



Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Närings-, trafik- och miljöcentralen
Centre for Economic Development, Transport and the Environment

Hallintolaista (434/2003) päätöksen valmistelulle tulevia vaatimuksia

Alustus 10.3.2015
koulutusiltapäivää varten



Alustuksen tavoitteet

- Tarkastelun kohteena hallintolaista (434/2003, HL) päätöksenteolle tulevat vaatimukset
- Tarkoitus hahmottaa, ei kuitenkaan tyhjentävästi, hallintolaista niitä elementtejä, jotka on aina otettava huomioon myös erityislain mukaisessa päätöksenteossa
- Rajauksena erityisesti hallintopäätöksen valmistelu- ja ratkaiseminen (asian käsittely ja päätöksen tekeminen)
- Erityishuomiona yleislain/erityislain välinen suhde, hyvän hallinnon perusteet ja päätöksen perustelemista koskeva HL 45 §



Hallintolain tausta ja tarkoitus

- Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää **hyvää hallintoa** sekä **oikeusturvaa** hallintoasioissa. Tarkoituksena on myös edistää hallinnon **palvelujen laatua ja tuloksellisuutta**. (HL 1 §)
- Lain taustalla varsinkin perustuslain (731/1999) 21 §:n oikeusturvaa koskeva perusoikeussäännös ja siihen sisältyvä toimeksianto turvata hyvän hallinnon takeet lailla.
- Hallintolaki on merkittävin hyvän hallinnon takeita hallinnossa toteuttava ja edistävä *yleislaki*



Tarkoitus ja taustat

- Hallintolain keskeinen sisältö kattaa:
 - 1) viranomaisen toiminnassa yleisesti sovellettavat hyvän hallinnon perusteet sekä;
 - 2) hallintoasiassa noudatettavat keskeiset menettelylliset vaatimukset, joilla on hallintopäätöksenteossa merkitystä yksityisen aseman ja oikeussuojan kannalta.
- Hyvän hallinnon perusteet koskevat aina kaikkea hallintotoimintaa. Menettelyllisten vaatimusten soveltamisala voi vaihdella tapauskohtaisesti hallintolain luonteesta (yleislaki) johtuen.

I OSA, YLEISET SÄÄNNÖKSET

1 luku	Lain tarkoitus ja soveltamisala	1 – 5 §
2 luku	Hyvän hallinnon perusteet	6 – 10 §
3 luku	Asianosaisasema ja puhevallan käyttäminen	11 – 15 §

II OSA, HALLINTOASIAN VIREILLETULO JA ASIAN KÄSITTELY VIRANOMAISESSA

4 luku	Asiakirjan lähettäminen viranomaiselle ja hallintoasian vireilletulo	16 – 22 §
5 luku	Asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset	23 – 30 §
6 luku	Asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen	31 – 42 §
7 luku	Asian ratkaiseminen	43 – 49 §
7 a luku	Oikaisuvaatimusmenettely	49 a – 49 g §
8 luku	Päätöksessä olevan virheen korjaaminen	50 – 53 §
8 a luku	Hallintokantelu	53 a – 53 d §



III OSA, HALLINTOPÄÄTÖKSEN JA MUUN ASIAKIRJAN TIEDOKSIANTO

9 luku	Yleiset säännökset tiedoksiannosta	54 – 58 §
10 luku	Tiedoksiannossa noudatettava menettely	59 – 63 §

IV OSA, ERINÄISET SÄÄNNÖKSET JA VOIMAANTULO

11 luku	Erinäiset säännökset	64 – 69 §
12 luku	Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset	70 – 71 §



Hallintolain suhde muuhun sääntelyyn, lain soveltajan kannalta olennaisia seikkoja (1/3)

- 1) Hallintolaki ei ole ainoa hallintotoimintaa sääntelevä yleislaki, vaan lisäksi sen rinnalla on huomioitava myös muut hallintoa koskevat yleislait, kuten esimerkiksi:
 - Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)
 - laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)
 - kielilaki (423/2003)



Hallintolain suhde muuhun sääntelyyn, lain soveltajan kannalta olennaisia seikkoja (2/3)

2) Jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemesta. (HL 5.1 §)

Käytännössä tämä johtaa siihen, että tapauskohtaisesti hallintolain menettelysäännökset:

- tulevat sovellettavaksi tapaukseen kokonaisuudessaan;
- syrjäytyvät erityislain säännösten (esim. KuntaL, MRL) tieltä taikka;
- hallintolain säännöksiä sovelletaan erityislainsäädännön rinnalla täydentävästi.



Hallintolain suhde muuhun sääntelyyn, päätöksen valmistelijan kannalta olennaisia seikkoja (3/3)

- 3) Edellä mainittu hallintolain suhde erityislakiin ratkeaa viimekädessä säännöskohtaisesti. Se, että jotkut hallintolain menettelysäännöksistä eivät tule sovellettavaksi tapauksessa, ei vielä tarkoita, etteikö muita hallintolain säännöksiä tulisi ao. tapaukseen soveltaa. Esim. hyvän hallinnon perusteet, päätöksen perusteluvelvollisuus, virheen korjaaminen jne.



KHO 19.11.2009 t. 3283 (LRS): Yritys oli hakenut Tiehallinnolta lupaa poiketa ulkomainosten asettamista koskevasta kiellosta. Tiehallinto oli maantielain (503/2005) 52.3 §:n perusteella pyytänyt hakemuksesta ympäristökeskuksen ja kunnan lausunnot. Ympäristökeskus ei ollut nähnyt ulkomainoksen asettamiselle ympäristöön sopeutumiseen liittyvää estettä, mutta kunta oli vastustanut poikkeuksen myöntämistä. Tiehallinto hylkäsi hakemuksen varaamatta yhtiölle tilaisuutta tulla kuulluksi lausunnoista.

Maantielaissa ei ole säännöksiä, jotka koskisivat asianosaisen kuulemista tienpitoviranomaisen pyytämistä lausunnoista. Maantielaissa ei siten ole säädetty asianosaisen kuulemisesta toisin kuin hallintolaissa. Näin ollen asianosaisen kuulemiseen oli sovellettava HL 34 §:ää. Koska asiassa ei myöskään ollut ilmennyt HL 34.2 §:ssa tarkoitettuja seikkoja, joiden perusteella asia olisi voitu ratkaista kuulematta asianosaista, oli Tiehallinnon päätös kumottava ja asia palautettava sille uudelleen käsiteltäväksi.

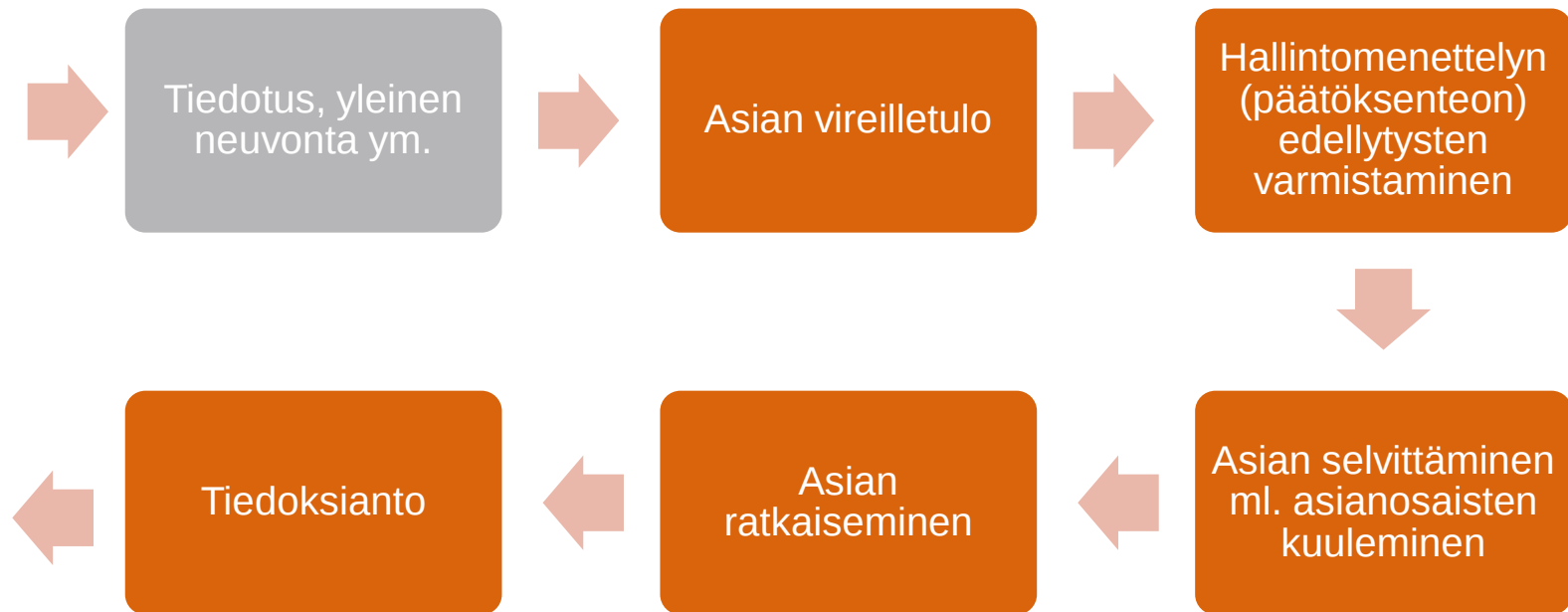


KHO 2009:63: Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt asemakaavan muutoksen, joka mahdollisti mm. kaupungin vuokratonteilla uuden liikekeskuksen rakentamisen ja vanhan ostoskeskusrakennuksen purkamisen. Ostoskeskusrakennuksen paikalle oli kaavamutoksella osoitettu uusia asuinkerrostaloja ja jonkin verran liiketiloja. MRL:n ja MRA:n säännöksistä ei ilmennyt, että kaava-alueella rakennuksen omistavaa yhtiötä tulisi kuulla kaava-asiassa erikseen asianosaisena.

Kaavoitusmenettelyä koskevasta vuorovaikutuksesta, joka palvelee samalla asianosaisten kuulemisen tarpeita, säädetään MRL:ssä. Säätely on lähtökohtaisesti tyhjentävää, jolloin hallintolaki ei tule täydentävästi sovellettavaksi. Tähän nähden hallintolain säännöstä asianosaisen kuulemisesta (HL 34 §) ei ollut sovellettava kyseisessä asiassa. [Ratkaistu myös muuta]



Päätöksenteon vaiheet





Yleiset lähtökohdat asian käsittelylle

- Hyvän hallinnon perusteet (HL 2 luku), sovelletaan aina kaikessa hallintotoiminnassa.
- Oikeus käyttää asiamiestä ja avustajaa sekä puhevaltaa koskevat säännökset (HL 3 luku) -- *vrt. kuitenkin asianosaista koskeva määritelmä (HL 11 §) vs. MRL:n nimenomaiset säännökset (mm. osallisen ja naapurin määritelmät)*
- Velvoite käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä (HL 23 §)
- Velvoite asioiden yhdessä käsittelemiseen ja ratkaisemiseen mikäli yhdessä asiassa tehtävä ratkaisu voi merkittävästi vaikuttaa toisen, samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen (HL 25 §) -- soveltamisala voi ulottua myös MRL:n mukaiseen päätöksentekoon
- Tulkitsemista ja kääntämisestä koskevat velvoitteet (HL 26 §)
- Menettelyn aikana suullisesti esitettyjen tietojen ja vaatimusten kirjaaminen (dokumentointi) (HL 42 §)



Asian vireilletulo ja hallintomenettelyn (=päättöksenteon) edellytysten varmistaminen

- Onko asia saatettu vireille oikeassa viranomaisessa? Tarvittaessa asian siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle (HL 21 §)
- Onko hakemus täydellinen? Täydennyspyyntöön sovelletaan tarvittaessa HL 22 §:ää, aineelliset vaatimukset MRL:sta ja MRA:sta
- Asian valmistelijan/esittelijän/ratkaisijan esteellisyyskysymyksen poissulkeminen, HL 27-30 §:iä sovelletaan (poikkeukset KuntaL 52.1 §:ssä)



Asian selvittäminen ja asianosaisten kuuleminen

- Asian riittävä selvittäminen, selvitysvastuun jakautuminen viranomaisen ja hakijan välillä (HL 31 § periaatetta sovelletaan)
- Selvityspyyntö yksilöitävä riittävästi (HL 32 § sovelletaan)
- Selvityksen toimittamiselle annettava riittävä aika, kerrottava että asia on mahdollista ratkaista vaikkei selvitystä toimiteta (HL 33 §)
- Asianosaisten kuuleminen, katselmukset ja tarkastukset, vaikutusmahdollisuuden varaaminen (HL 34-41 §:t) tarkastettava lähtökohtaisesti MRL:n kautta. *Vrt. kuitenkin esimerkiksi päämiehen ja edunvalvojan sekä huoltajan kuulemista koskevat velvoitteet (HL 35 §)*



Asian ratkaiseminen ja päätöksen sisältö

- Päätöksen muoto- ja sisältövaatimukset (HL 43-44 §)
- Päätöksen perusteleminen (HL 45 §)
- Velvoite sisällyttää päätökseen muutoksenhakuohjeet (oikaisuvaatimus/valitusosoitus) ja näissä mahdollisesti olevan virheen korjaaminen, HL 46-49 §:t



Hyvän hallinnon perusteet (HL 2 luku)

- Hallinnon oikeusperiaatteet (HL 6 §)
 - Yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, luottamuksensuojan periaate
 - Ovat aineellisia ratkaisuperiaatteita ja menettelyperiaatteita
- Palveluperiaate (HL 7 §)
 - Palvelujen järjestämissä huomioitava 'asiakkuusnäkökulma'
- Neuvontavelvollisuus (8 §)
 - Maksutta/toimivaltansa rajoissa/tarpeen mukaan/hallintoasian hoitamiseen liittyvää. Tarvittaessa asiakas ohjattava oikeaan viranomaiseen.
- Hyvän kielenkielenkäytön vaatimus (9 §)
 - Käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Oikeudesta käyttää omaa kieltään, ks. HL nimenomaiset säännökset ja erityisesti kieliL.
- Viranomaisten yhteistyövelvoite (10 §)



Päätöksen perusteleminen (HL 45)

- Lähtökohtana HL 45.1 §, jonka mukaan
Päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.
- Perusteluvelvollisuus kattaa sekä tosiseikat että oikeussäännöt
- Päätös perusteltava *riittävästi*, täydellisyyttä ei siis tarvitse tavoitella
- Perusteluilla keskeinen merkitys mm. oikeusturvan toteutumisen kannalta, joten HL 45 §:n 2 momentissa säädettyjä poikkeuksia on lähtökohtaisesti tulkittava suppeasti