivuilla⁷⁷. Kuntalaista löytyy myös poikkeus koskien tiedoksiantoja. Kuntalain 137 §:n mukaan asianosaisen lisäksi kunnan jäsenellä on valitusoikeus koskien kuntayhtymän toimielinten päätöksiä. Tästä syystä kuntalain 140 §:n mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntalain 58 §:n mukaisen toimielimen pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävillä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Lopuksi vielä kuvio kuvaamaan prosessia kokonaisuudessaan. Kuvio auttaa hahmottamaan prosessin vaihe vaiheelta. Kaikki hallintopäätökset eivät tietysti pääty aina korkeimmalle hallinto-oikeudelle asti, mutta kuvion tarkoitus on kuvastaa hallintoprosessia niin pitkälle kuin se on mahdollista.

⁷⁷ Kulla 2018, 340.



Kuvio 1. Hallintoprosessi kokonaisuudessaan. Mäenpää 2019, luku 3.

8 Tiedoksiantojen haasteet

Tiedoksiannoista löytyy haasteita muun muassa siitä, milloin päätös tulisi lähettää tiedoksi todisteellisesti ja milloin se voidaan lähettää tavallisena tiedoksiantona. Esimerkkinä korkeimman hallinnon oikeustapaus⁷⁸ jossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus⁷⁹ oli pyytänyt joukkoliikennettä harjoittavalta B Oy:ltä selvitystä vero- ja ulosottoveloista selvityspyynnöllä, joka oli lähetetty yhtiölle tavallisena kirjeenä. Pyynnössä esitettiin, että

⁷⁸ KHO:2017:16

⁷⁹ Myöh. ELY-keskus.

yhtiön tulisi 30 päivän kuluessa kirjeen tiedoksisaannista annettava ELY-keskukselle selvitys yhtiön vero- ja ulosottovelkatilanteesta. Kun näin ei toimittu määräajassa, ELY-keskus peruutti yhtiölle myönnettyt luvat. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltiin ensisijaisesti sitä, oliko selvityspyyntö voitu lähettää tavallisena tiedoksiantona, vai olisiko se tullut toimittaa todisteellisesti.

B Oy:n mukaan kirjettä ei ikinä toimitettu heille ja vaati ELY-keskuksen päätöksen kumoamista muun muassa tämän nojalla hallinto-oikeudelta. Yhtiön mielestä, jos kirje on lähetetty, olisi se joka tapauksessa tullut toimittaa saantitodistuksella asian tärkeyden vuoksi. Hallinto-oikeus kumosi ELY-keskuksen päätöksen ja palautti sen ELY:lle uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, että yhtiö olisi voinut maksaa vero- ja ulosottovelkansa tästä selvityspyynnöstä huolimatta, joten B Oy:n tekemä valitus ELY-keskuksen päätöstä hylättiin ja ELY-keskuksen päätös saatettiin voimaan.

Tapaus ei suoranaisesti käsittele päätöksen tiedoksiannointia, mutta HOL ja HL ei erikseen sääntelee päätösten tiedoksiannoista, vaan tiedoksiantoihin sovelletaan samoja pykäläitä, on kyse päätöksestä tai jostain muusta asiakirjasta.

Koronapandemian johdosta hallinto-oikeuksissa on syntynyt tilanteita, joissa päätös, joka on lähetetty ulkomaille saantitodistuksella, palautuu takaisin. Ulkomaille saantitodistuksien lähetettyjen päätösten palautumisen aiheuttaa se, ettei Posti pandemian aikana kulje jokaiseen maahan normaalisti. Asian ratkaisu tilanteessa, jossa päätöstä ei saada tiedoksi on se, että HOL 92 § 2 momentin mukaan, jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksiannointia ei saada toimitetuksi, asiakirja annetaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla.

Haasteita löytyy niin ikään sähköisistä tiedoksiannoista. Oikeustapauksessa⁸⁰ aluehallintovirasto oli velvoittanut kaupungin huolehtimaan siitä, että eräässä palvelutalossa oli asukkaiden palvelutarpeeseen nähden riittävä määrä henkilöstöä kaikkina vuorokaudenaikoina. Aluehallintoviraston päätös annettiin sähköisesti tiedoksi kaupungille. Hallinto-oikeus oli jättänyt perusturvalautakunnan valituksen tutkimatta myöhässä saapuneena. Hallinto-oikeus oli katsonut, että kaupunki oli saanut päätöksen tiedoksi sähköisesti, kun aluehallintovirasto oli sen ensimmäisen kerran lähettänyt sähköpostin välityksellä, vaikka päätökseen ei ollut liitetty ollenkaan valitusosoitusta. Tapauksessa hallinto-oikeus oli soveltanut lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. Korkein hallinto-oikeus tutki valituksen ja hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja yllä mainittu valitus saatettiin hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Kun aluehallintovirasto oli antanut päätöksen tiedoksi sähköpostitse ilman valitusosoitusta, katsottiin valitusajan alkaneen siitä, kun valitusoikeus oli erikseen toimitettu muutamaa päivää myöhemmin sähköpostitse.

⁸⁰ KHO:2020:132

Tästä tapauksesta voidaan päätellä, että vaikka esimerkiksi hallinto-oikeuden päätös annettaisiin tiedoksi, mutta valitusosoitus jää puuttumaan, katsotaan valituksen määräajan alkavan kuluvaan vasta siitä päivämäärästä, kun valitusosoitus on toimitettu, eikä siitä päivämäärästä, kun varsinainen päätös on toimitettu.

Haasteita voivat tuottaa myös osoitteenmuutokset. Tapauksessa KHO:2021:61 veronsaajien oikeudenvallontayksikkö oli valituksellaan hakenut muutosta Verohallinnon A Oy:lle antamaan ennakkoratkaisuun. Hallinto-oikeus oli valituksenalaisella päätöksellään hyväksynyt Veronsaajien oikeudenvallontayksikön valituksen. Hallinto-oikeuden päätös oli annettu tiedoksi samana päivänä tavallisena tiedoksiantona A Oy:n Veronsaajien oikeudenvallontayksikön valituksen ohessa toimitetussa vastineessa prosessiosoitteeksi ilmoittamaan asiamiehen osoitteeseen.

A Oy esitti korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittamassaan valituslupahakemuksessa sekä valituksessa, että sen asiamiehen työnantajan toimisto oli muuttanut uuteen osoitteeseen ja että asiamies ei ollut saanut asiamiehen vanhaan osoitteeseen lähetettyä kirjettä, vaan päätös oli saatu tiedoksi vasta myöhemmin, kun asiamies oli itse sitä hallinto-oikeudelta erikseen pyytänyt.

Korkein hallinto-oikeus katsoi lopuksi, että hallinto-oikeus oli voinut antaa päätöksensä tiedoksi HOL 90 §:n mukaisen tavallisena tiedoksiantona. Pelkästään A Oy:n ilmoitus siitä, ettei se ollut saanut päätöstä tiedokseen, ei ollut riittävä näyttö tiedoksiannon tapahtumisesta myöhemmin. Täten A Oy:n katsottiin saaneen päätöksen tiedoksi jo aiemmin, tarkemmin HL 59 §:n mukaisesti seitsemän päivää kirjeen lähettämisestä.

Koronapandemia on myös vaikuttanut ainakin joidenkin hallinto-oikeuksien ulkomaille toimitettaviin tiedoksiantoihin. Pandemian johdosta posti ei välttämättä kulje kaikkiin maihin, jolloin saantitodistuksien lähetetty päätös palautuu hallinto-oikeuteen⁸¹. HOL 92 §:n mukaan, jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksiantoa ei saada toimitetuksi, asiakirja annetaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla. Tämä ratkaisee siis ongelman, jos tiedoksiantoa ei saada toimitetuksi. Vaikka ongelma voidaan yleistiedoksiannon avulla ratkaista, voidaan pitää mahdollisena sitä, ettei ulkomailla asuva henkilö kuitenkaan saa asiaa tiedokseen, koska HL 62 §:n mukainen yleistiedoksianto toteutetaan pitämällä asiakirja nähtävillä viranomaisessa. HL 62 § 2 momentin mukaan nähtävillä asettamisesta tulee ilmoittaa viranomaisen verkkosivuilla ja tarpeen vaatiessa sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan olettaa parhaiten saavan tiedon. Edelleen kuitenkin jää paljolti mahdolliseksi se, ettei vastaanottaja vielääkään saa tiedoksiantoa tiedoksi.

⁸¹ Posti.fi, koronaviruksen vaikutukset Suomesta ulkomaille lähteviin lähetyksiin.

9 Pohdinta

Tämän työn tarkoituksena oli käydä läpi hallintoprosessista Suomessa sekä selvittää, miten sitä säännellään. Työssä pyrittiin myös tarkastelemaan tiedoksiantojen haasteita.

Tärkeimpänä lähdeaineistona työssä oli kansallinen lainsäädäntö sekä oikeuskirjallisuus.

Tiedoksiantojen haasteiden tutkimisen kannalta keskeiseksi lähteeksi nousi myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut. Työssä oli tarkoitus tutkia myös lainsäädännön kehitystä ja historiaa sekä sitä, miten lainsäädäntöä on uudistettu.

Tiedoksiantoja koskevia oikeustapauksia tutkiessa tuli ilmi, ettei koronavirus ole ainut, joka aiheuttaa ongelmia tiedoksiannoissa, vaan tiedoksiantoihin liittyy paljon erinäisiä haasteita, kuten esimerkiksi osoitemuutokset. Tiedoksiantojen haasteiden tutkiminen on myös sinällään haastavaa. Ongelmat ovat eri hallinto-oikeuksien talon sisäisiä ja käytännöt voivat olla erilaisia eri hallinto-oikeuksilla. Sisäiset toimintatavat tai kokoukset, joissa haasteita käsitellään sekä niistä syntyvät asiakirjat eivät kuitenkaan ole julkista materiaalia, joten niitä ei voitu tässä työssä käyttää lähdeaineistona.

Hallintoprosessia koskettavaa lainsäädäntöä löytyy runsaasti, jota voidaan tietysti pitää hyvänä asiana. Virkamiehillä ja virastoilla tulee olla selkeä sääntely tehokkaan toiminnan varmistamiseksi. Ongelmia asiassa voivat kuitenkin tuottaa erilaiset tulkittavuusongelmat.

Työn lopputuloksena voidaan todeta, että näkökulma kahden keskeisen prosessia määrittelevän lain tulkinnanvaraisuudesta aiheuttaa haasteita. Toisaalta taas laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on tullut voimaan vasta 1.1.2020, joten kaikki tulkintatavat eivät ole vielä vakiintuneet hallinnon alalle. Uskon, että muun muassa tulevien korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen avulla lain pykälien tulkinta selkenee ja käytännöt vakiintuvat. Myös lainsäädännön tarkentamisella voitaisiin saada aikaiseksi se, että tulkinnanvaraisuus vähenisi.

Jatkotutkimuksena tälle opinnäytetyölle voisi tehdä tutkimuksen, jossa keskitytään nimenomaan tiedoksiantojen haasteiden ratkaisemiseen. Asiaa voisi pohtia esimerkiksi siten, että käydään läpi niitä tapoja kuten esimerkiksi lakimuutoksia, joilla tämä työssä mainittu haasteellisuus vähenisi.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Hirvonen, A. 2011. Mitkä metodit? - Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja.

Koivuluoma, A & Pasu, M. 2020. Teoksessa hallintolainkäyttö. Helsinki: Alma Talent. 101–336.

Kulla, H. 2018. Teoksessa hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Alma Talent. 38–395.

Mäenpää, O. 2020. Teoksessa Julkisuusperiaate. Helsinki: Alma Talent.

Mäenpää, O. 2019. Teoksessa Hallinto-oikeus, päivittyvä julkaisu. Helsinki: Alma Talent. Luvut 1.1,2–5.3.

Mäenpää, O. 2019. Teoksessa oikeudenkäynti hallintoasioissa. Helsinki: Alma Talent. 553–561.

Mäenpää, O. 2017. Teoksessa yleinen hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent. 329.

Mäenpää, O. 2011. Teoksessa eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki: Talentum. 35–36.

Mäenpää, O. 2008. Teoksessa julkisuusperiaate. Helsinki: WSOYpro. 3–62.

Niemivuo, M & Keravuori-Rusanen, M. 2010. Teoksessa hallintolaki. Helsinki: Talentum. 16–51.

Virallislähteet

Euroopan unionin perusoikeuskirja. Hyväksytty muodossa 2012/C 326/02 ja julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 26.10.2012. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=FI>

Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999.

https://www.echr.coe.int/documents/convention_fin.pdf

Euroopan oikeusasiamies, Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö. Julkaistu 1.3.2002.

<https://www.ombudsman.europa.eu/fi/publication/fi/3510>

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_29+2018.aspx.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_30+1998.pdf.

Oikeuskäytäntö

KHO:2017:16.

<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1485249116651.html>

KHO:2020:132.

<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1606304819235.html>

KHO:2021:61.

<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1620294865574.html>

Muut lähteet

Korkeinoikeus.fi, ennakkopäätökset. Viitattu 30.4.2021.

<https://www.korkeinoikeus.fi/fi/index/ennakkopaatokset.html>

Posti.fi, maakohtaiset tiedot - Koronaviruksen vaikutukset Suomesta ulkomaille lähteviin lähetyksiin. Viitattu 31.5.2021.

<https://www.posti.fi/fi/asiakastuki/lahettaminen/maakohtaiset-tiedot>

Kuvio 1. Hallintoprosessi kokonaisuudessaan. Mäenpää 2019, luku 3.	32
---	----