UNIVERSITY OF HELSINKI

https://helda.helsinki.fi

Julkinen valta ja oikeusvaltio

Mäenpää, Olli

2020

http://hdl.handle.net/10138/316900

Mäenpää, O 2020, Julkinen valta ja oikeusvaltio. Oikeuden perusteet, Nro 2, Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki. < https://unicontent.unigrafia.fi/#/reader/469b0a20-8848-11ea-bfb9-00155d64030a >

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository. https://helda.helsinki.fi
This is an electronic reprint of the original article.
This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.
Please cite the original version.

Olli Mäenpää

JULKINEN VALTA JA OIKEUSVALTIO

1. JULKINEN VALTA OIKEUSVALTIOSSA

1.1 Oikeusvaltio ja laillisuusperiaate

Julkinen valta ja oikeus ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa. Julkisen vallan käyttö on riippuvainen oikeudesta, sillä oikeusvaltiossa lainsäädäntö määrittelee julkisen vallan käytön perusteet, tavoitteet ja rajat. Toisaalta oikeus – erityisesti oikeudellinen sääntely – edellyttää toteutuakseen julkisen vallan käyttöä: lain soveltamista, toimeenpanoa ja valvontaa. Koska ensisijaisesti viranomaisten tehtävänä on huolehtia ja vastata siitä, että oikeudellinen sääntely toimii ja toteutuu käytännössä, julkisen vallan käytön ja oikeusvaltion periaatteiden kiinteä yhteys on myös viranomaistoiminnan perustana.

Julkisen vallankäytön ja viranomaistoiminnan lainalaisuus ankkuroituvat siis oikeusvaltion ideaan. Tämä käy selvästi ilmi myös Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentissa määritellystä oikeusvaltioperiaatteesta: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Säännös sisältää ensinnäkin lainalaisuusperiaatteen, joka edellyttää eduskunnan hyväksymään lakiin sisältyvää toimivaltaperustaa julkisen vallan käyttämiselle. Säännös määrittelee myös lakisidonnaisuuden periaatteen, joka edellyttää, että hallintotehtävän hoitamisessa noudatetaan tarkoin sitä koskevaa lainsäädäntöä

Demokraattisessa oikeusvaltiossa hallintoviranomaiset toimivat lain mukaan, tuomioistuinvalvonnan kohteena ja virkavastuun alaisina. Riittävänä ei kuitenkaan voida pitää pelkästään eritasoisten voimassaolevien normien noudattamista hallinnossa, vaikka se onkin tärkeää muun muassa muodollisen oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisuuden takaamiseksi. Tämän lisäksi viranomaisten vallankäytöllä on oltava myös kansanvaltainen perusta.

Lainalaisuusperiaatteen valtiosääntöisenä taustana on erityisesti perustuslain 2 §:n 1 momentissa kirjattu kansanvaltaisuusperiaate. Valtiovalta kuuluu säännöksen mukaan kansalle, jota edustaa eduskunta. Eduskunta on siten keskeinen valtiovallan käytöstä päättävä elin. Siksi myös viranomaisten käyttämän julkisen vallan on pysyttävä eduskunnan lailla määrittelemissä rajoissa ja julkista valtaa voidaan käyttää vain eduskunnan säätämän lain perusteella.

Julkisen vallan käytön lakiperustaisuus ja sidonnaisuus lakiin kuuluvat myös eurooppaoikeuden keskeisiin lähtökohtiin. EU:n perusoikeuskirjan johdannon mukaan unioni rakentuu kansanvallan ja oikeusvaltion (rule of law) periaatteille. Näihin oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu keskeisesti laillisuusperiaate. Laillisuusperiaate on kirjattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen johdantoon sopimusvaltioiden yhteiseen kulttuuritaustaan kuuluvana periaatteena. Euroopan neuvoston peruskirjan 3 artikla edellyttää niin ikään jäseniltä sitoutumista oikeusvaltion periaatteeseen. Viranomaisten toiminnassa se konkretisoituu erityisesti julkisen vallan käytön lainmukaisuutta ja lakiin perustuvuutta korostavana lainalaisuusperiaatteena.

1.2 Oikeusvaltio ja viranomaisten toiminta

Viranomaisten toiminnassa oikeusvaltion vaatimukset eivät rajoitu lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden vaatimuksiin. Niiden ohella keskeisiin oikeusvaltion vaatimuksiin voidaan lukea oikeus hyvään hallintoon, julkisen vallan käytön riippumattomuus, hallinnon julkisuus ja valvottavuus, yksilön toimivat vaikutusmahdollisuudet, julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeudet ja ihmisoikeudet sekä tehokas oikeusturva. Oikeusvaltiossa julkisen vallan väärinkäyttö on kielletty ja jokaisella on oikeus tasapuoliseen kohteluun viranomaisten toiminnassa. Näiden perusvaatimusten sisältöä ja merkitystä käsitellään seuraavassa tarkemmin.

2. JULKINEN VALTA JA SEN KÄYTTÄMINEN

2.1 Julkinen valta ja julkinen hallintotehtävä

Julkisen vallan käsite

Julkisen vallan käsitteellä on kaksi erilaista merkityssisältöä, institutionaalinen ja funktionaalinen. Julkisella vallalla voidaan tarkoittaa instituutiota, lähinnä julkisyhteisöjä kuten valtiota ja kuntia. Julkiseen valtaan kuuluvat myös niiden erilaiset toimielimet, kuten viranomaiset, laitokset ja niiden henkilöstö. Kun esimerkiksi julkisen vallan on Suomen perustuslain (PL, 1999) 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, velvoitteen kohteena on julkinen valta instituutiona. Käytännössä turvaamisvelvoite kohdistuu etenkin valtioon ja kuntiin.

Julkinen valta tarkoittaa myös toimintaa, jossa julkista valtaa käytetään. Hallinnon lainalaisuusperiaate kohdistuu nimenomaan toimintaan, jossa julkisyhteisön toimielin käyttää julkista valtaa. Hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää, että toimivalta tällaiseen toimintaan on määritelty laissa (PL 2.3 §). Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan lailla säätää vain viranomaiselle, joten tällaisia tehtäviä ei voida antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi.

Julkisen vallan käsitettä sivuavia lähikäsitteitä ovat merkittävä ja välitön julkinen valta sekä julkinen hallintotehtävä.

Julkisen vallan käyttäminen

Julkisen vallan käyttämisenä voidaan viranomaisten toiminnan kannalta pitää viranomaisen yksipuolista puuttumista yksityisen vapauspiiriin. Viranomainen käyttää julkista valtaa kolmella pääasiallisella tavalla:

1. tekemällä hallintopäätöksiä
2. antamalla yleisiä normeja tai
3. käyttämällä välittömiä voimakeinoja.

Tavallisesti julkisen vallan käytön sisältönä on se, että viranomainen tekee kirjallisen, luonteeltaan lopullisen, lain soveltamista sisältävän ratkaisun eli hallintopäätöksen. Viranomainen voi käyttää julkista valtaa myös antamalla oikeusnormin (esim.

ministeriön asetuksen) viraston määräyksen tai kunnallisen normin (esim. ympäristönsuojelumääräyksen). Lisäksi viranomainen voi käyttää välittömästi julkista valtaa esimerkiksi toteuttamalla täytäntöönpanoon liittyvää hallintopakkoa tai poliisin käyttäessä suoranaisia voimakeinoja.

Yleisimmin julkista valtaa käytetään hallinnollisessa sääntelyssä, jonka keskeisenä sisältönä on yksityisen oikeuksia, etuja tai velvollisuuksia määrittelevien yksittäistapauksellisten hallintopäätösten tekeminen. Hallintoviranomaisen norminannon – sekä oikeussääntöjen että hallinnollisten määräysten – merkitys on lisääntynyt yksittäistapauksellisten päätösten ohella. Voimakkainta julkisen vallan käyttöä ovat välittömät pakkotoimet, joita sisältyy erityisesti poliisin voimakeinoihin, ja hallinnollisten rangaistusseuraamusten määrääminen. Lain säätelemissä rajoissa tällaista välitöntä julkista valtaa voidaan käyttää myös tahdosta riippumattomassa hoidossa ja hallintopäätösten täytäntöönpanoa tehostavassa välittömässä hallintopakossa.

Aste-erot julkisen vallan käyttämisessä

Julkisen vallan käytössä on selviä aste-eroja. Voimakkainta on merkittävän julkisen vallan käyttäminen, jota sisältyy muun muassa poliisin voimakeinoihin. Siihen voidaan turvautua myös eräissä julkisissa laitoksissa ja välittömässä hallintopakossa. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältyy niin ikään hallinnollisen rangaistusseuraamuksen (esim. seuraamusmaksun) määräämiseen. Julkisen vallan käyttö on lievempää hallinnollisessa sääntelyssä, etenkin rajoittavia ja velvoittavia hallintopäätöksiä tehtäessä. Vallan käyttö on kuitenkin sidottu muun muassa menettelyllisesti, ja sen laillisuus on jälkikäteen kontrolloitavissa.

Etujen ja oikeuksien jakamiseen sisältyvä vallan käyttö perustuu muun muassa mahdollisuuteen evätä tietty etu ja valvoa sen käyttöä. Hienovaraisempia vallan käytön muotoja ovat esimerkiksi todellisten olosuhteiden byrokraattinen yksinkertaistaminen ja valvonnan holhoavuus.

Taloudellisen edun – esimerkiksi opinto- tai työttömyystuen – saaminen voi edellyttää yksityiskohtaisesti määriteltyjen vaatimusten täyttämistä ja noudattamista. Niukkojen etujen jakaminen edellyttää myös karsintaa ja rajoituksia. Lisäksi etujen käyttäjiin kohdistuu usein hallinnollista valvontaa. Ja vaikka palvelujen käyttäminen on periaatteessa vapaaehtoista, tämä ei ole poikkeukseton piirre. Esimerkkeinä voidaan mainita oppivelvollisuus ja tahdosta riippumaton hoito. Suuri osa hallinnon toimintaa on kuitenkin ns. tosiasiallista hallintotoimintaa – esimerkiksi hoitoa tai opetusta – jossa julkisen vallan käyttöä on vain niukasti tai ei lainkaan.

Välitön julkisen vallan käyttö

Välitön julkisen vallan käyttö tarkoittaa pakko- tai voimakeinon käyttämistä, välittömästi velvoittavan käskyn antamista tai muunlaista välitöntä puuttumista toimintavapauteen. Viranomaisella voi lakiin sisältyvän erityissäännöksen nojalla olla toimivalta käyttää välitöntä julkista valtaa ja puuttua siten yksilön toimintavapauteen tai omaisuuden hallintaan. Laaja toimivalta välittömän julkisen vallan käyttämiseen on määritelty

poliisille, joka voi laissa säädettyä toimivaltaa käyttäessään muun muassa antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja sekä ottaa kiinni henkilöitä, pysäyttää kulkuneuvoja ja käyttää voimakeinoja.

Voimakeinoilla voidaan toteuttaa velvollisuus, käsky tai kielto taikka palauttaa lainmukainen tila. Välitöntä julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös hallinnollisen turvaamistoimenpiteen, kuten turvatarkastuksen, pakkohoidon, eristämisen tai huostaanoton toteuttamiseen. Tällaisesta toiminnasta käytetään myös nimitystä tosiasiallinen julkisen vallan käyttö. Hallintopäätöksen muunlaiseen täytäntöönpanoon ja hallintopakkoon voi niin ikään sisältyä välitöntä julkisen vallan käyttöä.

Julkinen hallintotehtävä

Julkinen hallintotehtävä on perustuslakiin perustuva käsite, joka määrittelee hallintotehtävien ydinalueen. Perustuslain 124 §:n mukaan lähtökohtana on, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu viranomaisille. Niitä voidaan kuitenkin antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi noudattamalla säännöksessä määriteltyjä edellytyksiä ja rajoituksia, joiden puitteissa julkinen hallintotehtävä voidaan ulkoistaa yksityiselle toimijalle.

Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan perustuslaissa verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkiset hallintotehtävät voivat sisältää myös lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamista. Tehtävä voi olla luonteeltaan julkinen hallintotehtävä, vaikka se ei sisällä julkisen vallan käyttämistä, kuten tosiasiallisessa hallintotoiminnassa tai lakisääteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja toteutettaessa.

2.2 Julkisen vallan käyttäjät

Julkishallinnon toimijat

Julkishallinnon perusrakenne koostuu pääosin neljästä eriytyneestä ja myös oikeudellisesti erillisestä toimielinten kokonaisuudesta. Nämä ovat valtionhallinto, kuntien hallinto, välillinen julkishallinto ja eurooppalainen hallinto.

Valtion ja kuntien hallinto ovat perinteisesti muodostaneet julkishallinnon ydinalueen, kun arviointiperusteina käytetään muun muassa tehtävien tärkeyttä, henkilöstön ja varainkäytön määrää, mahdollisuutta julkisen vallan käyttöön ja organisaation muodollista yhtenäisyyttä. Valtionhallinnon tehtävät ovat pääosin julkista sääntelyä ja valvontaa, ja kunnat vastaavat julkisista palveluista.

Julkishallinnon ja yksityisten toimijoiden väliin sijoittuu välillinen julkishallinto, joka on rakenteeltaan ja tehtäviltään hajanainen. Yhdistävänä piirteenä on, että siihen kuuluvat toimijat hoitavat julkisia hallintotehtäviä, joita niille on määritelty lailla tai lain perusteella hallintotehtävien ulkoistamisen yhteydessä. Välilliseen julkishallintoon kuuluu pari sataa varsin erilaista ja oikeudellisesti itsenäistä toimijaa, joiden tehtävien

luonne vaihtelee huomattavasti. Yhtenäinen välillisen julkishallinnon organisaatio puuttuu kokonaan.

Hallinnollisen sääntelyn ja valvonnan toteuttamisessa on nykyään tärkeä merkitys eurooppalaisella hallinnolla. Siihen kuuluu EU:n tasolla erilaisia informaatio-, valvonta- ja sääntelyvirastoja. Myös EU:n komissiolla on merkittävää hallinnollista toimivaltaa muun muassa kilpailun valvonnassa. Koska EU-oikeuden toteuttaminen on edelleen pääosin jäsenvaltioiden viranomaisten tehtävänä, myös kansalliset viranomaiset muodostavat tätä tehtävää toteuttaessaan osan eurooppalaista hallintoa.

Viranomaiset

Hallinto-oikeudelliselta kannalta viranomaisia ovat ensinnäkin valtion hallintoelimet, joille kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseksi. Kunnan viranomaisella tarkoitetaan niiden toimielimiä, luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita. Myös julkisoikeudelliset laitokset ja eduskunnan virastot ovat viranomaisia.

Hallinnon yleislaeissa – kuten julkisuuslaissa ja hallintolaissa – viranomaisen käsite on tarkoitettu laaja-alaiseksi, jotta hyvän hallinnon takeet voidaan turvata kattavasti. Viranomaisella tarkoitetaan näitä lakeja sovellettaessa kaikkia julkisen organisaation, erityisesti valtion ja kuntien toimielimiä.

Viranomaiset toteuttavat materiaalista lainsäädäntöä eri hallinnonaloilla, joiden tehtävät kohdistuvat muun muassa yritystoiminnan sääntelyyn ja valvontaan, verotuksen toimeenpanoon, ympäristö- ja turvallisuusriskien hallintaan, julkisiin palveluihin, kunnalliseen päätöksentekoon, EU-oikeuden toteuttamiseen sekä viranomaisten henkilöstö- ja taloushallintoon. Tehtäviään toteuttaessaan viranomaiset käyttävät erilaisia menettelyjä ja keinoja, kuten hallintopäätöksiä, hallinnollisia sanktioita, hallintosopimuksia, hallintopakkoa, yksityisoikeudellisia toimia, informaatiota, ohjausta ja suunnittelua.

Viranomaisen toimivalta voi olla esimerkiksi itsenäistä ratkaisuvaltaa, ja se voi sisältää myös kelpoisuuden julkisen vallan käyttöön, mikäli laissa on säädetty sen käyttämisen perusteista. Viranomaisella voi kuitenkin olla myös pääasiassa palvelutehtäviä.

Julkisyhteisö, kuten valtio ja kunta, muodostaa yhtenäisen oikeushenkilön. Viranomaista ei sen sijaan yleensä pidetä itsenäisenä oikeushenkilönä. Periaatteessa viranomainen ei voi omissa nimissään tehdä oikeustoimia, eikä se voi myöskään olla itsenäisesti oikeuksien tai velvollisuuksien subjektina. Viranomaiselta puuttuu myös itsenäinen oikeudellinen vastuu. Koska viranomainen ei ole itsenäinen oikeushenkilö, se toimii valtion tai kunnan puolesta – julkisyhteisön toimielimenä – lainsäädännön määrittelemän toimivaltansa rajoissa.

Oikeushenkilölle kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien sijasta viranomaisen määrittävät sen tehtävät ja toimivalta. Ne osoittavat, missä asioissa ja miten laajoin valtuuksin viranomainen toimii valtion tai kunnan puolesta, sen toimielimenä. Yleinen lähtökohta on, että valtion viranomainen edustaa toimialallaan valtiota ja käyttää sen

puhevaltaa toimialaansa kuuluvissa asioissa. Tämä voi käydä ilmi myös viranomaisen hallintoa koskevista säädöksistä. Esimerkiksi Tulli kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa Tullille kuuluvissa asioissa. Kunnan hallinnossa kunnan viranomaiset toimivat kunnan toimieliminä. Kunnan puhevallan käyttö on kuitenkin keskitetty kunnanhallitukselle, joka valvoo kunnan etua, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

Viranomaiset voivat käytännössä esiintyä itsenäisen oikeushenkilön tavoin, muutenkin kuin nimenomaisen toimivaltasäännöksen nojalla. Viranomaiset tekevät usein esimerkiksi hallintosopimuksia omissa nimissään toteuttaakseen hallintotehtäviään. Ne voivat myös valittaa toistensa päätöksistä, etenkin jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen tai valitusoikeus perustuu erityissäännökseen.

Valtion hallinto

Valtionhallinnossa on neljä organisatorista tasoa: tasavallan presidentin ja valtioneuvoston muodostama hallitustaso, keskushallinto, jonka muodostavat ministeriöt, virastot ja laitokset sekä muut valtakunnalliset viranomaiset, valtion aluehallinto ja valtion paikallishallinto.

Valtion keskushallinnon ytimen muodostavat ministeriöt ja niiden alaiset viranomaiset. Jokaisen hallinnonalan johdossa on ministeriö, joihin kuuluu myös pääministerin johtama valtioneuvoston kanslia. Ministeriöiden keskeisenä tehtävänä on kehittää ja johtaa hallinnonalaansa. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministerin parlamentaarinen vastuu ulottuu koko ministeriön hallinnonalan toimintaan.

Ministeriöiden alaisina toimii runsaasti erilaisia hallintoelimiä. Niitä ovat virastot (esim. Liikenne- ja viestintävirasto, Opetushallitus), keskukset (esim. Tilastokeskus, Suomen ympäristökeskus), laitokset (esim. Maanmittauslaitos, erilaiset tutkimuslaitokset) ja muut valtakunnalliset viranomaiset (esim. Verohallinto, Tulli, Finanssivalvonta). Valtion keskushallintoon kuuluvat myös sellaiset toiminnalliset kokonaisuudet kuin puolustusvoimat ja rajavartiolaitos.

Valtion alueellisista hallintotehtävistä vastaavat keskeisesti aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset). Valtion paikallishallinnossa toimivat muun muassa poliisilaitokset ja paikalliset ulosottovirastot.

Kunnat ja itsehallinto

Suomi jakautuu kuntiin, joita on noin 300. Pääosa kunnista on melko pieniä, joten ne hoitavat tärkeimmät tehtävänsä yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Kunnat ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, ja niillä on itsehallinto. Kuntien yleisenä tarkoituksena on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa

elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla.

Kunnan tehtävät jakautuvat kahteen pääryhmään. Kunta hoitaa paikallisia tehtäviä, jotka se on päättänyt itsehallintonsa nojalla itse hoitaa (yleinen toimiala). Lisäksi kunnilla on runsaasti lakisääteisiä tehtäviä (erityinen toimiala). Kunta voi hankkia sen tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja muilta palvelun tuottajilta.

Kunnat huolehtivat julkisista palveluista muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelujen, peruskoulutuksen ja kulttuurin alalla. Kunnilla on myös sääntely- ja valvontavaltaa muun muassa ympäristönsuojelussa ja rakentamisen ohjaamisessa. Lisäksi kunnat käyttävät paikallista säädösvaltaa hyväksymällä muun muassa kunnallisia ympäristönsuojelumääräyksiä.

Kuntien organisatorisen aseman ja päätöksenteon oikeudellisena perustana ovat perustuslain 121 §:ssä määritelty kunnallinen itsehallinto ja kunnan hallintoa tarkemmin määrittelevä kuntalaki (2015). Kunnallisen itsehallinnon keskeinen sisältö on kunnallinen demokratia eli kunnan asukkaiden oikeus päättää itse omista asioistaan. Kunnan asukkaiden itsehallinto liittyy myös perustuslain 2 §:ssä ilmaistuun kansanvaltaisuusperiaatteeseen, joka kunnallisen itsehallinnon osalta tarkoittaa ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta. Se edellyttää keskeisen päätösvallan kuulumista kuntalaisten valitsemille toimielimille, käytännössä valtuustolle.

Kunnan hallinto ja päätöksenteko perustuvat ensisijaisesti luottamushenkilöhallintoon ja luottamushenkilöiden keskeiseen asemaan. Kunnat voivat kuntalaissa määritellyissä yleisissä puitteissa määritellä verraten itsenäisesti oman organisaationsa rakenteen. Ne voivat siirtää päätösvaltaa myös kunnallisille viranhaltijoille lainsäädännön määrittelemissä rajoissa.

Kunnat hoitavat tehtäviään myös yhteistoiminnassa keskenään. Kuntien yhteistoiminnan tärkein muoto on kuntayhtymä, joka on sopimuksella perustettu itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Kuntayhtymän tehtävänä on huolehtia useamman kunnan yhteistyöstä joidenkin tehtävien hoitamisessa. Etenkin sosiaali- ja terveyspalveluja kunnat tuottavat vapaaehtoisissa kuntayhtymissä. Lakisääteiset kuntayhtymät puolestaan hoitavat muun muassa erikoissairaanhoidon, erityishuollon ja pelastustoimen tehtäviä.

Perustuslaki määrittelee itsehallinnollisen aseman myös muille kuin kunnille. Itsehallinnollinen asema on yliopistoilla, Ahvenanmaan maakunnalla, uskontokunnilla ja saamelaisilla alkuperäiskansana. Itsehallinnon laajuudesta ja yksityiskohdista on näissäkin tapauksissa säädetty erikseen lailla, ja itsehallinnon sisältö vaihtelee. Yhteisinä piirteinä voidaan pitää muun muassa päätöksenteon suhteellista riippumattomuutta ja oikeutta valita omat toimielimet.

Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä

Julkisen vallan ulkoistamisella tarkoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Ulkoistamisen keskeisenä kohteena ovat melko laajasti esimerkiksi lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut, joita tuottavat kuntien lisäksi yksityiset palvelutuottajat. Ulkoistettuina hallintotehtävinä pidetään myös muun muassa yksityistä järjestyksenvalvontaa, katsastusta ja työeläkeyhtiöiden toimintaa työeläkkeiden toimeenpanossa,

Hallintotehtävän ulkoistaminen ei siirrä sen hoitamista viranomaisen toimintaan kohdistuvien oikeudellisten perusvaatimusten ulkopuolelle, vaikka tehtävän hoitaja ei kuulu julkishallintoon. Ulkoistaminen ei siten merkitse yksityistämistä, sillä hallintotehtävän hoitamisen perusteet ja puitteet määräytyvät edelleen julkisoikeudellisen lainsäädännön mukaan. Myös virkavastuu kohdistuu ulkoistetun hallintotehtävän hoitajaan.

Julkisen hallintotehtävien ulkoistamisen edellytykset määräytyvät perustuslain 124 §:n mukaan. Yleisenä edellytyksenä on, että hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Esimerkiksi joidenkin palvelujen tuottaminen voi olla tarkoituksenmukaista järjestää antamalla tehtävä yksityiselle, kun taas yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon järjestäminen viranomaiskoneiston ulkopuolella vaatii erityisen vahvoja perusteita.

Keskeisenä ulkoistamisen edellytyksenä on, että se ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Siirretyn hallintotehtävän hoitamisessa on siksi noudatettava hallinnon yleislakeja, erityisesti hallintolakia (2003), julkisuuslakia (1999) ja kielilakia (2003). Lisäksi julkista hallintehtävää hoidettaessa tehdyistä hallintopäätöksistä saa valittaa hallinto-oikeuteen, ja toimintaan kohdistuu rikosoikeudellinen virkavastuu.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei perustuslain 124 §:n mukaan voida antaa muille kuin viranomaisille. Tällaista merkittävää julkisen vallan käyttöä on muun muassa itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai oikeus puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Vain viranomainen voi siten päättää esimerkiksi hallinnollisesta rangaistusseuraamuksesta tai uhkasakon määräämisestä. Varsinaista poliisin toimintaa ei myöskään ole mahdollista ulkoistaa.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityiselle vain lailla tai lain nimenomaisen säännöksen nojalla. Koska hallintotehtävän ulkoistaminen edellyttää laintasoista sääntelyä, viranomainen ei voi oman harkintansa mukaan ulkoistaa tehtäviään. Hallintotehtävän siirto voidaan toteuttaa määrittelemällä tehtävä lailla muulle kuin viranomaiselle. Laissa voidaan myös säätää edellytyksistä, joiden mukaisesti hallintotehtävä voidaan asetuksen puitteissa, viranomaispäätöksellä tai hallintosopimuksella antaa muulle kuin viranomaiselle.

Julkisia hallintotehtäviä hoidetaan välillisessä julkishallinnossa, johon kuuluu pääasiassa kolmentyyppisiä organisaatioita: julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja yhtiömuotoiset toimijat. Julkisoikeudellisia laitoksia ovat muun muassa

Kansaneläkelaitos ja useimmat yliopistot. Esimerkiksi Keskuskauppakamari hoitaa julkista hallintotehtävää asettaessaan välittäjäkoelautakunnan ja kiinteistönarviointilautakunnan, Suomen Asianajajaliitto puolestaan harjoittaessaan asianajajien kurinpitoa. Yhtiömuodossa hoidetaan yleensä muun muassa erilaisia lakisääteisiä palvelutehtäviä. Yksityinen henkilökin voi hoitaa julkista hallintotehtävää, sillä rajoitettua toimivaltaa voimakeinojen käyttöön voi erityislain nojalla olla uskottuna esimerkiksi järjestyksenvalvojalle, vartijalle ja turvatarkastajalle.

Eurooppalainen hallinto

Yleisenä EU-oikeudellisena lähtökohtana on unionin lainsäädännön hajautettu toimeenpano, jonka mukaan jäsenvaltion viranomaiset huolehtivat EU-lainsäädännön normien soveltamisesta ja täytäntöönpanosta. Jäsenvaltioilla on yleinen velvollisuus toteuttaa kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet unionin lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Nykyään EU-oikeuden toimeenpano muodostaa kuitenkin monitasoisen kokonaisuuden, johon osallistuvat sekä unionin että jäsenvaltion hallintoelimet.

EU:n perussopimuksen mukaan ”Unionin toimielimet, elimet ja laitokset tukeutuvat tehtäviään hoitaessaan avoimeen, tehokkaaseen ja riippumattomaan eurooppalaiseen hallintoon”. Eurooppalaiseen hallintoon kuuluu suppeassa merkityksessä EU-tason hallinto, erityisesti komissio sekä EU:n virastot ja komiteat. Laajemmassa merkityksessä eurooppalaiseen hallintoon voidaan lukea myös jäsenvaltioiden hallinto, kun se toteuttaa EU-oikeutta ja toimii muuten ensisijaisesti EU-oikeuden määrittelemissä puitteissa.

Komissio käyttää EU-oikeuden toimeenpanoon liittyvää hallinnollista toimivaltaa erityisesti niillä aloilla, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta. Tällaisia ovat etenkin maatalouspolitiikka, kilpailusääntöjen valvonta ja yhteinen kauppapolitiikka. Lisäksi komissio valvoo unionin oikeuden soveltamista. Tämän valvonnan kohteena ovat erityisesti jäsenvaltioiden viranomaisten toiminta EU-oikeuden soveltamisessa ja toteuttamisessa.

Unionin tasolla toimii lisäksi yli 40 erilaista hallinnollista virastoa ja viranomaista. Keskeisiä virastoja ovat muun muassa Kemikaalivirasto, Lääkevirasto, Poliisivirasto ja Ympäristökeskus. Ne on sijoitettu eri jäsenvaltioihin. Esimerkiksi Kemikaaliviraston toimipaikka on Helsinki. Virastot toimivat komission apuna erilaisissa sääntelyyn, valvontaan ja informaation käsittelyyn liittyvissä tehtävissä. Joillain niistä on myös itsenäistä toimivaltaa tehdä oikeudellisesti velvoittavia hallintopäätöksiä, mutta suurin osa toimii tehtävissä, joiden pääpaino on valmistelua, informaation käsittelyä tai neuvonantoa sisältävissä tehtävissä. Sitovaa päätösvaltaa on muun muassa Tavaramerkkivirastolla, Lentoturvallisuusvirastolla ja Kemikaalivirastolla.

3. JULKISEN VALLAN KÄYTTÄMISEN OIKEUDELLISET PUITTEET

3.1 Julkisen vallankäytön lainalaisuus

Lainalaisuusperiaatteen sisältö

Lainalaisuusperiaate on nimenomaisesti määritelty perustuslain 2 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä, jonka mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Viranomaisten toiminnan lainalaisuutta edellyttää myös perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Eduskunta on keskeinen valtiovallan käytöstä päättävä elin. Siksi myös viranomaiset voivat käyttää julkista valtaa vain eduskunnan säätämän lain perusteella. Lisärajoituksina on, että viranomainen voi käyttää julkista valtaa vain lain määrittelemään tarkoitukseen ja lain määrittelemissä rajoissa. Julkisen vallan käytön perustaksi käyvät myös välittömästi sovellettava EU-lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset, jos ne on saatettu voimaan lailla.

Lainalaisuusperiaatteen keskeiset tehtävät ovat sekä negatiivisia että positiivisia. Yhtäältä periaate rajoittaa hallinnon toimintaa sitomalla julkisen vallan käytön laissa määriteltyihin perusteisiin. Toisaalta se korostaa myös viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja sidonnaisuutta etukäteen julkisesti ja demokraattisesti määriteltyihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tämä vahvistaa samalla oikeusvarmuutta ja julkisen vallan käytön kontrolloitavuutta.

Lainalaisuusperiaatteen soveltamisala

Lainalaisuusperiaatteen soveltamisen ydinalueena on julkisen vallan käyttäminen, joka on perusteltua ymmärtää laajasti. Kaikki yksipuolinen julkinen toiminta, jolla on vaikutusta yksityisen oikeussubjektin asemaan, kuuluu lähtökohtaisesti lainalaisuusperiaatteen piiriin riippumatta sen ulkoisesta muodosta.

Viranomainen voi lainalaisuusperiaatteen mukaan tehdä julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä tai muuten käyttää toiminnassaan julkista valtaa vain, jos sille on laissa määritelty siihen oikeuttavaa toimivaltaa. Tällaisen toimivallan määrittelyn on lisäksi oltava riittävän täsmällistä ja ennakoitavaa, jotta se perustaa oikeudellisesti sitovia velvoitteita vallankäytön kohteille.

Oikeusvaltiollisesti ymmärrettynä lainalaisuusperiaatteen tarkoituksena on ollut ensisijaisesti suojata yksityisiä oikeussubjekteja yksipuoliselta julkisen vallan käytöltä, jolla puututaan rajoittavasti tai velvoittavasti yksityisen oikeusasemaan. Tässä mielessä periaate ensisijaisesti rajoittaa hallinnollisen vallan käyttöä määrittelemällä yksityisille suojatun vapauspiirin. Periaatteen ei sen sijaan perinteisesti ole ajateltu soveltuvan välittömästi esimerkiksi julkisten palvelujen tuottamiseen, koska siinä ei rajoiteta vaan kohennetaan yksityisen oikeusasemaa ja etuja.

Lainalaisuusperiaatteen soveltamisalaa ei nykyään kuitenkaan ole perusteltua rajata pelkästään välittömiä velvollisuuksia tai rajoituksia määrittelevään viranomaistoimintaan. Jo julkisen palvelun toteuttaminen sinänsä saattaa sisältää myös julkisen vallan käyttöä, joka vaikuttaa välittömästi yksityisen oikeusasemaan. Tällaisia

toimia voivat olla vaikkapa päätös siitä, kuka pääsee sairaalahoitoon tai saa sosiaalihuollon palvelua.

Huomattava osa julkishallinnon toiminnasta on erilaisten hyvinvointivaltiollisten etujen jakamista ja palvelujen järjestämistä. Tällaiset sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet on pääpiirteissään määritelty myös perusoikeuksina. On perusteltua lähteä siitä, että myös tällaisia etuja, oikeuksia ja palveluja määrittävät hallintopäätökset ja toimet kuuluvat hallinnon lainalaisuusperiaatteen piiriin.

Hallinnon asiakkaan kannalta onkin nykyään vähintään yhtä tärkeä tietää, mitä palveluja tai etuja hänellä on lain mukaan oikeus saada tai millä edellytyksillä ne voidaan häneltä evätä, kuin miten hänen oikeusasemaansa voidaan välittömästi puuttua rajoituksilla tai velvoitteilla. Lainalaisuusperiaatteen voidaan tässäkin mielessä katsoa suojaavan yksityisen positiivisia oikeuksia ja hyvinvointietuja.

Toimivaltaa julkisen vallan käyttämiseen voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa myös muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla. Mikäli julkinen hallintotehtävä on tällä tavoin annettu esimerkiksi yksityisen toimijan hoidettavaksi, lainalaisuusperiaatetta sovelletaan myös sen toimintaan tämän hallintotehtävän hoitamisessa.

3.2 Julkisen toiminnan lakisidonnaisuus

Lakisidonnaisuuden sisältö

Julkisen toiminnan lakisidonnaisuuden vaatimuksen mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lakisidonnaisuus edellyttää, että viranomainen noudattaa sitä koskevaa lainsäädäntöä ja toimii lain määrittelemissä rajoissa. Viranomaisen on toteutettava lain sille määrittelemät tehtävät. Lakisidonnaisuus edellyttää myös, että viranomainen ottaa toiminnassaan huomioon perus- ja ihmisoikeudet. Lakisidonnaisuuden vaatimuksen voitaisiin hyvin ajatella olevan voimassa ilman nimenomaista säännöstäkin, mutta tämä ei tietysti vähennä lakisidonnaisuutta korostavan perustuslain säännöksen käytännön merkitystä.

Lakisidonnaisuus ei ole pelkästään viranomaiselle asetettu velvollisuus. Yhtä lailla yksityinen voi vedota lakiin suhteessaan viranomaisiin ja edellyttää, että viranomainen toteuttaa laissa määritellyt edut tai oikeudet. Kun viranomaisella on velvollisuus noudattaa lakia, yksityisellä on vastaavasti oikeus odottaa ja vaatia, että näin todella tapahtuu. Tarvittaessa yksityisellä on oltava käytettävissään keinot, joilla hän pystyy toteuttamaan nämä vaatimuksensa tuomioistuimessa. Tällaiset keinot liittyvät erityisesti oikeusturvan toteuttamiseen.

Lakisidonnaisuuden soveltamisala

Lakisidonnaisuuden vaatimuksen kohteena on yleisesti julkinen toiminta, jolla tarkoitetaan erityisesti viranomaisten ja tuomioistuinten toimintaa. Myös julkisen hallintotehtävän hoitaminen kuuluu lakisidonnaisuuden alaan riippumatta siitä, kuuluuko tehtävä viranomaisen tai muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.

Lakisidonnaisuus koskee yhtä hyvin hallinnollista päätöksentekoa ja päätösten valmistelua kuin julkisten palvelujen jakamista tai hallinnon toimielimiä yksityisoikeudellisen oikeustoimen osapuolena. Lakisidonnaisuus velvoittaa kaikkia valtion, kuntien ja välillisen julkishallinnon elimiä sekä koko hallintohenkilöstöä. Organisatorisella asemalla tai palvelussuhteen laadulla ei siis tässä suhteessa ole erottelevaa vaikutusta lakisidonnaisuuden soveltamisalaan.

Noudatettava laki

Lakisidonnaisuus koskee voimassaolevia oikeusnormeja ja koko oikeusjärjestystä. Lailla tarkoitetaan myös eduskunnan säätämää lakia alemman tasoisia säädöksiä, kuten asetuksia, kunnallisia sääntöjä ja viranomaisten asianmukaisessa järjestyksessä antamia oikeusnormeja. Myös vakiintuneita oikeusperiaatteita on noudatettava julkisessa toiminnassa.

Soveltamisalan kannalta lainalaisuusperiaatteella ja lakisidonnaisuudella on olennainen ero: julkisen vallan käytölle on oltava perusta eduskunnan hyväksymässä laissa, mutta julkisessa toiminnassa on noudatettava myös muuta voimassaolevaa oikeutta kuin eduskuntalakeja. Lakia alemmanasteinen normi ei kuitenkaan ole velvoittava siltä osin kuin se on mahdollisesti ristiriidassa ylemmän normin kanssa tai jos se on annettu ilman nimenomaisesti määriteltyä toimivaltaa.

Lakisidonnaisuuden alaan kuuluvat myös kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin oikeus. Tarkemmin määriteltynä tämä tarkoittaa sekä asianmukaisesti Suomessa voimaansaatettua EU-lainsäädntöä, kuten lailla tai asetuksella oikein implementoituja direktiivejä, että EU-oikeutta, jolla on välittömiä oikeusvaikutuksia. Niin ikään EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö kuuluu lakisidonnaisuuden piiriin. Samoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on noudatettava viranomaistoiminnassa.

Lain noudattaminen ”tarkoin”

Lakia voi olla vaikea noudattaa tarkoin, jos lainsäädäntö on väljää ja aukollista tai jos kyseessä on useita lainmukaisia ratkaisu- tai toimintavaihtoehtoja salliva normi. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n määrittelemä velvollisuus ”järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä” on lakisidonnaisuuden kannalta ymmärrettävä ensisijaisesti optimitavoitteena. Lakisidonnaisuus edellyttää toisin sanoen näiden tavoitteiden mahdollisimman tehokasta toteuttamista, mutta se jättää yksityiskohtien harkinnan hallintoelimille voimassaolevan lainsäädännön rajoissa.

Myös joustavien oikeusnormien soveltamisessa viranomaisella on usein laajasti harkintavaltaa. Hallintopäätöksen edellytyksenä voi olla esimerkiksi, että toiminta on yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaista tai että toimenpiteen toteuttaminen ei tuota huomattavaa haittaa. Tällaisten joustavien normien soveltamisessa korostuu usein myös yleisen ja yksityisen edun välinen punninta ja niiden sisältämien vaatimusten tasapainottaminen. Lakisidonnaisuuden vaatimus edellyttää tällaisissa tilanteissa, että

päätösvallan käyttöä koskevat kriteerit otetaan asianmukaisesti ja riittävän tarkoin harkiten huomioon. Myös hallinnon oikeusperiaatteita on noudatettava harkintavallan käyttämisessä.

Lakisidonnaisuus on erityisen ongelmallinen vaatimus, kun jotain hallintoon liittyvää asiaa tai toimintaa ei ole lainkaan säännelty tai sitä on säännelty ristiriitaisesti eri normeissa. Lakisidonnaisuuden vaatimus ei sisällä välitöntä vastausta tämäntyyppisiin ongelmiin. Perusoikeudet, hallinnon oikeusperiaatteet ja vakiintuneet laintulkintaa ohjaavat säännöt on kuitenkin otettava huomioon näissäkin tilanteissa.

Lakisidonnaisuuden takeet

Jotta lakisidonnaisuuden toteutuminen pystytään käytännössä turvaamaan, viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta on voitava valvoa riittävän tehokkaasti. Tämän vuoksi lakisidonnaisuuden toteuttamiseen kohdistuvat erityisesti riittävän julkisuuden, toimivan valvonnan ja tehokkaan oikeusturvan vaatimukset. Asioiden käsittelyn ja päätöksenteon on oltava julkista. Valvonta ja virkavastuu kohdistuvat kaikkeen julkisen toimintaan. Lisäksi yksityisen oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevan hallintopäätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

3.3 Viranomaisen toiminta ja oikeusnormien hierarkia

Julkisen toiminnan lakisidonnaisuuden piiriin kuuluu koko oikeusjärjestys, joten lakisidonnaisuus edellyttää kaikkien erilaisten ja eritasoisten oikeudellisten säännösten ”tarkoin” noudattamista viranomaisten toiminnassa. Lakisidonnaisuuden toteuttamisessa on kuitenkin tärkeä merkitys myös hallintoa koskevien normien eriasteisuudella. Hallintoiminnan oikeuslähteinä toimivat oikeussäännöt muodostavat hierarkkisen järjestyksen, jossa ylemmät normit saavat etusijan suhteessa alemmanasteisiin normeihin. Hierarkia ei kuitenkaan ole kaavamainen tai yksiselitteinen, sillä hallinnon oikeuslähteet ovat myös eri tavoin yhteydessä ja vuorovaikutuksessa toisiinsa.

Perustuslain mukainen lain soveltaminen

Viranomaisen on tulkittava ja sovellettava laissa olevaa toimivaltasäännöstä siten, että sen nojalla tehtävä päätös ei ole ristiriidassa perustuslain tai muun ylemmän oikeusnormin kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. Oikeusnormien hierarkia vaikuttaa käytännössä yleensä tätä kautta lain tulkintaan ja soveltamiseen viranomaisen päätöksenteossa.

Oikeusnormien hierarkiaan nojautuva tulkintavaikutus konkretisoituu hallintokäytännössä etenkin väljien ja harkintavaltaa sallivien laintasoisten säännösten yhteydessä. Oikeusnormien hierarkia edellyttää yleensä sen arvioimista, minkä sisältöiset lainsovellutukset ovat mahdollisia perustuslain säännökset huomioon ottaen. Lain sanamuodon ja ehkä tarkoituksenkin sinänsä sallimat mutta perustuslain vastaiset sovellutukset ovat kiellettyjä. Viranomaisen on siten lakia soveltaessaan noudatettava perustuslain mukaista tulkintaa.

Perustuslain etusija

Perustuslain 106 § määrittelee perustuslain etusijan. Tuomioistuimen on säännöksen mukaan annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuin ei siten saa soveltaa esimerkiksi perusoikeussäännöksen kanssa ilmeisen ristiriitaista lakia eikä se saa myöskään soveltaa lakia siten, että lopputulos olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Jos esimerkiksi laissa oleva valituskielto ilmeisesti estää tehokkaan oikeusturvan toteuttamisen, tuomioistuimen on tutkittava valitus kiellon estämättä.

Velvollisuus jättää soveltamatta perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa oleva lain säännös kohdistuu vain tuomioistuimiin. Silti myöskään hallintoviranomainen ei saa jättää noudattamatta perustuslain säännöksiä, esimerkiksi perusoikeusnormeja, vaikka tavallinen laki sitä edellyttäisikin. Ihmisten tulee voida luottaa siihen, että viranomaiset noudattavat perustuslakia ja että esimerkiksi heidän perusoikeuksiaan ei loukata viranomaisenkaan toiminnassa.

EU-oikeuden etusija

EU-oikeuden säännökset tekevät voimaan tullessaan automaattisesti soveltamiskelvottomiksi kaikki kansallisen lainsäädännön normit, jotka ovat ristiriidassa niiden kanssa. EU-oikeudella on näin ollen etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Käytännön hallintotoiminnassa EU-oikeuden etusija merkitsee, että viranomaisella on päätöstä tehdessään velvollisuus jättää soveltamatta sellainen kansallisen oikeuden säännös, joka on ristiriidassa asian ratkaisussa sovellettavan EU-oikeuden kanssa.

Etenkin perussopimuksen, asetuksen tai direktiivin selvä ja yksiselitteinen säännös voi hallintopäätöstä tehtäessä syrjäyttää lain ja sitä alemmanasteiset säännökset. Jos esimerkiksi laissa edellytettäisiin elinkeinoluvan saajalta Suomen kansalaisuutta, viranomainen ei voisi soveltaa sitä, koska EU-oikeus kieltää kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän ja elinkeinoasioissa kysymys on yleensä EU-oikeuden alaan kuuluvasta palvelujen vapaan tarjoamisen oikeudesta.

Etusijaa tehostaa EU-oikeuden yhdenmukaisen tulkinnan vaatimus. Sen mukaan viranomaisella on velvollisuus tulkita ja soveltaa kansallista lainsäädäntöä siten, että EU-oikeus toteutuu tehokkaasti ja EU-oikeuden tavoitteiden mukaisesti.

Lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus

Perustuslain 107 § sisältää lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoituksen. Säännös kieltää viranomaista soveltamasta asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Perustuslailla ja tavallisella lailla on siten etusija suhteessa asetuksiin ja erilaisiin muihin viranomaisten päättämiin normeihin. Lain ja viranomaisnormin ristiriidalta ei edellytetä

ilmeisyyttä, ja soveltamisrajoitus on otettava huomioon jo viranomaisnormin valmistelussa.

Jos esimerkiksi ministeriön asetus tai kunnan hallintosääntö edellyttäisi virkamiehen asuvan tietyllä alueella, se ei velvoita virkamiestä, koska perustuslaki takaa jokaiselle oikeuden valita asuinpaikkansa. Ministeriö tai kunnan viranomaiset eivät voi myöskään ryhtyä toimiin muualle muuttanutta virkamiestä vastaan, koska ne eivät saa soveltaa asetusta tai virkasääntöä tältä osin. Soveltamisrajoituksella on merkitystä myös, jos viranomaisen päättämä normi rajoittaisi esimerkiksi hyvän hallinnon takeita, kielellisiä oikeuksia tai kokoontumisvapautta.

Perusoikeuksien noudattaminen ja turvaaminen

Hyvän hallinnon keskeisiin periaatteisiin voidaan lukea perusoikeuksien noudattaminen ja turvaaminen. Itse asiassa myös hallinnon lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuus edellyttävät perusoikeuksien huomioon ottamista hallintotoiminnassa, koska perusoikeudet ovat perustuslaissa erityisen suojattuja oikeuksia. Hallintoviranomaisten on siten otettava nämä oikeudet asianmukaisesti huomioon, kun ne soveltavat ja tulkitsevat lakeja. Perusoikeuksien huomioon ottaminen ja noudattaminen kuuluvat myös virkavelvollisuuksiin.

Perusoikeuksien noudattaminen ja turvaaminen vaikuttaa myös lakisidonnaisuuden noudattamiseen. Perusoikeuksien etusija merkitsee, että esimerkiksi perusoikeutena turvattua yhdistymisvapautta tai asiakirjan julkisuutta rajoittava alemman tasoinen normi on jätettävä soveltamatta, jos se on ristiriidassa perustuslain kanssa. Ministeriön asetuksessa ei siten voida pätevästi myöskään kieltää jäsenyyttä jossain yhdistyksessä tai kunnan hallintosäännössä edellyttää yleistä vaitiolovelvollisuutta kunnan asioissa.

Viranomaisilla on yleinen vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta ja toteutumisesta. Tämä perusoikeuksien turvaamis- ja edistämisvelvollisuus on määritelty perustuslain 22 §:ssä, jonka mukaan ”julkisen vallan” on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Julkisella vallalla tarkoitetaan tässä yhteydessä valtion ja kuntien hallintoelimiä, tuomioistuimia sekä kaikkia muitakin julkisia tehtäviä hoitavia elimiä. Niiden on tämän turvaamisvelvoitteen toteuttamiseksi huolehdittava siitä, että perusoikeudet toteutuvat myös käytännössä. Esimerkiksi hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen on turvattava jokaisen viranomaisen toiminnassa. Lisäksi perusoikeus, kuten esimerkiksi oikeus sosiaaliturvaan, on voitava tarpeen vaatiessa toteuttaa myös tuomioistuintietä. Tämä edellyttää oikeusturvan saatavuutta perusoikeuden tueksi.

Hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten on tulkittava sovellettavaa lakia perusoikeusmyönteisesti. Käytännössä perusoikeusmyönteinen tulkinta merkitsee, että viranomaisen on useista mahdollisista tulkinnoista valittava perusoikeutta parhaiten ja tehokkaimmin toteuttava vaihtoehto. Viranomaisen on muutenkin käytettävä harkintavaltaansa perusoikeusmyönteisesti. Esimerkiksi tiedon antaminen asian

valmisteluun liittyvistä asiakirjoista, jotka eivät yleensä ole vielä julkisia, on sopeutettava julkisuusperiaatteen ja avoimuuden vaatimuksiin.

3.4 Hallinnon oikeusperiaatteet ja julkisen vallan käyttö

Hallinnon oikeusperiaatteiden määrittely

Oikeusvaltioon perustuvassa hallintotoiminnassa viranomaisilta edellytetään lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden noudattamisen lisäksi sitoutumista julkisen vallan käyttöä ohjaaviin laadullisiin ja sisällöllisiin vaatimuksiin. Keskeisinä vaatimuksina voidaan pitää etenkin ihmisten tasapuolista kohtelua, päätöksenteon puolueettomuutta ja riippumattomuutta, julkisen vallankäytön oikeasuhtaisuutta sekä lainsäädännön tarkoituksen ja oikeusvarmuuden toteuttamista. Näitä velvoitteita vastaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat muotoutuneet oikeuskäytännössä ja ne saavat tukea myös perustuslain säännöksistä.

Nykyään nämä hallinnon oikeusperiaatteet on määritelty hallintolain 6 §:ssä hyvin tiivistetyssä muodossa: ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Säännös määrittelee seuraavat hallinnon oikeusperiaatteet:

- *Yhdenvertaisuusperiaate* sisältää viranomaisen ja virkamiehen velvollisuuden kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti.

- *Tarkoitussidonnaisuuden periaate* merkitsee, että viranomainen voi käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin ja kieltää samalla julkisen vallan väärinkäytön.

- *Puolueettomuusperiaate* edellyttää, että viranomaisen toiminta on puolueetonta, objektiivisesti perusteltavaa ja riippumatonta.

- *Suhteellisuusperiaatteen* mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa laissa määriteltyyn päämäärään nähden.

- *Luottamuksensuojaperiaate* edellyttää, että viranomaisen toimet suojaavat oikeusvarmuutta ja oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Periaatteiden oikeudellinen merkitys

Hallintolaissa määritellyt hallinnon oikeusperiaatteet toimivat lähinnä viranomaisen harkintavallan ja julkisen vallan käyttöä ohjaavina ja rajoittavina kriteereinä. Niitä sovelletaan kaikessa hallintotehtävien hoitamisessa ja julkisen vallan käytössä. Periaatteita on siten noudatettava päätöksenteon lisäksi myös muun muassa julkisia palveluja toteutettaessa ja ulkoistettuja hallintotehtäviä hoidettaessa.

Hallinnon oikeusperiaatteen vastaiseen menettelyyn ja päätöksentekoon voidaan kiinnittää huomiota etenkin muutoksenhaun yhteydessä ja myös itsenäisenä valitusperusteena. Mikäli hallintotuomioistuin toteaa päätöksenteon olleen jonkin periaatteen vastaista, tätä pidetään oikeuskäytännössä yleensä harkintavallan väärinkäyttönä, joka jo sellaisenaan mahdollistaa hallintopäätöksen kumoamisen. Hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen kuuluu virkavelvollisuuksiin, ja hallinnon oikeusperiaatteen vastainen toiminta voi olla perusteena myös virkavastuun toteuttamiselle.

Yhdenvertaisuusperiaate

Hallintotoiminnan tasapuolisuuden vaatimus ankkuroituu perustuslain 6 §:ään, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuusperiaate täsmentää perustuslain vaatimuksia nimenomaan viranomaisten toiminnassa. Viranomaisen on hallintolain 6 §:n mukaan ”kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti”. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy tasapuolisuusvaatimuksen lisäksi syrjintäkielto ja johdonmukaisuuden vaatimus.

Tasapuolisen kohtelun toteuttaminen edellyttää, että viranomainen normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohtelee samanlaisia tapauksia samalla tavoin mutta erilaisia tilanteita sen sijaan toisistaan poiketen niiden eroavuudet huomioon ottaen. Tasapuolinen kohtelu edellyttää siten eriytettyä arviointia, jossa kunkin asian erityispiirteet otetaan riittävästi huomioon. Myös erilaisen kohtelun on oltava asiallisesti perusteltavissa, koska tavoitteena on normien yhdenmukainen soveltaminen. Tapausten samanlaisuutta tai erilaisuutta arvioitaessa on siten käytettävä objektiivisia kriteereitä, eikä päätöstä näin ollen saa tehdä mielivaltaisesti tai syrjivästi. Esimerkiksi kaavoituksessa maanomistajia on kohdeltava tasapuolisesti, mutta tämä ei estä erottelua, joka perustuu kaavan sisältöä koskeviin säännöksiin ja maankäytöllisiin perusteisiin.

Hallintomenettelyn tasapuolisuus merkitsee, että viranomainen kohtelee asiakkaita yhdenvertaisesti. Yhdelle asiakkaalle tai asianosaiselle ei siten saa perustaa menettelyllistä etusijaa toisten kustannuksella. Esimerkiksi kuultaessa asianosaisia samassa asiassa heille on annettava yhtä laajasti tieto asiassa olevista selvityksistä ja vaatimuksista. Jos samaa tai samanlaista etua taikka oikeutta on hakenut useampi, heitä on asian käsittelyssä kohdeltava tasapuolisesti.

Hallintolain 25 §:n mukaan viranomaisen on valmisteltava yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa asiat, jotka voivat merkittävästi vaikuttaa toisiinsa, mikäli ne ovat vireillä samanaikaisesti. Säännöksellä on merkitystä muun muassa käsiteltäessä useita kilpailevia hakemuksia, jotka koskevat samaa niukkaa etua tai oikeutta. Tällaisia voivat olla esimerkiksi liikennelupia, oppilaitospaikkoja tai asumisoikeusasuntoja koskevat hakemukset.

Täysin tasapuolista kohtelua ei aina ole mahdollista taata, kun viranomaisen toiminnan sisältönä on niukkojen tai rajallisten resurssien jakaminen. Esimerkiksi koulutus- tai hoitopaikkoja, sosiaalisia etuuksia ja erilaisia lupia ei käytännössä ole mahdollista taata yhdenvertaisesti jokaiselle. Tällaisissa tilanteissa tasapuolisuus edellyttää, että

päätöksenteko tapahtuu ennalta määriteltyjen, yleisesti hyväksyttävien ja tasapuolisesti sovellettavien perusteiden mukaisesti. Kun voimavarat ovat rajalliset, niiden käyttöä voidaan myös yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaamatta priorisoida. Hallinnon asiakkaita voidaan tällaisessa tilanteessa siis asettaa etusijajärjestykseen edellyttäen, että siihen on asialliset ja etukäteen määritellyt perusteet, joita ei sovelleta syrjivästi.

Yhdenvertaisuusperiaatteen konkreettisena sisältönä on myös *syrjintäkielto*: ketään ei saa perusteettomasti eriarvoiseen asemaan. Syrjintä tai suosinta esimerkiksi alkuperän, uskonnon, sukupuolen, iän, poliittisen tai yhteiskunnallisen näkemyksen, ammattiyhdistystoiminnan taikka muun vastaavan syyn vuoksi on kiellettyä. Periaatetta konkretisoivat etenkin tasa-arvolaki (1986) ja yhdenvertaisuuslaki (2014). Syrjintä muun muassa virkatoiminnassa ja julkisessa tehtävässä on erikseen säädetty rangaistavaksi rikoslaissa. Viranomaisen käyttäessä harkintavaltaa esimerkiksi virkanimityksen tai lupapäätöksen tekemisen yhteydessä se ei siis voi perustaa päätöstään esimerkiksi hakijan uskontoon, ikään, yhteiskunnalliseen näkemykseen tai asuinpaikkaan.

Syrjintäkielto ei estä positiivisia erityistoimia, joiden tarkoituksena on esimerkiksi poistaa aikaisempi eriarvoisuus tai syrjivä käytäntö suosimalla heikommassa asemassa tai vähemmistönä olevia, esimerkiksi naisia, lapsia tai etnisiä tai kielellisiä vähemmistöjä. Kun on kysymys julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, tällainen erilainen kohtelu on kuitenkin mahdollista vain, jos se perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite. Lisäksi tavoitteen saavuttamiseksi käytettyjen keinojen tulee olla oikeasuhtaisia

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy lisäksi *päätöksenteon johdonmukaisuuden vaatimus*. Samanlaisissa asioissa on yleensä noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa. Johdonmukaisuusvaatimus ei kuitenkaan oikeuta tai edellytä kaavamaista päätöksentekoa, sillä jokaista asiaa on arvioitava sen erityispiirteet huomioon ottaen. Johdonmukaisuus ei myöskään estä ratkaisulinjan tai menettelykäytännön muuttamista, jos muuttamiseen on perusteltua syytä. Uusi ratkaisulinja tai käytäntö voi perustua esimerkiksi ratkaisuun sovellettavan lain uudenlaiseen tulkintaan, asiaa koskevan oikeuskäytännön muutokseen tai olosuhteiden olennaiseen muuttumiseen. Omaksuttua uutta ratkaisulinjaa tai toimintakäytäntöä on muutoksen jälkeen alettava noudattaa johdonmukaisesti.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää viranomaisen käyttävän toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen ”on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin”. Periaate sisältää siten myös yleisen kiellon käyttää väärin mitä tahansa viranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvaa elementtiä. Näin ollen voidaan puhua myös yleisestä julkisen vallan väärinkäyttökiellosta.

Käytännössä voi olla vaikea yksiselitteisesti määritellä, mikä on viranomaisen toimivallan käytön oikea tarkoitus ja mitkä siten ovat toimivallan käytön sallitut rajat. Näihin kysymyksiin on mahdollista vastata vain selvittämällä sovellettavan normin sisältöä ja

sillä tavoiteltavia päämääriä kussakin tapauksessa erikseen. Lain säännöksen tulkintaan voivat tällöin vaikuttaa myös lain tarkoituksen ja tavoitteet määrittelevä yleissäännös ja hallituksen esityksen perustelut. Esimerkiksi hallintolain säännöksien tarkoitussidonnainen soveltaminen edellyttää, että otetaan huomioon lain 1 §:n tarkoitussäännös. Sen mukaan lailla pyritään toteuttamaan ja edistämään hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa samoin kuin edistämään hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi katsonut, että erotiikkaravintolan anniskelulupahakemusta ei voitu kokonaan hylätä alkoholilain edellyttämän asianmukaisuuden vaatimuksen vastaisena, koska asianmukaisuusvaatimuksen tarkoituksena oli ehkäistä vain alkoholin kulutuksesta aiheutuvia haittoja eikä säännellä erotiikkaravintoloiden toimintaa. Virka voidaan yleensä julistaa uudelleen haettavaksi, jos päteviä hakijoita ei ilmaannu hakuajan kuluessa. Mikäli viran uudelleen haettavaksi julistamisen tosiasiallisena tarkoituksena kuitenkin on syrjäyttää virkaa alun perin hakeneet pätevät hakijat, menettelyä ei voida pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisena.

Julkisen vallan väärinkäyttöä voi olla myös se, että viranomainen käyttää painostuskeinona tai muuten väärin erityisasemaansa, joka perustuu joko julkisen vallan yksinomaiseen käyttöoikeuteen, palveluntuottajan asemaansa tai määräävään markkina-asemaan. Koska julkisen vallan käyttö ei voi olla kaupanteon kohteena, kunta ei esimerkiksi voi sopia, että se tekee tietynsisältöisen rakennuslupa- tai kaavapäätöksen erityistä korvausta tai maksua vastaan. Viranomainen ei toisaalta voi esimerkiksi pelkästään kiinteistön omistusoikeuteen perustuen rajoittaa julkisen tilan käyttöä perusoikeuksien toteuttamiseen. Myöskään virkamies ei vastaavalla tavalla saa väärinkäyttää virka-asemaansa tai siihen liittyviä toimivaltuuksia.

Puolueettomuusperiaate

Puolueettomuusperiaate edellyttää viranomaisen toimivan objektiivisesti ja riippumattomasti. Hallintolain 6 §:n mukaan ”viranomaisen toimien on oltava puolueettomia”. Periaatteen keskeisenä tavoitteena on turvata luottamus hallintotoiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen.

Periaatteen toteuttamisessa voidaan erottaa subjektiivinen ja objektiivinen näkökulma. Subjektiivinen näkökulma merkitsee, että hallintopäätöksen tekijän, asian valmistelijan tai palvelua toteuttavan omat tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät saa vaikuttaa asian käsittelyyn tai palvelun toteuttamiseen. Objektiivinen näkökulma puolestaan korostaa yleistä luottamusta siihen, että asiat käsitellään ja päätökset tehdään puolueettomasti ja riippumattomasti.

Puolueettomuuden vaatimus edellyttää, että viranomaisen toiminta ja päätöksenteko eivät saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia vieraita perusteita saattavat tilanteesta riippuen olla esimerkiksi riippuvuus ulkopuolisista intresseistä, ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu.

Puolueettomuutta on pyritty vahvistamaan sekä hallintolain säännöksillä että virka- ja rikosoikeudellisilla normeilla. Esimerkiksi hallintolain 27-30 §:n esteellisyyssäännösten mukaan julkisyhteisön palveluksessa oleva on yleensä esteellinen, jos hänellä on erityisiä riippuvuussuhteita tai luottamus hänen puolueettomuuteensa muuten vaarantuu erityisestä syystä. Esteellinen henkilö ei saa lainkaan osallistua asian käsittelyyn. Puolueettomuusperiaatetta tukee myös viranomaisen velvollisuus perustella päätöksensä.

Niin ikään virkamiesoikeudelliset säännökset edellyttävät virkamiehen toimivan itsenäisesti, vain lakiin sidottuna ja puolueettomasti. Ne kieltävät myös taloudellisen tai muun edun vastaanottamisen, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. Rikosoikeudellisesti rangaistavaa on vastaavasti pyytää, vastaanottaa tai hyväksyä lahja tai muu oikeudeton etu siten, että ”menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen” (RL 40:3).

Riippumattomuus puolestaan edellyttää, että viranomainen toimii itsenäisesti suhteessa epäasialliseen ulkopuoliseen vaikuttamiseen. Viranomaisen tai virkamiehen päätöksentekoon yksittäistapauksessa ei myöskään voida kohdistaa sitovaa hallinnollista ohjausta, eikä viranomainen voi etukäteen sitoutua kohtelemaan jotain tahoa suotuisasti. Riippumattomuutta voivat vaarantaa esimerkiksi poikkeuksellisen kiinteät yhteydet sääntelyn tai valvonnan kohteisiin taikka edun hakijoihin. Sama vaikutus voi olla päätöksentekoa koskevilla sitoumuksilla tai lupauksilla.

Riippumattomuuden tehosteena ovat yleisesti hallinnon lainalaisuutta ja päätöksenteon lakisidonnaisuutta edellyttävät perusvaatimukset, joita tukevat etenkin virkavastuu ja hallintotoiminnan tuomioistuinvalvonta. Myös hallinnon rakenteeseen ja päätöksentekomenettelyyn voi kohdistua erityisiä riippumattomuuden vaatimuksia. Rikoslain lahjomasäännöksiä sovelletaan riippumattomuutta erityisen vakavasti vaarantaviin vaikutuskeinoihin.

Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen keskeinen sisältö on, että viranomaisen toiminta on mitoitettava oikein. Kun viranomaisen toimien on hallintolain 6 §:n mukaan oltava ”oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden”, oikeana mittana voidaan yleensä pitää kohtuullisuutta sekä velvoitteiden asettamisessa että etujen myöntämisessä. Esimerkiksi hallinnollista pakkokeinoa käytettäessä tai rajoittavaa päätöstä tehtäessä toimen ankaruus on määriteltävä kohtuulliseksi suhteessa teon tai laiminlyönnin laatuun ja moitittavuuteen. Olosuhteet huomioon ottavaa kohtuusharkintaa on käytettävä esimerkiksi harkittaessa uhkasakon määrää tai harkinnanvaraisen taloudellisen tuen myöntämistä. Olennainen merkitys on myös niillä tavoitteilla, jotka keinoa käyttämällä pyritään saavuttamaan.

Suhteellisuusperiaatteen sisältöön kuuluu kolme peruselementtiä, joiden mukaan konkreettisen toimen suhteellisuutta arvioidaan. Toimen on ensinnäkin hallinnon kannalta oltava asianmukainen ja tehokas sekä sopiva suhteessa perusteltuun tavoitteeseen tai päämäärään, jota sillä pyritään toteuttamaan. Periaatteen toisena,

konkreettisempana elementtinä on toimen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arviointi erityisesti sen kohteen etujen ja oikeuksien kannalta. Pelkästään hallinnollisten tarpeiden arviointi ei näin ollen riitä, vaan käytetyn toimen on oltava myös tarpeellinen ja välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi.

Periaate edellyttää kolmanneksi toimien oikeasuhtaisuutta. Silloinkin kun toimiin sisältyy rajoittavia tai muuten negatiivisia vaikutuksia, ne eivät saa sisältää enempää yksityisen oikeuksien rajoituksia tai yksityiseen kohdistuvaa pakkoa kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi. Käytännössä tämä merkitsee erityisesti, että viranomaisen käyttämien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden ja niistä on valittava vähiten rajoittava tai oikeuksiin puuttuva.

Suhteellisuusperiaatteella on erityisen keskeinen merkitys käsiteltäessä rajoittavaan tai kielteiseen ratkaisuun tai toimeen päätyviä asioita. Julkisen vallan käyttämisen kannalta tärkeä ja soveltamisalaltaan laaja suhteellisuusperiaatteen mukainen rajoitus sisältyy poliisilakiin (2011), jonka mukaan poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin (PoliisiL 1:3). Myös esimerkiksi sananvapauslakiin (2003) ja julkisuuslakiin sisältyy suhteellisuusvaatimus, jota on noudatettava sananvapautta tai julkisuutta rajoitettaessa.

Muutenkin suhteellisuusperiaate vaikuttaa viranomaisen toimivallan käyttöä kohtuullistavasti. Yleensä se edellyttää esimerkiksi varoituksen antamista ennen toiminnan kieltämistä tai virkamiehen irtisanomista, kohtuullisuuden huomioon ottamista etujen takaisinperinnässä tai salassapitosäännöksen soveltamista niin, että julkisuutta ei rajoiteta enempää tai laajemmin kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen voi kuitenkin tulla kysymykseen myös myönteisiä ja edunsuovia päätöksiä tehtäessä. Esimerkiksi myönnettävä taloudellinen etu tai tuki ei saa olla määrältään suhteeton silloin, kun viranomaisella on harkintavaltaa sen suuruuden määrittelyssä.

Hallintopäätöksen kohtuullistamisella tarkoitetaan päätöksellä määriteltyjen velvoitteiden tai rajoitusten lieventämistä. Suhteellisuusperiaate tai kohtuullisuuden vaatimus eivät sellaisenaan perusta toimivaltaa hallintopäätöksen kohtuullistamiseen, vaan tällainen menettely edellyttää yleensä nimenomaista toimivaltasäännöstä. Lailla on määritelty toimivalta esimerkiksi seuraamusmaksujen tai takaisinperinnän kohtuullistamiseen.

Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaate sisältää vaatimuksen, jonka mukaan viranomaisen on toiminnassaan otettava huomioon yksityisen oikeutetut odotukset ja turvattava ne. Luottamuksensuoja merkitsee, että yksityisellä henkilöllä, yrityksellä tai muulla oikeussubjektilla tulee perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisten toimintaan. Yksityisen tulee voida luottaa muun muassa siihen, että viranomaisen

toiminta ei yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Tässä mielessä luottamuksensuojaa voidaan pitää myös oikeusvarmuuden takeena.

Luottamuksensuojan muodollisena kohteena ovat muun muassa seuraavat seikat: viranomaiset noudattavat lakia, pysyvät tekemissään päätöksissä ja antamissaan sitoumuksissa sekä noudattavat omaksumaansa tulkintalinjaa. Lisäksi luottamuksensuojaan liittyy yleinen taannehtivien toimenpiteiden kielto. Voimassaoleviin oikeussuhteisiin ei voida puuttua taannehtivalla lainsäädännöllä tai viranomaisten taannehtivilla toimenpiteillä. Tältä osin luottamuksensuojaa on konkretisoitu esimerkiksi asiavirheen korjaamisen yhteydessä: päätöksen korjaaminen ratkaisemalla asia uudelleen edellyttää aina asianosaisen suostumusta.

Luottamuksensuojan saamisen edellytyksenä on ensinnäkin se, että yksityiselle on muodostunut *oikeutettuja odotuksia* ennen viranomaisen uusia toimia. Tällaiset odotukset voivat perustua viranomaisen myönteiseen päätökseen, joka voi olla esimerkiksi myönnetty lupa, taloudellinen tuki tai etuus. Myös viranomaisen kehotus tai nimenomainen neuvo toimia tietyllä tavalla taikka viranomaisen sitoumus tai lupaus perustavat yleensä oikeutettuja odotuksia, samoin kuin lainsäädännön sisältämä velvoite toimia tietyllä tavalla, esimerkiksi velvollisuus toteuttaa subjektiivinen oikeus tai palvelu. Sen sijaan vakiintunutkaan käytäntö ei yleensä estä sen muuttamista lainsäädännön määrittelemissä rajoissa. Siten viranomainen voi perustellusta syystä esimerkiksi muuttaa omaksumaansa tulkintalinjaa ja siihen perustuvaa päätöksentekoaan edellyttäen, että uusikin linjaus on lainmukainen ja sitä aletaan noudattaa johdonmukaisesti.

Toisena edellytyksenä on *oikeutettujen odotusten lainmukaisuus*. Myönnetyn luvan tai etuuden, annetun neuvon, ohjeen tai lupauksen ja viranomaisen sitoumuksen on oltava oikeusjärjestyksen mukainen, jotta siihen voi kohdistua oikeutettu, legitiimi odotus. Luottamuksensuoja ei siten estä puuttumista lainvastaisesti myönnettyyn hallintolupaan tai etuuteen, jos luvan peruuttaminen tai tuen takaisinperintä on lain mukaan mahdollista. Lisäksi oikeusvarmuus voi asettaa edellytyksiä sille, millä edellytyksillä ja minkä määräajan puitteissa viranomainen voi peruuttaa päätöksensä tai periä takaisin virheellisen etuuden.

Kolmantena luottamuksensuojan edellytyksenä on *asianosaisen vilpitön mieli.* Asianosainen ei voi omalla lainvastaisella menettelyllään saada aikaan oikeutettuja odotuksia. Jos tukipäätös esimerkiksi perustuu asianosaisen antamiin virheellisiin tietoihin, luottamuksensuoja ei estä niiden perusteella myönnetyn tuen takaisinperintää. Viranomainen voi korjata tällaisen virheen myös asianosaisen vahingoksi.

4. VIRANOMAISEN JA YKSITYISEN VÄLINEN SUHDE

4.1 Hallinto-oikeudellinen suhde

Hallintotoiminnan keskiössä on viranomaisen ja yksityisen välinen oikeussuhde, jonka sisältö voi vaihdella huomattavasti riippuen hallintotehtävän luonteesta ja sitä

määrittelevästä lainsäädännöstä. Kysymys voi olla esimerkiksi välittömän julkisen vallan käyttämisestä, kirjallisten hallintopäätösten tekemisestä tai julkisten hyvinvointipalvelujen tuottamisesta ja toteuttamisesta. Viranomaisen toimien sisältönä tai lopputuloksena voi olla muun muassa kielteinen hallintopäätös, oikeuksia rajoittava poliisitoimi, opetuksen antaminen tai terveyspalvelun toteuttaminen.

Kun viranomainen käyttää julkista valtaa tai muuten hoitaa julkista hallintotehtävää, viranomaisen ja yksityisen välille muodostuu oikeussuhde. Tämän hallinto-oikeudellisen suhteen yksityisellä osapuolella on lainsäädännön tarkemmin määrittelemät oikeudet, edut ja velvollisuudet, joiden turvaaminen tai toteuttaminen on viranomaisen velvollisuutena. Viranomaisen oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät viranomaisen toimivallan mukaan. Viranomainen voi toimivaltansa perusteella asettaa velvollisuuksia, myöntää etuja tai oikeuksia tai suorittaa muita hallintotoimia.

Hallinto-oikeussuhteen kummallakin osapuolella on vain ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka perustuvat kyseistä oikeussuhdetta koskevaan lainsäädäntöön. Lainsäädäntö määrittelee yhtäältä viranomaisen toimivallan ja toisaalta yksityisen oikeusaseman.

Näissä puitteissa hallinto-oikeussuhde voi olla myös epäsymmetrinen siten, että toisella osapuolella on enemmän oikeuksia tai velvoitteita kuin toisella. Erityisesti hallinnollista sääntelyä koskeva lainsäädäntö perustaa viranomaiselle usein toimivallan julkisen vallan käyttöön. Siihen sisältyy myös oikeus yksipuoliseen velvoitteiden tai rajoitusten asettamiseen sovellettavan lainsäädännön rajoissa. Toisaalta julkisia etuja ja palveluja sääntelevä lainsäädäntö määrittelee yksilöille enimmäkseen etuja tai oikeuksia ja viranomaisille vastaavasti niiden toteuttamista koskevia velvoitteita.

Hallinto-oikeuden perussuhde

Lainsäädäntö		*Lainsäädäntö*
VIRANOMAINEN	⟷	YKSITYINEN, HALLINNON ASIAKAS
toimivalta, velvollisuudet, virkavastuu		oikeudet, edut ja velvollisuudet

Hallinto-oikeussuhteen yhtenä osapuolena on yleensä viranomainen tai julkisyhteisön toimielin. Se voi toimia oikeussuhteen välittömänä osapuolena, vaikka viranomainen tai toimielin ei ole itsenäinen oikeussubjekti. Oikeussuhteeseen perustuvat oikeudet, velvollisuudet ja oikeudellinen vastuu eivät kuitenkaan kaikilta osin kohdistu viranomaiseen vaan viime kädessä julkisyhteisöön. Viranomainen voi silti toimivaltansa määrittelemissä rajoissa perustaa oikeussuhteen, vaikuttaa päätöksillään ja toimillaan sen sisältöön sekä myös päättää oikeussuhteen.

Hallinto-oikeussuhteen toisena osapuolena on yleensä yksityinen oikeussubjekti, yksityinen henkilö, yritys tai muu yhteisö. Tosin myös julkisyhteisöjen tai viranomaisten

väliset hallinto-oikeussuhteet ovat mahdollisia. Ne liittyvät yleensä hallinnolliseen yhteistyöhön ja virka-apuun.

Viranomaisen ja yksityisen välinen suhde on nykyään myös molemminpuolinen vaikutussuhde, jossa molemmilla osapuolilla on sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Päätöksenteon valmistelussa pyritään vuorovaikutukseen oikeussuhteen osapuolten välillä erityisesti kuulemismenettelyssä. Yksityisen rooli on myös monipuolistunut. Hallinto-oikeussuhteen yksityisenä osapuolena voi olla hallinnon asiakkaita, kuten potilaita, sosiaalituen saajia ja hallintopalvelujen käyttäjiä tai erilaisia sääntelyn kohteena olevia yrityksiä. Hallinnon ja yksityisen välisen suhteen sisältönä voi olla etujen jakaminen, palvelujen toteuttaminen, vallan käyttö, verojen suorittaminen, sopimusehtojen mukainen toiminta tai liikeyhteyksistä huolehtiminen.

Hallinto-oikeussuhde syntyy useimmiten hallintolain mukaisessa menettelyssä tehdyllä hallintopäätöksellä, jolla oikeussuhde myös laissa määritellyin edellytyksin voidaan muuttaa tai kumota. Yleensä päätöksen tekeminen edellyttää viranomaisen tai yksityisen aloitetta, kuten hakemusta tai suostumusta. Esimerkiksi päätökset ympäristöluvan myöntämisestä, uhkasakon määräämisestä tai sosiaaliavustuksen antamisesta perustavat hallinto-oikeussuhteen, jonka sisältö vastaavasti määräytyy ympäristönsuojelu-, uhkasakko- tai sosiaalilainsäädännön mukaan. Viranomaisen aloitteesta syntyvät hallinto-oikeussuhteet ovat sisällöltään etupäässä velvoittavia tai rajoittavia. Tällaisen oikeussuhteen perustaminen edellyttää yleensä aina asianosaisen kuulemista ennen päätöksentekoa.

Hallinto-oikeussuhteet ovat lakisidonnaisia, ja niille on usein ominaista myös lakiin perustuva yksipuolisuus. Oikeussuhteen sisällön muuttamisen edellytykset määräytyvät näin ollen sitä koskevan lainsäädännön mukaan. Oikeussuhteen muuttaminen edellyttää sen perustaneen hallintopäätöksen muuttamista, jos viranomaisella on siihen lakiin perustuva toimivalta.

Hallinto-oikeussuhde ei ole sopimusperustainen vaan indispositiivinen. Viranomainen ei toisin sanoen voi yleensä sopia toimivaltansa käyttämisen sisällöstä tai siitä, että se luopuu tai pidättyy toimivaltansa käytöstä. Sopimusvapauden periaate ei yleensäkään ulotu hallinnollisen sääntelyn sisällön määrittelyyn. Hallinto-oikeussuhteeseen liittyy lisäksi erityisiä muoto- ja menettelyvaatimuksia. Oikeussuhteen syntyminen, muuttaminen ja päättäminen on sidottu melko yksityiskohtaisiin menettely- ja muotovaatimuksiin muun muassa hallintoasian käsittelyä ja julkisuutta määrittävin säännöksin. Myöskään niiden soveltamisesta ei voida sopia.

Oikeussuhteet hallinnon alalla ovat suhteellisen pysyviä ja yleensä voimassa toistaiseksi. Ne eivät lakkaa itsestään pelkästään siksi, että oikeussuhteen syntymiseen vaikuttaneet oikeudelliset tai tosiasialliset edellytykset muuttuvat. Oikeussuhteen päättäminen edellyttää lakiin perustuvaa nimenomaista päätöstä, kuten virkasuhteen irtisanomista, hallintoluvan peruuttamista tai velvoitteen lakkauttamista.

Julkiset palvelut ja asiakassuhde

Julkisen palvelun hakija, saaja tai käyttäjä on hallinnon asiakas. Viranomaisen ja asiakkaan välistä suhdetta määrittelee materiaalinen lainsäädäntö, josta käyvät ilmi sekä asiakkaan edut, oikeudet ja velvollisuudet että viranomaisen toimivalta ja velvollisuudet tuossa asiakassuhteessa.

Etenkin julkisia palveluja käyttävän asiakkaan ja viranomaisen välinen suhde voi periaatteessa olla joko hallinto-oikeudellinen oikeussuhde tai yksityisoikeudellinen sopimussuhde. Käytännössä julkiseen palveluun liittyvää asiakassuhdetta on vaikea luokitella selvästi jompaankumpaan kategoriaan, koska asiakassuhteessa on useimmiten enemmän tai vähemmän aineksia kummankin tyyppisestä oikeussuhteesta.

Lakisääteisen palvelun käyttäjän ja julkishallinnon välinen suhde on yleensä hallinto-oikeudellinen. Potilaan ja sairaalan, opiskelijan ja oppilaitoksen tai sosiaalihuollon asiakkaan ja sosiaaliviranomaisen suhteen sisältö ja siinä noudatettava menettely määräytyvät siten pääasiallisesti hallinnon yleislakien ja viranomaispäätösten mukaan. Asiakas ei voi vapaasti sopia palvelun sisällöstä, vaan palvelua koskevaa päätöksentekoa sääntelevät muun muassa hallintolaki, potilaslaki ja asiakaslaki. Palvelun toteuttamiseen liittyy silti usein sopimustyyppisiä piirteitä ja sopimuksenvaraisia osia. Palvelun käyttäjän asiakassuhde ei siten välttämättä ole yksipuolisesti vain julkisen palvelun tarjoajan määrättävissä.

Pelkästään se, että palvelun tuottaa julkisyhteisö tai sen laitos, ei estä sopimussuhteen muodostamista sen ja palvelun käyttäjän välillä. Potilaan suostumus on yleensä hoitotoimenpiteen edellytys, ja hoidosta tai koulutuksesta voidaan monilta osin myös muuten sopia. Jos lakisääteisen julkisen palvelun tuottaja on yksityinen toimija, asiakassuhde säilyttää hallinto-oikeussuhteen peruspiirteet, sillä palvelun toteuttamisessa noudatetaan hallinnon yleislakeja ja palvelun sisällön määrittelevää lainsäädäntöä.

Mikäli palvelu ei ole lakisääteinen, sen käyttäjän suhde julkishallintoon on usein lähempänä sopimussuhdetta kuin yksipuolista hallinto-oikeudellista suhdetta. Jos viranomaisen palvelutoiminta luonteeltaan rinnastuu yksityisiin taloudellisiin toimijoihin, sen ja asiakkaan väliset oikeussuhteetkin ovat yleensä luonteeltaan sopimussuhteita. Yleensä tällaisen palvelun sisällöstä ja hinnasta voidaan sopia vapaasti.

4.2 Viranomaisen toimivalta

Toimivalta tarkoittaa viranomaisen tai virkamiehen oikeutta käyttää julkista valtaa ja hoitaa julkista hallintotehtävää. Toimivallan käyttö kohdistuu hallinnon ja yksityisen väliseen suhteeseen. Se määrittää, miten laajasti ja millä tavoin viranomainen voi vaikuttaa yksityisen oikeussubjektin asemaan 1) päättämällä tämän eduista ja oikeuksista, 2) asettamalla yksityiselle sitovia velvollisuuksia tai rajoituksia tai 3) tekemällä muita hallintotoimia. Toimivallan käytön on hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaan perustuttava lakiin, joten viranomaisen tehtävät eivät perusta sille toimivaltaa.

Viranomaisen tehtävien määrittely ei siis sisällä yleistä toimivaltaa tehtävien toteuttamiseksi tarpeellisena pidetyn tai välttämättömän julkisen vallan käyttöön. Sen

sijaan viranomaisen oikeus julkisen vallan käyttöön voi perustua vain nimenomaisiin erityissäännöksiin. Esimerkiksi kunnan ja poliisin tehtävät on määritelty laajalla ja joustavalla yleissäännöksellä. Niiden oikeus julkisen vallan käyttöön näiden tehtävien toteuttamiseksi voi kuitenkin perustua vain laintasoisiin toimivaltasäännöksiin.

Koska viranomaisen toimivallan on perustuttava lakiin, toimivalta ei voi myöskään perustua pelkästään sopimukseen. Julkisen vallan käytöstä ei muutenkaan voida sopia. Esimerkiksi rakennusluvan myöntämisestä, seuraamusmaksun määrästä tai opiskelupaikan myöntämisestä ei voida tehdä sopimusta, vaan päätöksenteon pitää perustua lakiin.

4.3 Viranomaisen harkintavalta

Viranomaisen harkintavallalla tarkoitetaan mahdollisuutta valita useista vaihtoehdoista jokin lainmukainen päätöksen lopputulos tai hallintotoimen sisältö. Modernissa hallinnossa viranomaisen harkintavalta voidaan luonnehtia laajuudeltaan ja vapausasteiltaan vaihtelevaksi. Harkintavallan luonne ja laajuus riippuvat päätösvaltaa kulloinkin määrittelevistä normeista, joiden mukaan harkintavallan sisältöä voidaan kuvata liukuvalla asteikolla. Sen suhteellisen harvoin esiintyvä toinen ääripää on puhdas oikeusharkinta, jota käytetään esimerkiksi subjektiivisia oikeuksia toteutettaessa, perusoikeuksia säänneltäessä ja yksiselitteisiä menettelysäännöksiä sovellettaessa. Toisena ääripäänä on tarkoituksenmukaisuutta ja esimerkiksi yleistä etua korostava harkinta silloin, kun päätösvallan käyttöä ei ole rajoitettu täsmällisin oikeudellisin normein.



Harkintavalta on muodollisesti laajimmillaan, kun toimivaltanormi on niin väljä, että ratkaisun sisältö ja lopputulos sen mukaan riippuvat pääasiallisesti tai joskus ehkä kokonaankin viranomaisen harkinnasta. Tällaisia ovat esimerkiksi säännökset, jotka vain ilmoittavat luvan tai edun myöntämiseen toimivaltaisen viranomaisen määrittelemättä myöntämisen edellytyksiä. Samoin harkintavalta on usein suhteellisen laaja, kun

viranomainen toimivaltasäännöksen mukaan esimerkiksi ”voi” myöntää luvan tai ”saa” ryhtyä johonkin toimenpiteeseen.

Harkintavalta on suppeimmillaan, kun tietynsisältöinen päätös on tehtävä aina määräedellytysten täyttyessä. Varsinkin niin sanottujen subjektiivisten oikeuksien ja vastaavien ehdottomien velvollisuuksien toteuttamista voidaan tässä mielessä luonnehtia myös sidotuksi harkinnaksi tai oikeusharkinnaksi. Esimerkiksi kiireellinen sairaanhoito on annettava potilaalle hänen asuinpaikastaan riippumatta ja ympäristölupa on myönnettävä, jos toiminta täyttää ympäristönsuojelulain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset.

Valtaosa harkintavaltaa sääntelevistä toimivaltasäännöksistä sijoittuu näiden ääripäiden väliin. Ne sisältävät enemmän tai vähemmän joustavin ja väljin normein määriteltyjä edellytyksiä. Harkintavallan käyttäminen voi edellyttää esimerkiksi sen arvioimista, miten edistetään rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista, milloin yrityksen hinnoittelu on kustannussuuntautunutta tai onko henkilö toimeentulotuen tarpeessa.

Jos viranomainen käyttää sille lain mukaan kuuluvaa toimivaltaa mutta ylittää samalla harkintavaltansa rajat, se käyttää väärin harkintavaltaansa. Harkintavallan väärinkäyttö voi aiheutua hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesta päätöksenteosta, jos esimerkiksi toimivaltainen lupaviranomainen myöntää lupia syrjivin tai muuten epäasiallisin perustein tai peruuttaa myöntämänsä luvan hyvin vähäisen virheen johdosta. Harkintavallan väärinkäyttöä on myös suhteettomien voimakeinojen käyttäminen päätöksen täytäntöönpanossa.

5. OIKEUS HYVÄÄN HALLINTOON

5.1 Hyvä hallinto perusoikeutena

Miksi ja mihin hyvää hallintoa tarvitaan?

Viranomaisten toiminta ulottuu nykyään eri tavoin miltei jokaiselle elämän alueelle: kuluttajan, työntekijän ja ympäristön suojelusta taloudellisen kilpailun edistämiseen, rahoitusmarkkinoiden pelisääntöjen kontrollista lasten päivähoitoon, koulutukseen ja sosiaaliturvaan. Viranomaiset valvovat, ohjaavat ja sääntelevät yksityistä toimintaa asettamalla velvollisuuksia ja rajoituksia esimerkiksi hallintoluvilla, verotuksella, ympäristön suojelua koskevilla päätöksillä sekä pitämällä yllä yleistä järjestystä ja turvallisuutta. EU-oikeuden käytännön toteuttaminen on myös pääosin hallinnollinen tehtävä.

Toisaalta hallinto myös jakaa taloudellisia etuja, myöntää oikeuksia, tuottaa tietoa ja toteuttaa tai järjestää erilaisia palveluja, kuten terveydenhoitoa tai kulttuuritarjontaa. Liikenneväylien ylläpito ja huolehtiminen maan ulkoisesta turvallisuudesta ovat nekin julkishallintoon kuuluvien elinten tehtäviä.

Koska julkishallinnon toiminta vaikuttaa jokaisen elämään monin eri tavoin, on tärkeää varmistaa, että viranomaiset toimivat asianmukaisesti ja laillisesti samoin kuin se, että yksilön oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat täysimääräisesti. Samalla julkishallintoon kohdistuu laadullis-sisällöllisiä odotuksia ja vaatimuksia myös hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Pelkästään lainmukainen hallintotoiminta tai hyvinvointivaltiollisten etujen ja palvelujen saaminen ei enää riitä, vaan lisäksi viranomaisilta vaaditaan laadullisesti enemmän ja parempaa palvelua. Hyvän hallinnon vaatimukset vastaavat näihin odotuksiin. Ne kohdistuvat erityisesti hallintotoiminnan menettelylliseen laatuun, asianmukaisuuteen ja laillisuuteen.

Perusoikeus hyvään hallintoon

Perustuslain 21 § sisältää hyvää hallintoa, hallintomenettelyn perusteita ja oikeusturvaa määrittelevän perusoikeuden. Hyvän hallinnon perusoikeusasemaa vahvistaa se, että myös EU:n perusoikeuskirja (2009) takaa suurin piirtein samansisältöiset menettelylliset oikeudet suhteessa EU:n viranomaistoimintaan. Menettelylliset perusoikeudet hallintotoiminnassa kuuluvat siten myös eurooppalaisen hallinto-oikeuden sisältöön.

Hallinnon asiakkaan oikeuksia ja vastaavasti viranomaisen menettelyllisiä velvollisuuksia määrittelevät perustuslain 21 §:n mukaan jokaiselle kuuluva 1) oikeus asianmukaiseen käsittelyyn ja 2) oikeus hyvään hallintoon. Hallintoasiassa tehtyihin päätöksiin kohdistuu lisäksi jokaisen 3) oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva viranomaisen päätös tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi ja 4) oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin hallintoasiassa.

5.2 Hyvän hallinnon takeet

Hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Hyvän hallinnon takeet on perusteltua ymmärtää viittaukseksi koko perustuslain 21 §:ään, jossa säädetään sekä asianmukaisen käsittelyn perusteista että oikeudenmukaisen oikeusturvamenettelyn takeista. Perusoikeus hyvään hallintoon sisältää ainakin seuraavat menettelyoikeudet:

- oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti
- oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä
- oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa
- oikeus tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä
- käsittelyn julkisuus
- oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa ja
- oikeus hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen.

Luettelo ei ole tyhjentävä, sillä perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan myös *muut hyvän hallinnon takeet* turvataan lailla. Näitä takeita turvaavia säännöksiä on etenkin

hallintolaissa. Muita hyvän hallinnon takeita ovat muun muassa asiakkaiden tasapuolinen kohtelu ja yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen. Hyvään hallintoon kuuluvat myös hallinnon palveluperiaate ja menettelyä koskeva neuvonta. Virkatoiminnan on oltava puolueetonta ja riippumatonta, mitä varmistavat etenkin esteellisyyssäännökset. Viranomaisen toimivallan on oikeusvaltiossa perustuttava lakiin ja tämän lainalaisuusperiaatteen noudattaminen kuuluu myös hyvän hallinnon perusvaatimuksiin, joiden noudattamista virkavastuu osaltaan tehostaa.

Hallintolaissa määritellyt *hallinnon oikeusperiaatteet* perustavat sekä muodollisia että sisällöllisiä takeita hyvän hallinnon toteutumiselle. Hyvän hallinnon takeisiin voidaan lukea myös perusoikeutena määritelty *julkisuusperiaate*, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat yleensä julkisia, ja jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Hallinnon *avoimuutta* ja *julkisuusperiaatteen* toteuttamista määrittelee tarkemmin laki viranomaistoiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki (1999). Samoin suomen ja ruotsin kielen käyttöä määrittelevät kielelliset perusoikeudet, joista säädetään perustuslain 17 §:ssä ja kielilaissa (2003) tehostavat osaltaan hyvän hallinnon edellytyksiä.

Hyvään hallintoon sisältyy myös sellaisten menettelymuotojen noudattaminen, jotka mahdollistavat *osallistumisen ja vaikuttamisen* itseään ja elinympäristöään koskevaan viranomaisen päätöksentekoon. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Siksi julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (PL 14.4 §). Julkisen vallan on myös pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa erityisesti elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 20.2 §).

Oikeusturvakeinoilla pyritään osaltaan turvaamaan laadultaan ja sisällöltään hyvää hallintoa. Niiden ensisijainen tarkoitus on yksilön oikeuksien suojaaminen ja toteuttaminen. Samalla ne toimivat hyvän hallinnon takeena, koska niillä voidaan pyrkiä varmistamaan myös menettelyllisten oikeuksien toteutuminen asian käsittelyssä. Hallintolaissa määritellään oikaisuvaatimusmenettely ja päätöksen korjaaminen. Ne ovat ensi vaiheen oikeusturvamenettelyjä, jotka käsitellään hallintoviranomaisessa. Oikeusturvamenettelyjä erityisesti oikeudenkäyntivaiheessa määrittelee keskeisesti hallintoprosessilaki (2019), joka sääntelee hallintopäätöstä koskevan valituksen käsittelyä hallintotuomioistuimessa.

Virkavastuulla on niin ikään tärkeä merkitys hyvän hallinnon takeena. Sen perusteita määrittelevän perustuslain 118 §:n mukaan virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Lisäksi jokaisella on oikeus vaatia rangaistusta virkamiehelle sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta, mikäli tämän lainvastainen toimenpide tai laiminlyönti on aiheuttanut vaatijalle oikeudenloukkauksen tai vahinkoa. Rikosoikeudellisen virkavastuun perusteita

määritellään lähinnä virkarikoksia koskevassa rikoslain 40 luvussa ja virkavastuuseen kuuluvaa korvausvastuuta vahingonkorvauslaissa (1974).

Näiden normatiivis-virallisten takeiden lisäksi hyvän hallinnon takeisiin kuuluu myös pehmeämpiä ja epävirallisia elementtejä. Tässä suhteessa keskeisiä ovat muun muassa hallinnon toimintatavat, viranomaisten hallintokulttuuri, virkamiesten koulutustaso, virkamiesetiikka ja hallinnolliset käytännöt. Niiden laatu määrittää hyvin keskeisesti hallinnon laadullista sisältöä. Näitä osatekijöitä ei ole mahdollista määritellä kovinkaan tarkoin normein, vaikka niiden taso määrittää keskeisesti hallinnon laatua. Niihin voidaan sen sijaan vaikuttaa edistävästi muun muassa avoimuudella, koulutuksella, organisatorisilla järjestelyillä ja jossain määrin ohjeistuksellakin.

Hallinto-oikeus määrittelee hyvän hallinnon takeita

Hallinto-oikeus on oikeudenala, jonka tehtäviin kuuluu määritellä hyvän hallinnon perusteita ja oikeusturvan takeita hallintoasioiden käsittelyssä. Oikeusvaltion näkökulmasta hallinto-oikeuden peruslähtökohtiin kuuluu hallintotoiminnan oikeudellisten rajojen ja rajoitusten korostaminen. Hallinto-oikeuden keskeisenä tehtävänä on rajoittaa viranomaisten käyttämä julkinen valta lainmukaisiin puitteisiin määrittelemällä yksityisten oikeussubjektien (ihmiset, yritykset, yhteisöt) ja julkisten viranomaisten välistä suhdetta. Oikeudenalan keskiössä on tämän vuoksi hallinto-oikeudellinen suhde eli julkishallinnon ja yksityisen välinen suhde. Tärkeänä hallinto-oikeudellisen sääntelyn sisältönä on myös oikeudellisten puitteiden määrittely valtion ja kuntien viranomaisten toiminnalle ja niiden käyttämälle julkiselle vallalle.

Hallinto-oikeudellinen normisto määrittelee oikeudellisia puitteita erilaisille hallintotoiminnan muodoille ja viranomaisten käyttämälle julkiselle vallalle. Myös oikeussäännöt, jotka perustavat yksilöille mahdollisuuden vaikuttaa viranomaisten toimintaan ja valvoa sitä, kuuluvat hallinto-oikeuden ydinalueelle. Hallintotoimintaa eri puolilta sääntelevien oikeusnormien lisäksi hallinto-oikeuteen kuuluvat julkisen hallinnon organisaatiota ja hallintomenettelyn muotoja koskevat säännökset. Tärkeän osa-alueen muodostaa myös oikeudenkäyntiä hallintoasioissa määrittelevä hallintoprosessioikeus.

Hallinto-oikeuden periaatteellisesti tärkeimmät oikeuslähteet sisältyvät perustuslakiin, joka määrittelee julkisen vallan käytön muodot ja perusteet. Perustuslain perusoikeussäännökset määrittävät yleisiä rajoja viranomaistoiminnalle ja julkisen vallan käytölle. Näihin perusoikeuksiin kuuluu myös oikeus hyvään hallintoon ja tehokkaaseen oikeusturvaan. Hallinnon rakennetta ja sen laillisuuden valvontaa samoin kuin julkista taloutta ja virkakoneistoa sekä hallinnon lainalaisuutta ja viranomaisten vastuuta koskevilla perustuslain säännöksillä on niin ikään tärkeä periaatteellinen merkitys.

5.3 Hallintolaki ja hyvän hallinnon perusteet

Hallintolaki (HL, 2003) on hallintoasian asianmukaista käsittelyä, hallintomenettelyä ja hyvän hallinnon perusteita määrittelevä yleislaki. Siinä määritellään menettelylliset puitteet ja laadulliset vähimmäisvaatimukset sekä aineellisen lainsäädännön soveltamiselle viranomaisten toiminnassa että julkisten hallintotehtävien ja palvelujen toteuttamiselle.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä (HL 2.1 §). Lain tarkoituksena on, että hyvän hallinnon perusteita noudatetaan kaikessa viranomaisen toiminnassa riippumatta sen muodosta tai sisällöstä. Menettelysäännökset puolestaan tulevat sovellettaviksi viranomaisen käsitellessä hallintoasiaa.

Hallintolain soveltamisala

Viranomaisten toiminta ja toimintamuodot voidaan ryhmitellä neljään sisällöltään ja luonteeltaan erilaiseen pääryhmään:

– hallinnollinen sääntely ja valvonta

– julkisten palvelujen tuottaminen ja järjestäminen

– hallinnon ylläpito ja johtaminen

– viranomaisen taloudellinen toiminta.

Lähtökohtana on, että hallintolaki kattaa nämä kaikki hallinnon toimintamuodot ja sitä sovelletaan kaikkeen hallintoasian käsittelyyn. Tosin etenkin hallinnon ylläpitoon ja taloudelliseen toimintaan hallintolaki soveltuu käytännössä jonkin verran rajallisemmin kuin toimintaan, jonka on keskiössä sääntelyä tai valvontaa sisältävä hallinto-oikeudellinen suhde.

Hallinnollinen sääntely ja valvonta

Hallintoasian käsittelyllä tarkoitetaan yleensä hallintopäätökseen päätyvää viranomaisen toimintaa. Tällaista toimintaa on erityisesti hallinnolliseen sääntelyyn sisältyvä hallintopäätösten tekeminen. Hallintoasian käsittelynä pidetään myös julkisia palveluja ja etuja sekä sosiaalisia oikeuksia koskevaa viranomaisen päätöksentekoa. Tällainen päätöksenteko kohdistuu hallinnon asiakkaan oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin.

Koska perustuslain 21 § turvaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti, ei ole ratkaisevaa merkitystä sillä, onko kysymys hallintopäätöksellä ratkaistavasta asiasta vai esimerkiksi palvelujen toteuttamiseen liittyvästä asioinnista viranomaisessa. Sekä hyvän hallinnon takeiden että hallinnon asiakkaan menettelyllisen aseman kannalta hallintolain eri säännöksissä käytettyä viittausta hallintoasian käsittelyyn on näin ollen tulkittava joustavasti ja tilanteen mukaan. Hallintoasian käsitteelle ei siksi ole aihetta antaa tiukkarajaista eikä ainakaan supistavaa merkitystä, kun on kysymys hallintolain asiallisesta soveltamisalasta.

Hallintoasioiden ydinryhmän muodostavat ratkaisut, joissa viranomainen päättää jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Näissä asioissa viranomaisen tekemä ratkaisu on *hallintopäätös*, joka koskee välittömästi päätöksen kohteena olevaa yksilöä, yritystä tai muuta oikeussubjektia. Hallintopäätöksen tai sen välittömien oikeusvaikutusten kohde on siten asianosainen asian käsittelyssä. Päätös sisältää samalla oikeudellisesti sitovan ratkaisun siitä, mihin tämä asianosainen on – tai ei ole – oikeutettu tai velvoitettu. Tämänluonteiset hallintoasiaa koskevat päätökset sisältävät yleensä hallinnollista sääntelyä, ja päätökseen voidaan myös hakea muutosta.

Hallintopäätökset voivat olla sisällöltään ja vaikutuksiltaan varsin erilaisia. Esimerkiksi rakentamisen sääntely sisältää velvollisuuksien ja rajoitusten määrittelyn ohella myös etujen jakamista rakennusoikeutena maankäytön suunnittelun yhteydessä ja rakentamislupina. Tyypillisiä sääntelyä sisältäviä hallintopäätöksiä ovat erilaiset hallintolupia koskevat (ympäristölupa, ajokortti) ja taloudellisia etuja tai velvoitteita määrittävät päätökset (sosiaalinen etuus, yritystuki, vero, maksu).

Hallinnollista sääntelyä sisältävät myös velvoittavat ja rajoittavat päätökset kuten ympäristöä pilaavan toiminnan tai kilpailun rajoituksen kieltäminen. Viranomaisella voi olla toimivalta määrätä hallinnollinen rangaistusseuraamus, jollainen on esimerkiksi seuraamusmaksu, veronkorotus tai pysäköintivirhemaksu. Myös rekisteröintiä tai vahvistusta koskevalla viranomaispäätöksellä voi olla merkittäviä oikeusvaikutuksia (esim. kiinteistön omistusoikeuden kirjaaminen tai isyyden tunnustamisen vahvistaminen).

Eräissä tapauksissa viranomaisella on oikeus käyttää *välitöntä julkista valtaa* ja siten toteuttaa velvollisuuden antamalla välittömästi noudatettavan käskyn tai kiellon taikka palauttaa lainmukaisen tilan puuttumalla tarvittaessa voimakeinoin esimerkiksi asianosaisen vapauteen tai omaisuuteen. Yleensä toimivalta tällaisten välittömien käskyjen ja voimakeinojen käyttämiseen on määritelty poliisille. Tällaisesta toiminnasta käytetään myös nimitystä tosiasiallinen julkisen vallan käyttö. Välitöntä julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös hallintopakon käyttöön taikka hallinnollisen turvaamistoimenpiteen, kuten turvatarkastuksen, pakkohoidon tai huostaanoton toteuttamiseen.

Välitön julkisen vallan käyttö sisältää myös voimakeinojen käyttöä, joten sillä voidaan puuttua yksilön perusoikeuksiin voimakkaastikin, jos siihen on riittäviä perusteita. Yksilön oikeusturvan ja viranomaisen toiminnan laadun kannalta on siten perusteltua pitää lähtökohtana, että välitöntä julkista valtaa käytettäessä on soveltuvin osin noudatettava myös hallintoasian käsittelyä koskevia hallintolain säännöksiä. Tosin toimenpiteen kiireellisyys tai yllätyksellisyyden vaatimus saattavat rajoittaa esimerkiksi asianosaisen kuulemista tai päätöksen perustelemista.

Julkiset palvelut

Määrällisesti suurin osa viranomaisten toiminnasta on julkisten palvelujen toteuttamista. Näissä tehtävissä on hyvän hallinnon perusteilla erittäin keskeinen merkitys, koska varsinkin huollossa ja hoidossa voidaan erilaisilla toimenpiteillä vaikuttaa

hyvinkin olennaisesti yksilön asemaan. Hallintolaissa säädetyt hyvän hallinnon perusteet ja yleiset lähtökohdat tulevat siten sovellettavaksi näissäkin hallinnon toimintamuodoissa. Muun muassa palveluperiaate, neuvonta ja hyvä kielenkäyttö kuuluvat myös palvelutoiminnassa noudatettaviin yleisiin menettelyllisiin vaatimuksiin. Samoin asianosaisen (palvelun käyttäjän, asiakkaan) kuuleminen ja päätöksen perusteleminen ovat keskeisiä menettelyvaatimuksia julkisia palveluja toteutettaessa.

Erityislaeilla on säännelty julkisten palvelujen toteuttamisessa noudatettavan menettelyn perusteita lähinnä perusopetuksessa, sosiaalihuollossa ja sairaanhoidossa. Potilaslaki (laki potilaan asemasta ja oikeuksista,1992) ja asiakaslaki (laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, 2000) määrittelevät myös keskeisimmät hoidon ja sosiaalihuollon antamisen puitteet. Perusopetuslaki (1998) puolestaan määrittelee opetuksen sisällön ja laajuuden lisäksi oppilaan oikeuksia ja velvollisuuksia.

Julkisten palvelujen toteuttaminen on yleensä tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä. Tällaista toimintaa on potilaan hoitaminen terveyskeskuksessa, koululaisen opettaminen peruskoulussa ja vastaavien julkisten palvelujen toteuttaminen. Sen tyypillisiä muotoja ovat muun muassa koulutus-, huolto- ja hoitotoimenpiteet, tutkimus, julkinen tiedotus samoin kuin erilaiset epäviralliset tai vapaamuotoiset toiminnat. Myös yhteiskunnan perusrakennetta ylläpidetään tosiasiallisen hallintotoiminnan muodoin, kuten katuja kunnostamalla tai huolehtimalla yleisten alueiden puhtaanapidosta.

Tosiasiallisella hallintotoiminnalla ei suoranaisesti ratkaista yksityisten oikeuksia tai velvollisuuksia. Sen sijaan sillä on tärkeä merkitys luotaessa edellytyksiä esimerkiksi sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien käytännön toteuttamiselle ja elinkeinotoiminnalle. Tällaisen toiminnan ero hallinnolliseen sääntelyyn ja muuhun hallintoasian käsittelyyn voi kylläkin olla suhteellinen. Esimerkiksi hoitotoimenpide saattaa rajoittaa yksilön itsemääräämisoikeutta ja julkisella tiedotuksella voidaan ohjata yleistä mielipidettä. Myös tosiasiallisessa hallinnossa on siten merkitystä muun muassa oikeusturvan, julkisuuden, yleisen vaikuttamisen ja julkisen valvonnan mahdollisuuksilla samoin kuin hallinnon oikeusperiaatteilla.

Julkisiin palveluihin voi kuitenkin sisältyä tai liittyä myös hallintopäätöksen tekoa, jolloin päätöksentekoa koskevat hallintolain säännökset tulevat sovellettaviksi. Hallintoasiana päätetään muun muassa siitä, kenelle annetaan sairaanhoitoa, kuka pääsee oppilaitokseen tai saa sosiaalietuuden.

Hallinnon ylläpito ja johtaminen

Keskeisiä viranomaisten oman hallinnon alueita ovat henkilöstö- ja taloushallinto sekä hallinnon sisäinen ohjaus ja valvonta. Ne eivät sinänsä muodosta hallintolain soveltamisen ulkopuolelle jäävää aluetta. Hallintolakia sovelletaan siten myös viranomaisen ja hallintokoneiston sisäiseen toimintaan.

Viranomaisen taloudellinen toiminta

Viranomaisen taloudellinen toiminta kuuluu vain osaksi hallintolain soveltamisalaan. Kun viranomainen toimii taloudellisissa suhteissa tai suoranaisen liiketoiminnan alueella, sen toiminnan sisältöä sääntelevät ensisijaisesti yksityisoikeudelliset säännökset ja taloudellista toimintaa yleensä koskeva normisto. Ne eivät kuitenkaan kokonaan syrjäytä hallintolain soveltamista. Lähtökohtana on nimittäin, että hallintolakia sovelletaan myös asian käsittelyyn viranomaisessa, kun se päättää yksityisoikeudellisesta oikeustoimesta.

Tällaisia oikeustoimia ovat muun muassa julkista hankintaa, kauppaa tai vuokraa koskevat sopimukset. Kun viranomainen valmistelee oikeustoimeen ryhtymistä, taikka päättää siihen ryhtymisestä, oikeustoimen muuttamisesta tai sopimuksen irtisanomisesta, sen on menettelyssään noudatettava hallintolakia. Viranomainen ei näin ollen jää hallintolain soveltamisen ulkopuolelle, kun se valmistelee taloudellisia oikeustoimia, ryhtyy yksityisoikeudellisiin sopimussuhteisiin tai päättää irtautua niistä. Sen sijaan esimerkiksi sopimuksen allekirjoittaminen ei ole hallintoasian käsittelyä.

Erityisesti yleiset hyvän hallinnon perusteet ovat keskeisiä viranomaisen taloudellisessa toiminnassa, jossa on siis noudatettava muun muassa hallinnon oikeusperiaatteita sekä edistettävä hallinnon palvelujen laatua tuloksellisuutta. Myös esteellisyyttä koskevilla säännöksillä on merkitystä tässä toiminnassa. Esimerkiksi kunnan myydessä omistamiaan osakkeita tai viraston vuokratessa toimitilat on otettava huomioon muun muassa esteellisyyttä ja puolueettomuutta koskevat menettelyvaatimukset. Viranomaisen taloudellista päätöksentekoa on voitu säännellä myös erityissäännöksin, kuten julkisia hankintoja koskevalla lailla (2016), jonka edellyttämän tarjouskilpailun järjestämiseen sovelletaan myös hallintoasian käsittelyä koskevia hallintolain säännöksiä.

6. HALLINTOMENETTELYN PÄÄPIIRTEET

6.1 Yleiset hyvän hallinnon perusteet

Hallintolain toinen luku määrittelee yleiset hyvän hallinnon perusteet, joita sovelletaan kaikessa viranomaisten toiminnassa ja hallintotehtävän hoitamisessa. Näitä yleisiä perusteita on noudatettava riippumatta siitä, sisältyykö toimintaan julkisen vallan käyttöä ja tehdäänkö siinä hallintopäätöksiä vai onko kyseessä julkisen palvelun toteuttaminen tai muunlainen tosiasiallinen hallintotoiminta.

Hyvän hallinnon perusteiden ytimen muodostavat hallinnon oikeusperiaatteet (ks. 3.4), joilla on perustavanlaatuinen merkitys kaikessa hallintotehtävien hoitamisessa. Oikeusperiaatteisiin kuuluvat myös hallinnon palveluperiaate, viranomaisen neuvontavelvollisuus ja hyvän kielenkäytön vaatimus.

Hallinnon palveluperiaate

Palveluperiaate merkitsee, että ”asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti” (HL 7 §).

Palveluperiaatteen toteutumisen laatutaso on hallintolaissa sidottu asianmukaisuuden vaatimukseen. Se merkitsee käytännössä, että viranomaisen kanssa asiointi ja asian käsittely on pyrittävä järjestämään mahdollisimman joustavaksi ja palvelumyönteiseksi. Hallinnon asiakkaan on voitava saada hallinnollisia palveluja asianmukaisesti, eli tällaista palvelua koskevan lainsäädännön mukaisesti. Keskeisiä tältä kannalta ovat siis palvelun saatavuus, laatu ja asiakkaan tarpeet.

Palvelun saatavuus edellyttää, että viranomainen järjestää palvelunsa niin, että palveluja on riittävästi ja että niiden käyttö on helppoa. Palvelujen riittävyys on käytännössä riippuvainen erityisesti viranomaisen taloudellisista resursseista ja asiantuntevan henkilöstön määrästä. Jos palvelu on lakisääteinen (esimerkiksi ilmainen perusopetus), viranomaisella on kuitenkin oikeudellinen velvollisuus huolehtia sen riittävyydestä. Taloudellisten resurssien vähyys tai henkilöstön puute eivät tällöin poista tai lievennä viranomaisen vastuuta. Julkisyhteisö voidaan velvoittaa korvaamaan saamatta jääneestä lakisääteisestä palvelusta aiheutunut vahinko.

Palveluperiaatteeseen sisältyvä tuloksellisuusvaatimus täydentää asiakaskeskeisyyttä sisällöllisesti: asiakassuhteen hyvä laatu edellyttää myös sitä, että hallinnolliset palvelut toteutetaan niiden laissa määritellyt tavoitteet ja tarkoitus huomioon ottaen tuloksellisesti ja tehokkaasti.

Viranomaisen neuvontavelvollisuus

Neuvontavelvollisuus sisältää viranomaisen velvollisuuden antaa toimivaltansa rajoissa asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Tällainen neuvonta on maksutonta (HL 8 §). Neuvontavelvollisuus koskee kaikkia asian käsittelyvaiheita. Neuvontaa on siten tarpeen mukaan annettava asiaa vireille pantaessa, sitä käsiteltäessä ja myös asian jo tultua vireille. Neuvonnan antaminen koskee myös erilaisia viranomaisen toteuttamia palveluja, kuten terveydenhoitoa, sosiaalihuoltoa ja opetusta.

Neuvojen saaja voi yleensä luottaa siihen, että menettelyä koskevat neuvot ja ohjeet pitävät paikkansa, kun toimivaltainen viranomainen on ne antanut. Viranomaisen antamien neuvojen sitovuus viranomaisen ratkaisutoiminnan kannalta on sen sijaan rajallista. Esimerkiksi neuvontaan sisältyvä tieto viranomaisen noudattamasta ratkaisukäytännöstä ei sellaisenaan velvoita viranomaista noudattamaan tuota käytäntöä myös neuvonnan kohteena olevassa asiassa.

Hyvän kielenkäytön vaatimus

Hyvän kielenkäytön vaatimus edellyttää, että viranomainen käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä (HL 9 §). Asiallinen kielenkäyttö merkitsee, että asiakasta kohdellaan tahdikkaasti ja kunnioittavasti ja että häneen ei kohdisteta epäasiallisia ilmaisuja. Kielenkäytön selkeys ja ymmärrettävyys taas ovat edellytyksenä asianmukaiselle palvelulle ja asian käsittelylle. Asiakas voi toteuttaa oikeutensa ja etunsa täysimääräisesti vain, jos hän ymmärtää viranomaisen käyttämät ilmaisut, menettelyyn

liittyvät edellytykset ja viranomaisen päätöksen sisällön. Kielenkäytön selkeys edellyttää myös, että asiakas saa riittävästi tietoa asiastaan.

6.2 Asianmukainen ja viivytyksetön käsittely

Asianmukainen käsittely

Asianmukainen käsittely edellyttää sekä kunnollista hallintomenettelyä päätöstä valmisteltaessa ja tehtäessä että hallinnon asiakkaan hyvää kohtelua julkista palvelua toteutettaessa. Hallintotehtävät on suoritettava tehokkaasti, mikä edellyttää muun muassa ripeää ja tuloksellisesta toimintaa. Tehokkuus ei kuitenkaan ole hallintotoiminnassa itsetarkoitus, vaan huomiota on kiinnitettävä myös muun muassa riittävään vuorovaikutukseen viranomaisen ja asiakkaan välillä, palvelujen saatavuuteen ja viranomaisen saavutettavuuteen. Asianmukaisuus tarkoittaa myös, että kunkin käsiteltävän asian erityispiirteet ja palvelun saajan erityistarpeet otetaan huomioon. Asianmukainen käsittely vahvistaa asiassa tehtävän päätöksen hyväksyttävyyttä, vaikka lopputulos olisikin asianosaiselle kielteinen tai rajoittava.

Viivytyksetön käsittely

Hallintolain 23 §:ssä joutuisan käsittelyn vaatimus on muotoiltu viranomaisen yleiseksi velvollisuudeksi: ”Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.” Viivytyksettömyys ja aiheeton viivytys ovat joustavia käsitteitä, joiden soveltaminen riippuu ainakin käsiteltävän asian luonteesta, vaikeusasteesta ja käsittelyn vaatimista menettelyvaiheista. Positiivisesti muotoiltuna viivytyksettömyys tarkoittaa ennen muuta käsittelyn kohtuullista joutuisuutta. Viranomaisen on siis järjestettävä menettelytapansa niin, että asian sujuva ja ripeä käsittely on mahdollista. Käsittelyaika ei saa olla pitempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen.

Joutuisuuden tavoite ei kuitenkaan muodosta perustetta tinkiä asianmukaisen, huolellisen ja puolueettoman käsittelyn vaatimuksista. Aiheellinen käsittelyaika määräytyy siis tapauskohtaisesti ja käsiteltävän asian erityisvaatimusten mukaisesti, joskin samanlaisissa asioissa on noudatettava suurin piirtein samanlaista käsittelyaikaa. Menettelyssä on joka tapauksessa varattava riittävä aika muun muassa asian selvittämiseen ja saadun selvityksen arviointiin.

6.3 Puolueeton ja riippumaton menettely

Hyvä hallinto edellyttää, että viranomaiset ja hallinnon henkilöstö toteuttavat lainsäädännössä muotoiltua yleistä etua antamatta ulkoisten vaikutusten tai omien henkilökohtaisten intressien vaikuttaa toimintaansa. Asianmukaisen käsittelyn vaatimus edellyttää siten myös, että menettely on puolueetonta ja riippumatonta. Vastaavasti virkatoiminnan lainmukaisuuteen ja objektiivisuuteen kohdistuu erityinen luottamus. Hallintotoimia pidetään yleensä lainmukaisina ja pätevinä, kunnes sitovasti on osoitettu toisin.

Subjektiivinen ja objektiivinen puolueettomuus

Puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamisen kannalta esteellisyyssäännökset ovat keskeisiä. Niiden tarkoituksena on ensinnäkin estää se, että asiaa viranomaisessa käsittelevä henkilö voisi sukulaisuussuhteen, taloudellisten sidonnaisuuksien tai muiden omien intressiensä vuoksi vaikuttaa asiaan (subjektiivinen puolueettomuus). Esteellisyys (”jääviys”) tarkoittaakin yleensä sellaista verraten kiinteää suhdetta hallintoasian käsittelijän ja käsiteltävän asian tai sen asianosaisten välillä, että sen johdosta luottamus käsittelijän objektiivisuuteen, tasapuolisuuteen ja riippumattomuuteen vaarantuu. Esteellisyyssääntelyllä pyritään jo etukäteen rajoittamaan tällaisen epäilyn mahdollisuuksia kieltämällä liian läheiset yhteydet asian käsittelijän ja asian tai asianosaisten välillä.

Esteellisyyssäännöksillä on yleisempikin funktio. Ne vahvistavat yleisesti ja etukäteen menettelyn neutraalisuutta ja yleistä luottamusta asian käsittelyn riippumattomuuteen (objektiivinen puolueettomuus). Jotta puolueettomuus ja riippumattomuus on uskottavaa, esteellisyystilanne pitää aina ottaa huomioon, vaikka esteellisyys ei ilmeisesti vaikuttaisi tai edes voisi vaikuttaa asian käsittelyyn taikka siinä tehtävään päätökseen.

Esteellisyysperusteet ja niiden soveltaminen

Hallintolain 28 §:n 1 momentti sisältää kuusi erillistä esteellisyysperustetta ja lisäksi niitä täydentävän, esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen. Nämä esteellisyysperusteet koskevat kaikenlaista hallintoasian käsittelyä viranomaisissa riippumatta siitä, onko hallintomenettelyssä kysymys hallintopäätösten tekemisestä vai muusta hallintotoiminnasta. Käytännössä esteellisyystilanteita tulee esiin lähinnä hallinnollisen päätöksenteon yhteydessä, erityisesti päätöstä valmisteltaessa ja varsinaista päätöstä tehtäessä.

Esteellisyys hallintoasian käsittelyssä aiheutuu seuraavilla perusteilla:

- virkamies käsittelee omaa tai läheisensä asiaa (asianosaisjäävi)
- virkamies toimii asianosaisen asiamiehenä, avustajana tai edustajana (avustus- ja edustusjäävi)
- virkamiehelle on odotettavissa erityistä hyötyä vai vahinkoa asian ratkaisusta (intressijäävi)
- virkamies on palvelus- tai toimeksiantosuhteessa asianosaiseen (palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi)
- virkamies on johtavassa tai vastuunalaisessa asemassa yhteisöön, joka on asianosainen (yhteisöjäävi)
- virkamiehen tehtäviin kuuluu viraston tai laitoksen ohjaus (ohjaus- ja valvontajäävi) taikka
- luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu muusta erityisestä syystä (esteellisyyden yleislauseke).

Virkamies ei voi käsitellä omaa asiaansa, ja sama koskee hänen läheisensä asiaa. Esteellisyys syntyy näin ollen, jos virkamies itse tai hänen läheisensä on asianosainen käsiteltävässä asiassa (*asianosaisjäävi*). Virkamies on tällä perusteella esteellinen

esimerkiksi myöntämään lapselleen tai puolisolleen ajokortin, vaikka tämä täyttäisikin sen saamisen muodolliset edellytykset. Virkamies ei myöskään saa osallistua taloudellisen tuen tai lupahakemuksen käsittelyyn, jos hän itse, hänen lähisukulaisensa tai hänelle erityisen läheinen henkilö on tuen saaja tai hakemuksen tekijä.

Asianosaisen asiamiehenä, avustajana tai edustajana toimiminen edellyttää, että henkilö pidättäytyy tuon asian käsittelystä virkatehtävänään tai toimielimen jäsenenä (*avustus- ja edustusjäävi*). Esimerkiksi vajaavaltaista koskevassa asiassa tämän huoltaja tai edunvalvoja on esteellinen käsittelemään vajaavaltaisen asiaa.

Esteellisyystilanne voi syntyä, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa asian käsittelijälle tai tämän läheiselle (*intressijäävi*). Tällainen intressiperusteinen esteellisyys edellyttää, että hyöty tai vahinko on luonteeltaan erityistä, joten sen on oltava esimerkiksi taloudellisesti tuntuvaa tai muuten merkityksellistä. Esimerkiksi se, että kaavaa valmisteleva virkamies tai hänen puolisonsa omistaa kiinteistön kaavoitettavalla alueella voi saada aikaan esteellisyyden, jos tehtävä kaavoituspäätös on omiaan olennaisesti nostamaan tai laskemaan maan hintaa.

Intressijäävi voi syntyä myös esimerkiksi sillä perusteella, että yhtiön osakkeita omistava virkamies valmistelee yhtiön hakemaa yritystukea tai lupa-asiaa, ja yhtiölle myönteinen päätös aiheuttaa myös virkamiehelle merkittävää taloudellista hyötyä. Jos hyöty tai haitta on hyvin epävarma tai epätodennäköinen, se ei kuitenkaan ole sillä tavoin odotettavissa, että esteellisyys välttämättä muodostuisi tällä perusteella.

Esteellisyyden aiheuttaa se, että asian käsittelijä on palvelussuhteessa asianosaiseen tai intressenttiin tai että hänellä on tältä toimeksianto, joka liittyy käsiteltävään asiaan (*palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi*). Yrityksen palveluksessa oleva henkilö ei tämän esteellisyysperusteen vuoksi voi osallistua yrityksen lupa- tai tukihakemuksen käsittelyyn, ja sama koskee henkilöä, jolla on tuon asian käsittelyyn liittyvä toimeksianto.

Yhteisöjäävi toteutuu, kun asian käsittelijä tai hänen läheisensä on samalla johtavassa tai muuten vastuunalaisessa asemassa esimerkiksi yhdistyksessä, yhtiössä, osuuskunnassa, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on hallintoasiassa asianosainen tai intressentti. Tällainen asema on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen kuten johtokunnan jäsenyys, toimitusjohtajuus tai sitä vastaava asema. Virkamies on näin ollen esimerkiksi esteellinen käsittelemään avustuksen myöntämistä yhdistykselle tai yhtiölle, jonka hallitukseen hän tai hänen puolisonsa kuuluu. Pelkkä jäsenyys yhdistyksessä tai osakkeiden omistaminen yhtiössä ei yleensä perusta yhteisöjääviä, mutta tällöin voi tulla kysymykseen intressijäävi.

Ohjaus- ja valvontajäävi merkitsee, että virkamies on esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee viraston tai laitoksen ohjausta tai valvontaa, jos hän itse tai hänen läheisensä kuuluu sen johtokuntaan tai vastaavaan johtoelimeen. Esimerkiksi ministeriön osastopäällikkö on tämän vuoksi esteellinen käsittelemään ministeriön alaisen viraston tai laitoksen ohjausta ja valvontaa, jos hän on sen johtokunnan jäsen.

Esteellisyyttä määrittelevä yleislauseke korostaa yleistä luottamusta asian käsittelyn puolueettomuuteen. Se on muotoiltu laajasti: Virkamies on esteellinen, ”jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu”. Säännös täydentää edellä selostettuja konkreettisia perusteita ja kiinnittää samalla huomiota esteellisyysperusteiden yleiseen tarkoitukseen. Tämän yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen.

Pelkästään ulkopuolisen henkilön epäluottamus virkamieheen tai viranomaisen toimintaan ei vielä perusta esteellisyyttä tällä yleisperusteella, vaan luottamuksen vaarantumiselle on oltava erityinen syy. Siten virkamiehestä tehty rikosilmoitus ei sellaisenaan aiheuta esteellisyyttä. Myöskään virkamiehen tavanomainen asiakkuus- tai tuttavuussuhde asianosaiseen ei perusta esteellisyyttä. Erityisen syyn on oltava sellainen, että myös ulkopuolinen voi saada sen tietoonsa, vaikka se ei olisikaan laajasti tunnettu.

Tällainen syy voi olla esimerkiksi virkamiehelle erityisen merkityksellinen ja kiinteä ystävyys-, yhteistyö- tai kiistasuhde asianosaiseen taikka muunlainen vahva sidonnaisuus tai keskinäinen lojaalisuus, joka voi aiheutua muun muassa yhteisistä taloudellisista intresseistä. Yhteisön virkamiehelle osoittama tavanomaista runsaampi vieraanvaraisuus tai muut huomattavat taloudelliset edut kuuluvat myös esteellisyyden yleislausekkeen piiriin, joskin niitä arvioidaan myös lahjomina. Samoin puolueettomuuden vaarantumisen saattaa erityisestä syystä aiheuttaa se, että virkamiehen välitön esimies on esteellinen asiassa, koska esimiehellä on työn ohjaus- ja valvontavalta suhteessa alaiseensa. Pelkästään virkamiehen riippumaton asema ja virkavastuu eivät tältä osin poista esteellisyyden mahdollisuutta.

Hallintolain sisältämät esteellisyyssäännökset on yksinkertaisuuden vuoksi kirjoitettu pääosin niin, että ne koskevat vain virkamiehen esteellisyyttä. Palvelussuhteen laadulla tai henkilön oikeudellisella asemalla ei kuitenkaan ole esteellisyyden kannalta ratkaisevaa merkitystä. Näin ollen myös työ- tai toimisuhteessa oleva henkilö sekä luottamustehtävässä oleva henkilö on asian käsittelijänä esteellisyyssäännösten kohteena.

Esteellisyyden oikeusvaikutuksista tärkein on se, että esteellinen henkilö ei saa käsitellä asiaa eikä edes olla läsnä, kun hallintoasiaa käsitellään (HL 27 §). Esteellisen henkilön pitää siis pidättäytyä asian käsittelystä. Hänen pitää myös pysyä poissa asiaa käsiteltäessä.

6.4 Käsittelyn julkisuus

Hallintoasioiden käsittely on yleensä kirjallista ja perustuu asiakirjamateriaaliin. Kaikki käsittelyyn kuuluvat asiakirjat ovat yleensä julkisia, ja niihin sovelletaan julkisuusperiaatetta. Yleisön oikeus seurata hallintoasian käsittelyä ja saada siitä tietoja perustuu ensisijaisesti asiakirjajulkisuuteen. Lisäksi asianosaisella on yleisöä laajempi oikeus saada tietoa hänen oman asiansa käsittelyyn vaikuttavista asiakirjoista.

Hallintoasia käsitellään julkisesti vain, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty (HL 24 §). Hallintoasian käsittelyssä julkisuus perustuu siis aina erityissäännöksiin, eikä yleisöllä ole pääsyä seuraamaan sen käsittelyä. Hallintoasian käsittely on määritelty julkiseksi yleensä vain vaaleilla valituissa toimielimissä kuten kunnanvaltuustossa.

6.5 Selvittämisvelvollisuus ja selvittämisvastuun jakautuminen

Hallintoasian käsittelyn ensisijaisena tavoitteena on lainmukainen ja sisällöllisesti oikea päätös. Oikean päätöksen muodolliset vähimmäisedellytykset ovat lainmukaisuus ja ratkaisun perusteena oleva riittävä informaatio. Päätöksen lainmukaisuus edellyttää lakisääteisten menettelyvaatimuksien noudattamisen lisäksi lain oikeaa soveltamista ja laissa määriteltyjen näkökohtien huomioon ottamista. Sisällöllisesti oikean päätöksen vaatimukset puolestaan edellyttävät oikean lainsoveltamisen lisäksi riittävää ja paikkansapitävää tosiasiatietoa, jonka perusteella ratkaisu tehdään. Vasta tällaisen informaation perusteella voidaan varmistaa asiaan soveltuva lainsäädäntö ja sen soveltamisessa huomioon otettavat seikat.

Viranomaisen huolehtimisvelvollisuus

Hallintolain mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset (HL 31 §). Tämä yleinen huolehtimisvelvollisuus merkitsee, että viranomaisen on hankittava selvitys ratkaisun kannalta merkityksellisistä tosiseikoista, ellei selvitysvastuun jakautumista koskevista perusteista johdu, että tämä vastuu kuuluu asianosaiselle. Velvollisuuden sisältönä on huolehtiminen siitä, että tosiseikat tulevat selvitetyiksi, näiden tosiseikkojen arviointi sekä sovellettavan lain tunteminen.

Huolehtimisvelvollisuus ei kuitenkaan tarkoita, että yksinomaan viranomaisen tehtävänä on hankkia kaikki päätöksenteossa tarvittava informaatio. Sen sijaan selvitysvastuu eli vastuu selvityksen hankkimisesta ja esittämisestä jakautuu viranomaisen ja asianosaisen välillä asian luonteesta ja vireillepanijasta riippuen. Viranomaisen ohella myös asianosaisen on huolehdittava oman asiansa konkreettisesta selvittämisestä.

Selvitysvastuu hallintomenettelyssä

Selvitysvastuun määräytymisen lähtökohtana on, että käytännön vastuu selvityksen hankkimisesta ja esittämisestä kuuluu sille, jonka tavoitteiden tai etujen toteuttamiseksi hallintoasia on pantu vireille. Vastuu selvityksen hankkimisesta ja esittämisestä jakautuu siksi yhtäältä viranomaiselle ja toisaalta asianosaiselle. Viranomaisen on hankittava ”asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset”. Toisaalta asianosaisen on ”esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista” ja ”muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen”.

Viranomainen panee tavallisesti asian vireille julkisen intressin toteuttamiseksi. Tällainen viranomaisen aloitteesta vireillepantu asia sisältää yleensä velvoitteen, rajoituksen tai seuraamuksen asettamisen yksityiselle asianosaiselle. Viranomaisella on siten

velvollisuus hankkia erityisesti tällaisen asian ratkaisemiseksi tarvittava selvitys. Esimerkiksi viranomaisen vaatiessa luvan peruuttamista, tuen takaisinperintää, seuraamusmaksun määräämistä tai toiminnan kieltämistä, sen on esitettävä selvitys siitä, että tällaiselle päätökselle on riittävät perusteet.

Kun asianosainen panee asian vireille esittääkseen omia vaatimuksiaan, hän tekee näin yleensä omien etujensa toteuttamiseksi esimerkiksi hakemalla lupaa, palvelua tai etuutta. Hänellä on usein myös välittömästi ja helpoiten saatavilla häntä itseään ja hänen asiaansa koskevat tiedot. Siksi hänen on myös itse esitettävä selvitystä siitä, että hän täyttää luvan, palvelun tai etuuden myöntämisen edellytykset.

Lisäksi asianosaisella on velvollisuus myötävaikuttaa tällaisen asian selvittämiseen, jos hän on pannut sen itse vireille. Asianosaisen myötävaikutuksella tarkoitetaan lähinnä asianosaisen ja viranomaisen välistä vilpitöntä yhteistyötä niin, että asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot saadaan tuotua mahdollisimman kattavasti ja totuudenmukaisesti esiin. Myötävaikutusvelvollisuuden laiminlyönnillä ei ole nimenomaisesti määriteltyjä haitallisia vaikutuksia, mutta käytännössä laiminlyönti heikentää asianosaisen asemaa oman asiansa käsittelyssä.

Viime kädessä viranomaisella on velvollisuus huolehtia siitä, että asia tulee selvitetyksi. Viranomaisen on siten arvioitava myös asianosaisen esittämän selvityksen riittävyyttä ja paikkansapitävyyttä. Tarvittaessa viranomaisen on varattava asianosaiselle mahdollisuus täydentää puuttuvia selvityksiä. Jos asianosainen laiminlyö selvitysten esittämisen, viranomainen voi huolehtimisvelvollisuutensa rajoissa ja mahdollisuuksien mukaan hankkia tällaista selvitystä. Asianosaisen selvitysvastuun laiminlyönti voi kuitenkin johtaa myös tämän kannalta epäedulliseen lopputulokseen niin, että esimerkiksi etuuden saamista koskeva hakemus hylätään, jos riittävää tai paikkansapitävää selvitystä sen myöntämisen perusteista ei ole saatavilla.

Selvityskeinot

Käytännössä yleinen selvityskeino on viranomaisen selvityspyyntö, joka voidaan esittää sekä asianosaiselle että toiselle viranomaiselle tai ulkopuoliselle asiantuntijalle. Selvitystä pyytäessään viranomaisen on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä. Muita selvityskeinoja ovat katselmus, tarkastus ja suullinen todistelu sekä vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen.

Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Tällainen vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen toteuttaa osaltaan perustuslaissa turvattua yksilön oikeutta vaikuttaa häntä itseään ja hänen elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Sillä on merkitystä, kun viranomainen selvittää muun muassa kaavoitusta, ympäristölupaa tai rakentamista koskevaa päätöstä.

6.6 Asianosaisen kuuleminen

Kuulemisperiaate

Oikeus tulla kuulluksi kuuluu perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon takeisiin. Hallintolain 34 § sisältää yleisen perussäännöksen viranomaisen velvollisuudesta kuulla asianosaista ja kuulemisen alasta. Säännöksen mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Kuulemisvelvollisuuden taustalla on yleinen oikeusperiaate, jonka mukaan viranomaisen on ennen päätöksentekoa kuultava hallinto-oikeussuhteen toistakin osapuolta eli asianosaista (*audi alteram partem* -periaate). Periaatteen päätarkoituksena on tasapainottaa julkisen vallan yksipuolista käyttöä ja vahvistaa asianosaisen oikeusturvaa. Viranomaisen vallankäytön kohteella on siksi oltava ensinnäkin oikeus saada tietoonsa viranomaisella oleva selvitys, viranomaisen ja muiden esittämät vaatimukset sekä päätöksenteon perusteet. Tämän lisäksi asianosaiselle tulee kuulemisen yhteydessä varata tilaisuus esittää omat näkökohtansa tai vasta-argumenttinsa ja omat vaatimuksensa ennen kuin häntä koskeva päätös tehdään.

Kuulemisen tehtävät

Jos hallintoasian ratkaisu perustuisi tietoihin, joihin sen välittömänä kohteena oleva oikeussubjekti ei ole voinut tutustua ja, joihin hän ei ole voinut esittää kantaansa, menettelyä ei voitaisi pitää tasapuolisena. Se heikentäisi asianosaisen oikeusturvaa. Myös mielivaltaisen ratkaisun tai muuten virheellisen toimen mahdollisuus olisi yksipuolisessa ratkaisussa suurempi kuin asianosaisen kuulemiseen perustuvassa päätöksenteossa.

Lisäksi kuulemisen tarkoituksena on edistää asian selvittämistä. Asianosaisella onkin kuulemisen yhteydessä oikeus tuoda esiin mitä tahansa selvitystä, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuuleminen on siten keskeinen selvityskeino asian käsittelyssä. Koska asianosaisella on kuulemisen yhteydessä mahdollisuus vaikuttaa tehtävän ratkaisun sisältöön, kuuleminen tukee myös asian käsittelyn vuorovaikutteisuutta.

Nämä neljä kuulemisen perustehtävää tulevat esiin myös asianosaisen kuulemista koskevassa sääntelyssä. Asianosaisen oikeusturvan takaamiseksi viranomainen ei yleensä voi tehdä häntä koskevaa päätöstä varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi tuossa asiassa. Päätöksenteon tasapuolisuuden turvaamiseksi asianosaisella on oikeus saada tietoonsa periaatteessa täysin sama informaatio, joka on viranomaisen käytettävissä. Selvityskeinona asianosaisen kuuleminen toimii erityisesti silloin, kun asianosainen voi esittää selvitystä, joka muuten ei olisi viranomaisen tiedossa tai käytettävissä. Koko kuulemisinstituutio vihdoin tukee asian käsittelyn vuorovaikutteisuutta, koska myös asianosaisen mielipiteellä ja kannanotoilla on siinä merkitystä.

Kuulemisen kohde

Kuulemisen kohteena ovat lähinnä tehtävän ratkaisun asialliset perusteet ja tosiseikat. Sen sijaan päätöksenteossa sovellettavat säännökset eivät varsinaisesti kuulu kuulemisen piiriin. Estettä ei tosin ole sille, että asianosainen esittää kuulemisen yhteydessä näkemyksensä myös päätöksenteossa sovellettavasta laista.

Kuuleminen kohdistuu ensinnäkin vaatimuksiin, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Ne ovat viranomaisaloitteisissa asioissa yleensä hallintoelimen esittämiä vaatimuksia tai kannanottoja. Yksityisen vireillepanemassa asiassa niitä ovat pääasiassa toisten asianosaisten hakemuksissa esitetyt vaatimukset tai väitteet. Kuulemisen kohteena ovat toiseksi selvitykset, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Tällaiset selvitykset koskevat erilaisia tosiseikkoja ja niiden olemassaoloa koskevia todisteita. Ne voivat olla viranomaisen, muun asianosaisen tai ulkopuolisen esittämiä.

Asianosaisen tiedonsaantioikeus

Tiedollista tasapuolisuutta asian käsittelyssä vahvistaa erityisesti asianosaisjulkisuus. Sillä tarkoitetaan asianosaisen oikeutta saada tieto myös muun kuin julkisen asiakirjan sisällöstä. Asianosaisen tiedonsaantioikeuden kannalta keskeisiä ovat etenkin sellaiset viranomaisen asiakirjat, jotka sisältävät salassa pidettäviä tietoja. Ne voivat olla esimerkiksi liikesalaisuuksia, terveystietoja tai yksityiselämän piiriin kuuluvia tietoja. Asianosaisjulkisuus kohdistuu myös asiakirjoihin, jotka eivät vielä ole tulleet julkisiksi. Sellaisia ovat esimerkiksi valmisteluun liittyvät asiakirjat ennen kuin päätös on tehty tai asia käsitelty loppuun.

Asianosaisjulkisuuden toteuttamisen perusedellytyksenä on, että asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa asianosaisen asian käsittelyyn. Näin ollen asianosaisjulkisuus tulee usein sovellettavaksi asianosaisen kuulemisen yhteydessä, koska asianosaista on kuultava vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaista kuultaessa viranomaisella on velvollisuus antaa asianosaisen asemassa olevalle myös julkisuusrajoitteinen asiakirja, elleivät asianosaisjulkisuuden rajoitukset sitä estä.

Asianosaisjulkisuus ei ole ehdoton oikeus, vaan se joutuu väistymään erilaisten vahvempien intressien vuoksi. Asianosaisjulkisuuden poistava yleinen ja tärkein rajoitusperuste on se, että tiedon antaminen on vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua tai lapsen etua. Muun muassa valtion ulkoinen turvallisuus tai yleisen turvallisuuden varmistaminen saattavat sisältää sellaisia erittäin tärkeän yleisen edun elementtejä, että ne sivuuttavat asianosaisen tiedonsaantioikeuden kuulemisen yhteydessä. Toisaalta erittäin tärkeän yksityisen edun kannalta esimerkiksi terveystiedon arkaluonteisuus tai liikesalaisuus saattaa olla erityistä suojelua vaativa intressi, joka voi rajoittaa asianosaisen tiedonsaantioikeutta.

Kuulemismenettely

Kuuleminen on toteutettava niin, että se on riittävän tehokasta ja kattavaa. Kuuleminen on siten muun muassa toimitettava hyvissä ajoin ennen asian ratkaisua ja niin, että asianosainen pystyy toteuttamaan oikeutensa tulla kuulluksi ja että asianosaisen esittämille näkökohdilla on reaaliset mahdollisuudet tulla huomioon otetuiksi päätöstä

tehtäessä. Jos asia on vireillä pitkään, asianosaista saattaa olla tarpeen kuulla uudestaan käsittelyn myöhemmässä vaiheessa.

Asianosaiselle on kuulemisen yhteydessä myös varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiasta. Tällainen asianosaisen kannanotto kohdistuu käytännössä lähinnä asiassa tehtävään ratkaisuun. Asianosainen voi mielipiteenään esittää esimerkiksi, että viranomaisen vaatimus hylätään tai että toisen asianosaisen vaatimus hyväksytään. Mielipide voi sisältää myös kannanoton, jonka mukaan asiassa esitetty selvitys on riittämätöntä tai viranomaisella ei ole toimivaltaa käsitellä asiaa.

Asianosaisen kuulematta jättäminen on menettelyvirhe, ja päätös voidaan valituksen johdosta kumota kokonaan tai siltä osin kuin asianosaista ei ole kuultu.

6.7. Viranomaisen päätöksenteko

Päätöksenteon kohde

Viranomaisen päätösvallan kohteena on hallintopäätös. Se sisältää yleensä asiaratkaisun, jossa päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Myös asian tutkimatta jättämistä koskeva ratkaisu on hallintopäätös. Lainalaisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen päätösvallan on perustuttava asianmukaisen toimivallan määrittelevään normiin laissa.

Oikeus saada päätös hallintoasiassa

Jokaisella on perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Perustuslaki ei määrittele, mitä kaikkea asian käsittelyyn kuuluu, mutta on johdonmukaista, että asian käsittelyyn sisältyy myös asiaa koskevan päätöksen tekeminen. Oikeus asianmukaiseen käsittelyyn sisältää näin ymmärrettynä myös oikeuden saada omassa asiassaan viranomaisen päätös, kun asia kuuluu viranomaisen toimivaltaan ja se on pantu asianmukaisesti vireille.

Viranomaisella on vastaavasti hallintoasian käsittelyssä ratkaisupakko. Se sisältää velvollisuuden käsitellä ja ratkaista kaikki viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka ovat tulleet siinä asiallisesti vireille. Päätöksen on myös sisällettävä kannanotto kaikkiin asiassa tehtyihin vaatimuksiin tai päätös jättää vaatimus tutkimatta. Mikäli asian on pannut vireille joku muu kuin asianosainen, tällaista asiallista ratkaisuvelvollisuutta ei kuitenkaan synny, sillä tällainen asia tulee yleensä vireille vain muodollisesti.

Hallintopäätöksen sisältö

Hallintopäätöksestä on ”käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu” (HL 44.1 §:n 3 kohta). Nämä päätöksen sisältöä koskevat perusvaatimukset edellyttävät, että viranomainen ilmoittaa päätöksessään, mitä asia päätös koskee sekä myös sen, miten se on ratkaistu. Mainitut seikat on ilmaistava ymmärrettävästi ja selkeästi.

Hallintopäätöksen keskeisin sisältö muodostuu siinä tehdyistä ratkaisuista ja niiden perusteluista. Ratkaisulla tarkoitetaan yksilöityä tietoa siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muuten ratkaistu. Ratkaisuun kuuluvat olennaisena osana päätökseen mahdollisesti liittyvät ehdot tai määräykset. Ratkaisun sisältönä on esimerkiksi tieto siitä, minkä suuruisen edun tai tuen asianosainen saa ja kuinka se suoritetaan, minkälainen maksu- tai toimimisvelvollisuus asianosaiselle asetetaan taikka minkälainen toiminta asianosaiselta on kielletty.

Perusteluvelvollisuus

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu niin ikään hyvän hallinnon takeisiin. Päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Lisäksi perusteluissa on mainittava päätöksen teossa sovelletut säännökset. Perusteluille ei hallintolaissa ole asetettu tarkempia sisällöllisiä tai laadullisia vaatimuksia. On kuitenkin selvää, – jotta perustelemisesta ylipäänsä voitaisiin puhua, – että perustelujen on oltava riittävän selkeitä, yksilöityjä ja ymmärrettäviä. Jokainen päätökseen mahdollisesti sisältyvä erillinen ratkaisu on myös perusteltava.

Perusteluilla turvataan hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista. Perustelujen toinen keskeinen tehtävä liittyy asianosaisen oikeusturvan toteutumiseen. Perustelujen sisältämä informaatio mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden ja muutoksenhaun tarpeen arvioinnin. Esimerkiksi se, että päätöstä koskee muutoksenhakukielto, ei kuitenkaan poista perusteluvelvollisuutta.

Perustelujen avulla voidaan myös varmistaa, että viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Tämä voi osaltaan vahvistaa luottamusta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen. Viranomaisen kannalta perusteluvelvollisuus edellyttää huomion kiinnittämistä siihen, että ratkaisun perusteet selvitetään huolellisesti ja monipuolisesti. Koska perusteluissa on esitettävä myös sovelletut säännökset, velvollisuus toteuttaa osaltaan hallinnon lainalaisuuden vaatimusta.

7. JULKISEN VALLAN KÄYTÖN AVOIMUUS JA JULKISUUS

7.1. Julkisuusperiaate

Julkisuusperiaatteen sisältö

Julkisuusperiaatteen mukaan jokaisella on oikeus saada luotettavaa tietoa julkisen vallan käyttämisestä ja viranomaisten toiminnasta. Viranomaisten toiminta ja siinä tapahtuva yleisen intressin toteuttaminen on siten yleensä julkista tiedon saannin ja välityksen kannalta. Julkisuus määritelläänkin oikeudellisesti yleensä viranomaisjulkisuutena. Julkisuusperiaate ei kuitenkaan edellytä rajoituksetonta tiedon saatavuutta, sillä muun muassa yksityiselämä ja liikesalaisuudet tarvitsevat suojaa yleiseltä julkisuudelta. Julkisuusperiaatteen rajoitusten on perustuttava päteviin syihin ja niillä on oltava selkeä säädännäinen perusta laissa.

Julkisyhteisöjen ja viranomaisten toiminnassa noudatetaan julkisuusperiaatetta, jonka keskeinen toteuttamistapa on viranomaisten asiakirjojen julkisuus. Julkisuusperiaate määritellään perustuslain 12 §:n 2 momentissa perusoikeutena: ”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 ja tallenteesta.” Hallinnon avoimuus, viranomaisten asiakirjojen julkisuus ja jokaiselle kuuluva perusoikeus saada tieto viranomaisen asiakirjoista ovat tämän säännöksen lähtökohtana. Julkisuusperiaatteen toteuttamista määrittelee tarkemmin laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki (1999). Perustuslaissa on useita muita perusoikeussäännöksiä, jotka joko välittömästi tai ainakin epäsuorasti sisältävät julkisuusperiaatteen rajoituksia. Yksilön perusoikeuksien alueella julkisuusperiaatteen kanssa kilpailee erityisesti yksityisyyden ja yksityiselämän suoja, sillä perustuslain mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Osaltaan tähän perustuen yksityiselämää koskeviin tietoihin kohdistuu yleensä salassapitovelvollisuus. Myös *elinkeinovapauteen* liittyviä liikesalaisuuksia pidetään hyväksyttävinä suojan kohteina ja vastaavasti ne voivat toimia julkisuusperiaatteen rajoituksina.

Julkisuusperiaatteen tehtävät

Perinteisesti julkisuusperiaatteen tehtävä on ollut etenkin oikeusvarmuuden turvaaminen: viranomaisen toiminta on ennakoitavaa vain, jos toiminnan sisällöstä ja viranomaisen päätöksistä on saatavissa tietoa. Näin voidaan taata perusedellytykset myös yksilön oikeusturvan toteutumiselle. Modernissa oikeusvaltiossa julkisuusperiaatteen tehtävät ovat kuitenkin laajentuneet. Tiedon hallinta, saatavuus ja käyttökelpoisuus määrittelevät yleisiä edellytyksiä julkisen vallan käyttöön osallistumiselle ja siihen kohdistuvalle vaikuttamiselle. Lisäksi tiedon julkisuus mahdollistaa julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvonnan. Viranomaistoiminnan julkisuus estää jo ennakolta epäasianmukaista ja lainvastaista hallintotoimintaa, joten sillä on tässä mielessä myös ennalta vaikuttava tehtävä.

Julkisuusperiaate onkin nykyään keskeisesti avoimen hallinnon osatekijä. Julkisuus luo mahdollisuuksia yleiselle mielipiteen muodostukselle, hallinnon toimintaa koskevalle viestinnälle sekä viranomaistoiminnan arvioinnille ja kritiikille. Tätä kautta julkisuusperiaate kuuluu myös sananvapauden käyttämisen edellytyksiin. Viranomaisten tuottaman ja hallitseman tiedon merkitys on tässä suhteessa keskeinen.

Laajemmin ymmärrettynä julkisuus on modernin yhteiskunnan keskeinen rakenne- ja toimintaperiaate. Julkisuus toimii tiedon saamisen, viestinnän ja ilmaisun vapauden, vapaan mielipiteenmuodostuksen sekä julkisen keskustelun edellytyksenä ja samalla myös niiden välineenä. Riittävä julkisuus on myös hallintoasian asianmukaisen käsittelyn ja hyvän hallinnon edellytys. Avoimuus ja julkisuus voivat niin ikään osaltaan vahvistaa viranomaistoiminnan uskottavuutta ja legitimiteettiä sekä luottamusta sen puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen.

Julkisuusolettama

Viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja ja niissä olevia tietoja koskee julkisuusolettama: lähtökohtana ja yleisenä sääntönä on, että viranomaisen hallussa oleva asiakirja on julkinen tallennemuodosta riippumatta. Tietoa pyytävän ei näin ollen tarvitse perustella sitä, että asiakirja tai tieto on julkinen.

Poikkeukset julkisuusolettamasta edellyttävät tuekseen nimenomaista laintasoista säännöstä. Viranomaiset eivät näin ollen voi pelkästään oman harkintansa mukaan päättää julkisuuden toteuttamisesta sen paremmin kuin sen rajoittamisestakaan. Viranomaisella sen sijaan on aina velvollisuus esittää perustelut sille, että jokin asiakirja tai tietty tieto siinä ei ole lain mukaan julkinen.

Julkisuusperiaatteen kohde

Julkisuusperiaatetta sovelletaan julkisyhteisöjen toimintaan, asioiden käsittelyyn viranomaisissa ja tuomioistuimissa sekä yleensäkin julkisen vallan käyttöön. Julkisuusperiaatetta sovelletaan yleensä myös ulkoistettujen hallintotehtävien hoitamiseen. Julkisuusperiaatetta ei sen sijaan sellaisenaan sovelleta yksityisessä toiminnassa, koska avoimuus ja julkisuus eivät ole siinä yleisenä lähtökohtana. Julkisuusperiaate kohdistuu viranomaisella olevaan, jossain muodossa tallennettuun tietoon ja viranomaisen asiakirjoihin.

7.2 Asiakirjajulkisuuden ala

Oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta

Asiakirjan julkisuus tarkoittaa asiakirjan ja siinä olevien tietojen julkisuutta: Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Tämä tiedonsaantioikeus sisältää oikeuden saada asiakirja nähtäväksi ja jäljennettäväksi samoin kuin oikeuden saada suullisesti tai muuten tieto sen sisällöstä. Julkisuuslaissa säännellään yksityiskohtaisemmin eri tapoja, joilla tiedonsaantioikeus on toteutettavissa.

Asiakirjan julkisuus merkitsee lisäksi oikeutta käyttää hyväksi asiakirjassa olevia tietoja. Hyväksikäyttö voi olla luonteeltaan pääasiassa yksityistä (esimerkiksi tiedon hankkiminen, yksityisasioiden hoito), yleishyödyllistä (esimerkiksi tiedottaminen, valvonta) tai kaupallista (esimerkiksi viranomaisen tuottaman raakatiedon jalostaminen ja kaupallinen julkistaminen). Tiedonsaantioikeuden laajuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, mihin tarkoitukseen tietoja tarvitaan tai aiotaan käyttää, tai aiotaanko niitä käyttää mihinkään tarkoitukseen.

Asiakirjan julkisuus ei tyhjenny jokaiselle kuuluvaan oikeuteen saada tieto asiakirjasta ja käyttää tuota tietoa. Viranomaisella on myös velvollisuus järjestää asiakirjat siten, että tiedonsaantioikeus on mahdollista toteuttaa. Yleisemmin hyvän tiedonhallintatavan noudattaminen on osa julkisuuden turvaamista.

Tiedonsaantioikeuteen voidaan katsoa perustuvan myös viranomaisen velvollisuus aktiivisesti edistää julkisuuden toteutumista muun muassa tiedottamalla etukäteen ja aktiivisesti vireillä olevista asioista.

Asiakirjat ja tieto

Julkisuusperiaate koskee viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja ja muita tallenteita. Ne ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Viranomaisen käsitteellä ja asiakirjan määritelmällä on tämän vuoksi keskeinen merkitys julkisuuslain soveltamisessa. Näiden käsitteiden yhdistelmä – viranomaisen asiakirja – on sekä julkisuuden että sen rajoitusten pääasiallinen kohde.

Nykyään myös julkiset tietojärjestelmät ja tietoverkot määrittävät avoimuutta ja julkisen tiedon saavutettavuutta.

Asiakirja sinänsä ei kuitenkaan yleensä ole kiinnostava, vaan sen tietosisältö. Koska jokaisella on perusoikeutena turvattu oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, myös tieto sinänsä kuuluu julkisuusperiaatteen alaan. Vaikka julkisuuslaki onkin kirjoitettu viranomais- ja asiakirjakeskeisesti, asiakirjan käsite on julkisuuslaissa määritelty suhteellisen laajasti. Tarkoituksena on turvata julkisuusperiaatteen mahdollisimman kattava soveltaminen kaikessa julkisessa toiminnassa ja myös riippumatta esimerkiksi siitä, onko tieto tallennettu esimerkiksi paperidokumentille tai sähköisesti.

Asiakirjat

Oikeus saada tietoja viranomaisen toiminnasta kohdistuu ensisijaisesti sillä oleviin asiakirjoihin. Laaja ja joustava asiakirjan määritelmä on tässä suhteessa välttämätön, koska tiedon käsittely-, tallentamis- ja välitystekniikan ripeä kehitys tuottaa jatkuvasti uusia asiakirjamuotoja eli tiedon tallentamistapoja ja -muotoja. Julkisuuslakia sovelletaan tekniikkaneutraalisti kaikkiin asiakirjoihin ja tallenteisiin riippumatta siitä, mitä tallentamistapaa tai -keinoa on käytetty. Julkisuusperiaate kohdistuu siis sekä viranomaisen asiakirjoihin että viranomaisella olevaan jollain tavoin tallennettuun tietoon. Tämä lähtökohta merkitsee, että myös digitaaliset asiakirjat ja tiedot tietojärjestelmissä ovat yleensä julkisia.

Tallenteen laatimismuoto tai tiedon tallentamistapa eivät sinänsä rajoita julkisuuslain soveltamisalaa. Myöskään asiakirjan tietopitoisuus tai valmiusaste ei ole ratkaiseva kriteeri. Näin ollen myös allekirjoittamattomat, varmentamattomat samoin kuin vielä esimerkiksi päätösehdotuksen asteella olevat asiakirjat kuuluvat lain soveltamisalaan, joskin ne tulevat yleisen tiedonsaantioikeuden piiriin yleensä vasta valmistuttuaan.

Perinteisiä asiakirjoja ovat kirjalliset ja kuvalliset esitykset, jotka on tallennettu jollekin alustalle, yleisimmin paperille. Kirjalliseen esitykseen sisältyy usein kuvallisia elementtejä ja päinvastoin. Tällaisen asiakirjan perustyyppi on paperidokumentti. Sen sisältämä viesti tai ajatussisältö on saatavissa selville lukemalla tai katselemalla taikka molemmin tavoin.

Kirjalliset esitykset sisältävät muun muassa päätöksiä, tuomioita, muistioita, selvityksiä, kertomuksia, tutkimuksia, mietintöjä, suunnitelmia, esityksiä, tarjouksia, sopimuksia, laskelmia, hakemuksia, ilmoituksia, valituksia ja kanteluja. Julkisuuslain tarkoittama asiakirja voi olla muodoltaan myös esimerkiksi esittelymuistio, toimituskirja, kirje, ilmoitus, tosite ja luettelo. Kuvallisiin esityksiin kuuluvat muun muassa valokuvat, kartat, piirustukset, taulukot ja röntgenkuvat. Nekin on yleensä tallennettu jollekin alustalle.

Asiakirjojen toisen pääryhmän muodostavat digitaaliset asiakirjat. Tällaisten asiakirjojen perusmuotona voidaan pitää sähköistä asiakirjaa, jonka sisältämä viesti tai tietosisältö on saatavissa selville vain teknisin apuvälinein. Myös sähköpostiviestit sekä filmi- ja videotallenteet kuuluvat tähän ryhmään. Viranomaisten asiakirjat ovat nykyään yleensä digitaalisessa muodossa, ja viranomaisten tietojärjestelmät sisältävät runsaasti erilaisia sähköisiä tallenteita.

Viranomaisen asiakirja

Viranomaisen asiakirjat jaetaan niiden alkuperän mukaan kahteen ryhmään: viranomaisen laatimiin ja viranomaiselle toimitettuihin asiakirjoihin. Viranomaisen laatima asiakirja sisältää muun muassa virkatyönä tehtyjä muistioita, lausuntoja, esityksiä, päätöksiä, kertomuksia, rekisterimerkintöjä ja aloitteita. Viranomaisen laatimaksi katsottavan asiakirjan on kuitenkin oltava suhteellisen viimeistelty. Muistiinpanojen tai luonnoksen asteella olevat asiakirjat eivät siksi ole vielä viranomaisen asiakirjoja ennen kuin ne on annettu esittelyä tai asian muuta käsittelyä varten. Joltain osin keskeneräinenkin asiakirja voi kuitenkin olla viranomaisen laatima, jos se on annettu asian käsittelyä varten.

Viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja ovat esimerkiksi yritystukea, lupaa tai sosiaalietuutta koskeva hakemukset liitteineen, kantelut, esitykset, lausuntopyynnöt ja lausunnot ja muut viranomaisen toimialaan kuuluvat asiakirjat. Kun yksityinen asiakirja, esimerkiksi hakemus, esitys tai tarjous, toimitetaan viranomaiselle, siitä tulee liitteineen viranomaisen asiakirja, joka on julkinen.

On kuitenkin tärkeä ottaa huomioon, että kaikki viranomaiselle toimitetut asiakirjat tai tiedot eivät ole julkisia. Asiakirjoihin voi sisältyä myös salassa pidettäviä tietoja. Esimerkiksi tukihakemukseen liittyvät hakijan taloudellista asemaa tai yksityiselämää koskevat tiedot ja myyntitarjoukseen sisältyvät liikesalaisuudet jäävät yleisen julkisuuden ulottumattomiin.

Asiakirjan laatija tai lähettäjä ei voi kieltää viranomaista antamasta tietoa, joka on julkinen. Esimerkiksi hakemuksessa olevat tiedot ovat julkisia, vaikka hakija vaatii, ettei niitä anneta ulkopuolisille. Poikkeuksena ovat muun muassa hakemukseen sisältyvät liikesalaisuudet ja terveystiedot, joita viranomainen ei saa julkistaa.

Valmisteluasiakirjojen julkisuus

Kun asiakirjaa valmistellaan viranomaisessa, se ei yleensä vielä ole julkinen. Tällaisia asiakirjoja ovat etenkin keskeneräiset asiakirjat ja valmisteluasiakirjat ennen valmisteluun perustuvan päätöksen tekoa tai asian käsittelyn päättymistä muuten. Tiedon antaminen tällaisesta valmistelun kohteena olevasta asiakirjasta riippuu viranomaisen harkinnasta, joten tältä osin voidaan puhua myös harkinnanvaraisesti julkisesta asiakirjasta.

Käytännön viranomaistoiminnassa erilaiset valmisteltavana olevat, valmisteluun liittyvät tai muuten keskeneräiset asiakirjat muodostavat varsin tärkeän ja laajan ryhmän. Niiden merkitys on keskeinen myös hallintotoiminnan yleisen valvonnan ja viranomaistoimintaan vaikuttamisen kannalta. Niitä laaditaan viranomaisen omassa keskuudessa ja käytännössä ne valmistuvat vaiheittain. Julkisuuslain mukaan tällainen asiakirja ei yleensä vielä ole julkinen, mutta se tulee aikanaan julkiseksi.

Erityisesti hallintopäätösten valmisteluun kohdistuu perusteltuja tiedonsaantitarpeita, koska aikanaan tehtävät päätökset muotoutuvat pitkälti jo valmisteluvaiheessa. Lisäksi tiedotusvälineet pyrkivät yleensäkin seuraamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa viranomaisten suunnitelmia ja päätösten valmistelua, koska niillä on uutisarvoa ja yleistä kiinnostavuutta. Julkisuuslaissa onkin pyritty valmisteluasiakirjojen julkiseksi tulon mahdollisimman kattavaan määrittelyyn.

Hallintopäätöksen käsittelyä varten viranomaisessa laadittu muistio, pöytäkirja ja muu vastaava valmisteluasiakirja tulee julkiseksi samaan aikaan kuin valmistelun kohteena oleva päätös on allekirjoitettu. Tämä lähtökohta merkitsee, että esimerkiksi hallintopäätöksen esittelymuistio ja muu välittömästi päätöksen käsittelyä varten laadittu sisäinen valmisteluaineisto tulevat julkisiksi, kun päätös asiassa on tehty. Tämä koskee myös pöytäkirjaa ja selvitystä, joka on päätöksen käsittelyä varten laadittu viranomaisen sisäisessä valmistelussa. Esimerkiksi komitean ja valmistelutyöryhmän pöytäkirja tulee julkiseksi vasta, kun asiassa tehdään päätös. Päätöksen valmistelua varten laadittu kunnan toimielimen pöytäkirja tulee siten myös julkiseksi, kun päätös on allekirjoitettu.

Jo ennen päätöksentekoa viranomainen voi kuitenkin harkintansa mukaan antaa tiedon kaikista näistä asiakirjoista. Näin siis tieto esimerkiksi esittelymuistiosta, sisäisestä valmisteluaineistosta ja muusta selvityksestä voi olla yleisesti saatavilla jo ennen ratkaisun tekemistä.

Viranomaisen harkintavallan rajat

Viranomainen voi harkintansa mukaan antaa tiedon keskeneräisestä asiakirjasta tai valmisteluvaiheen asiakirjasta. Tiedon antaminen on siten yleensä mahdollista, mutta kenelläkään ei ole yleistä tai ehdotonta oikeutta saada tieto valmisteltavana olevasta asiakirjasta. Viranomaisen harkintavalta ei silti ole vapaa ja rajoittamaton. Sitä käytettäessä on otettava huomioon julkisuusperiaate, laaja tiedonsaantioikeus perusoikeutena, samoin kuin julkisuuslain tarkoitus.

Harkintavallan käytössä etenkin valmisteluvaiheen asiakirjojen julkisuutta tulisi siis arvioida niin, että viranomaisen on käytettävä harkintavaltaansa avoimuutta tukien ja edistäen. Valmisteluvaiheessa tiedon saamisen intressikin on usein suurin, koska valmisteltavan asian lopputulokseen on vielä mahdollista vaikuttaa erilaisia vaihtoehtoja punniten ja arvioita esittäen. Samanlaisia näkökohtia saattaa toisinaan liittyä myös keskeneräisiin asiakirjoihin.

7.3 Julkisuuden toteuttaminen

Tiedon pyytäminen

Pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi niin, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Pyyntö on siis tehtävä mahdollisimman selkeästi ja riittävän yksiselitteisesti. Siinä ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa esimerkiksi asiakirjan täsmällistä otsikkoa tai diaarinumeroa. Riittävänä voidaan pitää, että asiakirjan asiasisältö tai asia, jota se koskee, käy ilmi pyynnöstä. Tällaisten suuntaa-antavien tietojen perusteella viranomaisen tulee pystyä selvittämään haluttu asiakirja tai asiakirjat, mikäli se noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa.

Riittävän yksilöitynä voidaan pitää pyyntöä saada esimerkiksi jatkuvasti tai määriteltynä aikana tiettyä täsmällisesti määriteltyä asiaa – esimerkiksi myönnettyjä rakennuslupia – koskevat asiakirjat. Pyynnön kohteena voi siten olla myös asiakirja, jota ei vielä ole laadittu tai joka ei vielä ole tullut viranomaiselle. Arvioitaessa asiakirjaa koskevan pyynnön yksilöinnin riittävyyttä on otettava huomioon, että hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu myös viranomaisen velvollisuus huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Julkisuuslain mukaan viranomaisen tuleekin pitää luetteloa käsiteltäväksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista.

Anonymiteettisuoja

Tiedon pyytäjällä on anonymiteettisuoja: hänen ei yleensä tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään. Nämä seikat eivät myöskään vaikuta oikeuteen saada tieto asiakirjasta, joka on julkinen. Asiakirjan julkisuus määräytyy julkisuuslain objektiivisten perusteiden mukaan ja jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Julkisuuden toteuttaminen ei siis riipu siitä, kuka asiakirjaa pyytää tai mihin julkista tietoa on tarkoitus käyttää.

Asiakirjan pyytäjältä ei myöskään voida edellyttää selvitystä esimerkiksi siitä, aikooko hän käyttää tietoa valittaakseen viranomaisen toiminnasta, käyttääkseen tietoa kaupallisesti hyväkseen tai saadakseen parannusta epäkohtaan. Asiakirjan pyytäjän ei myöskään voida edellyttää allekirjoittavan pyyntöään tai ilmoittavan kansallisuutensa.

Anonymiteettisuojaan liittyy eräitä poikkeuksia. Ne koskevat tilanteita, joissa asiakirjan antaminen riippuu viranomaisen harkintavallasta ja joissa oikeus saada tieto riippuu

laissa määriteltyjen edellytysten täyttämisestä. Viranomainen voi tällöin vaatia tietoa pyytäjän henkilöllisyydestä tai pyynnön perusteista, mikäli nämä tiedot ovat tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Tietopyynnön perusteleminen

Asiakirjaa tai tietoa koskevaa pyyntöä ei yleensä tarvitse perustella. Perustelun esittäminen voi kuitenkin olla tarpeen, kun asiakirja ei ole julkinen. Käytännössä perusteluvelvollisuus koskee siis yleensä pyyntöä, jonka kohteena on salassa pidettävä asiakirja tai asiakirja, joka ei vielä ole julkinen. Perusteluissa voidaan esittää tietoja esimerkiksi tiedon käyttötarkoituksesta sen selvittämiseksi, aiheutuuko tiedon antamisesta salassapitoperusteessa tarkoitettua haittaa tai vahinkoa.

Viranomaisen menettelylliset velvollisuudet

Mikäli tiedon pyytäjä ei ole yksilöinyt tai ei pysty riittävästi yksilöimään haluamaansa asiakirjaa tai tietoa, häntä on avustettava tässä esimerkiksi erilaisten diaarien ja hakemistojen avulla. Viranomaisen on tarpeen mukaan myös muuten neuvottava asiakirjan pyytäjää tämän oikeuden toteuttamisessa ja siinä, miten asiaa käsiteltäessä on meneteltävä. Tämä hallintolain mukainen yleinen neuvonta- ja palveluvelvollisuus täydentää julkisuuslain avustussäännöstä.

Henkilön pyytämä tieto voi koskea esimerkiksi hänen asuntonsa lähellä olevia ympäristöpäästöjä. Jos pyyntö on esitetty niin, että se koskee kaikkia tietoja kolmen kilometrin säteellä asunnosta olevista ympäristöpäästöistä, on mahdollista ja jopa todennäköistä, että (ympäristö)viranomaisten asiakirjahallintoa ei ole järjestetty tällaisen pyynnön toteuttamisen mahdollistavalla tavalla. Pyyntöä voidaan ehkä kuitenkin pitää niin hyvin yksilöitynä, että viranomainen pystyy löytämään esimerkiksi tiettyä kaupunginosaa tai kuntaa koskevat, ympäristöpäästöjä koskevat asiakirjat. Koska viranomaisella on velvollisuus avustaa pyytäjää ja antaa tälle menettelyneuvoja, sen on pyrittävä myös selvittämään, mitkä sen asiakirjat sisältävät pyydettyä tietoa ja mahdollisuuksien mukaan toteutettava näin täsmennetty pyyntö.

Menettelyn tasapuolisuus edellyttää kaikkien tiedonkäyttäjätahojen ja -ryhmien yhdenvertaista kohtelua. Tämä merkitsee muun muassa, että useiden pyydettyä samaa asiakirjaa kaikille annetaan asiakirja samoin perustein ja mahdollisuuksien mukaan myös samanaikaisesti. Viranomainen ei siten saa menettelyllään perustaa tiedollista etusijaa yhdelle pyytäjälle tai pyytäjäryhmälle toisten kustannuksella.

Päätöksenteko

Julkisuuslain soveltaminen on hallinnollista päätöksentekoa, jonka kohteena on viranomaisen asiakirja. Asiallisesti kysymys on kuitenkin julkisuusperiaatteen toteuttamisesta viranomaisen toiminnassa. Julkisuus on yleisenä lähtökohtana eikä

julkisen asiakirjan tai tiedon antamisesta siten tavallisesti tehdä erityistä hallintopäätöstä. Asiakirjan antamisesta ei myöskään yleensä tehdä nimenomaista päätöstä viranomaisen päätösvaltaa muuten käyttävissä elimissä, vaan asiakirjan antaa asianomainen virkamies tai viranomaisen henkilöstöön kuuluva. Julkisuuden toteuttaminen on muutenkin perusteltua tehdä mahdollisimman vaivattomaksi.

Jos viranomainen päättää lain määrittelemällä perusteella antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, tilanne on kuitenkin jossain määrin toinen. Tällöin viranomainen poikkeaa laissa nimenomaisesti suojatusta salassapitointressistä. Tällaiseen päätökseen on usein tarpeen liittää määräyksiä muun muassa siitä, miten tiedon saajan on huolehdittava asiakirjan salassapidon säilymisestä. Tällainen päätös on siksi yleensä aiheellista tehdä kirjallisesti ainakin silloin, kun asiakirjan tai tiedon saaja on yksityinen taho.

Mikäli viranomaisen henkilöstöön kuuluva kieltäytyy antamasta pyydettyä asiakirjaa tai tietoa, hänen on perusteltava päätöksensä. Perusteluista tulee käydä ilmi oikeudellinen peruste, johon kielteinen päätös nojautuu. Lisäksi on esitettävä ne tosiasialliset seikat, jotka ovat johtaneet pyynnön epäämiseen. Jos kysymys on viranomaisen harkintavallan käyttöön perustuvasta kielteisestä ratkaisusta, tiedon pyytäjälle tulee lisäksi ilmoittaa ainakin ne pääasialliset harkintavallan perusteet, jotka ovat johtaneet kielteiseen kantaa.

Kielteisen päätöksen saajalle on perustelujen lisäksi annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Kysymys on siis oikeusturvan toteuttamista koskevasta ohjauksesta, sillä asian saattaminen viranomaisen ratkaistavaksi merkitsee käytännössä oikaisuvaatimuksen tekemistä. Jos asiakirjaa tai tietoa on pyydetty kirjallisesti, tätä ohjausta vastaa velvollisuus tiedustella tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Menettelyn nopeus

Asiakirjaa pyytävällä on oikeus saada pyytämänsä asiakirja joutuisasti ja ilman aiheetonta viivytystä. Tieto julkisesta asiakirjasta on yleensä annettava mahdollisimman pian eli yleensä samana tai seuraavana työpäivänä, viimeistään kuitenkin kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Yhden kuukauden enimmäisaikaa noudatetaan vaikeammissa tapauksissa. Tällaisia voivat olla tilanteet, joissa asiakirjoja on pyydetty paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia.

Tiedon antaminen viranomaisen asiakirjasta

Tiedon asiakirjasta antaa henkilö, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Pyydetyn tiedon antaa tavallisesti henkilö, jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi kuuluu.
Jokainen virkamies ja muu henkilöstöön kuuluva päättää siis oman toimialueensa ja tehtäviinsä kuuluvien asiakirjojen ja tietojen antamisesta. Esimerkiksi asian valmistelijan

tehtävänä on antaa tieto hänen valmisteluvastuunsa piiriin kuuluvasta julkisesta asiakirjasta. Valmistelija myös käyttää itse harkintavaltaa, kun on kyse valmisteluasiakirjasta, joka ei vielä ole julkinen.

Pääasialliset ja samalla vaihtoehtoiset tavat, joilla annetaan tieto asiakirjan sisällöstä, ovat tiedon antaminen

- suullisesti,
- antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi sekä
- antamalla siitä jäljennös tai tuloste.

Tiedon antaminen suullisesti tapahtuu selostamalla asiakirjan julkista sisältöä. Pelkästään asiakirjaan tutustuminen sitä katselemalla on myös mahdollinen tiedon saamistapa. Vain apuvälinein selville saatavan viestin ymmärtämiseksi tietoa pyytävä voi käyttää asiaan soveltuvaa apuvälinettä. Siten sähköisestä tallenteesta annetaan tieto näyttämällä sen sisältö näyttöpäätteeltä tai antamalla siitä tuloste taikka jäljennös esimerkiksi levykkeellä. Jos kysymys on sähköisestä rekisteristä, tieto siitä voidaan saada selaamalla rekisteriä tietokoneella.

Asiakirjan julkisesta sisällöstä on tieto yleensä annettava jollain näistä tavoista, jos sitä on pyydetty. Viranomaisen on siten pyynnöstä esimerkiksi otettava sitä pyytävälle jäljennös asiakirjasta tai sallittava sen jäljentäminen viranomaisen luona. Jos asiakirjasta pyydetään jäljennöstä, sen sisällön suullinen selostaminen ei ole riittävä tiedon antamistapa. Hyvään hallintotapaan voidaan katsoa kuuluvan, että viranomainen pyydettäessä lähettää postitse pyytäjälle asiakirjan jäljennöksen tai tulosteen. Julkisuuslaki ei sinänsä kiellä käyttämästä muitakaan tiedonantomuotoja, jos sellainen pyyntö esitetään.

Tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta voidaan antaa myös sähköisessä muodossa. Asiakirjasta voidaan siten antaa tieto esimerkiksi sähköpostin liitetiedostona tietoa haluavalle.

Hyvä tiedonhallintatapa

Viranomaisen tulee noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa. Sen keskeinen tavoite on tiedon laadun säilyttäminen. Laatuun vaikuttavat etenkin asiakirjojen ja tiedon saatavuus, käytettävyys, eheys ja suojaaminen. Jotta asiakirjan ja tiedon julkisuudella olisi merkitystä, jokaisella on oltava mahdollisuus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tietojärjestelmästä.

Tiedon *saatavuus* merkitsee ensisijaisesti pääsyä tietoon (access to information), ja se on julkisuusperiaatteen toteutumisen olennainen edellytys. Viranomaisen on suunniteltava ja toteutettava asiakirja- ja tietohallintonsa sen varmistamiseksi, että asiakirjojen julkisuus on vaivattomasti toteutettavissa. Myös tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt on

järjestettävä tätä tavoitetta tukevasti. Julkisuuden vaivaton toteuttaminen edellyttää myös asiakirjojen selkeää arkistointia ja yleensäkin toimivaa julkisuusrakennetta tietojärjestelmien ja asiakirjojen säilyttämisessä. Julkisten asiakirjojen saatavuudesta huolehtiminen edellyttää muun muassa asiakirjojen asianmukaista luettelointia ja arkistointia sekä tiedon saannin teknisten ja muiden vastaavien edellytysten toteuttamista.

Asiakirjan ja tiedon *käytettävyys* tarkoittaa mahdollisuutta saada tietoa siitä, minkälaisia asiakirjoja ja tietoja viranomaisella sekä mahdollisuutta käyttää asianmukaisesti hyväksi viranomaisella olevia asiakirjoja ja tietoja. Jotta asiakirja tai tieto olisi käytettävissä, viranomaisen on järjestettävä asiakirja- ja tietohallintonsa mahdollisimman toimivaksi, häiriöttömäksi ja selkeäksi. Käytännössä yleisin asioiden luettelointitapa on diaarin pitäminen. Siihen kirjataan jokainen viranomaisessa vireilletullut asia samoin kuin asian käsittelyn eteneminen viranomaisessa.

Eheys merkitsee erityisesti tiedon säilyttämisestä siinä muodossa, jossa se on talletettu. Asiakirjojen ja tiedon *suojaaminen* edellyttää toimia, joilla estetään ennakolta tietojärjestelmiin, asiakirjoihin ja tietoon kohdistuvat vahingot ja häiriöt. Asiakirjahallinto ja tietojärjestelmät on esimerkiksi suojattava siten, että vain siihen oikeutettu voi saada tiedon asiakirjasta tai tiedosta.

Tietosuoja

Tietosuojalla (data protection) tarkoitetaan ensisijaisesti henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten huomioon ottamista henkilöiden yksityisyyden ja oikeusturvan varmistamiseksi. Tietosuoja velvoittaa sekä yksityisiä että viranomaisia. Se määrittelee yksityiskohtaisesti myös henkilötietojen tallentamista ja käsittelyä. Tietosuojan perusteita, sisältöä ja toteuttamista määrittelevät EU:n yleinen tietosuoja-asetus (2016) ja sitä konkretisoiva tietosuojalaki (2018).

Tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan henkilötietojen suojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittaminen voi tapahtua jäsenvaltion lainsäädännön mukaan. Etenkin julkisuuslain salassapitoa koskevat säännökset suojaavat myös yksityiselämän piiriin kuuluvia henkilötietoja julkisuudelta. Muussa henkilötietojen käsittelyssä sovelletaan sen sijaan tietosuoja-asetusta.

7.4 Salassapito- ja vaitiolovelvollisuus

Salassapitovelvollisuuden sisältö

Salassapitovelvoite sisältää kolme erilaista velvollisuutta: asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuuden, vaitiolovelvollisuuden ja velvollisuuden olla käyttämättä hyväksi salassa pidettävää tietoa. Velvollisuudet konkretisoituvat julkisuuslaissa määriteltyinä erityisinä kieltoina ja velvoitteina.

Asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuuden kohde on viranomaisen asiakirja sekä sen kopio ja tuloste. Myös osa tai ote taikka kirjallinen toisinto asiakirjasta kuuluvat velvollisuuden alaan. Kopioita ovat paperijäljenteiden lisäksi muun muassa mikrofilmikopiot ja sähköiset jäljennökset, jollainen on esimerkiksi sähköisen asiakirjan tallenne muistitikulla.

Asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuus sisältää seuraavat kiellot, jotka kohdistuvat myös asiakirjan kopioon ja siitä tehtyyn tulosteeseen:

- kielto näyttää asiakirjaa sivulliselle,
- kielto luovuttaa asiakirja sivulliselle sekä
- kielto antaa asiakirja sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla.

Asiakirjan näyttäminen sivulliselle tarkoittaa kaikkia menetelmiä, joiden perusteella sivullinen voi tehdä näköhavaintoja asiakirjasta, sen jäljennöksestä tai tulosteesta. Näyttämisen ei tarvitse olla aktiivista. Kielto koskee myös asiakirjan jättämistä nähtäville niin, että sivullinen voi tehdä siitä näköhavaintoja. Siten salassa pidettävän asiakirjan jättäminen suojaamatta tai tietokoneyhteyden jättäminen avoimeksi voi sisältää tällaisen asiakirjan näyttämisen. Tällaisen asiakirjan sisällöstä kertominen kuuluu vaitiolovelvollisuuden alaan.

Asiakirjan luovuttaminen tarkoittaa asiakirjan eri tavoin tapahtuvaa antamista riippumatta siitä, siirtyykö asiakirja pysyvästi vai vain väliaikaisesti sivulliselle. Luovuttaminen voi tapahtua antamalla asiakirja sivulliselle tai esimerkiksi lähettämällä se tälle sähköpostina.

Vaitiolovelvollisuus merkitsee kirjaimellisesti velvollisuutta olla hiljaa ja siten kieltoa olla puhumatta asiasta sivulliselle. Vaitiolovelvollisuus merkitsee siis kieltoa paljastaa tieto esimerkiksi kertomalla siitä sivulliselle suullisessa keskustelussa, selostamalla sitä puhelimitse tai puhumalla siitä muussa yhteydessä. Kiellettyä on myös tiedon passiivinen paljastaminen esimerkiksi siten, että laiminlyödään asianmukaiset toimenpiteet, jotka estävät sivullista saamasta haltuunsa vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa. Viranomaisen tulee siten esimerkiksi huolehtia siitä, että salassa pidettäviä asioita käsittelevän kokouksen keskustelut eivät ole ulkopuolisten kuunneltavissa.

Hyväksikäyttökiellon kohteena on asiakirjasalaisuuden ja vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluva tieto. Tällaista tietoa ei saa käyttää omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Esimerkiksi virkamies ei saa hyödyntää virkatehtävissään tietoon saamaansa, kiinteistön hinnan tai osakekurssin kehitykseen vaikuttavaa salassa pidettävää tietoa, vaikka tuo tieto sinänsä edelleen säilyisi salaisena. Myös esimerkiksi henkilökohtaisen arkaluonteisen tiedon tai liikesalaisuuden käyttäminen toisen vahingoksi on kielletty.

Sivullinen ja salassapito

Salassapidettävää asiakirjaa ja siinä olevaa tietoa suojataan nimenomaan sivullisilta. Sivullisena voidaan salassapitovelvoitteiden kannalta pitää jokaista, jolla ei ole oikeutta saada tietoa asiakirjasta. Tällaisia sivullisia ovat yleensä kaikki muut kuin viranomainen, jonka asiakirjaa salassapitovelvoite koskee.

Salassapitovelvoitteen kannalta sivullisia ovat etenkin yksityiset: viranomaisen ulkopuoliset tahot, jotka eivät ole julkisuuslain tarkoittamia viranomaisia. Tällaisia ovat muun muassa yksityiset henkilöt, yritykset ja yhteisöt, kuten yhdistykset ja säätiöt. Sivullisia ovat myös toiset viranomaiset samoin kuin toisen valtion viranomaiset ja kansainvälisen järjestön toimielimet. Viranomaisten välistä salassapitovelvollisuutta on kuitenkin voitu lieventää erityissäännöksin.

Sivullisella tarkoitetaan yleensä myös samassa viranomaisessa toimivia henkilöitä, jos he toimivat toisessa toimintayksikössä tai asiallisesti muissa tehtävissä. Esimerkiksi koulun terveydenhuoltohenkilökunnan kannalta sivullisia ovat muun muassa koulun opettajat ja muu henkilökunta sekä oppilaat riippumatta siitä, onko kouluterveydenhuolto organisoitu koulussa erilliseksi yksiköksi vai ei.

Salassapidon perusteet

Viranomaisen asiakirjan salassa pitäminen voi perustua vain laissa olevaan nimenomaiseen säännökseen. Viranomaisella oleva tieto voidaan lailla säätää pidettäväksi salassa vain, mikäli siihen on välttämätön syy eli salassapitointressi. Tällainen välttämätön syy voi olla etenkin toisen perusoikeuden kuten yksityiselämän suojaaminen.

Keskeiset salassapitoperusteet on määritelty julkisuuslain 24 §:ssä. Lisäksi erityislaeissa voi olla muita salassapitoperusteita. Yleensä salassapitoperusteet voidaan jakaa kolmeen pääasialliseen ryhmään sen mukaan, suojaavatko ne yksityistä intressiä, yleistä intressiä vai julkisyhteisön omaa intressiä. Osa salassapitoperusteista suojaa kuitenkin samanaikaisesti sekä yksityistä että yleistä intressiä.

Yksityistä intressiä suojaavat salassapitoperusteet koskevat etenkin yksityiselämän ja yksityisyyden suojaa sekä liikesalaisuutta. Yksilöä henkilökohtaisesti koskevien tietojen suojaamista määrittelevät salassapitoperusteet koskevat useita erilaisia yksityiselämään ja henkilökohtaisiin oloihin liittyviä seikkoja. Lähinnä yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja ovat tiedot muun muassa henkilön taloudellisesta asemasta ja terveydestä, poliittisesta vakaumuksesta ja saaduista tuomioista.

Julkisuudelta suojatun yksityiselämän piiriin kuuluvat muun muassa tiedot henkilön poliittisesta vakaumuksesta, yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä, elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan, vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä ja muista henkilökohtaisista oloista. Niiden lisäksi salassapidettäviä ovat myös tiedot henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.

Yksityiselämän suojan piiriin eivät sen sijaan kuulu asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tehtävässä tai muussa luottamustehtävässä

esimerkiksi yhdistyksessä tai hänen pyrkimisestään sellaiseen tehtävään. Julkisia ovat myös tiedot henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten.

Liikesalaisuudella tarkoitetaan yrityksen liiketoiminnan kannalta merkityksellisiä tietoja, joita yritys ei ilmeisesti ole tarkoittanut yleisön tietoon ja joiden pitämiseen poissa julkisuudesta yrityksellä voidaan katsoa olevan erityinen intressi. Liikesalaisuudet voivat olla luonteeltaan teknisiä tai kaupallisia, mutta ne voivat liittyä myös esimerkiksi yrityksen hallintoon, budjetointiin, toimintastrategiaan, tietotaitoon, yrityskokemukseen tai liikeideaan. Salassapitointressi liittyy useimmiten suojaan kilpailijoilta, mutta muun muassa yrityksen yhteiskuntasuhteisiin liittyvä seikka saattaa olla liikesalaisuus.

Yleistä intressiä suojaavat salassapitoperusteet, jotka turvaavat muun muassa rikosten ehkäisemistä, selvittämistä ja syytteeseen saattamista, viranomaisvalvonnan toteuttamista, Suomen kansainvälisiä suhteita sekä valtion tulo-, finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikan hoitamista.

Salassa pidettäviä voivat yleisen edun turvaamiseksi olla myös finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikan valmistelusta tietoja sisältävät asiakirjat. Kysymys voi olla taustaaineistoista, laskelmista tai muista selvityksistä. Näitä politiikkoja toteuttavat päätökset ja toimenpiteet kuitenkin oletetaan julkisiksi. Tämä vastaa myös päätösten yhteiskunnallista merkitystä. Tällaisessa asiakirjassa oleva tieto on kuitenkin pidettävä salassa, mikäli tiedon antaminen vaarantaisi päätösten tai toimenpiteiden tarkoituksen toteutumisen tai merkittävästi vaikeuttaisi näiden politiikkojen hoitamista.

Salassapidon keskeisenä tarkoituksena on suojata tällaisten päätösten ja toimenpiteiden valmistelua, koska valmistelu- ja selvitysvaiheessa julkisuuteen tulleella tiedolla voi jo sellaisenaan olla välittömiä ja huomattavia vaikutuksia esimerkiksi rahoitusmarkkinoilla tai etujärjestöjen välisissä suhteissa. Salassapito mahdollistaa myös talouspoliittisen päätösten yllätyksellisyydellä tavoiteltavan toimenpiteiden tehokkaan ja tasapuolisen vaikutuksen.

Julkisyhteisön omaa intressiä suojaavat salassapitoperusteet koskevat esimerkiksi julkisyhteisön liikesalaisuutta sekä julkisyhteisön toimintaa työnantajana ja neuvottelun tai oikeusriidan osapuolena. Julkisyhteisön omia intressejä suojaavat salassapitosäännökset koskevat julkisyhteisön etua silloin, kun se ei toimi julkisen vallan käyttäjänä vaan periaatteessa samassa asemassa kuin yksityiset oikeussubjektit erilaisissa oikeussuhteissa. Näiden salassapitoperusteiden tarkoituksena on varmistaa, että julkisyhteisö ei julkisuusperiaatteen vuoksi joudu taloudellisissa suhteissaan, avoimessa kilpailutilanteessa, oikeudenkäynnin osapuolena tai työnantajana olennaisesti huonompaan asemaan kuin yksityiset oikeussubjektit vastaavissa oikeussuhteissa.

Salassapitoperusteen tulkinta ja soveltaminen

Julkisuuden rajoittaminen voi perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan perustua vain välttämättömiin syihin. Tällä vaatimuksella on merkitystä myös salassapitosäännöksiä sovellettaessa. Lähtökohtana on, että myös salassapitoperusteen käytännön tulkinnassa

on pyrittävä mahdollisimman tehokkaasti varmistamaan näin määritellyn salassapitointressin suoja, siinä määrin kuin se on välttämätöntä.

Toisaalta julkisuuden rajoittaminen merkitsee poikkeusta julkisuusperiaatteesta ja perusoikeudesta saada tieto asiakirjasta. Vakiintuneiden laintulkintaperiaatteiden mukaisesti tällaista perusoikeudesta tehtävää poikkeusta on tulkittava rajoittavasti ja varsinaisen perusoikeuden toteuttamista edistävästi. Salassapitoperustetta on näin ollen tulkittava suppeasti ja perusoikeusmyönteisesti siten, että julkisuus voi rajoituksen puitteissa toteutua mahdollisimman laajasti.

Julkisuusperiaatteelle myönteistä tulkintaa toteutettaessa on kuitenkin otettava huomioon myös toisten perusoikeuksien merkitys salassapitoperusteita sovellettaessa. Esimerkiksi yksityiselämän suojaa koskevat salassapitoperusteet ovat myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityisyyden suojan ilmentymiä, mikä konkretisoituu niitä koskevien salassapitoperusteiden ehdottomuutena. Muun muassa tältä osin perusoikeussääntely voi siten vielä vahvistaa salassapidon välttämättömyyttä.

Hallinnon oikeusperiaatteet salassapitoa arvioitaessa

Salassapitosäännöksiä on tulkittava ja sovellettava niin, että otetaan huomioon hallinnon oikeusperiaatteet. Suhteellisuusperiaatteen mukaan salassapitoperusteita on sovellettava niin, että julkisuutta ei rajoiteta enempää tai laajemmin kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Puolueettomuusperiaate edellyttää, että salassapitonormia sovelletaan asiallisesti. Tämä merkitsee, että kieltäytyminen tiedon antamisesta on objektiivisesti perusteltua eikä perustu epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia vieraita perusteita saattavat tilanteesta riippuen olla esimerkiksi henkilökohtaisen edun tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten intressien suojaaminen.

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan salassapitoperusteiden soveltaminen tulee olla tasapuolista. Niiden tulkinnan on samanlaisissa tapauksissa oltava yhdenmukaista ja toisaalta viranomaisen on otettava huomioon erot erilaisten tietojen ja tilanteiden välillä. Viranomaisella on myös velvollisuus noudattaa johdonmukaisesti omaksuttua julkisuus- tai salassapitolinjaa, ellei siitä poikkeamiseen ole erityisiä perusteita.

Salassapitoperusteen tarkoitus ja sillä tavoiteltavat päämäärät on tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan otettava huomioon asianmukaisesti ja kussakin tapauksessa erikseen. Luottamuksensuojaperiaate edellyttää muun muassa, että salassapidon suojaamat intressit pyritään turvaamaan tehokkaasti.

Salassapitoperusteiden soveltaminen on lisäksi suhteutettava julkisuuslain 1 ja 3 §:ssä määriteltyyn julkisuuslain tarkoitukseen. Huomioon on siten otettava julkisuusperiaate sekä se, että lain tavoitteena on toteuttaa avoimuutta sekä mahdollisuutta valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, mahdollistaa vapaa mielipiteen muodostus ja julkisen vallan käyttöön vaikuttaminen samoin kuin oikeuksien ja etujen valvominen. Harkinnassa on merkitystä avoimuuden ohella myös yksityisten ja yhteisöjen oikeuksilla

ja eduilla. Tämä voi käytännössä edellyttää myös vastakkaisten etujen ja intressien välistä punnintaa.

8. JULKISEN VALLAN KÄYTTÖ JA OIKEUSTURVAN PERUSTEET

8.1 Oikeusturva ja sen perusmuodot

Julkisen vallan käyttöön kohdistuvalla oikeusturvalla tarkoitetaan keinoja ja menettelyjä, joilla turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa. Kirjaimellisesti oikeusturva merkitsee yksityisen oikeuksien turvaamista suhteessa viranomaisten toimintaan. Modernissa oikeusvaltiossa julkishallintoon kohdistuva oikeusturva suojaa myös yksityisen erilaisia etuja, ja oikeusturvakeinoilla voidaan varmistaa oikeudellisten velvollisuuksien ja vastuun toteuttaminen.

Oikeusturva oikeusvaltion elementtinä

Oikeusvaltion keskeisiin lähtökohtiin kuuluvat julkisen vallankäytön lainalaisuus, viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden valvonta ja yksilön oikeuksia tehokkaasti suojaavat oikeusturvajärjestelyt. Oikeusturvaan kuuluu, että hallintotoiminnan lainmukaisuus voidaan saattaa riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi, kun viranomaisen päätös koskee yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia. Oikeusvaltion vaatimukset täyttävään oikeusturvaan kuuluu lisäksi, että tuomioistuimella on riittävän laaja ja tehokas toimivalta arvioida päätöksenteon lainmukaisuutta ja toteuttaa yksilöllistä oikeusturvaa. Nämä oikeusvaltion perustekijät on pääosin sisällytetty myös perustuslakiin.

Oikeusturva sisältyy perustuslakiin useammassa yhteydessä. Oikeusturva on ensinnäkin perustuslain 21 §:ssä taattu yleisenä perusoikeutena ja oikeusturvan saatavuutta määritellään myös perustuslain 118 §:n virkavastuuta koskevassa säännöksessä. Lisäksi julkista hallintotehtävää ei perustuslain 124 §:n mukaan voida antaa viranomaiskoneiston ulkopuoliselle, jos se vaarantaisi muun muassa oikeusturvaa.

Oikeusvaltion perusteisiin kuuluvaa julkisen vallankäytön valvontaa toteuttaa myös hallinnon laillisuusvalvonta, jonka kohteena on julkisen vallan käyttö ja julkisten tehtävien hoitaminen. Laillisuusvalvontaan liittyvänä oikeusturvakeinona on käytettävissä hallintokantelu, jota säännellään hallintolaissa.

Suojaava, korjaava ja menettelyllinen oikeusturva

Julkisen vallan käyttöön ja viranomaisten toimintaan kohdistuvien oikeusturvakeinojen tarkoituksena on ensinnäkin suojata yksilön tai yhteisön oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon. Jos aineellista oikeutta tai etua loukataan, oikeussuojakeinolla voidaan pyrkiä loukatun oikeuden palauttamiseen tai korjaamiseen. Jos viranomainen laiminlyö oikeuden tai edun toteuttamisen tai puuttuu oikeuteen ilman lainmukaista perustetta esimerkiksi rajoituksella tai kiellolla, oikeusturvakeinolla voidaan saada oikeus

täysimääräisesti toteutetuksi tai oikeustila palautetuksi. Jos tämä ei ole mahdollista, oikeusturvakeino voi oikeuttaa korvauksen tai hyvityksen saamiseen.

Etenkin menettelyä sääntelemällä voidaan lisäksi pyrkiä etukäteen varmistamaan hallinnon asiakkaan oikeuksien ja etujen toteutuminen tai tehostamaan niiden toteuttamista viranomaisten käytännön toiminnassa. Oikeusturvan yleisenä tehtävänä on myös vahvistaa oikeusvarmuutta ja hallinnon lainalaisuutta.

Ennalta vaikuttava ja jälkikäteinen oikeusturva

Oikeusturvan takeet julkishallinnossa voidaan ajallisin perustein jakaa kahteen pääryhmään. Ennalta vaikuttava eli preventiivinen oikeusturva liittyy viranomaisen päätöksentekoa edeltävään toimintaan ja perustuu erityisesti hallinnon menettelyjen sääntelyyn. Se perustuu erityisesti sääntelyyn, jonka kohteena ovat viranomaisen päätöksentekomenettely, julkisen vallan käyttäminen ja julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Periaatteellisesti tärkein ennakollisen oikeusturvan lähtökohta on hallinnon lainalaisuus. Yksityisten oikeudet ja velvollisuudet suhteessa julkishallintoon on määriteltävä selkeästi lailla (PL 80.1 §). Laissa on määriteltävä myös viranomaisten toimivalta tehdä yksityisen oikeuksia koskevia päätöksiä tai asettaa näille velvollisuuksia (PL 2.3 §).

Etukäteen oikeusturvaa tehostaa myös selkeiden ja riittävän yhdenmukaisten menettelymuotojen noudattaminen. Tämän vuoksi perustuslain 21 § edellyttää muun muassa oikeutta asianmukaiseen ja joutuisaan menettelyyn sekä oikeutta tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös hyvän hallinnon takeina. Menettelyllisen oikeusturvan perusvaatimukset määritellään konkreettisesti etenkin hallintolaissa, julkisuuslaissa ja kielilaissa.

Oikeusturvan jälkikäteiset eli korjaavat takeet kohdistuvat hallintotehtävän hoitamisessa tapahtuneeseen virheeseen, laiminlyöntiin, lainvastaiseen menettelyyn tai muuhun oikeudenloukkaukseen. Jälkikäteisten oikeusturvatakeiden tarkoituksena on korjata tällainen virhe tai oikeuden loukkaus, jotta aineellinen oikeus voi toteutua ja oikeudenloukkaus voidaan korjata. Tällaiset oikeusturvan korjaavat takeet koskevat yleensä jo tehtyä hallintopäätöstä ja siinä käytettyä menettelyä tai suoritettua toimintaa.

Oikeusturvan tehokkuus

Oikeusturvakeinoja on mahdollista ryhmitellä myös niiden oikeudellisen tehokkuuden mukaan. Arviointiperusteena voi olla ensinnäkin se, voidaanko oikeusturvakeinoa käyttäen viranomaisen päätös tai toimi saada suoraan korjatuksi ja lainmukainen oikeustila palautetuksi, vai onko keinolla pääasiassa vain välillisiä vaikutuksia, kuten esimerkiksi virkavastuun toteuttaminen rangaistus- tai korvausvastuun perusteella.

Oikeusturvakeinoina tehokkaimpia ovat korjaamis-, oikaisuvaatimus- ja valitusmenettelyt, koska viranomaisen päätös on niiden perusteella muutettavissa tai kumottavissa. Sen sijaan hallintokantelu, yleinen laillisuusvalvonta ja virkavastuun

toteuttaminen eivät ainakaan välittömästi voi johtaa lainvastaisen päätöksen korjaamiseen tai muuttamiseen.

Oikeusturvan tehokkuus riippuu myös siitä, onko kyseessä viranomaisen lainvastainen päätöksenteko vai menettelyvirhe, laiminlyönti taikka passiivisuus asian käsittelyssä tai palvelun toteuttamisessa. Viranomaisen passiivisuuteen tai laiminlyöntiin on käytettävissä tehokas oikeusturvakeino vain yksittäisten erityissäännösten nojalla. Muuten passiivisuuteen tai laiminlyöntiin voidaan kohdistaa ainoastaan virkavastuu. Menettelyvirheen korjaaminen on sen sijaan jälkikäteen mahdollista hallintolain perusteella.

8.2 Oikeusturvamenettelyt

Oikeusturva hallintomenettelyssä

Hallintoasian käsittelyä koskevien menettelysäännösten ja erityisesti hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää oikeusturvaa hallintoasioissa jo siinä vaiheessa, kun hallintoasiaa käsitellään viranomaisessa. Hallintolaissa säädetään ensisijaisesti oikeussuojan ennakollisista takeista. Nämä asianmukaisen menettelyn takeet kohdistuvat päätöksentekoa edeltävään menettelyyn, kuten asian vireillepanoon ja selvittämiseen, sekä varsinaiseen päätöksentekoon.

Päätöksenteon jälkeisistä oikeusturvan takeista hallintolaissa säännellään päätöksessä ja asian käsittelyssä olevan virheen korjaamista (HL 50-53 §) sekä päätöksen oikaisemista oikaisuvaatimusmenettelyssä (HL 49a-49 g §). Toimivalta näiden oikeusturvan takeiden toteuttamiseen on viranomaisella, joka käsittelee asian hallintolain määrittelemässä menettelyssä. Hallintomenettelyssä toteutetaan myös viranomaisten toimintaan kohdistuva laillisuusvalvonta.

Oikeusturva hallintotuomioistuimessa

Hallintopäätöksessä oleva menettelyllinen tai sisällöllinen virhe voidaan yleensä saattaa hallinto-oikeuden ratkaistavaksi hakemalla päätökseen muutosta valittamalla. Valitukseen perustuva oikeusturva toteutetaan hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä, jota sääntelee laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa eli hallintoprosessilaki (HOL, 2019). Hallinto-oikeus voi oikeudenkäynnin perusteella kumota lainvastaiseksi arvioimansa hallintopäätöksen muuttaa päätöstä. Jos kyseessä on oikeusriita, jonka ratkaisemiseksi ei ole käytettävissä valitusta, hallinto-oikeus voi käsitellä oikeusriidan hallintoriitamenettelyssä.

Oikeusturva yleisessä tuomioistuimessa

Virkavastuun sisältönä on yleensä rikosoikeudellisen virkavastuun tai vahingonkorvausvastuun toteuttamista yleisessä tuomioistuimessa syytteen tai korvauskanteen perusteella. Viranomaisen ja sen henkilöstön aiheuttaman vahingon korvaamisesta säädetään lähinnä vahingonkorvauslaissa, ja korvausvastuun perusteet arvioidaan ensi vaiheessa käräjäoikeudessa. Myös rikoslaissa määritelty rikosoikeudellinen virkavastuu toteutetaan yleisessä tuomioistuimessa.

Oikeusturvakeinot julkisissa palveluissa ja tosiasiallisessa toiminnassa

Julkisen palvelun toteuttamiseen ja tosiasialliseen hallintotoimintaan kohdistuvat oikeusturvakeinot ovat selvästi heikommin kehittyneitä kuin hallintoasian käsittelyyn ja hallinnolliseen päätöksentekoon kohdistuvat oikeusturvamenettelyt. Oikaisuvaatimuksella tai valituksella ei ole mahdollista saada kohennusta esimerkiksi lakisääteisen julkisen palvelun, kuten erilaisten sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen, huonoon laatuun. Sama koskee epäkohtia hallinnon tosiasiallisessa toiminnassa ja välittömässä julkisen vallan käytössä, kuten esimerkiksi poliisin toiminnassa.

Hallintopäätöksen korjaamiseen, oikaisemiseen ja muuttamiseen perustuvia tehokkaita oikeusturvakeinoja voidaan kohdistaa vain julkista palvelua koskevaan päätöksentekoon. Niitä ei sen sijaan yleensä ole mahdollista kohdistaa esimerkiksi heikkoon palveluun, palvelun tai sitä koskevan päätöksenteon viipymiseen, liiallisiin voimakeinoihin tai viranomaisen passiivisuuteen. Niihin ei voida sellaisenaan kohdistaa esimerkiksi valitusta sen paremmin kuin korjaamismenettelyä tai oikaisuvaatimustakaan. Sen sijaan julkisiin palveluihin ja hallinnon tosiasialliseen toimintaan kohdistuu erikseen säänneltyä viranomaisvalvontaa. Lisäksi niiden toteuttamiseen kohdistuu yleinen laillisuusvalvonta. Keskeisiä oikeusturvakeinoja näissä hallinnon toimintamuodoissa ovat hallintokantelu ja muistutus.

8.3 Oikeusturva hallintomenettelyssä

Oikaisuvaatimusmenettely

Oikaisuvaatimus on muutoksenhakukeino, jolla voidaan vaatia viranomaiselta hallintopäätökseen muuttamista tai kumoamista. Oikaisuvaatimus perustuu erityissäännökseen, jonka mukaan oikaisua vaaditaan päätöksen tehneeltä viranomaiselta, ylemmältä viranomaiselta tai erityiseltä toimielimeltä kuten oikaisulautakunnalta. Yksittäisen virkamiehen tekemään päätökseen vaaditaan yleensä oikaisua viranomaiselta, jonka alaisena virkamies toimii. Viranomainen käsittelee ja ratkaisee oikaisuvaatimuksen hallintolain mukaisessa menettelyssä.

Oikaisuvaatimusmenettely on usein välttämätön esivaihe ennen kuin päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla. Tällä tavoin pyritään karsimaan ilmeiset ja selvät virheet korjattaviksi ripeästi oikaisuvaatimuksen perusteella. Tuomioistuinmenettelyssä on sen sijaan perusteltua käsitellä etenkin oikeudellisesti kiperiä tai tulkinnanvaraisia asioita ja oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviä kysymyksiä.

Hallintolaki ei määrittele yleistä oikeutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen, vaan oikeus tehdä oikaisuvaatimus perustuu aina erityissäännökseen muussa laissa. Jos laissa on säädetty tällainen oikeus, päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Oikaisuvaatimuksen saa yleensä tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Kunnan viranomaisen päätökseen saa lisäksi vaatia oikaisua myös kunnan jäsen. Viranomainen saa vaatia

oikaisua, jos laissa niin säädetään tai jos se on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti tai esimerkiksi sähköpostilla. Se tehdään viranomaiselle tai muulle julkista hallintotehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen. Oikaisuvaatimus on yleensä tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, mutta kunnallishallinnossa määräaika on 14 päivää. Myöhässä tehty oikaisuvaatimus jätetään tutkimatta. Tämä ei kuitenkaan estä päätöksessä havaitun asia- tai menettelyvirheen korjaamista, sillä oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomainen voi oma-aloitteisesti korjata tällaisen päätöksessä olevan virheen

Yleisenä lähtökohtana on, että oikaisuvaatimuksen saa tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella. Oikaisuvaatimuksen perusteena on käytännössä yleensä se, että päätös on lainvastainen asia- tai menettelyvirheen vuoksi. Päätöksen oikaisua voidaan kuitenkin vaatia myös sillä perusteella, että päätökselle olisi parempia vaihtoehtoja tai että se ei ole tarkoituksenmukainen. Oikaisuvaatimuksen tutkiva viranomainen voi siten arvioida myös päätöksen erilaisia lainmukaisia vaihtoehtoja.

Kun viranomainen on tutkinut oikaisuvaatimuksen, se voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota sen tai pysyttää päätöksen. Viranomainen voi oikaisuvaatimusta käsitellessään myös omasta aloitteestaan korjata päätöksessä olevan asia-, menettely- tai kirjoitusvirheen.

Oikaisuvaatimukseen annettu päätös on valituskelpoinen hallintopäätös. Siihen saa hakea muutosta valittamalla, mutta vain laillisuusperusteella. Valituksessa saa esittää myös uusia perusteluja vaatimuksille ja yleensä myös uusia vaatimuksia.

Valitusoikeus on vain sillä, joka on alun perin tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos hallintopäätöstä on kuitenkin oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu tai se on kumottu, päätöksestä saa valittaa myös se, jolla on yleisten säännösten mukaan valitusoikeus asiassa.

Hallintopäätöksen korjaaminen

Hallintopäätöksen korjaamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa viranomainen käsittelee ratkaisemansa asian uudelleen ja korjaa siinä olevan virheen. Viranomainen käsittelee korjaamisasian oma-aloitteisesti tai asianosaisen vaatimuksesta. Korjaamismenettelyssä viranomainen tekee uuden, korjatun päätöksen, joka tulee sen aikaisemman päätöksen sijaan.

Korjaamismenettelyn kohteena voi olla neljä erilaista menettelyyn tai päätöksen sisältöön vaikuttavaa seikkaa. Viranomainen voi korjata tekemäänsä päätökseen sisältyvän *asiavirheen* ja asian käsittelyssä tai päätöksenteossa tapahtuneen *menettelyvirheen*. Myös *uuden selvityksen* saaminen voi olla perusteena päätöksen korjaamiselle. Lisäksi viranomaisella on velvollisuus korjata päätökseen sisältyvä ilmeinen *kirjoitusvirhe*.

Asiavirheellä tarkoitetaan päätöksenteon perusteena olevien selvitysten tai oikeudellisten perusteiden selvää virheellisyyttä tai ilmeistä puutteellisuutta. Asiavirheet liittyvät siten päätöksenteon perusteena oleviin faktoihin ja normeihin sekä niiden arviointiin.

Menettelyvirheellä tarkoitetaan asian käsittelyssä tapahtunutta virhettä. Koska hallintolaki määrittelee menettelyllisen oikeusturvan keskeiset perusteet, tyypillinen menettelyvirhe on juuri hallintolain menettelyä koskevan säännöksen noudattamatta jättäminen. Yleisimpiä menettelyvirheitä ovat esteellisen henkilön osallistuminen asian käsittelyyn, asianosaisen kuulemisen puutteellisuus tai laiminlyönti ja päätöksen sisällön tai perustelujen puutteellisuus.

Asia- tai menettelyvirheen korjaamisen edellytyksenä on asianosaisen suostumus, jos päätöstä korjataan asianosaisen vahingoksi tai hänen kannaltaan muuten haitallisesti tai epäedullisella tavalla. Mikäli päätöksen virheellisyys kuitenkin on aiheutunut asianosaisen omasta menettelyvirheestä, päätös on korjattavissa myös hänen vahingokseen ilman suostumusta.

Viranomainen voi ratkaista asian uudelleen, jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen (HL 50.1 § 4 k). Tällainen *uusi selvitys* osoittaa, että viranomaisen aikaisempi päätös on faktaperustaltaan virheellinen. Uusi selvitys voi perustua tosiseikkojen muuttumiseen päätöksenteon jälkeen. Myös asianosaisen oloissa päätöksenteon jälkeen tapahtuneet olennaiset muutokset voidaan ottaa huomioon uutena selvityksenä.

Esimerkiksi kielteinen lupaa tai etuutta koskeva päätös voidaan korjata myönteiseksi, jos uusi selvitys osoittaa, että edellytykset tällaiselle päätökselle ovat olosuhteiden muututtua olemassa. Tällaisessa tilanteessa ei siis välttämättä tarvitse tehdä uutta hakemusta luvan tai etuuden saamiseksi. Uuden selvityksen perusteella päätös voidaan korjata vain asianosaisen eduksi, joten edes asianosaisen suostumus ei oikeuta käyttämään uutta selvitystä asianosaisen vahingoksi.

Kirjoitusvirhe johtuu lähinnä teknisistä syistä, kuten tallennus- tai tulostusvirheestä tai laskutoimituksen väärästä suorittamisesta. Jos tällainen virhe on ilmeinen, viranomaisen on korjattava se. Kirjoitusvirhettä ei saa kuitenkaan korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

Korjaamismenettely on pantava vireille viiden vuoden kuluessa korjattavan päätöksen tekemisestä. Hallintopäätöksen lainvoimaisuus ei siten estä sen korjaamista. Jos hallintopäätöksestä tehty valitus on ratkaistu, sitä ei voida korjata. Tällöin ei nimittäin enää ole hallintopäätöstä, johon korjaaminen voisi kohdistua, vaan sen tilalle on tullut hallintotuomioistuimen päätös, johon hallintolakia ei sovelleta.

8.4 Oikeudenkäynti hallintoasioissa

Muutoksenhaku hallintopäätökseen ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

Oikeusturva hallintoasioissa voidaan toteuttaa myös tuomioistuimenettelyssä hakemalla muutosta hallintopäätökseen. Muutoksenhakuoikeus on turvattu perustuslain 21 §:n 1 momentissa, jonka mukaan jokaisella on ”oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Lisätukea tämä perusoikeus saa saman pykälän 2 momentista, jonka mukaan oikeus hakea muutosta kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka turvataan lailla. Myös hallinnon lainalaisuuden toteutumisen voidaan katsoa edellyttävän oikeutta hakea muutosta viranomaisen päätökseen, sillä muutoin lain noudattamista ei olisi mahdollista tehokkaasti valvoa.

Hallintoprosessilaissa määritellään muutoksenhakuoikeuden käyttämisen edellytykset, valitusmenettely ja hallintoasiaa koskevan oikeudenkäynnin perusteet. Lakiin sisältyvät hallintovalitusta koskevien normien lisäksi myös säännökset ylimääräisistä muutoksenhakukeinoista ja hallintoriidasta. Lisäksi erityislaeissa voi olla säännöksiä muutoksenhakuoikeudesta ja sen käyttämisestä hallintoasioissa. Keskeisin näistä erityislaeista on kuntalaki, joka määrittelee muun muassa muutoksenhakua kunnan päätöksiin ja kunnallisvalituksen käyttämistä.

Oikeus tehdä valitus

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin edellyttää, että jokaisella on oikeus saattaa omia oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva hallintopäätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valitusoikeus määrittää ne tahot, jotka saavat valittaa hallintopäätöksestä. Valitusoikeuden puuttuessa valitus jätetään tutkimatta. Valitusoikeus määräytyy osittain samojen periaatteiden mukaan hallinto- ja kunnallisvalituksessa. Molempia yhdistää valitusoikeuden kuuluminen asianosaiselle. Kunnallisvalituksen voi asianosaisen lisäksi tehdä myös jokainen kunnan jäsen.

Asianosaisen valitusoikeus on määritelty samalla tavoin hallintoprosessilaissa ja kuntalaissa. Hallintopäätöksestä saa asianosaisena valittaa ”se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa” (HOL 7.1 §; KuntaL 137.1 §).

Hallintopäätöksen välitön kohde on se, jolle on viranomaisen päätöksellä asetettu velvollisuus, rajoitus tai kielto, tai jonka hakemus on hylätty osaksi tai kokonaan. Asianosaisen valitusoikeus on siten esimerkiksi henkilöllä, jolta on hallintopäätöksellä evätty sosiaalinen etu tai palvelu taikka jonka hallintolupaa koskeva hakemus on hylätty osaksi tai kokonaan. Valitusoikeus on myös sillä, jolle on esimerkiksi asetettu vero- tai maksuvelvollisuus tai määrätty hallinnollinen seuraamus taikka jonka elinkeinolupa on peruutettu.

Hallintopäätöksellä on usein erilaisia vaikutuksia myös muihin kuin asianosaisiin. Tällaiset vaikutukset voivat kohdistua muun muassa yritysten kilpailuasemaan, ympäristöoloihin, yksityiselämään, asumiseen tai työntekoon. Esimerkiksi ympäristöluvalla voi olla vaikutuksia naapurien ja elinkeinoluvalla kilpailijoiden asemaan. Asiakirjan julkisuutta koskevalla päätöksellä voi puolestaan olla haitallisia vaikutuksia siinä mainittujen henkilöiden suojattuihin etuihin, esimerkiksi yksityisyyteen tai

liikesalaisuuteen. Jos tällaiset hallintopäätöksen vaikutukset ovat huomattavia ja oikeudellisesti välittömiä, valitusoikeus on myös näiden välittömien oikeusvaikutusten kohteilla.

Valitusoikeus puuttuu sen sijaan niiltä, joiden asemaan hallintopäätös vaikuttaa vain välillisesti tai tosiasiallisesti taikka jotka eivät voi vedota nimenomaisesti suojattuun oikeuteen. Esimerkiksi pelkästään päätöksen vaikutukset kilpailutilanteeseen eivät sellaisenaan perusta valitusoikeutta kilpailijalle. Myöskään yleinen intressi ei riitä valitusoikeuden perusteeksi. Tällä perusteella esimerkiksi erilaisilta intressijärjestöiltä on perinteisesti katsottu puuttuvan valitusoikeus päätöksistä, joilla on vaikutusta niiden edunvalvontaintressiin.

Lainsäädännössä on kuitenkin useita erityissäännöksiä, joissa edunvalvontayhdistyksille määritellään valitusoikeus. Tällaisia ovat esimerkiksi ympäristö- ja luonnonsuojeluyhdistyksen valitusoikeus omalla toimialallaan. Yhdistyksen valitusoikeutta koskeva oikeuskäytäntö on nykyään myös laajentumassa.

Hallintopäätöksestä voi valittaa myös *toinen viranomainen,* jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tai erityissäännös perustaa viranomaiselle valitusoikeuden (HOL 7.1 §). Yleisen edun valvonta perustuu yleensä erilaisiin lakisääteisiin valvontatehtäviin, joiden kohteena voivat olla muun muassa yksilön terveys ja turvallisuus, työsuojelu, ympäristön, luonnon ja kulttuuriarvojen suojelu, elinkeinovapauden toimivuus tai riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen.

Kunnallisvalituksen käyttöala on hallintovalitusta laajempi, sillä asianosaisen ohella myös kuka tahansa *kunnan jäsen* saa valittaa kunnan viranomaisen päätöksestä (KuntaL 92 §). Jäsenen valitusoikeuden käyttäminen ei siis edellytä oikeudellista tai muutakaan omaa intressiä asiassa. Kunnallisvalitusta yleensä edeltävän oikaisuvaatimuksen voi niin ikään tehdä myös kunnan jäsen. Kunnallisvalituksen laajasti määräytyvän valitusoikeuden taustalla on yhteisöllinen ajattelu. Sen mukaan kunnan ajatellaan muodostavan jäsentensä yhteisön, johon jokaisen on velvollisuus kuulua. Siksi myös sen päätösten seuraaminen ja niiden laillisuuden valvonta on jokaisen kuntalaisen intressissä.

Hallintoprosessilaissa säädetään erikseen oikeudesta tehdä valitus *hallinto-oikeuden päätöksestä*. Lähtökohtana on, että valitusoikeus on asianosaisella eli sillä, johon hallinto-oikeuden päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Lisäksi alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla sen tekemä päätös on kumottu tai muutettu (HOL 109.2 §). Jos esimerkiksi hallinto-oikeus kumoaa viraston tekemän lupa- tai etuuspäätöksen taikka muuttaa viraston velvoittavaa päätöstä, virastolla on asiassa valitusoikeus. Viranomaisella on lisäksi valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi (HOL 109.3 §). Valitusoikeudesta voi olla myös erityissäännöksiä.

Kunnallisvalituksessa jatkovalitusoikeus on kuitenkin eräissä tapauksissa laajempi. Jos hallinto-oikeus valituksen johdosta kumoaa kunnan toimielimen päätöksen, kuka tahansa kunnan jäsen voi asianosaisen lisäksi valittaa tästä edelleen. Taustalla on ajatus, jonka mukaan esimerkiksi lautakunnan päätökseen tyytyväisellä kuntalaisella ei ole aihetta valittaa siitä. Jos päätös sittemmin kunnallisvalituksen johdosta kumotaan, tilanne muuttuu toiseksi ja jäsenellä voi olla perusteltua aihetta käyttää valitusoikeuttaan. Myös kunnalla on oikeus valittaa siitä, että sen toimielimen – esimerkiksi valtuuston, kunnanhallituksen tai lautakunnan – tekemä päätös valituksen johdosta kumotaan tai sitä muutetaan.

Päätöksen valituskelpoisuus

Valituskelpoisuudella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen. Valituskelpoisuus hallintoasioissa on määritelty laajasti: ”Valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.” (HOL 6.1 §) Viranomaisen hallintoasiassa tekemä asiaratkaisu eli hallintopäätös on siten yleensä valituskelpoinen. Myös oikaisuvaatimukseen annettu päätös on valituskelpoinen hallintopäätös. Valituskelpoisuus kohdistuu lisäksi päätökseen, jolla viranomainen on jättänyt hakemuksen tai muun hallintoasian tutkimatta.

Viranomaisen määritelmä on hallintoprosessilaissa muotoiltu tavanomaista laajemmin niin, että lakia sovellettaessa viranomaisella tarkoitetaan varsinaisten hallintoviranomaisten lisäksi myös muita kuin viranomaisia, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Tällaisia tehtäviä ovat käytännössä muun muassa erilaiset tarkastus-, varmennus- ja rekisteröintitehtävät sekä lakisääteistä julkista palvelua toteuttavat tehtävät. Niiden hoitamisessa tehdyt hallintopäätökset ovat siten valituskelpoisia.

Valituksen kohteena on yleensä lain soveltamista sisältävä hallintopäätös. Tällainen voi olla esimerkiksi hallintolupaa tai maksuvelvollisuutta koskeva päätös. Valituskelpoinen on myös julkisen palvelun tai etuuden saamista koskeva lain soveltamispäätös. Valitus ei sen sijaan ole mahdollinen julkisen palvelun toteuttamisesta, esimerkiksi opetuksesta tai hoitotoimenpiteistä. Valituskelpoisuuden ulkopuolelle jää myös tosiasiallinen julkisen vallan käyttö, kuten poliisin voimatoimet tai liikenteen ohjaamista koskevat toimet.

Valituskelpoinen hallintopäätös sisältää viranomaisen lopullisen ja sitovan, asiasisältöisen päätöksen. Nämä kriteerit merkitsevät sitä, että erilaiset periaatepäätökset, ennakkokannanotot, suunnitelmat, lausunnot, lausumat ja esitykset eivät sellaisenaan sovellu valituksen kohteeksi, ellei niihin samalla sisälly sitovaa asiaratkaisua, jolla on oikeusvaikutuksia yksityisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin.

Käytännössä valitus kohdistuu yleensä kirjalliseen hallintopäätökseen, joka voi olla myös sähköisessä muodossa. Valituksen tekemistä koskevien säännösten lähtökohtana on, että valituksen kohteena on kirjallinen hallintopäätös. Tämä käy ilmi muun muassa siitä, että valitukseen on liitettävä sen kohteena oleva päätös ja muu selvitys sen tiedoksisaamisen ajankohdasta (HOL 16 §).

Keskeiset *valituskelpoisuuden rajoitukset* on määritelty hallintoprosessilain 6 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan hallintopäätökseen ei saa hakea muutosta, jos se koskee vain asian valmistelua. Valmistelun perusteella tehty päätös on sen sijaan valituskelpoinen, ja siitä valitettaessa voidaan vedota myös esimerkiksi selvityksen laiminlyöntiin, lausunnossa olevaan virheeseen tai muuhun valmisteluvaiheen virheelliseen menettelyyn.

Valituskiellon kohteena ovat myös hallintopäätöksen täytäntöönpanoon liittyvät teknisluontoiset toimet ja epäitsenäiset ratkaisut. Sen sijaan hallintopäätöksen täytäntöönpanoon kuuluvat päätökset, joilla esimerkiksi määritellään itsenäisiä velvoitteita tai hallinnollisia seuraamuksia, ovat valituskelpoisia.

Myöskään hallinnon sisäiset määräykset eivät ole valituskelpoisia. Niillä tarkoitetaan lähinnä viranomaisen palveluksessa olevan henkilön työn ja tehtävien johtamista ja valvontaa koskevia työnjohtomääräyksiä, jotka perustuvat työnantajan direktio-oikeuteen palvelussuhteessa.

Valituksen tekeminen

Viranomaisen päätöksestä valitetaan yleensä hallinto-oikeuteen. Valitus on tehtävä kirjallisesti valitusajan kuluessa. Siinä on ilmoitettava valittajan nimi ja yhteystiedot minkä lisäksi valitukseen on liitettävä laissa edellytetyt asiakirjat. Erityisiä vaatimuksia ei sen sijaan ole määritelty esimerkiksi valituksen ulkoiselle muodolle, siinä käytettävälle kirjoitustavalle tai valituskirjelmän tyylille.

Valituksen kirjallinen muoto tarkoittaa, että valitus tehdään kirjallisesti tai sähköisellä viestillä. Kirjallisesta muodosta johtuvana vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää, että valitus esitetään luettavalla ja ymmärrettävällä tavalla. Valituksen muotovaatimukset eivät edellytä valitusasiakirjan allekirjoittamista.

Valitukseen on liitettävä asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi. Kirjallista selvitystä voidaan toimittaa myös oikeudenkäynnin aikana, joten valittajan ei tarvitse esittää kaikkea vaatimuksiaan tukevaa aineistoa valitusajan kuluessa ja valituksen liitteenä. Lisäksi valitukseen on liitettävä valituksen kohteena oleva päätös ja selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi.

Valituksen on oltava perillä toimivaltaisessa hallinto-oikeudessa viimeistään 30 päivän kuluttua päätöksen tiedoksisaannista. Jos valitusta ei ole tehty tässä määräajassa, hallintotuomioistuimen jättää sen tutkimatta.

Valituksen sisältövaatimukset ovat niukat, ja niitä on oikeuskäytännössä sovellettu melko joustavasti. Valituksessa on joka tapauksessa ilmoitettava valituksen kohteena oleva päätös, vaatimukset eli mitä muutoksia päätökseen vaaditaan tehtäväksi ja miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta, vaatimusten perustelut sekä selvitys valitusoikeuden perusteista, jos päätös ei kohdistu valittajaan. Vaatimusten perusteluilla tarkoitetaan valitusta tukevia tosiasiallisia tai oikeudellisia argumentteja ja tosiasiatietoja.

Valituksen saa tehdä vain sillä perusteella, että viranomaisen päätös on lainvastainen (HOL 13.1 §). Laillisuusperusteella tarkoitetaan valituksessa esitettyä väitettä, jonka mukaan päätös on lainvastainen esimerkiksi toimivallan ylityksen tai menettelyvirheen johdosta. Yleensä päätöksen lainvastaisuuden aiheuttavat seuraavat seikat, jotka siten voivat olla valituksen tarkempana perusteena:

- viranomainen on soveltanut lakia virheellisesti
- viranomainen on ylittänyt toimivaltansa
- viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa vastoin hallinnon oikeusperiaatteita
- päätös perustuu puutteelliseen tai virheelliseen selvitykseen
- päätös perustuu tosiseikkojen tai selvityksen virheelliseen arviointiin
- asian käsittelyssä on tapahtunut menettelyvirhe tai
- päätös on muulla perusteella lainvastainen.

Jos viranomainen voi laissa määriteltyjen edellytysten täyttyessä joko myöntää avustuksen tai olla myöntämättä sitä, valitusperusteena voi olla esimerkiksi se, että näitä edellytyksiä koskevaa säännöstä on sovellettu lainvastaisesti. Lisäksi on mahdollista vedota siihen, että viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa epäjohdonmukaisesti tai puolueellisesti, sillä lainmukainen päätöksenteko edellyttää myös hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamista. Valitusperusteena ei sen sijaan menestyksellisesti voi olla se, että avustus olisi tullut myöntää parempaan tai muuten tarkoituksenmukaisempaan kohteeseen.

Valituksen käsittely hallintotuomioistuimessa

Hallintoasiaa koskevan oikeudenkäynnin pääpaino on asian kirjallisessa käsittelyssä. Hallintoprosessilain mukaan asia käsitellään hallintotuomioistuimessa yleensä kirjallisesti valituksen, valituksen kohteena olevan päätöksen ja muun oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Lisäksi voidaan järjestää suullinen valmistelu, suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus. Suullinen käsittely on kuitenkin ensisijaisesti asian selvittämiskeino, ja se toimitetaan tarvittaessa asian selvittämiseksi.

Hallintoprosessin keskeisenä tarkoituksena on toteuttaa oikeusturvan saatavuutta hallintoasioissa ja julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevissa oikeusriidoissa. Tämä heijastuu myös pyrkimyksenä taata yksityisen asianosaisen kannalta helppokäyttöinen ja joustava menettely. Hallintoprosessin vireillepano ja osapuolena toimiminen siinä eivät välttämättä edellytä oikeudellista koulutusta tai avustajaa, vaikka käsiteltävä oikeuskysymys voikin olla kiperä ja monitahoinen. Lisäksi hallintoprosessuaalinen palveluperiaate edellyttää hallintotuomioistuimen huolehtivan siitä, ettei prosessisäännösten noudattaminen muodostu kohtuuttoman vaikeaksi.

Hallintotuomioistuimen on huolehdittava oikeudenkäynnin johtamisesta, ja sen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetyksi. Hallintotuomioistuimella on siten itsenäinen ja aktiivinen rooli asian selvittämisessä, etenkin jos yksilön oikeusturva sitä edellyttää. Oikeudenkäyntiä johtaessaan tuomioistuimen on huolehdittava myös

prosessin tasapuolisuudesta ja vastavuoroisuudesta. Tasapuolisuus merkitsee muun muassa osapuolten tiedollisten ja prosessitaidollisten erojen huomioon ottamista. Vastavuoroisuus puolestaan edellyttää, että asianosaiselle varataan kuulemisen yhteydessä tilaisuus esittää käsityksensä kaikista esitetyistä vaatimuksista ja kaikesta esitetystä selvityksestä.

Selvittämisvastuuta on kuitenkin hajautettu myös oikeudenkäynnin osapuolille. Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteista totuudenmukaisesti. Niiden on lisäksi myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla.

Käytännössä osapuolten ensisijainen selvitysvelvollisuus toteutuu siten, että valittaja esittää ensin vaatimuksensa perusteluineen ja toimittaa samalla tosiasioita koskevan selvityksen, joka tukee niitä. Valituksen kohteena olevan päätöksen tehneen viranomaisen selvitys käy ilmi sen päätöksestä, mutta siltä on lisäksi yleensä pyydettävä vastaus valittajan esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin.

Tarvittaessa tuomioistuimen on vielä osoitettava osapuolille, mitä lisäselvitystä asiassa tarvitaan. Asianosaiselle on kuulemisen yhteydessä varattava tilaisuus antaa selityksensä vaatimuksista ja asiaan liittyvistä selvityksistä. Viranomaisella on velvollisuus oikeudenkäynnin osapuolena noudattaa lakia, ja sen on osallistuttava asian selvittämiseen tasapuolisesti ja puolueettomasti.

Hallintotuomioistuimen päätöksenteko

Hallintotuomioistuin tekee päätöksensä asian tutkimisen ja päätösharkinnan perusteella. Päätösvaltaa määrittelevän perussäännöksen mukaan hallintotuomioistuimen ”on päätöksessään annettava ratkaisu asiassa esitettyihin vaatimuksiin” (HOL 79 § §). Päätösharkinnassa tuomioistuimen pitää harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja, ja sen tulee päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa (HOL 79 §). Hallintotuomioistuin käyttää vapaata todistusharkintaa, kun se arvioi päätöksentekonsa perusteiden kannalta relevanttia selvitystä.

Hallintotuomioistuin voi päätöksellään hylätä tai hyväksyä valituksen kokonaan tai osittain. Lisäksi tuomioistuin voi jättää valituksen tutkimatta kokonaan tai osittain. Jos valitusta ei pidetä aiheellisena, se hylätään. Valituksen hyväksyminen taas johtaa yleensä päätöksen tai sen osan kumoamiseen. Mahdollista on myös kumota hallintopäätös ja palauttaa asia viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi. Valitus jätetään tutkimatta, jos valituksen tutkimiselle ei ole oikeudellisia edellytyksiä. Syynä voi olla esimerkiksi se, että valittajalla ei ole valitusoikeutta, päätös ei ole valituskelpoinen tai valitus on tehty myöhässä.

Hallintotuomioistuimet

Oikeudenkäynti hallintoasioissa toteutetaan yleensä hallinto-oikeuksissa. Niiden päätöksiin saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos se myöntää valitusluvan. Korkein hallinto-oikeus toimii siten ennakkopäätöstuomioistuimena.

Oikeudenkäyntiä hallinto-oikeudessa edeltää useissa tapauksissa pakollinen oikaisuvaatimusmenettely, joka toteutetaan hallintolain mukaisessa menettelyssä.

Erityisiä hallintotuomioistuimia ovat lisäksi vakuutusoikeus ja markkinaoikeus. Etenkin sosiaalivakuutusturvaa koskevista päätöksistä valitetaan erityisiin muutoksenhakulautakuntiin, joista jatkovalitus tehdään vakuutusoikeuteen. Markkinaoikeuden toimivaltaan taas kuuluvat muun muassa kilpailun rajoituksia, kuluttajan suojaa ja julkisia hankintoja koskevat asiat.

9. HALLINNON LAILLISUUSVALVONTA JA VIRKAVASTUU

9.1 Laillisuusvalvonta ja hallintokantelu

Laillisuusvalvonnan kohde

Hallinnon laillisuusvalvonnassa on keskeinen asema eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla, jotka toimivat hallintotoiminnan ylimpinä laillisuusvalvojina. Heidän keskeisiin tehtäviinsä kuuluu hallintotoiminnan ja julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvonta. He valvovat, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet ja julkisyhteisön työntekijät – ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan – noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa (PL 108–109 §).

Laillisuusvalvonnan kohteena on sekä viranomaisten toiminta että julkisen tehtävän hoitaminen silloinkin, kun se kuuluu yksityiselle henkilölle tai yhteisölle. Esimerkiksi kunnan hoitaessa lakisääteistä tehtäväänsä ostamalla palvelun yksityiseltä palveluntuottajalta tällainen ostopalvelun suorittaja hoitaa julkista tehtävää. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonta ulottuu siis myös ulkoistetun hallintotehtävän hoitamiseen. Muuten laillisuusvalvonta ei sen sijaan ulotu yksityisten henkilöiden, yhdistysten tai taloudellisten yhteisöjen toimintaan.

Myös ylemmät viranomaiset kohdistavat alaisiinsa toimielimiin laillisuusvalvontaa. Yleisintä on saman hallinnonalan viranomaisten hierarkkinen valvonta, joka perustuu siihen, että ylempi viranomainen vastaa myös alaistensa elinten toiminnan lainmukaisuudesta. Esimerkiksi ministeriö vastaa hallinnon asianmukaisesta toiminnasta toimialallaan (PL 68.1 §), ja kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta (KuntaL 39 §).

Hallintokantelu

Hallinnon yleinen laillisuusvalvonta pannaan vireille hallintokantelulla, josta säädetään hallintolain 8a luvussa. Hallintokantelu on ilmoitus lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden laiminlyönnistä hallintotoiminnassa. Sen kohteena voi olla myös muu hallinnollinen epäkohta. Hallintokantelu tehdään toimintaa valvovalle ylemmälle viranomaiselle tai ylimmälle laillisuusvalvojalle, jotka toimivat kanteluviranomaisina. Koska esimerkiksi Poliisihallitus valvoo poliisin toimintaa, hallintokantelun poliisin menettelystä tai laiminlyönnistä voi tehdä sille tai ylimmille laillisuusvalvojille.

Kuka tahansa voi tehdä hallintokantelun, ja sen kohteeksi käy mikä tahansa viranomaisen tai sen palveluksessa olevan toiminta, olipa sen tuloksena kirjallinen

päätös tai tosiasiallinen toimi. Myös viranomaisen toimimattomuudesta ja virkatehtävien huonosta hoitamisesta tai velvollisuuksien laiminlyönnistä voidaan kannella. Ulkoistettu hallintotoiminta kuuluu niin ikään kantelun soveltamisalaan, sillä hallintokantelu voidaan tehdä yksityisten henkilöiden tai yhteisöjen toiminnasta siltä osin kuin siinä käytetään julkista valtaa tai hoidetaan julkista hallintotehtävää (HL 53a §).

Toimenpiteet hallintokantelun johdosta

Kanteluviranomaisen tehtävänä on ryhtyä hallintokantelun johdosta toimenpiteisiin, joihin se katsoo olevan aihetta ja joihin sillä on toimivalta. Hallinnollisen ohjauksen antaminen on hallintolain määrittelemä toimenpide, jos tällaiseen ohjaukseen on aihetta (HL 53c §). Sen sisältönä voi olla huomion kiinnittäminen hyvän hallinnon vaatimuksiin tai käsityksen esittäminen lainmukaisesta menettelystä. Näitä selvemmän moitteen sisältää huomautuksen antaminen, jos kanteluviranomainen katsoo, että lievempi ohjaus ei kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen ole riittävää.

Mikäli kantelun kohteena oleva teko tai laiminlyönti on luonteensa tai vakavuutensa perusteella erityisen moitittava, kanteluviranomainen voi ryhtyä toimiin virkavastuun toteuttamiseen. Tällainen toimi voi olla esimerkiksi tutkintapyynnön tekeminen poliisille, vahingonkorvausvaatimuksen esittäminen tai ryhtyminen virkamiesoikeudelliseen menettelyyn, kuten varoituksen antamiseen tai irtisanomiseen. Jos kanteluviranomainen päättää ryhtyä tällaiseen menettelyyn, kantelun käsittely raukeaa.

Kanteluviranomaisen on annettava kirjallinen päätös, josta käyvät ilmi kantelun johdosta tehty ratkaisu ja sen perustelut. Päätös annetaan tiedoksi kantelun tekijälle ja kantelun kohteelle. Kanteluviranomainen voi myös arvioida, että hallintokantelu ei anna aihetta toimenpiteisiin. Tällaisestakin ratkaisusta sen on ilmoitettava kantelun tekijälle ja kohteelle.

Kanteluviranomainen ei hallintokantelun johdosta voi itse korjata, muuttaa tai kumota hallintopäätöstä. Se voi kuitenkin esittää esimerkiksi korjaamismenettelyyn ryhtymistä, anteeksipyynnön esittämistä tai hyvityksen suorittamista. Kanteluviranomainen voi myös ryhtyä toimiin virkavastuun toteuttamiseksi. Jos kanteluviranomaisella on oikeus panna purkuasia vireille, se voi myös hakea ilmeisen lainvastaisen päätöksen purkamista.

9.2 Virkavastuu ja sen toteuttaminen

Vastuu virkatoimista

Virkavastuulla tarkoitetaan virkamiehen erityistä ja yksilöllistä oikeudellista vastuuta toiminnastaan. Perussäännös virkatoimiin kohdistuvasta vastuusta on perustuslain 118 §:n 1 momentissa, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuu voidaan kohdistaa virkamiehen toimintaan, jos hän toimii tehtävissään lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti taikka laiminlyö tehtäviään. Perustuslain 124 § edellyttää, että rikosoikeudellinen virkavastuu kohdistetaan lailla myös henkilöihin, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää ja käyttävät julkista valtaa viranomaiskoneiston ulkopuolella

Rikoslain ja vahingonkorvauslain säännökset määrittelevät tarkemmin virkatoimiin kohdistuvan vastuun perusteet ja sääntelevät yksityiskohtaisesti sen toteuttamismuotoja. Vastaavasti virkavastuu jakautuu rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen. Lisäksi virkamieslaki ja eräät erityislait sisältävät virkamieheen ja julkisen vallan käyttöön kohdistuvia erityisiä vastuusäännöksiä, joiden määrittelemä virkavastuu toteutetaan hallinnollisina seuraamuksina hallintomenettelyssä.

Virkavastuu on yleistä oikeudellista vastuuta laajempi muun muassa siinä suhteessa, että vastuun kynnys on matalampi. Jo vähäinenkin virhe voi muodollisesti arvioiden tulla arvioitavaksi esimerkiksi tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena. Virkarikos voi olla myös teko, josta yksityistä kansalaista ei rangaistaisi. Lisäksi hallintopäätöksen esittelijä on vastuussa esittelystään tehdyn päätöksen virheellisyydestä, ellei hän ilmoita eriävää mielipidettään päätökseen (PL 118.2 §). Toisaalta virkavastuu voi käytännössä olla yleistä oikeudellista vastuuta laajempi soveltamisalaltaan.

Virkavastuun tehtävät

Erityisen virkatoimia ja julkisten tehtävien hoitamista koskevan vastuunalaisuuden taustalla on kaksi yleistä näkökohtaa. Ensinnäkin julkisen vallan käyttö on luonteeltaan erityistä vallan käyttöä, johon pitää siksi kohdistua myös erityinen oikeudellinen vastuu. Toiseksi hallintotehtävien hoitaminen vaatii lainalaisuusperiaatteen noudattamista, korostettua julkista luotettavuutta ja puolueettomuutta. Näistä syistä myös oikeudellisen vastuun edellytetään olevan tavallista ankarampaa virkasuhteessa ja viranomaisten käyttäessä julkista valtaa.

Virkavastuun keskeiset tehtävät liittyvät siis hyvän hallinnon, oikeusturvan ja hallinnon lainalaisuuden toteuttamiseen. Vastuu virkatoimista ankkuroituu perustuslakiin, ja se muodostaa tärkeän osan perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon perusteista. Virkavastuu määrittelee osaltaan myös oikeusturvan takeita julkisen vallan ja viranomaisen toimivallan väärinkäyttöä vastaan. Virkavastuun tärkeänä tehtävänä on lisäksi tukea perustuslain määrittelemän hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja sen taustalla olevan oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Siksi virkavastuu on aina toteutettavissa, jos julkisen vallan käyttö ei perustu lakiin tai jos julkisessa toiminnassa ei tarkoin noudateta lakia.

Virkavastuun toteuttamismuodot

Virkavastuun toteuttamismuotoja ei ole määritelty yhtenäisesti lainsäädännössä. Käytännössä virkavastuu voidaan toteuttaa kolmella tavalla:

- Hallinnollinen virkavastuu: hallinnollisen seuraamuksen määrääminen
- Rikosoikeudellinen virkavastuu: rikosoikeudellisen rangaistuksen tuomitseminen
- Vahingonkorvausvastuu: vahingonkorvausvelvollisuuden toteuttaminen.

Hallinnollisen virkavastuun toteuttaminen perustuu lähinnä virkamieslainsäädännössä määriteltyihin seuraamuksiin. Hallinnollisessa menettelyssä viranomainen voi antaa

virkamiehelle varoituksen taikka irtisanoa tai purkaa virkasuhteen. Varoitus on käytettävissä, jos virkavelvollisuuden rikkominen on kokonaisuutena arvioiden sillä tavoin vähäinen, että sitä ei voida pitää tuottamuksellisena virkarikoksena. Virkasuhteen irtisanominen edellyttää. että siihen on virkamiehestä johtuva erityisen painava peruste.

Rikosoikeudellisen virkavastuun perusteet määräytyvät virkarikoksia koskevien rikoslain säännösten mukaan. Virkarikoksina tulevat arvioitaviksi yhtäältä erityisen moitittavat virkavirheet, joita ovat lahjusrikokset, virkasalaisuuden rikkominen ja virka-aseman väärinkäyttäminen. Rangaistavaa on toisaalta myös virkavelvollisuuden rikkominen eli ”virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin” perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen. Esimerkiksi hallintolain, julkisuuslain tai kielilain vastaista menettelyä voidaan arvioida virkavelvollisuuden rikkomisena.

Vahingonkorvausvastuun yleisenä perusteena on, että virkavirhe on aiheuttanut vahinkoa. Vahingonkorvausvastuuta ei sen sijaan perusta se, että virkamies aiheuttaa esimerkiksi edunmenetyksiä tai muuta vahinkoa toimiessaan lain ja virkavelvollisuuksiensa mukaisesti. Tällaisia julkisen vallan käyttöön lain perusteella liittyviä seurauksia voi olla esimerkiksi virkamiehen päätöksestä, jolla peruutetaan hallintolupa, hylätään taloudellista tukea koskeva hakemus tai asetetaan taloudellisesti epäedullinen velvoite.