

IDA KOIVISTO

JOHDATUS HYVÄÄN HALLINTOON

HELSINGIN YLIOPISTON OIKEUSTIETEELLISEN TIEDEKUNNAN JULKAISUJA

OIKEUDEN PERUSTEET | 9

IDA KOIVISTO

JOHDATUS HYVÄÄN HALLINTOON

Tämä teos on julkaistu valintakoe kirjana Helsingin yliopiston kustantamassa Forum Iuris -sarjassa vuonna 2014. Teos on elektronisesti julkaistu näköispainos aiemmin julkaistusta kirjasta, eikä sen sisältöä ole päivitetty.

Tämä teos on julkaistu 2025 Helsingin yliopiston / Helsingin yliopiston kirjaston Helda Open Books -kokoelmassa Creative Commons -lisenssillä: CC BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.fi>).



HELSINGIN YLIOPISTON OIKEUSTIETEELLISEN TIEDEKUNNAN JULKAISUJA

OIKEUDEN PERUSTEET | 9

Hallinto-oikeus on oikeudenala, joka koskee julkishallinnon rakennetta ja toimintaa. Hallinto-oikeus on monimuotoinen ja rajoiltaan avoin kokonaisuus, josta voi olla vaikea saada otetta. Sitä kuitenkin luonnehtivat tietyt oikeuslähteet sekä sille ominaiset käsitteet ja periaatteet. Teoksessa hallinto-oikeutta lähestytään sekä näiden peruselementtien että erityisesti hyvän hallinnon vaatimuksen näkökulmista.

Hyvä hallinto on jokaisen perusoikeus, joka julkisen vallan tulee toiminnassaan toteuttaa. Se viittaa ennen kaikkea oikeusturvan edellytyksiin, hallinnossa noudatettaviin eettis-oikeudellisiin normeihin sekä hallinnon avoimuuteen ja joustavuuteen. Hyvällä hallinnolla on myös kasvavaa merkitystä osana eurooppaoikeutta.

Teoksen tavoite on luoda jäsennelty yleiskuva hallinto-oikeudesta oikeuden-alana ja hyvästä hallinnosta sen keskeisenä laadullisena päämääränä.

Ida Koivisto on julkisoikeuden apulaisprofessori Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa.

Oikeuden perusteet -julkaisusarja on perustettu vuonna 2020 tarjoamaan tietoa oikeustieteestä kiinnostuneille ja sen opiskelua suunnitteleville. Sarjassa ilmestyy mm aiempien vuosien valintakoe kirjoja sekä muita tieteenalan oppiteoksiksi soveltuvia julkaisuja. Sarjaa kustantaa Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Oikeustieteellinen tiedekunta, PL 4,
00014 Helsingin yliopisto
helsinki.fi/oikeustiede

Copyright 2020 tekijä ja Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

ISBN 978-951-51-2546-0 (PDF)
ISSN 2670-2681
DOI 10.31885/9789515125460

Layout & taitto: Unigra ia Oy
Julkaisija: Unigra ia Oy
HELSINKI 2020

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	7
1.1 Miksi hallinto-oikeutta?	7
1.2 Kirjan tavoitteet ja rakenne	10
1.3 Miten lähestyä oikeutta?	13
1.3.1 Oikeustiede, oikeusjärjestys, oikeusjärjestelmä, oikeudellinen ajattelu	13
1.3.2 Oikeuden pätevyyden lähde: oikeuspositivismi ja luonnonoikeus	17
1.3.3 Oikeuslähteiden hierarkia	19
2 MITÄ ON JULKISOIKEUS?	23
2.1 Julkisoikeuden lähtökohtia	23
2.2 Julkisoikeuden oikeutus	26
2.2.1 Yleisen hyvän toteuttaminen	27
2.2.2 Rationaalisuuden ihanne	28
2.3 Hallinto-oikeus osana julkisoikeutta	30
2.3.1 Hallinto-oikeuden tehtävät	30
2.3.2 Yleis- ja erityishallinto-oikeus	31
3 HALLINTO-OIKEUDEN PERUSKÄSITTEITÄ	35
3.1 Julkinen valta	35
3.1.1 Julkinen valta organisaatiokäsitteenä: julkiset oikeushenkilöt ja viranomaiset	35
3.1.2 Julkinen valta organisaatiokäsitteenä: viranomaiskoneisto	39
3.1.3 Julkinen valta toimintakäsitteenä	43
3.1.4 Virkamieshallinto	45
3.2 Toimivalta	46
3.2 Harkintavalta	48
3.4 Oikeusturva	51
4 HALLINNON TOIMINTAMUODOT	58
4.1 Hallinnollinen sääntely	58
4.2 Tosiasiallinen hallintotoiminta eli palveleva hallinto	61
4.3 Hallinnolliset sanktiot	63
4.4 Hallintoa ylläpitävä toiminta	64
4.5 Yksityisoikeudelliset toimet	66

5 HALLINTO-OIKEUDELLINEN OIKEUSSUHDE: OIKEUDET JA VELVOLLISUUDET	70
5.1 Julkisen ja yksityisen välinen suhde: oikeussuhde ja valtasuhde	70
5.2 Hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen julkisoikeudellisia erityispiirteitä	72
5.3 Yksityisen oikeudet suhteessa hallintoon	75
5.3.1 Negatiiviset, positiiviset, aktiiviset ja passiiviset oikeudet	75
5.3.2 Perusoikeudet	78
5.3.3 Ihmisoikeudet	82
5.3.4 Subjektiiviset oikeudet	85
5.3.5 Harkinnanvaraiset oikeudet	87
5.4 Yksityisen velvollisuudet suhteessa hallintoon	90
5.5 Viranomaisen oikeudet ja velvollisuudet	92
6 HYVÄ HALLINTO HALLINNON ARVOPÄÄMÄÄRÄNÄ	96
6.1 Hyvän hallinnon kehitys Suomessa: moraalisäännöstä perusoikeudeksi	96
6.2 Perustuslain 21 §: oikeusturva ja hyvä hallinto perusoikeuksina	100
6.2.1 Oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti	101
6.2.2 Oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä	102
6.2.3 Oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa	103
6.2.4 Hallintoasian käsittelyn julkisuus ja julkisuusperiaate	103
6.2.5 Oikeus tulla kuulluksi (hallintoasiata käsiteltäessä)	105
6.2.6 Oikeus saada perusteltu päätös (hallintoasiassa)	106
6.2.7 Oikeus hakea muutosta (hallintoasiassa annettuun) päätökseen	107
6.2.8 Muut (oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin) ja hyvän hallinnon takeet	108
6.3 Oikeusturva-perusoikeuden vaikutustavat	111
6.4 Hyvä hallinto hallintolaissa	116
6.4.1 Hallinnon oikeusperiaatteet (HL 6 §)	117
6.4.1.1 Objektiviteettiperiaate ja esteellisyysäännökset	118
6.4.1.2 Tarkoitussidonnaisuuden periaate	121
6.4.1.3 Suhteellisuusperiaate	123
6.4.1.4 Yhdenvertaisuusperiaate	124
6.4.1.5 Luottamuksensuojaperiaate	126
6.4.2 Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (HL 7 §)	127
6.4.3 Neuvonta (HL 8 §)	129
6.4.4 Hyvän kielenkäytön vaatimus (HL 9 §)	131
6.4.5 Viranomaisten yhteistyö (HL 10 §)	133
6.4.6 Muita hyvään hallintoon lukeutuvia menettelyvaatimuksia	134

7	EU JA HALLINTO-OIKEUS	136
7.1	EU:n oikeuden peruspiirteitä	136
7.2	EU:n oikeuden vaikuttamistavat	138
7.3	Lissabonin sopimus ja EU:n perusoikeuskirja	141
7.4	EU:n hallinto-oikeus	143
8	HYVÄ HALLINTO EU:SSA	148
8.1	Hyvä hallinto oikeusperiaatteena	148
8.2	Hallinnon kriisi ja eurooppalainen hallintotapa	149
8.3	Perusoikeuskirjan 41 artikla: oikeus hyvään hallintoon	151
8.4	Hyvää hallintoa koskevat menettelysäännöt ja niiden merkitys	154
8.4.1	Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö	154
8.4.2	Hyvää hallintotapaa koskevat toimintasäännöt - suhteet yleisöön	157
8.5	Kohti eurooppalaista hallintolakia?	159
9	HYVÄ HALLINTO EUROOPAN NEUVOSTOSSA	162
9.1	Hyvä hallinto ja Euroopan ihmisoikeussopimus	163
9.2	Hyvän hallinnon perussääntö	165
10	LOPUKSI	170

LYHENTEET

AVI	Aluehallintovirasto
CDCJ	European Committee on Legal Co-operation (Euroopan neuvoston oikeudellisen yhteistyön johtokomitea)
CJ-DA	Project Group on Administrative Law (Euroopan neuvoston hallinto-oikeuden projektityöryhmä)
CJ-DA-GT	Working Party of the Project Group on Administrative Law (Euroopan neuvoston hallinto-oikeuden projektityöryhmän alatyöryhmä)
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EOAE	Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu (esitys)
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu (käsitys)
EOAM	Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu (muu toimenpide)
ETPP	Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka
EU	Euroopan unioni
EYT	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (nyk. EU:n tuomioistuin)
HL	hallintolaki (434/2003)
HLL	hallintolainkäyttölaki (586/1996)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KP-sopimus	Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976)
LaVL	Lakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SEU	Sopimus Euroopan unionista (SopS 66-67/2009)
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TSS-oikeudet	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976)
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YUTP	EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

1 JOHDANTO

1.1 Miksi hallinto-oikeutta?

Hallinto-oikeus on sana, joka tuskin herättää suuria intohimoja. Siitä tulee monelle mieleen byrokratia, kapulakieli, paperisota ja pölyinen virasto: kaikki ankeita ja vaikeita asioita. Onko mitään tylsempää kuin hallinto-oikeus? Ehkäpä koko sana ei edes onnistu herättämään mitään mielikuvia. Kun ajattelemme oikeutta ja sitä, miten sitä kuvataan mediassa, hallinto-oikeus on tuskin ensimmäinen ajatus. Sen sijaan ajattelemme ehkä amerikkalaista oikeussalidraamaa, jossa asianajajat huutavat vastalauseita ja tuomari nuijii hiljaisuutta saliin. Mukaan kuuluu tavallisesti myös jury, ryhmä vastaajan syyllisyyttä puntaroivia maallikoita. Oikeutta käydään suullisesti ja oikeusriidan osapuolet ovat selvästi toisensa vastapuolia.

TV-draamaa hallintopäätöksen syntymisestä ei vielä ole nähty, mikä taas voi vaikuttaa todisteelta hallinto-oikeuden tylsyydestä. Miksi sitten pitäisi olla kiinnostunut hallinto-oikeudesta? Syitä on useita. Ehkä tärkein syy on se, että hallinto-oikeus koskettaa meitä kaikkia. Ihminen ei elämänsä aikana välttämättä koskaan joudu tekemisiin esimerkiksi rikosoikeuden kanssa. Sitä vastoin hallinto-oikeutta ei voi kukaan välttää. Syntymästä kuolemaan olemme erilaisten hallinto-oikeudellisten toimien piirissä. Vastaanotamme opetusta peruskoulussa, käytämme julkisen terveydenhuollon palveluita, käymme kirjastossa, haemme opintotukea, saamme rakennusluvan ja makсамme veroa. Eikö kuulosta oikeudelta? Hallinto-oikeutta kaikki tyyntä.

Hallinto-oikeus ei ehkä ole mediaseksikästä, mutta se on niin kaikkialle ulottuvaa, ettei sitä aina edes tunnista oikeudeksi ja sen soveltamiseksi. Tästä oivan läpileikkauksen saa, kun esimerkiksi tarttuu päivän lehteen ja katsoo kotimaan ja kaupunkiuutiset. Usein näissä uutisissa on leijonanosaa hallinto-oikeudellista problematiikkaa: kaavoitusta, terveydenhuoltoa, opetusta, sosiaalipalveluita, maahanmuuttoa... Ulkomaan uutisissakin hallinto-oikeus on hyvin edustettuna. Ulkomaan uutisissa korostuvat etenkin maahanmuutto- ja pakolaisasiat. Maailmanlaajuisen hallinto-oikeudellisen ongelman luo ilmastonmuutos ja sen hallinta. Jopa sodat ilmenevät myös hallinto-oikeudellisina ongelmina.

Oikeutta ei nimittäin ole vain siellä, missä on riitoja ja rikoksia. Hallinto-oikeuden avulla toteutetaan ihmisten oikeuksia ja velvollisuuksia sekä ylläpidetään yleistä järjestystä yhteiskunnassa. Toisin sanoen hallinto-oikeus on yksi keskeisimpiä menetelmiä, jolla valtio toteuttaa tavoitteitaan. Tämä tarkoittaa sitä, että hallinto-oikeudellisen toiminnan taustalla ei välttämättä, etenkin ensi asteen päätöksenteosta, ole kysymys riidasta, rikoksesta tai ylimalkaan konfliktista. Sen sijaan hallinto-oikeuden avulla käytetään julkista valtaa ja toteutetaan julkisia palveluita. Hallinto-oikeuden avulla säännellään yksilöidysti ihmisten ja yhteisöjen oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia: mitä juuri X saa tehdä, mitä juuri Y:n pitää tehdä.

Hallinto-oikeuden avulla toteutetaan ennen kaikkea lainsäädäntöä, joka on laadittu demokraattisessa menettelyssä. Hallinto-oikeus on muoto, jolla pitkälti – joskaan ei yksinomaan – toteutetaan toimeenpanovaltaa. *Oikeusvaltioideologia* lähtee siitä ajatuksesta, että niin julkisen vallan kuin yksityisten oikeudet ja velvollisuudet määritellään oikeudellisesti. Sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pelkistetysti oikeusvaltiolla tarkoitetaan sitä julkisen vallan toimintalogiikkaa, jonka mukaan kaikkien sen toimien tulee olla nimenomaisesti laissa sallittuja. Jos lainsäädännössä ei toisin sanoen ole pykälää, joka sallii esimerkiksi lasten kiireellisen huostaanoton, se on kiellettyä. Tämä luo yhteiskuntaan ennakoitavuutta ja turvallisuutta.

Lakia lukemalla voimme siis päätellä, mitä kaikkea julkinen valta saa tehdä. *Hyvinvointivaltiossa* pyritään lisäksi siihen, että ihmisten tosiasiallinen, ei vain muodollinen tasa-arvo toteutuisi. Tähän ajatukseen liittyvät muun muassa tulonsiirrot, sosiaalivakuutus ja ilmainen koulutus. Hyvinvointivaltion toteutuessa ihmisen sosio-ekonominen tausta ei määrää hänen elämänsä kulkuaan. Sosiaalinen nousu on mahdollista.

Kun ajattelemme perinteistä montesquieuilaista vallanjako-oppia eli valtiollisen vallan jakamista lainsäädäntö-, tuomio- ja toimeenpanovaltaan, hallinto tarkoittaa pitkälti samaa kuin toimeenpanovalta. Lainsäädäntövaltaa käyttää valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Hallintokoneiston tehtävänä on toimeenpanna nämä lait. Tuomiovallan käytöstä vastaavat riippumattomat tuomioistuimet. Vaikka tämä perinteinen asetelma on etenkin oikeusjärjestyksemme eurooppalaistumisen vuoksi mutkistunut ja suhteellistunut, se pitää yhä osapuilleen paikkansa.

Jos hallinto tulkitaan lakien toimeenpanoksi ja hallinto-oikeus tämän toimeenpanon oikeudelliseksi sääntelyksi, antaa tämä luonnehdinta hieman yksipuolisen kuvan hallinnon todellisesta amebamaisuudesta. Vaikka perinteisesti hallinto nähdäänkin koneistomaisena ja hierarkkisena rakenteena, hallintotoiminnan luonne on viime vuosikymmeninä muuttunut ja monipuolistunut. Yksipuolisen vallankäytön ohella se viittaa usein palveluiden tuottamiseen, erilaisiin suunnittelu- ja ohjaustöihin ja taloudelliseen toimintaan. Hallinto myös maksaa, joten liikkeet globaalissa finanssimaailmassa heijastuvat myös siihen, kuinka laajaa ja toimivaa hallinto kulloinkin on.

Hallintotuomioistuimissa käytetään tuomiovaltaa eli pidetään oikeudenkäyntejä ja annetaan tuomioita, mikä ehkä hieman sekoittaa käsitteellistä selkeyttä vallanjako-opin käytännön soveltamisessa. *Hallintoprosessia* eli oikeudenkäyntiä hallintoasiassa kuitenkin melkein aina edeltää *hallintopäätös* eli viranomaisen tekemä sitova päätös ihmisten tai muiden oikeussubjektien oikeuksista, eduista tai velvollisuuksista. Tämä liittyy toimeenpanovallan ja tuomiovallan toisiinsa. Hallintoprosessissa arvioidaan sitä, ovatko yksityisten oikeudet ja velvollisuudet toteutuneet ensi asteen hallintopäätöksessä lainmukaisesti ja onko viranomainen käyttänyt harkintavaltansa toimivaltansa rajoissa. Toisin sanoen tuomiovallan käyttö hallintoasioissa luetaan myös hallinto-oikeuden alaan, eikä hallinto-oikeus oikeudenalana täten rajoitu pelkästään toimeenpanovaltaan.

Tässä vaiheessa on ehkä paikallaan määritellä hallinto-oikeus. Hallinto-oikeudella tarkoitetaan yksinkertaisimmillaan *oikeudenalaa, joka säätelee julkisen hallinnon toimintaa ja rakennetta*. Sen ydinsisällön muodostavat hallinnon erilaiset toimintamuodot ja niiden oikeudellinen sääntely. Perinteisimmin tällaisia toimintamuotoja ovat hallinnollinen sääntely, julkiset palvelut, taloudellinen toiminta, ohjaus ja valvonta sekä oikeusturvamekanismit. Oikeussääntelyn muodossa hallintoa sekä mahdollistetaan että rajoitetaan. Julkista hallintoa leimaa keskeisesti laillisuusperiaate. Tämä tarkoittaa hallinnon sidonnaisuutta oikeuteen.

Kun tässä kirjassa puhutaan hallinto-oikeudesta, puhutaan ennen kaikkea hallinto-oikeudesta oikeudenalana. Oikeudenalaa luonnehtivat tietyt yleissäädökset (hallinto-oikeudessa esimerkiksi hallintolaki, julkisuuslaki yms.). Lainsäädännön ohella yksi oikeudenalan tunnusmerkki ovat niin sanotut yleiset opit. Hallinto-oikeudessa niihin kuuluvat etenkin tietyt

oikeudelliset periaatteet (esimerkiksi hyvä hallinto, laillisuusperiaate) ja oikeudenalaa systematisoivat käsitteet (esimerkiksi julkinen valta, toimivalta, oikeusturva). Yleisillä opeilla viitataan oikeudenalojen identiteettiä määrittäviin, usein lainsäädännöstä suoraan ilmenemättömiin teoreettis-käsitteellisiin kerrostumiin. Yleisiin oppeihin liittyvät myös oikeudenalan arvot ja tavoitteet, eli sen yhteiskunnallinen tilaus ja perustelu: miksi koko oikeudenalaa tarvitaan? Mihin tarpeeseen se on syntynyt? Myös oikeustieteessä kehitetyt teoriat luetaan joskus yleisiin oppeihin. Siksi onkin aiheellista tutustua juuri hallinto-oikeudelle ominaisiin yleisiin oppeihin.

Hallinto-oikeutta on paljon ja se on hyvin monimuotoista. Koska kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, on myös hallinnonalakohtaista erityislainsäädäntöä runsaasti. Hallinto ei voi toimia ilman lainsäädännöstä löytyvää valtuutusta, toimivaltanormia. Toisaalta on myös niin sanottua yleishallinto-oikeutta, jossa määritellyt säännöt, käsitteet ja periaatteet suodattuvat ja soveltuvat melkein kaikkeen hallintotoimintaan. Etenkin ne liittyvät menettelymuotoihin. Tällöin kysymys ei ole niinkään muotoa ”mitä” kuin ”miten”.

Hallinto-oikeus on perinteisessä jaottelussa osa *julkisoikeutta* yhdessä muun muassa valtiosääntöoikeuden ja finanssioikeuden kanssa. Julkisoikeudessa on kyse yhteisten asioiden hoitamisesta ja pyrkimyksestä toteuttaa oikeussääntelyn täytäntöönpanon muodossa yhteistä etua. Yksityisoikeuteen kuuluvat oikeudenalat, jotka sääntelevät yksityisten toimijoiden välisiä suhteita. Oikeudenalajaottelut eivät ole ehdottomia. Uusia oikeudenaloja syntyy ja olemassa olevat oikeudenalat muuttuvat yhteiskunnan muutoksen mukana.

1.2 Kirjan tavoitteet ja rakenne

Tämän kirjan tarkoitus on johdattaa lukija hallinto-oikeuden äärelle. Pyrkimyksenä on luoda yleiskuva hallinto-oikeudellisista peruskäsitteistä, hallinto-oikeuden oikeuslähde pohjasta, julkishallinnon rakenteesta ja toiminnasta sekä hallinto-oikeudellisesta ajattelutavasta. Lienee selvää, että kirjan yleiskuvaluonteon vuoksi yksityiskohtiin ei aina voida mennä. Erityisesti tämä tarkoittaa sellaisten sanojen kuin ”pääsääntöisesti”, ”lähökohtaisesti”, ”yleensä”, ”tyypillisesti”, ”tavallisesti”, ”muun muassa” ja

”esimerkiksi” taajaa esiintymistä. Tällaisesta muotoilusta voidaan päätellä, ettei sääntö tai periaate ole ehdoton tai tyhjentävä, vaan siihen voi sisältyä laajennuksia tai poikkeuksia (joskus jopa poikkeuksen poikkeuksia tai poikkeuksen poikkeuksen poikkeuksia!). Tämä on kaikelle juridiikalle, myös hallinto-oikeudelle, ominaista. Melkeinpä mikään sääntö ei ole täysin ehdoton. Lisäksi käytetyt käsitteet ovat joustavia ja epämääräisiäkin, eikä aina ole selvää, mikä sääntö kulloinkin soveltuu.

Toisaalta teoksen yleiskuvaluonne auttaneen hahmottamaan suuria linjoja. Mitä oikein on hallinto-oikeus? Millaiset seikat sitä luonnehtivat? Millaisella sanastolla ja kieliopilla voimme puhua tunnistettavasti ja uskottavasti hallinto-oikeutta? Hallinto-oikeudellisen järjestelmän peruskuvaus on välttämätön, jotta ymmärrys hallinto-oikeudesta ja sille ominaisista kysymyksenasetteluista voi syventyä ja täsmentyä. Maailmaa siis katsotaan hallinto-oikeudellisten linssien läpi. Tiettyjen käsitteellisten perusedellytysten ja hallinto-oikeudellisen logiikan omaksuminen edesauttaa myöhemmin syventämään hallinto-oikeudellista ymmärrystä ja tietopohjaa. Tavoite on myös hallinto-oikeuden asettaminen asiayhteyteen siten, että hallinto-oikeus niveltyy lukijan olemassa olevaan tietämykseen oikeudesta ja yhteiskunnasta.

Tämän kirjan kirjoittamiselle ja systematisoimiselle luo haasteita se, että lukijan olisi hyvä tietää heti yhtäläisesti monia perusasioita. Tämä on kuitenkin mahdotonta; aina on aloitettava jostakin. Kaikkea tietoa ei voi kaataa kerralla lukijan niskaan heti, vaan on edettävä askel askeleelta. Joskus tämä saattaa johtaa siihen, että jokin käsite selviää vasta lukemisen edetessä, vaikka sitä olisi käytetty jo ensimmäisellä sivulla. Tässä kärsivällisyys on valttia.

Toisaalta tiedon – hallinto-oikeus ei ole tästä poikkeus – näkökulmasidonnaisuus aiheuttaa sen, että samoista asioista puhutaan monta kertaa hieman eri vinkkelistä. Tämä voi olla toisinaan turhauttavaa, mutta välttämätöntä. Käsitteet hallinto-oikeudellisesta ajattelutavasta rakentuu pikkuhiljaa. Samoin abstraktiotason muutokset voivat aiheuttaa lukijassa hämmennystä. Välillä hallinto-oikeutta käsitellään teoreettisemmalla tai käsitteellisemmällä, välillä käytännöllisemmällä tasolla. Tämä on tarpeen, sillä hallinto-oikeus on yhtäläisesti sekä abstrakti käsitejärjestelmä että laajalle levittäytynyt oikeudellinen käytäntö. Nämä kaksi hallinto-oikeuden osa-aluetta kietoutuvat yhteen.

Hallinto-oikeuden lähtökohtien ohella teoksen toisen peruspainotuksen muodostavat hallinto-oikeuden modernit menettelyvaatimukset. Nämä ovat kiinnostavia monesta näkökulmasta, eivät vähiten siksi, että ne yhdistävät yhteiskunnallista tavoitteenasettelua ja yhteiskunnan trendejä oikeudelliseen ajatteluun. Hallinto-oikeudellisia menettelyvaatimuksia voidaan tarkastella niin yhteiskunnallisten arvojen, hallinto-oikeutta määrittävän taustaideologian kuin subjektiivisten oikeuksienkin näkökulmasta. Kysymys on ennen kaikkea *hyvän hallinnon* ulottuvuuksista.

Hyvä hallinto on kiinnostava myös siitä näkökulmasta, että sen kautta voimme havaita oikeusjärjestyksemme eurooppalaistumisista ja sen dynamiikkaa. Ensinnäkin eurooppalaistumiseen voidaan lukea väljästi ottaen ihmis- ja perusoikeusajattelun vahvistuminen parin viime vuosikymmenen aikana. Tätä kehitystä perustelee etenkin Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen 1990-luvun alussa.

Toisena tärkeänä elementtinä on mainittava Suomen EU-jäsenyydestä (1995) alkanut EU:n kasvava vaikutus kotimaiseen oikeuteen. EU on avannut suomalaista oikeusjärjestystä sekä sisämarkkinalogiikalle että EU-oikeuden yleisille vaikutustavoille. EU-oikeus on kuitenkin muuttuva kokonaisuus ja EU:n oikeuden kehityssuunnat heijastuvat myös suomalaiseen oikeusajatteluun. Niinpä on huomionarvoista, että perus- ja ihmisoikeusulottuvuus on korostunut selvästi myös EU:ssa etenkin Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen (2009). Toisaalta Suomi on vaikuttanut ja vaikuttaa myös EU:n oikeuteen. Esimerkiksi oikeus hyvään hallintoon EU:n perusoikeuskirjassa on osittain suomalaista vaikutusta.

Kirja rakentuu seuraavasti. Ensi käsitellään julkisoikeutta oikeudenalajaotuksen yläkäsitteenä ja esitellään julkisoikeuden peruslähtökohtia kuten julkista valtaa, virkamieshallintoa, toimivaltaa, harkintavaltaa ja oikeusturvaa. Tämän jälkeen tarkastellaan hallinto-oikeuden perusteita sekä hallintoa toimintana: mitä kaikkea voidaan kutsua hallinnoksi? Seuraavaksi keskiössä on yksityisen ja julkisen välinen suhde: millaisista oikeuksista ja velvollisuuksista hallinto-oikeudellinen oikeussuhde rakentuu? Kun nämä perusasiat on käsitelty, siirrytään tarkastelemaan hyvää hallintoa ja sen oikeudellisia rakennuspuita: laajimmin Suomen oikeudessa mutta yleisemmällä tasolla myös EU:ssa ja Euroopan neuvostossa.

1.3 Miten lähestyä oikeutta?

1.3.1 Oikeustiede, oikeusjärjestys, oikeusjärjestelmä, oikeudellinen ajattelu

Oikeustiede on täynnä ensi näkemältä läpinäkymättömiä käsitteitä. Ennen kuin siirrymme käsittelemään nimenomaan hallinto-oikeudellista systeemiä ja hallinto-oikeudellisia peruskäsitteitä, on syytä kertoa muutama sana oikeustieteen käsitteiden merkityksestä yleensä.

Kylliksi ei voi korostaa, että oikeustiede ei ole enempää tai vähempää kuin sanojen ja käsitteiden tiedettä. Tämä tarkoittaa sitä, että ei ole samantekevää mitä sanoja oikeudesta puhuessamme käytämme: ”ilman aiheutonta viivytystä” ei tarkoita samaa kuin ”mahdollisimman nopeasti”, vaikka yleiskielen perusteella nämä muotoilut tarkoittavatkin jotakuinkin samaa. Juridiikan ammattilaisen tunnistaakin muun muassa täsmällisestä oikeudellisten käsitteiden hallinnasta ja käytöstä. Tällainen käsitteellinen erityislaatuisuus ei ole ainakaan ensisijaisesti merkki tiettyyn ammattiin kuulumisesta ja sen ammattikielen omaksumisesta, vaan ennen kaikkea pääsystä asioihin, joita yleiskieli ei tavoita.

Oikeutta voidaan lähestyä monesta eri näkökulmasta, esimerkiksi sääntöjärjestelmänä, konfliktinratkaisutyökaluna tai tutkimuskohteena. Tarkastelunäkökulma vaikuttaa siihen, miten oikeudesta kulloinkin puhumme. Siispä onkin syytä tarkastella lyhyesti käsitteitä oikeustiede, oikeudellinen ajattelu, oikeusjärjestys ja oikeusjärjestelmä. Ne kaikki tarkoittavat hieman eri asioita. Usein oikeustieteellisissä oppi- ja käsikirjoissa ei tehdä selvää eroa esimerkiksi oikeuden, oikeudellisen ajattelun ja oikeustieteen välille. Nähdäkseni ero on kuitenkin olemassa ja se voidaan kielentää.

Oikeustiede on laajasti ymmärrettynä yhteiskuntatieteisiin lukeutuva tieteenala, jonka tutkimuskohde on oikeus. Sen tyypillisin metodi eli lähestymistapa on *lainoppi*. Lainoppia harjoitetaan perinteisesti jakautuneena eri oikeudenaloihin kuten esimerkiksi hallinto-oikeuteen, valtiosääntöoikeuteen, rikosoikeuteen tai sopimusoikeuteen. Lainopin tiedonintressissä on selvittää, mikä on kulloinkin voimassa olevan oikeuden sisältö. Lisäksi lainopissa kehitetään oikeudenalojen identiteettiä ja järjestelmää sekä tulkitaan oikeussääntöjen merkitystä. Usein tämä tarkoittaa erityisten oi-

keustieteellisten käsitteiden luomista tai täsmentämistä. Työ on tärkeää, sillä oikeustieteen käsitteillä on sekä jäsentävä että heuristinen tehtävä.

Jäsentävä tehtävä viittaa siihen, että oikeustieteellisten käsitteiden avulla luodaan oikeudellisesta normiaineuksesta eli laeista, asetuksista, ennakkotapauksista yms. oikeudellisesta materiaalista, joka joskus on sekavaa ja ristiriitaistakin, helpommin haltuun otettavampia ja ymmärrettävämpiä systeemejä. Puhutaan *teoreettisesta lainopista*. Sen tehtävänä on systematisoida eli jäsentää ja hierarkisoida muuttuvaa normiaineistoa selkeämpään ja johdonmukaisempaan muotoon. Myös *oikeuslähdeoppi* (oppi oikeudellisen tiedon lähteistä) ja eri oikeudenalojen *yleiset opit* (kullekin oikeudenalalle ominaiset suhteellisen pysyväisluonteiset peruskäsitteet ja -periaatteet) ovat teoreettisen lainopin tuotoksia.

Heuristinen eli keksimiseen liittyvä tehtävä liittyy taas oikeudellisesti merkityksellisten kysymyksenasettelujen paikantamiseen ja tulkintaan. Oikeuden käsitteet mahdollistavat oikeudellisesti merkityksellisten kysymyksenasettelujen tunnistamisen ja erottamisen muista elämän ongelmista. Tämä tarkoittaa arkielämässä esiintyvien ongelmatilanteiden tulkitsemista nimenomaan oikeudellisiksi ongelmiksi ja niiden käsittelemistä ja ratkaisemista oikeuden kielen avulla. Karkeasti ottaen tähän viitataan *käytännöllisellä lainopilla* eli *tulkintajuridiikalla*. Tällöin yritetään hahmottaa – tulkita – mitä jokin oikeusnormi oikeastaan tarkoittaa tietyssä tilanteessa tai yleisemminkin. Vakiintuneesti sanotaan, että lainopin tehtävät ovat systematisointi ja tulkinta.

Muita oikeustieteen lähestymistapoja ovat esimerkiksi oikeushistoria, oikeustaloustiede, oikeusteoria, oikeussosiologia ja kriittinen oikeustiede. Näissä kaikissa oikeustieteen osa-alueissa oikeutta katsotaan eri kulmasta. Kuitenkin nimenomaan oikeus on tutkimuksen keskiössä. Toisin kuin lainopissa, näissä oikeustieteen lähestymistavoissa usein selvitetään oikeuden toimintaympäristöä. Miksi oikeus on sellaista kuin on, miten se nivoutuu yhteiskunnan muihin normijärjestelmiin tai millaisissa historiallisissa oloissa se on muodostunut? Tällöin ei – toisin kuin lainopissa – niinkään pyritä selvittämään ja jäsentämään lainsäädäntöä kuin jäljittämään sen yhteiskunnallisia sidoksia. Kokoavasti voidaan todeta, että oikeustieteessä siis tarkastellaan oikeuden syntyä, käyttöä ja muutosta sekä kehitetään teorioita ja malleja oikeudesta. Oikeutta katsotaan tutkijan silmin, tavallaan oikeuden pelikentän ulkopuolelta.

Oikeusjärjestys on voimassaolevan lainsäädännön ja muiden oikeuslähteiden kulloinkin kokonaisuus. Siihen kuuluvat niin perustuslaki, EU-lainsäädäntö, Suomea koskevat kansainvälisoikeudelliset sopimukset, eduskuntalait kuin tätä alemmanasteiset normit kuten asetukset ja päätökset sekä ylimpien tuomioistuinten ennakkoratkaisut. Oikeusjärjestys on siis muuttuva kokoelma kulloinkin voimassa olevia oikeussääntöjä ja periaatteita.

Oikeusjärjestelmä puolestaan sisältää oikeusjärjestyksen ja tarkoittaa tämän ohella oikeudenalojen (oikeustieteessä kehitettyjen) yleisten oppien laajempaa kokonaisuutta. Samoin se sisältää oikeuskulttuurisia elementtejä; esimerkiksi mannermainen (*civil law* -) ja anglosaksinen *common law* -oikeusjärjestelmä poikkeavat toisistaan ennen kaikkea niissä omaksutun oikeuslähteopin suhteen. Ensiksi mainitussa suuri merkitys on kirjoitetulla lainsäädännöllä, kun taas jälkimmäisessä oikeusjärjestelmässä oikeustapauksilla ja niistä johdetuilla oikeusohjeilla on huomattavasti suurempi painoarvo.

Oikeudellinen ajattelu on ajattelua ja ongelmanratkaisua oikeudellisten (oikeuslähteissä esiintyvien) ja oikeustieteessä kehitettyjen käsitteiden avulla. Usein oikeudellinen ajattelu on nimenomaan argumentoimista, väitteiden esittämistä siitä, mitä oikeus edellyttää tietyssä tilanteessa. Siihen liittyy tietyntyyppinen argumentaatiomalli, jota pelkistetyimmillään kutsutaan *loogiseksi syllogismiksi*. Sen mukaan jos A on B ja B on C niin A on C. Konkreettisemmin tämä tarkoittaa, että oikeuslähteistä löytyviä oikeusnormeja verrataan tosielämän tapahtumiin ja sovelletaan edelleen tuohon tilanteeseen. Oikeudellinen argumentaatio tarkoittaa siis oikeudellisten väitteiden esittämistä ja niiden perustelemista. Argumentaation muodossa premissille eli lähtökohtaolettamille osoitettu hyväksyntä pyritään siirtämään lopputulokselle. Oikeudellisen argumentaation perusmalli noudattaa tavallisesti kaavaa a) sääntö (oikeuspremissi) b) tosielämän kuvaus (faktapremissi) c) ”siis tässä tapauksessa” (lopputulos).

Otetaan esimerkikikatkelma korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO:2009:15, joka koskee transsukupuolisen henkilön henkilötunnuksen muuttamisedellytyksiä. Tuomiossa esiintyy seuraava lause: a) ”*Transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain 2 §:n mukaan avioliitossa olevan henkilön sukupuoli voidaan vahvistaa vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi, jos avioliitossa elävän toinen osapuoli on antanut*

henkilökohtaisesti maistraatille muutokseen suostumuksensa (oikeuspremissi). b) Kun hakijan vaimo ei ole suostunut avioliiton muuttamiseen rekisteröidyksi parisuhteeksi (faktapremissi), c) Helsingin maistraatti on jättänyt A:n sukupuolen väestötietojärjestelmässä muuttamatta (lopputulos).” Voidaan havaita, että tuomiossa esiintyvä lause ilmentää hyvin oikeudellisen argumentaation peruskaavaa.

Kyky oikeudelliseen ajatteluun on käytännön juristin tärkeimpiä taitoja. Jos oikeustieteilijä on oikeuden tutkija, on käytännön juristi oikeuden käyttäjä. Hänen tulee osata soveltaa oikeutta tosielämän tilanteisiin. Oikeustieteellinen koulutus antaa valmiuksia sekä oikeuden tutkimiseen että ennen kaikkea käytännön juristin töihin. Usein oikeustieteilijän ja juristin identiteetit liukuvat myös päällekkäin. Sama henkilö voi toimia kummasakin roolissa.

On selvää, että kaikki edellä mainitut käsitteet kietoutuvat toisiinsa ja myös edellyttävät toisiaan. Oikeusjärjestys – lainsäädännön ja lainkäytön muodossa syntyvä normiaines – on oikeustieteen raaka-ainetta. Oikeustieteen avulla kehitetään oikeudellista ajattelua ja oikeudellisen ajattelun avulla ratkaistaan konflikteja; oikeutta testataan käytännössä. Nämä havaitut oikeudelliset ongelmat, joskus myös lainsäädännölliset aukot ja risiiritiaisuudet, voivat saada ratkaisun uuden oikeudellisen sääntelyn muodossa. Esimerkiksi havaittu aukko voidaan tilkitä laatimalla sitä koskevaa lainsäädäntöä eli muuttamalla oikeusjärjestystä.

Lisäksi oikeustieteellä on, kuten yleisen oikeustieteen professori Kaarlo Tuori on todennut, *kaksoiskansalaisuus*: se kuuluu sekä tieteen maailmaan tieteellisenä käytäntönä että oikeuden maailmaan oikeudellisenä käytäntönä. Oikeustiede on sekä tutkimusta että usein myös tiettyssä mielessä oikeuspolitiikkaa. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa usein pohditaan sitä, miten oikeutta tulisi muuttaa ja miten tämä tulisi tehdä. Lisäksi monet oikeustieteen professorit toimivat asiantuntijoina esimerkiksi perustuslakivaliokunnassa ja lakia valmistelemissa toimikunnissa ja työryhmissä ja vaikuttavat täten myös siihen, millaiseksi valmistella oleva oikeus muodostuu. Oikeustiede onkin siitä erikoinen tiede, että se osallistuu myös tutkimuskohteensa aktiiviseen muokkaamiseen.

Koska tässä käsillä on valintakoekirja, siis oppikirja, sitä ei voida kutsua varsinaisesti oikeustieteelliseksi teokseksi. Siinä ei niinkään luoda uutta tietoa, vaan järjestetään aikaisemman tutkimuksen perusteella saavutet-

tua tietoa. Tämä näkyy myös siinä, että dokumentointi (lähdeviittaukset) puuttuu. Tieteellisessä teoksessa dokumentointi on tärkeää, jotta uusi tieto voidaan erottaa vanhasta. Tärkeää se on myös siksi, että voidaan tunnistaa, mistä eri väitteet ja ajatukset ovat peräisin. Vaikka tämä teos ei olekaan itsenäinen tieteellinen puheenvuoro, se perustuu ennen kaikkea teoreettisen ja käytännöllisen lainopin kautta saavutettuihin tutkimustuloksiin. Keskeisimpiä taustateoksia ovat Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpään teokset *Hallinto-oikeus* (2013) ja Eurooppalainen hallinto-oikeus (2011) sekä tämän teoksen kirjoittajan väitöskirja *Hyvän hallinnon muunnelmat* (2011).

1.3.2 Oikeuden pätevyuden lähde: oikeuspositivismi ja luonnonoikeus

Jotta voidaan puhua oikeudesta, oikeusjärjestyksestä ja oikeudellisesta ajattelusta, tulee olla ymmärrys siitä, mitä oikein on oikeus. Muun muassa tätä kysymystä tarkastelevat erityisesti oikeusteoria ja -filosofia. Joskus käytetään myös nimitystä yleinen oikeustiede. Oikeusteoria on tärkeää, sillä käytännössä kaikki yksityiskohtaisemmat oikeudelliset ja oikeustieteelliset kysymyksenasettelut lopulta palautuvat kysymykseen siitä, mitä oikeus oikeastaan on ja miten voimme saada siitä tietoa. Miten voimme esimerkiksi erottaa oikeudelliset argumentit moraalisisista tai poliittisista argumenteista?

Nykyään monia moraalisia tai poliittisia vaatimuksia luonnehditaan arkikielessä oikeuksiksi. Tätä kuvaavat hyvin Iso-Britanniassa vaikuttavan oikeusteorian professori Costas Douzinasin sarkastiset sanat (vapaasti suomennettuna): *”Sananvapauteen (”oikeus vapaaseen ilmaisuun”) tai oikeuteen vuosilomaan voidaan oheistaa oikeus rakkauteen, oikeus juhlimiseen tai oikeus päivittäisiin Star Trekin uusintoihin. Tai, kuten eräs brittiministerin väitti, jokaisella on ihmisoikeus hyvin toimiviin keittiövälineisiin. Jos jokin vaatimus voidaan muotoilla kielellisesti, se saattaa vaatia oikeuksia ja epäilyksettä siitä voi tulla oikeuksien kohde.”* Oikeuksien kielen auktoritatiivisuus tulee näkyväksi sitaatin ivan muodossa. Ehkä oikeuspuheen suosion salaisuus onkin juuri tässä: vetoaminen oikeuksiin luo vaikutelman siitä, että toimitaan moraalisten ja poliittisten kiistojen yläpuolella. Niinpä oikeuksien sanastoa käytetään nykyisin sekä mieluusti että oikeastaan varsin epäjuridisesti.

Vaikka erilaisten vaatimusten kutsumisella oikeuksiksi – tyypillisesti vieläpä perus- tai ihmisoikeuksiksi – voi olla tiettyä vetoavuutta, perus- ja ihmisoikeuksilla ja oikeuksilla yleensäkin on selvä juridinen sisältö. Tämä palautuu niin sanottuun *oikeuspositivistiseen* teoriaan oikeudesta. Sen mukaan oikeus on nimenomaan säädännäistä tai muuten tietoisesti asetettua oikeutta. Tällöin voidaan tiettyjen sääntöjen perusteella määrittää, mikä on oikeutta ja mikä esimerkiksi moraalialia, politiikkaa, uskontoa tai tiedettä. Oikeuden perusta on korostetun muodollinen. Oikeus on tietysti menettelyssä tietoisesti asetettuja ihmisten ja instituutioiden käytöstä ohjaavia sääntöjä.

Oikeuspositivismin teoreettinen vastakohta on *luonnonoikeus*. Siinä ajatellaan, että oikeutta eivät voi määrittää pelkät muodolliset kriteerit, vaan oikeuden tulee olla myös sisällöllisesti hyväksyttävää; muutenhan tietynmuotoiset säännöt voisivat ääritapauksessa sallia vaikka mitä julmuuksia tai epäoikeudenmukaisuuksia. Luonnonoikeudessa oikeuden sisällöllisen hyväksyttävyyden rakennuspuut haetaan joko luonnosta, Jumalalta tai yleismaailmallisiksi tulkituista moraaliperiaatteista. Luonnonoikeuden perusajatusta ilmentää hyvin Olaus Petrin tuomarinohje, joka löytyy myös Suomen laki -teoksen alkulehdiltä. Sen mukaan ”*Mikä ei ole oikeus ja kohtuus, se ei saata olla lakikaan; sen kohtuuden tähden, joka laissa on, se hyväksytään.*”

Kaikkein äärimmäisimmässä oikeuspositivistisessä katsannossa mitään sisällöllistä oikeutettavuutta ei edellytetä. Sen mukaan oikeuden voimassaolo ja sen sisällöllinen hyväksyttävyys ovat kaksi eri asiaa. Oikeus voi olla muodollisesti voimassa, vaikka sen hyväksyttävyys olisikin kyseenalaista (niin sanottu *oikeuden ja moraalien erillisyysteesi*). Tässä katsannossa ei välttämättä edes hyväksytä oikeusperustaltaan mahdollisesti epämääräisten oikeusperiaatteiden voimassaoloa, koska ne avaavat oikeussääntöjä sisällölliseen hyväksyttävyyteen, moraaliiin. Avoimeksi tosin jää, ovatko oikeusperiaatteet moraalialia vai oikeutta, jos niistä on maininta lainsäädännössä.

Oikeuspositivismin ja luonnonoikeuden välinen jännite on oikeusteorian klassisia kysymyksenasetteluja. Keskeinen ero näissä oikeuden alkuperää koskevissa teorioissa on se, että jälkimmäisessä ajattelutavassa oikeuden pätevyys sidotaan sen sisällölliseen hyväksyttävyyteen. Vaikka oikeuspositivismia pidetään nykyisin yleisesti uskottavampana oikeuden voimassaolon

teoriana, moderni luonnonoikeuskin on voimissaan. Esimerkiksi ihmisoikeuden käsite on tavallaan luonnonoikeudellinen. Se perustuu ajatukseen siitä, että ihmisillä on pelkän ihmisyytensä vuoksi tiettyjä oikeuksia. Toisin sanoen ihmisoikeuksien voimassaolo olisi riippumatonta siitä, minkä valtion kansalainen ihminen on tai minkä valtion oikeudenkäyttöpiirissä hän oleskelee.

Todellisuudessa mitään oikeuksia ei kuitenkaan käytännön tasolla ole, jos ei ole jotakin tahoja, jota ne velvoittavat, jonka vastuulla niiden toteuttaminen on. Muuten oikeudet todella pelkistyvät moraaliseksi tai poliittiseksi vaatimuksiksi. Perus- ja ihmisoikeuksia voidaan tavallaan pitää positivoituna luonnonoikeutena tai ehkä täsmällisemmin luonnollistuneena positiivisena oikeutena. Perus- ja ihmisoikeuksiin palataan myöhemmin.

1.3.3 Oikeuslähteiden hierarkia

Riippumatta siitä, sitoudummeko oikeuspositivismiin, luonnonoikeuteen, niiden yhdistelmään vai johonkin muuhun oikeuden pätevyyttä määrittävään teoriaan, eivät nämä teoriat vastaa suoraan siihen, mikä oikeusnormi tulee konkreettisesti tilanteessa sovellettavaksi ja millä perusteella. Oikeus muodostuu poliittisissa prosesseissa, ja siksi oikeuteen päätyy väistämättä kompromisseja ja erilaisia tavoitteita. Niinpä se sisältää monenlaisia käsitteitä, periaatteita ja normeja, joilla turvataan erilaisia arvoja ja intressejä. Oikeus ei aina ole johdonmukaista, vaikka johdonmukaisuuden luominen oikeuteen onkin erityisesti teoreettisen lainopin tavoite. Tämä tavoite osaltaan kertoo siitä, että johdonmukaistavaa työtä tarvitaan.

Joitakin niin sanottuja *oikeushyviä* eli oikeudella suojattavia intressejä – kuten oikeus elämään – pidetään niin perustavanlaatuisina, että niiden oikeudellinen suoja on melkein ehdoton. Toiset intressit, kuten vaikka jonkin hakemuksen muotovaatimukset, eivät ole lähellekään yhtä tärkeitä. Siispä oikeusnormeja on eritasoisia ja -vahvuisia ja eri mekanismein toimivia. Mistä siis tiedämme, muuten kuin sisällön perusteella arvaamalla, mikä oikeus tai periaate on vahvempi kuin toinen, jos ne sisältönsä puolesta vetävät vastakkaisiin suuntiin ja velvoittavat erilaiseen toimintaan? Miten ratkaistaan oikeusnormien välisiä jännitteitä ja suoranaisia ristiriitoja?

Oikeuslähteoppi määrittää sitä, kuinka tehokkaita tietyt oikeuslähteet oikeastaan ovat suhteessa toisiin oikeuslähteisiin. Toisin sanoen kyse on

siitä, mitkä oikeuslähteet ovat tärkeimpiä ja millä perusteella. *Oikeuslähteillä* tarkoitetaan sananmukaisesti oikeuden lähdetä, oikeudellisen tiedon luotettavaa alkuperää. Oikeuslähteiden avulla voimme selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden kulloinkin sisältö. Vaikka oikeuslähdeoppi on monimuotoinen ja muuttuvakin kokonaisuus, on paikallaan luonnostella tässä se pääpiirteissään. On kuitenkin huomattava, ettei oikeuslähdeopin rakenteesta vallitse oikeustieteessä kiistatonta yksimielisyyttä.

Oikeuslähdeoppi perustuu hierarkkiseen rakenteeseen. Korkeimmalla hierarkiassa olevat oikeuslähteet ovat auktoritatiivisimpia ja tärkeimpiä. Perinteisesti oikeuslähteet on jaoteltu vahvasti velvoittaviin (perustuslaki, lait, maantapa, asetukset), heikosti velvoittaviin (lakien esityöt, ennakkotapaukset) ja sallittuihin (oikeustieteen kannanotot, reaaliset argumentit). Perinteinen jaottelu on kuitenkin joutunut avartumaan EU-jäsenyyden myötä ja mukautumaan EU-oikeuden vaatimuksiin. Tästä seurauksena Suomen perustuslakikin väistyy ristiriitatilanteessa EU-oikeuden kanssa. Vaikka tällaisia ristiriitoja toki pyritään välttämään, EU-oikeudella on etusija suhteessa kansallisiin oikeusjärjestyksiin sen omien vaikutusmekanismien vuoksi. EU-oikeus ei voisi käytännössä toimia unionitasoisesti velvoittavana oikeuslähteenä, ellei etusijaperiaatetta voitaisi soveltaa.

Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määritellyt ihmisoikeusnormit ovat oikeuslähdeopissa korkeassa asemassa. Toisin kuin kansalliset perusoikeudet, joiden tulee olla ”ilmeisessä ristiriidassa” tavallisen lain säännöksen kanssa voidakseen syrjäyttää tuon säännöksen, ihmisoikeusnormeilta ei tuota niin sanottua korotettua soveltamiskynnystä edellytetä. Perus- ja ihmisoikeuksien vaikutustapaan palataan myöhemmin.

Olli Mäenpäättä seuraten modernin hallintotoiminnan oikeuslähteet voidaan jaotella velvoittavuusjärjestyksessä seuraavasti: 1) eurooppalaiset oikeuslähteet (perussopimukset, asetukset, direktiivit) 2) kansallinen lainsäädäntö: perustuslaki ja laki 3) kansainväliset sopimukset 4) siirretty lainsäädäntövalta: asetukset ja viranomaisnormit 5) oikeusperiaatteet 6) oikeuskäytäntö 7) lainvalmisteluasiakirjat ja 8) muut oikeuslähteet. Muihin oikeuslähteisiin voidaan lukea esimerkiksi niin sanotut virallislähteet kuten normiohjauksen instrumentit sekä oikeustieteen kannanotot.

Voidaankin huomata, että hierarkiassa korkeimmalla ovat eurooppalaiset oikeuslähteet. Vasta toisena tulevat kansalliset oikeusnormit. Toisaalta etusijaa mutkistaa hieman se, että myös eurooppalainen oikeus tulee

usein saattaa kansallisesti voimaan esimerkiksi lainsäädännöllä. Tällöin se on tavallaan myös kansallista oikeutta, vaikka sen alkuperä ei välttämättä olekaan kotimaisessa lainsäädäntömenettelyssä. Etenkin kotimaisissa oikeuslähteissä ja niiden etusijajärjestyksessä tulee panna merkille laillisuusperiaate, jonka mukaan *kaiken julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja siinä on noudatettava tarkoin lakia* (PL 2.3 §). Tämä nostaa kiistatta lain muiden oikeuslähteiden yläpuolelle. Laillisuusperiaate on edelleen määritetty ”metalaki” perustuslaissa, mikä sekin tekee siitä muita oikeuslähteitä tärkeämmän.

Oikeuslähdeopista huolimattakin oikeuslähteiden soveltaminen voi näyttää johtavan ristiriitaisiin tuloksiin. Tällaisia tilanteita varten oikeustieteessä on kehitelty sääntöjä ristiriitatilanteita varten. Niitä ovat esimerkiksi seuraavat periaatteet: hierarkiassa korkeammalla oleva oikeuslähde syrjäyttää alemman (*lex superior derogat legi inferiori*), erityislaki syrjäyttää yleislain (*lex specialis derogat legi generali*) sekä myöhemmin annettu laki syrjäyttää aikaisemmin annetun (*lex posterior derogat legi priori*). Kuten voi arvata, ristiriitatilanteet eivät aina täysin selviä näidenkään ohjeiden avulla. Mainituista säännöistä on kehitelty myös hienostuneempia versioita. Lisäksi on muistettava, että oikeus sallii usein paljon tulkintaa. Tulkinalla voidaan myös poistaa tai lieventää oikeuslähteiden välisiä ristiriitoja.

Tiivistelmä

- Hallinto-oikeus on oikeudenala, joka koskee julkishallinnon rakennetta ja toimintaa.
- Hallinto-oikeus koskettaa jokaista, sillä se säätelee toimeenpanovallan käyttöä valtiossa.
- Oikeutta voidaan lähestyä monesta näkökulmasta: tutkimuskohteena (oikeustiede), normien kokonaisuutena (oikeusjärjestys), ongelmanratkaisukäytäntönä (oikeudellinen ajattelu) ja oikeusjärjestelmänä (edellisten yhdistelmä).
- Oikeustieteen, erityisesti lainopin, avulla kehitetään oikeustieteellistä käsitejärjestelmää ja oikeudenalojen yleisiä oppeja.
- Oikeuden pätevydestä ja voimassaolosta on monta teoriaa. Tärkeimmät ovat oikeuspositivismi ja luonnonoikeus.
- Oikeuslähdeoppi käsittelee oikeudellisen tiedon lähteitä ja niiden hierarkiaa.
- Tässä teoksessa käsitellään hallinto-oikeuden lähtökohtia, peruskäsitteitä sekä hyvää hallintoa hallinto-oikeuden päämääränä.

2 MITÄ ON JULKISOIKEUS?

2.1 Julkisoikeuden lähtökohtia

Oikeudenalat on perinteisesti jaoteltu kahteen yläkategoriaan, julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen. Julkisoikeus on näin ollen oikeudenalasytematiikan yläkäsite, eikä siis varsinainen itsenäinen oikeudenala. Tämän lisäksi puhutaan oikeuden yleistieteistä (oikeusteoria, oikeussosiologia, oikeushistoria yms.), joita ei voi luontevasti luokitella julkis- tai yksityisoikeuteen. Oikeuden yleistieteitä kuvaa parhaiten tietyn ei-lainopillisen, tieteellisen metodologian omaksuminen oikeuden tutkimukseen, kun taas yksityis- ja julkisoikeus saavat nimensä kohteestaan. Oikeustieteellisen metodologian näkökulmasta yksityis- ja julkisoikeus tavallisimmin soveltavat lainoppia.

Yksityisoikeus liittyy ainakin muodollisesti tasa-arvoisten oikeussubjektien välisiin oikeussuhteisiin, kuten esimerkiksi sopimukseen, vaihdantaan ja vakuuksiin. Klassisimmassa yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa kaksi tasa-arvoista yksilöä tekee vaikkapa kauppasopimuksen. Nykyään paljon yksityisoikeudestakin on kuitenkin asetelmaltaan epätasa-arvoista. Kauppa voi tapahtua vaikkapa kuluttajan ja monikansallisen pörssiyhtiön välillä internetissä. Täten osapuolten epätasa-arvoisuus ei aina ole luotettava erottelukriteeri siinä, onko kysymys yksityis- vai julkisoikeudesta.

Julkisoikeutta leimaa se, että ainakin toinen oikeussuhteen osapuoli on julkinen. Toisin sanoen se on pääasiassa verovarolla rahoitettava toimija, joka hoitaa jotakin yhteiskunnallista, yleishyödyllistä tehtävää. Tavallisimmin kyseessä on valtio, kunta tai jokin niitä edustava viranomainen. Perinteisesti asia ilmaistaan siten, että *yksityisoikeudessa oikeussuhde on horisontaalinen* (yksityinen–yksityinen) ja *julkisoikeudessa vertikaalinen* (julkinen–yksityinen tai julkinen–julkinen). Kuten todettua, tämän jaotellun perustelu on kuitenkin kiistanalainen ja jossain määrin vanhentunutkin. Kuitenkin sillä on yhä oikeudenalojen kokonaisuutta systematisoivaa merkitystä.

Julkisen vallan sääntelykohteet ovat muuttuneet aikojen saatossa. Jos kuitenkin pysytään riittävän korkealla abstraktiotasolla, perusmuodot ovat säilyneet. Yksi tärkeimmistä julkisoikeuden painopisteistä on *julki-*

sen vallan ja yksityisen välisen oikeussuhteen sääntely. Tämä tarkoittaa tämän oikeudelliseksi määriteltävän suhteen keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyä (julkisen–yksityinen). Jotkin näistä oikeuksista ja velvollisuuksista ovat ehdottomia. Varsin tavallista kuitenkin on, että viranomaisella on myös harkintavaltaa, eli valtaa päätyä erilaisiin lain sallimiin ratkaisuihin.

Julkisoikeudessa säännellään myös *julkisten elinten keskinäisiä suhteita* (julkisen–julkisen). Tämä tarkoittaa vallan- ja vastuunjakoa muun muassa valtion ja kuntien kesken. Samoin tällä voidaan viitata eri hallinnonalojen keskinäiseen organisaatioon (esimerkiksi hallintoviranomainen–valvontaviranomainen) sekä oikeusturvareitteihin liittyviin seikkoihin. Monet valtion virastot ja laitokset on perustettu erityisellä lailla. Lisäksi julkisoikeudessa säännellään sitä, mikä on *valtion suhde toisiin valtioihin*. Eri maiden oikeusjärjestykset muodostavat eräänlaisen sopimuksin luodun verkoston. Julkisoikeudelliset kysymyksenasettelut eivät täten rajoitu vain kansalliseen asiayhteyteen.

Julkisoikeus sisältää useita oikeudenaloja, kuten valtiosääntöoikeuden, hallinto-oikeuden, finanssioikeuden, kansainvälisen oikeuden ja tietyin varauksin eurooppaoikeuden. Tässä teoksessa keskitytään erityisesti *hallinto-oikeuteen*. Edellä hallinto-oikeus määriteltiin oikeudenalaksi, joka säätelee julkisen hallinnon toimintaa ja rakennetta. Hallinto-oikeutta oikeudenalana käsitellään lähemmin jäljempänä.

Hallinto-oikeus risteää usean muun oikeudenalan kanssa, eikä usein ole helppoa sanoa, mihin hallinto-oikeus loppuu ja missä jokin toinen oikeudenala alkaa. Kuten todettua, oikeudenalajaottelut ovat oikeustieteen tuotetta. Niiden tarkoitus on auttaa muodostamaan monitasoisesta normiaineksesta tarkoituksenmukaisia kokonaisuuksia, joilla on vähintäänkin joitakin yhteisiä nimittäjiä. Tästä syystä niiden selitysvoima voi joskus olla heikko ja kyseenalainen.

Valtiosääntöoikeus sääntelee valtion organisaatorakennetta ja ylimpien toimielinten välisiä suhteita. Lisäksi sen alaan kuuluvat yksilön perusoikeudet ja perustuslaki, valtiomuodon oikeudelliset perusteet, virkavastuu, hallinnon laillisuus sekä lainsäädännön perustuslaillisuuden valvontaan liittyvät kysymykset. Myös ihmisoikeudelliset kysymykset sekä EU-oikeus kytkeytyvät valtiosääntöoikeuteen. Joskus hallinto-oikeutta kutsutaan sovelletuksi valtiosääntöoikeudeksi. Tämä luonnehdinta korostaa valtio-

sääntöoikeuden ja hallinto-oikeuden keskinäistä vuorovaikutussuhdetta. Hallinto-oikeuden muodossa toteutetaan käytännönläheisemmin valtiot-sääntöoikeudellisia tavoitteita.

Kansainvälinen oikeus (public international law) määrittelee Suomen oikeudellisia ulkosuhteita. Se viittaa valtioiden väliseen oikeuteen kuten valtioiden välisiin sopimuksiin ja kansainvälisten järjestöjen kuten esimerkiksi YK:n toimintamekanismeihin. Kansainvälinen oikeus määrittää muun muassa sitä, mihin kansainvälisiin sopimuksiin Suomi on valtiona sitoutunut ja millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sillä on suhteessa muihin suvereeneihin valtioihin. Yksi tärkeimmistä tällaisia sopimuksista on *Euroopan ihmisoikeussopimus* (EIS). Kansainväliset sopimukset on erikseen saatettu voimaan Suomessa lailla, joten ne ovat myös kansallista oikeutta.

EU-oikeudella tarkoitetaan Euroopan unionin oikeutta. EU:lla on oma oikeusjärjestyksensä, joka kietoutuu rakenteellisesti ja toiminnallisesti kansallisiin oikeusjärjestyksiin. EU-oikeuteen kuuluu oma viranomaisorganisaatio tuomioistuimien sekä keskuspankki. EU-oikeudellisen oikeusjärjestyksen laajentuessa ja tihentyessä voi käydä vaikeammaksi erottaa puhtaasti kansalliset julkisoikeudelliset kysymyksenasettelut EU-oikeudellisista kysymyksistä. Esimerkiksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa joudutaan usein arvioimaan EU-oikeutta erityisesti verotus-, ympäristö- ja julkisia hankintoja koskeissa asioissa. EU-oikeuteen liittyy kuitenkin myös yksityisoikeudelliseksi luokiteltavaa sääntelyä. Niinpä EU-oikeutta ei olekaan helppo luokitella yksinomaan yksityis- tai julkisoikeuteen kuuluvaksi.

Eurooppaoikeuteen kuuluu EU-oikeuden lisäksi Euroopan neuvoston oikeus. Eurooppaoikeus on siis yläkäsite suhteessa EU-oikeuteen. Käytännössä Euroopan neuvoston oikeus tarkoittaa ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeussopimusta ja sen tulkintakäytäntöä. Euroopan ihmisoikeussopimusta tulkitsee Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka toimii Strasbourgissa Ranskassa.

Julkisoikeuteen sisältyy edellä mainittujen oikeudenalojen ohella runsaasti oikeutta, joka rakenteeltaan on pitkälti hallinto-oikeutta, mutta jota sen sääntelykohteen perusteella luonnehditaan omaksi oikeudenalaksi. Tällaisia julkisoikeudellisia oikeudenaloja ovat muun muassa finanssioikeus (verotuksen toimeenpano, finanssihallinto-oikeus), sosiaalioikeus (sosiaalioikeudellisen normiston toimeenpano) sekä ympäristöoikeus (ympäristöoikeudellisen normiston toimeenpano). Nämä kaikki voidaan laajasti

ottaen lukea julkisoikeuteen, vaikka ne saattavat sisältää myös yksityisoikeutta muistuttavia osa-alueita kuten sopimustyyppisiä mekanismeja.

Kuten todettua, jako julkis- ja yksityisoikeuteen on kiistanalainen: paljon myös julkisoikeudeksi katsottavasta oikeudesta sisältää nykyään myös yksityisoikeudelle ominaisia piirteitä, kuten mahdollisuuden sopia tai oikeuden vaatia vahingonkorvausta. Lisäksi yksityisoikeuskin perustuu valtiosääntöisissä menettelyissä voimaan saatettuun lainsäädäntöön. Yksityisoikeudelliset riidat ratkaistaan tavallisesti julkisissa tuomioistuimissa ja toimeenpannaan ulosottoimen muodossa – siis viranomaisvoimin.

Jaottelu yksityis- ja julkisoikeuteen on lopulta lähinnä suuntaa-antava ja pedagoginen. Se edesauttaa hahmottamaan oikeusjärjestyksen valtavaa kokonaisuutta. Oikeustieteelliset tutkimusaiheet saati käytännön oikeusongelmat eivät kuitenkaan ymmärrä kunnioittaa perinteisiä jakoja eri oikeudenaloihin, eivät usein edes yksityis- ja julkisoikeuteen. Tästä syystä niihin tulee suhtautua terveellä kriittisyydellä.

2.2 Julkisoikeuden oikeutus

Julkisoikeus on siis monihaarainen oikeusjärjestyksen osa, joka liittyy julkisen vallan rakenteeseen ja toimintaan. Sellaisena se herättää puhtaasti juristien kysymysten ohella syvällisempiä, yhteiskunnalliseen oikeutukseen liittyviä kysymyksiä. Mihin julkisoikeudella oikeastaan pyritään, mihin sitä tarvitaan? Minkälaista julkisoikeuden tulisi olla, jotta se palvelisi valtion tavoitteita, mutta olisi samalla yksityisten näkökulmasta hyväksyttävissä olevaa? Pysähdytään hetkeksi tarkastelemaan näitä kysymyksiä.

Julkisoikeuden oikeutusta voidaan lähestyä kahdesta näkökulmasta: sisällöllisestä ja menettelyllisestä. Sisällöllisellä näkökulmalla tarkoitetaan sitä, minkälaisen perustelun oikeuttamana julkinen valta voi ja sen pitää toimia, *mihin sen toisin sanoen pitää pyrkiä*. Toisaalta, jotta julkisoikeus voisi toimia kitkattomasti, sen tulee pyrkiä tavoitteisiinsa hyväksyttävästi. Kysymys on tällöin, *miten*. Tätä tarkoitetaan menettelyllisellä näkökulmalla. Kokoavasti voidaan todeta, että sisällöllisestä näkökulmasta julkisen vallan käytöllä pyritään edistämään ”yleistä hyvää” tai ”julkista intressiä” eli tavoitteita tai arvoja, jotka ovat yksilöä suuremman ihmisjoukon jaka-

mia. Menettelyllisestä näkökulmasta kyse taas on siitä, miten tuota yleistä hyvää tavoitellaan.

2.2.1 Yleisen hyvän toteuttaminen

Valtateorian mukaan julkisoikeudellisen sääntelyn kohteina valtio ja kunnat esiintyvät nimenomaan vallankäyttäjinä. Tämä viittaa siihen kyyniseen taustaoletukseen, että ilman lainsäädännöllistä rajoittamista julkinen valta toimii mielivaltaisesti, itsekkäästi ja harkintavaltansa ylittäen. Niinpä vallankäytön turmeleva vaikutus otetaan tavallaan tuon teorian lähtökohdaksi. Toisaalta on huomattava, että ilman julkisoikeutta näitä julkisia toimijoita ei oikeastaan edes olisi, sillä lakisääteisyys pitkälti määrittää juuri julkisen toimijan julkisuutta. Julkisoikeus täten myös mahdollistaa tuon rajoitettavan vallankäytön.

Sitä vastoin *intressiteorian* mukaan taas julkisen vallan käyttöä ja sääntelyä ohjaavat julkista etua ja sen toteuttamista ohjaavat näkökohdat. Sen mukaan julkisen vallan tehtävänä on ennen kaikkea varmistua yhteiskunnan kokonaisedun toteutumisesta myös silloin, kun se ei välttämättä ole taloudellisesti kannattavaa. Julkisen edun tai *yleisen hyvän ideaali* on ollut tärkeä hallinnolle aina siitä lähtien, kun hallitsijan tehtäväksi nähtiin yhteiskunnan aktiivinen ohjailu hyvän järjestyksen ylläpidon lisäksi.

On tietenkin selvää, että yleistä etua, yhteistä hyvää tai julkista intressiä on miltei mahdoton määrittää. Yleinen etu on sangen ongelmallinen käsite monesta syystä. Ensinnäkään ei ole selvää, mikä on julkisen vallan itsensä etu suhteessa kansalaisyhteiskunnan kokonaisuuteen. Ei ole sanottua, että nimenomaan julkinen valta aina toteuttaisi tätä kokonaisetua. Toiseksi tällainen etu on muutenkin fiktio, sillä sekä kansalaisyhteiskunnassa että myös julkisessa vallassa itsessään risteävät monet erilaiset edut ja intressit. Kolmanneksi on vaikea sanoa, mikä oikeastaan on yksityisen ja yleisen edun suhde: kumpi painaa vaakakupissa enemmän, jos ne joutuvat törmäyskurssille? Näistä varauksista huolimatta jonkinlaisella yleisen edun käsitteellä joudutaan julkisoikeudessa operoimaan. Jotta koko väestöä koskevia päätöksiä voitaisiin tehdä tai yhteiskuntaa ohjailta haluttuun suuntaan, on oletettava, että ihmiset jakavat joitakin yhteisiä intressejä kuten turvallisuuden, terveyden, vapauden, järjestyksen ja hyvinvoinnin. Näiden termien käytännön tulkinta onkin sitten asia erikseen.

Vaikka sekä intressi- että valtateoriassa on rajoituksia, molemmat tavoittavat jotakin oleellista julkisoikeuden olemuksesta. On totta, että julkisoikeudessa käytetään valtaa yksipuolisestikin. Verotus on tästä hyvä esimerkki. Emme voi sopia, että emme maksa veroja. Vaikka nykyinen hallinto-oikeudellinen kielenkäyttö suosii valtautottavuuden häivyttämistä (nykyään esimerkiksi puhutaan ”hallinnon asiakkaasta”, kun vuosikymmeniä sitten puhuttiin ”hallintoalamaisesta”), julkisoikeuden pakkoelementti ei ole kadonnut. Filosofi Michel Foucault’n sanoin oikeus nojaa miekkaan. Valtiolla on alueellaan väkivaltamonopoli ja oman käden oikeus on kiellettyä. Vaikka julkisen vallan käytön päämäärät ja keinotkin olisivat oikeutettuja ja lainmukaisia, sisältyy siihen aina pakon elementti.

Toisaalta kun pohditaan sitä, miksi julkista valtaa käytetään, nopeasti nousevat esiin erilaiset yleistä hyvää tai julkista intressiä painottavat perustelut. Valtaa käytetään ja sitä tulee käyttää, jotta yhteiskunta olisi oikeudenmukainen, turvallinen ja ihmisten oikeudet toteuttava. Yleisen edun tavoittelu ja yksipuolinen vallankäyttö nivoutuvat yhteen.

2.2.2 Rationaalisuuden ihanne

Jos yleisen hyvän tavoittelu on julkisoikeuden sisällöllinen oikeutus, mikä se sitten on menettelyn näkökulmasta? Pyhittääkö päämäärä keinot – vaiko keinot päämäärän? Moderni ratkaisu tähän kysymykseen on julkisen vallan oikeudellinen muoto (vrt. edellä oikeusvaltioideologia) sekä sitä taustoittava rationaalisuuden ihanne. Julkisen vallan käyttö pyrkii olemaan muodoltaan rationaalista, järkeen perustuvaa, puolueetonta ja intohimotonta sekä sellaisena hyväksyttävää mahdollisimman monen näkökulmasta. Tuo järkiperustaisuus varmistetaan oikeussäätelyn muodossa. Virkamies ei toimi omista nimissään vaan julkisen vallan edustajana. Tästä syystä hänen omien henkilökohtaisten vaikuttimensa ei pitäisi suodattaa hallintotoimintaan.

Julkisen vallan rationaalisuutta tarkasteltaessa sosiologian isäksikin nimettyä *Max Weberiä* ei voida sivuuttaa. Suurta osaa teoreettisesta julkishallinnon tutkimuksesta voidaan pitää Weberin näkemyksien kommentoisena. Weber on erityisen kuuluisa teorioistaan hallinnon rationalisoinnista ja byrokratisoitumisesta sekä oikeudellisesta herruudesta vallan muotona.

Weberin kirjoittaessa teoriaansa 1900-luvun alussa maailma oli voimakkaan muutoksen kourissa. Hänen mukaansa mystiset ja maagiset maailmanselitykset olivat menettäneet uskottavuutensa, ja jotakin oli saatava tilalle. Uskonnon merkitys väheni ja järkiperaisten maailmanselitysten suosio kasvoi. Maailman taianomaisen lumouksen haihduttua (*Entzauberung der Welt*) vaarana oli ihmisten elämismaailman ylrationalisoituminen ja ajautuminen ”rautahäkkiin”. Rautahäkillä hän tarkoitti näivettävää elämänmuotoa, joka perustuu tihentyviin (oikeus)sääntöihin ja järkiperaiseen kontrolliin.

On merkillepantavaa, että koko sittemmin popularisoitunut termi ”byrokraatia” palautuu Weberiin. Vaikka Weber kuvaa useita hallinnon ideaalityyppejä, juuri byrokraatiaan perustuva hierarkkinen, rationaalinen malli on saanut vakaan aseman länsimaisissa oikeusjärjestyksissä. Weber itse ei edes pitänyt liiemmin kyseisestä mallista, vaan piti sitä vain osittain tehokkaana. Kuitenkin byrokraattinen hallinto myös ehkäisi mielivaltaa ja perustui henkilökunnan ammattitaitoon eikä esimerkiksi perintövirkoihin, joten se ei ollut yksinomaan epätoivottava. Weber näkikin hallinnon muuttuvan *arvorationaaliseksi* (perinteinen tai karismaattinen herruus) *tavoiterationaaliseksi* (oikeudellis-rationaalinen herruus).

Rationaalisuuden ihanne julkisoikeudessa liittyy laajemminkin ajatuksen muodollisesta tai menettelyllisestä hyväksyttävyydestä eli legitimitteetistä. Tämä ei ole itsestään selvää, sillä hallinnon legitimitteetti voitaisiin ammentaa toki muualtakin, kuten vaikka sillä tavoiteltavista päämääristä. Vaikka julkisoikeuden, erityisesti hallinto-oikeuden, tavoitteet tulevat pitkälti sen ulkopuolelta (lainsäädännöstä ja edelleen politiikasta), voidaan olettaa, että pyrkimyksenä on kaikessa kirjavuudessaankin yleinen hyvä tai julkinen intressi.

Miksi julkisoikeuden rationaalisuus tai menettelyllinen legitimitteetti sitten on niin tärkeää? Tämä liittyy kenties edellä mainittuun julkisoikeuden funktioon yhteiskunnallisen ohjailun välineenä. Tässä mielessä se tunkeutuu syvemmälle yksilöiden elämismaailmaan ilman välttämätöntä oikeudellisesta ongelmasta tai konfliktista kumpuavaa aloitetta tai riidanratkaisutarvetta.

Toimeenpanovalta on esimerkiksi tuomiovaltaan verrattuna aloitteellista. Se ei toimi ensisijaisesti ristiriitojen ratkaisumekanismina. Lisäksi julkishallinto on edellä esitetysti siinä mielessä onttoa, että se on riippuvai-

nen lainsäädännöstä ilmenevistä tavoitteista. Näiden tavoitteiden taustalla voidaan olettaa olevan pyrkimys edistää yleistä hyvää. Ehkä tämän takia se tarvitsee jotakin, joka oikeuttaa tämän ontouden toteuttamisen – rationaalisuutta. Julkisoikeutta, ehkä oikeutta yleensäkin, leimaa professori Kaarlo Tuorin sanoin *ration* (järjen) ja *voluntaksen* (tahdon) välinen jännite.

2.3 Hallinto-oikeus osana julkisoikeutta

2.3.1 Hallinto-oikeuden tehtävät

Hallinto-oikeus on tärkeä osa julkisoikeutta, mutta ei sille synonyymi. Kuten edellä on tullut ilmi, julkisoikeuteen sisältyy myös muita oikeudenaloja, mikä tekee julkisoikeudesta yläkäsitteen. Mikä on sitten juuri hallinto-oikeudelle leimallista? Yleistävästi voidaan todeta, että *hallinto-oikeutta määrittävät keskeisesti julkisen vallan ja sen käytön sääntely ja ohjaaminen sekä yksilöiden oikeuksien toteuttaminen*.

Hallinto-oikeutta tarvitaan toimeenpanovallan oikeudelliseen organisointiin. Tämä organisoiva tehtävä on kahtalainen. Ensinnäkin hallinto-oikeuteen kuuluvan normiston avulla järjestetään viranomaisten rakenne ja niiden suhde toisiinsa. Tämä funktio muistuttaa edellä mainittua Weberin byrokraattisen hallinnon ideaalityyppiä. Sen mukaan hallinto on ensinnäkin oikeudellisesti järjestetty ja toiseksi tämä järjestys on hierarkkinen. Ylempi viranomainen valvoo alempaa. Vaikka tämä ihanne ei toteudu puhtaana modernissa hallinnossa, piirteitä siitä on yhä havaittavissa. Esimerkiksi ministeriöt valvovat niiden hallinnonalaan kuuluvien virastojen toimintaa. Toiseksi hallinto-oikeuden muodossa määritellään julkisen ja yksityisen suhdetta.

Hallinto-oikeudellisten normien muodossa järjestetään yksityisen suhde julkiseen valtaan. Sekä julkisella vallalla että yksityisellä on sekä oikeuksia että velvollisuuksia toisiinsa nähden. Koska julkinen valta on institutionaalisesti voimakkaampi, suurin osa velvollisuuksista koskee sitä. Pyrkimyksenä on tasapainottaa oikeussääntelyllä tuota (paradoksaalisesti oikeussääntelyllä luotua) vallan jakautumisen epäsuhtaa. Ajatus palautuu oikeusvaltioideologiaan, jonka mukaan julkisen ja yksityisen suhde tulee

olla oikeudellisesti määritelty, eikä julkinen valta näin ollen saa toimia pelkkien tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien valtuuttamana. Julkisen ja yksityisen välisen oikeussuhteen erityispiirteisiin syvennyttään myöhemmin.

Hallinto-oikeuden tehtävä on paitsi luoda julkiselle vallalla lailliset ja legitiimit toimintapuitteet, myös suojella yksityistä julkisen vallan käytöltä. Tämä tarkoittaa oikeudellista varautumista viranomaisten virheisiin, puutteisiin, yli- ja laiminlyönteihin. Hallinto-oikeudellisten normien avulla varmistetaan se, että yksilö ei ole julkisen vallan käytön voimaton kohde, vaan hänellä on julkiseen valtaan kohdistuvia vaikutusmahdollisuuksia. Yksilöä suojellaan sekä muotoilemalla julkisen vallan toimintaedellytyksiä (muun muassa hallinnon lainalaisuus, virkavastuusäännökset) että luomalla yksilölle oikeusturva- ja valvontamekanismeja siltä varalta, että julkista valtaa ei ole käytetty lain- tai tarkoituksenmukaisesti (muun muassa yleinen vireillepano-oikeus, valitusoikeus, laillisuusvalvonta).

2.3.2 Yleis- ja erityishallinto-oikeus

Hallinto-oikeus oikeudenalana jaetaan perinteisesti yleishallinto-oikeuteen ja erityishallinto-oikeuteen. *Yleishallinto-oikeudella* tarkoitetaan sitä hallinto-oikeuden osa-aluetta, johon lukeutuva oikeussäätely on jollakin voimakkuudella läsnä käytännössä kaikessa hallintotoiminnassa. Yleishallinto-oikeuteen kuuluvat ennen kaikkea proseduraaliset eli menettelylliset yleislait. Yleishallinto-oikeus pitää sisällään erilaisia hallintotoiminnan muotoja ja julkisia viranomaisia koskevia yleisiä säännöksiä. Ne säätelevät etenkin sitä, *miten* hallinnossa tulisi toimia, vaikka itse hallinnonalakohtainen sisällöllinen eli materiaalinen normisto määrittääkin sen, *mitä* viranomaisten tulee tehdä.

Kaikkein tärkein laki myös hallinto-oikeudellisesti on *perustuslaki* (731/1999). Siinä määritellään muun muassa laillisuusperiaate, perusoikeudet, julkisen vallan delegoimisen edellytykset sekä virkavastuun perusteet. Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään *rikoslaissa* (39/1889) sekä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta *vahingonkorvauslaissa* (412/1974). Hallinnon menettelyä ohjaavista yleislaeista tärkeimpiä ovat *hallintolaki* (434/2003), *laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta* eli *julkisuuslaki* (621/1999), *kielilaki* (423/2003) ja *laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa* (13/2003). *Kuntalaki* (365/1995) ohjaa

keskeisesti kunnan rakennetta ja päätöksentekoa. *Hallintolainkäyttölaki* (586/1996) puolestaan koskee oikeudenkäyntiä hallintoasioissa. Huomautettakoon, että hallintolainkäyttölaki *ei tarkoita* hallintolain käyttölakia, vaan hallinto-lainkäyttö-lakia. Tämä epähavainnollinen nimi on omiaan aiheuttamaan sekaannusta. Se palautuu lainkäyttö-termiin, joka tarkoittaa tuomitsemistoimintaa.

Usein yleislakeja sovelletaan rinnakkain toistensa ja materiaalsen normiston kanssa. Esimerkiksi kirkkolaki (1054/1993) säätää valtionkirkon rakennetta ja sen toimintamuotoja, kun taas hallintolaki soveltuu määrittämään sen käytännön hallintomenettelyä. Julkisuuslaki puolestaan määrittää, mitä asiakirjoja yksityisellä on mahdollista saada vaikkapa joltakin seurakunnalta ja laki sähköisestä asioinnista määrittää sitä, miten asian tuossa seurakunnassa saa vireille sähköisesti. Yleislakien tarkoitus onkin yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa hallinnossa noudatettavia perusmenettelyjä.

Yleishallinto-oikeus ei kuitenkaan ole yksinomaan lainsäädäntökokonaisuuden nimitys. Se sisältää myös oikeustieteessä (teoreettisessa lainopissa) kehitettyjä yleisiä oppeja eli käsitteitä ja oikeusperiaatteita, jotka ovat yhteisiä kaikelle oikeudellisesti rakentuneelle hallintotoiminnalle. Kuten mainittua, yleiset opit ovat oikeudenalan keskeinen tunnusmerkki. Tällaisia etenkin yleishallinto-oikeudelle ominaisia peruskäsitteitä ja -periaatteita ovat esimerkiksi julkinen valta, toimivalta, harkintavalta, oikeusturva, oikeusvoima, hyvä hallinto, virkavastuu, virkamieshallintoperiaate, laillisuusperiaate ja hallinnon oikeusperiaatteet. Osaa näistä opinkappaleista tarkastellaan lähemmin jäljempänä.

Erytyishallinto-oikeus eli hallinto-oikeuden erityisalat on hallinto-oikeutta sekin, mutta painottuu materiaaliseen lainsäädäntöön. Erytyishallinto-oikeuden aloina voidaan mainita kunnallisoikeus, virkamiesoikeus, sosiaaioikeus, kansainvälinen ja eurooppalainen hallinto-oikeus, finanssihallinto-oikeus, informaatio- ja viestintäoikeus, poliisioikeus ja kirkko-oikeus. Tihentyvästi ovat olleet esillä myös esimerkiksi terveysoikeus ja vanhuusoikeus.

Jotkin erityishallinto-oikeuden alat kuitenkin muistuttavat itsenäisiä oikeudenaloja; ne ovat siinä määrin eriytyneet omiksi kokonaisuuksikseen. Niillä voi olla myös omia, hallinto-oikeuden yleislaeista poikkeavia menettelysääntöjä. Lähtökohtaisesti kuitenkin erityishallinto-oikeuden osa-

alueita määrittää oma materiaallinen normistonsa, jonka toteuttamista ohjaavat soveltuvasti tai täydentävästi yleishallinto-oikeuden käsitteet ja systematiikka. Ero yleis- ja erityishallinto-oikeuteen on kuitenkin liukuva ja vakiintumaton.

Monet hallinto-oikeuden erityisaloista muotoilevat julkishallinnon ydinalueita ja niiden toimintaa, eli julkishallinnon rakennetta ja sen erityisiä toimintoja. Esimerkiksi kunnallisoikeudessa keskeistä on kunnallisen itsehallinnon järjestäminen, kunnille lainsäädännöllä asetettujen palvelutehtävien toteuttaminen sekä kunnallisen päätöksenteon ja muutoksenhaun mekanismit. Virkamiesoikeudessa määritellään sitä, mitä virkamiehen oikeuksiin ja velvollisuuksiin kuuluu ja miten virkasuhdetta koskevat erimielisyydet ratkaistaan. Eurooppalainen hallinto-oikeus sääntelee eurooppaoikeuden soveltamista ja toimeenpanoa osana kansallista hallinto-oikeutta. Sosiaalioikeus puolestaan koskee sosiaalipalvelujen kuten sosiaalivakuutuksen, -avustuksen ja -huollon erityiskysymyksiä ja niin edelleen.

Tässäkin erot ovat suhteellisia ja näkökulmasidonnaisia. Esimerkiksi kuntien tulee kilpailuttaa sosiaalipalveluja koskevat hankintansa. Kunnallis-, sosiaali- ja hankinta-oikeudelliset kysymykset risteävät; ei ole mielekäs eikä mahdollistakaan pitäytyä vain yhden hallinto-oikeuden erityisalan piirissä. Usein mukaan voivat vielä tulla eurooppaoikeudelliset kysymyksenasettelut. Esimerkiksi juuri julkisia hankintoja koskeva sääntely on eurooppalaista perua eli pohjautuu EU:n direktiiveihin.

Tiivistelmä

- Julkisoikeus on yksityisoikeuden ohella oikeudenalajaottelun yläkäsite. Jako yksityis- ja julkisoikeuteen sekä oikeuden yleistieteisiin on häilyvä.
- Julkisoikeuteen kuuluu useita oikeudenaloja, kuten valtiosääntöoikeus, hallinto-oikeus, finanssioikeus, kansainvälinen oikeus ja eurooppaoikeus.
- Yhteistä julkisoikeuteen kuuluville oikeudenaloille on se, että niissä oikeussuhteen ainakin toinen osapuoli on julkinen toimija.
- Hallinto-oikeus on osa julkisoikeutta. Hallinto-oikeus jaetaan perinteisesti yleishallinto-oikeuteen ja erityishallinto-oikeuteen.
- Hallinto-oikeuden tehtävä on järjestää oikeudellisesti julkishallinnon rakenne ja yksityisen ja julkisen välinen oikeussuhde.
- Teoreettisesti julkisoikeutta oikeutetaan sillä, että sen muodossa tavoitellaan yhteiskunnan yleistä hyvää ja sen menettely on rationaalista.

3 HALLINTO-OIKEUDEN PERUSKÄSITTEITÄ

3.1 Julkinen valta

Yleishallinto-oikeus auttaa ymmärtämään erityishallinto-oikeudenkin ajattelutapaa. Tätä ajattelutapaa luonnehtii myös sille ominainen sanasto. Kaikkiin hallinto-oikeuden kulmakiviin ei ole tässä mahdollista perehtyä. Kuitenkin tiettyjen käsitteiden ymmärtäminen on välttämätöntä, jotta hallinto-oikeudellisia kysymyksenasetteluja voidaan tunnistaa. Yksi julkisoikeuden ja sen osana hallinto-oikeuden keskeisimpiä käsitteitä on edellä esillä ollut *julkinen valta*. Ilman julkista valtaa ei ole julkisoikeutta, julkista oikeutta. Julkisen vallan näkökulma määrittää ja systematisoi koko julkisoikeuden lähestymistapaa oikeuteen.

Käsitteelle ei ole olemassa yhtä ainoaa määritelmää. Huolimatta siitä, miten julkinen valta määritellään, on syytä korostaa, että sitä käytetään lainsäädännössä kahdessa perusmerkityksessä. Julkinen valta on ensinnäkin *organisaatiokäsite*. Tämä tarkoittaa sitä, että julkinen valta on toimija. Julkinen valta tekee asioita. Julkinen valta on taho, jota perusoikeudet perustuslain perusoikeusluettelossa velvoittavat. Toisaalta julkista valtaa voidaan käyttää ja esimerkiksi siirtää. Tällöin se on *toimintakäsite*.

Julkinen valta niin organisaatio- kuin toimintakäsitteenä on abstrakti. Joskus on helppoa tunnistaa niin julkinen toimija kuin julkisen vallan käyttö, mutta aina tämä ei ole yksinkertaista. Julkinen valta on prisma, jonka läpi erilaisia instituutioita ja niiden toimintaa voidaan tarkastella. Mikä on yksityistä, mikä julkista vallankäyttöä? Mikä on yksityinen, mikä julkinen toimija? Voiko julkinen toimija käyttää yksityistä valtaa tai yksityinen toimija julkista? Seuraavassa tarkastellaan lähemmin julkista valtaa organisaatio- ja toimintakäsitteiden näkökulmista.

3.1.1 Julkinen valta organisaatiokäsitteenä: julkiset oikeushenkilöt ja viranomaiset

Kun esimerkiksi PL 6 §:ssä ilmaistaan, että ”*ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai*

muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”, kohdistuu tämä vaatimus nimenomaan julkiseen valtaan toimijana. PL 22 §:ssä todetaan erikseen, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisella vallalla on täten oikeuksia (tärkeimpänä käyttää sille lainsäädännössä suotua toimivaltaa) ja velvollisuuksia (toteuttaa ihmisten perus- ja ihmisoikeudet sekä toimia muutenkin lainmukaisesti) suhteessa yksityisiin.

Julkinen valta organisaatiokäsittelenä rinnastuu pitkälle julkishallinnon rakenteeseen. Julkishallinnon toimijoita voidaan tarkastella eri tavoin, kuten esimerkiksi oikeushenkilöiden näkökulmasta, viranomais-käsittelen näkökulmasta ja käytännön viranomaisorganisaation näkökulmasta. Jokainen näistä näkökulmista luo hieman erilaisen käsityksen julkisen vallan toimijoista. Näiden oikeustieteellisten luokittelujen ohella on vielä huomattava, että lainsäädännössä voi olla omia, oikeustieteellisistä yleistyksistä poikkeavia määritelmää.

Perinteisesti julkisen vallan ytimen muodostavat valtion- ja kunnanhallinto. Rakenne on kuitenkin viime vuosikymmenten ajan suhteellistunut, monipuolistunut ja laajentunutkin. Tähän ovat vaikuttaneet muun muassa hallinnon yksityistämis- ja ulkoistamiskehitys sekä oikeuden eurooppalaistuminen. Karkea luokittelu voidaan tehdä seuraavasti: julkisen vallan organisaation muodostavat valtion viranomaiset, kunnan viranomaiset sekä niin sanottu välillinen julkishallinto. Lisäksi voidaan mainita eurooppalainen hallinto. Näiden ohella myös yksityiset toimijat voivat tietyn edellytyksin harjoittaa hallintoon rinnastettavaa toimintaa.

Ensinnäkin julkisen vallan käyttäjät voivat olla joko jäsentensä muodostamia *julkisyhteisöjä* (valtio, kunnat, Suomen evankelis-luterilainen kirkko) tai *itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia*. Tällaiset laitokset on perustettu lailla tietyn tehtävän hoitamista varten. Ne ovat suhteellisen riippumattomia muusta hallintokoneistosta ja hierarkkisesta ohjauksesta. Itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat muun muassa Kela ja yliopistot. Niillä voi olla omia oikeuksia ja velvollisuuksia sekä oma budjetti. Julkisen vallan *käytön* näkökulmasta ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, kumpaan kategoriaan julkinen oikeushenkilö lukeutuu. Esimerkiksi hallintolain vaatimukset ulottuvat lähtökohtaisesti kumpiinkin.

Julkisyhteisöt ja itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ovat *julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä*. Oikeushenkilöiden näkökulma on tärkeä, kun

arvioidaan sitä, mitä hallintoelimet oikein voivat tehdä suhteessa toisiin oikeushenkilöihin ja millaiseen oikeudelliseen toimintaan toimijat voivat pätevästi osallistua. Oikeushenkilöä voidaan pitää julkisoikeudellisena, jos sen pääasiallinen tehtäväkenttä on lainsäädännössä määriteltyjen tehtävien toteuttaminen ja sille on myös osoitettu toimivaltaa tätä tarkoitusta varten. Usein julkisoikeudelliset oikeushenkilöt on perustettu lailla.

Oikeushenkilöydestä eli oikeussubjektiudesta seuraa monia asioita. Ensinnäkin julkisoikeudellinen oikeushenkilö on *oikeuskelpoinen*, eli sillä voi olla oikeuksia ja velvollisuuksia. Toiseksi julkisoikeudellinen oikeushenkilö on *oikeustoimi- eli toimintakelpoinen*. Toisin sanoen se voi sitoutua erilaisiin yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin kuten esimerkiksi vuokraan tai kauppaan. Siihen voidaan myös kohdistaa kieltoja ja rajoitteita ja se voi joutua vahingonkorvausvastuuseen teoistaan. Kolmanneksi julkisoikeudellinen oikeushenkilö on myös *asianosaiskelpoinen* eli se voi osallistua hallintomenettelyyn ja oikeudenkäyntiin.

Viranomaisiksi kutsutaan yleishallinto-oikeudellisesti julkisyhteisöjen ja julkisoikeudellisten laitosten toimielimiä, joille kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseen. Tässä ne rinnastuvat julkisoikeudellisiin oikeushenkilöihin, sillä ne voivat toimia suhteellisen itsenäisesti. Viranomaiset eivät kuitenkaan ole muodollisesti julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Sen sijaan ne tavallaan ovat julkisoikeudellisen oikeushenkilön osia; ne edustavat ja toteuttavat suuremman kokonaisuuden, kuten kunnan tai valtion, jotakin erityistä tehtävää tai intressiä. Valtion viranomaisia ovat muun muassa virastot ja laitokset. Kunnassa viranomaisia ovat kunnan toimielimet, luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Erityislaeissa viranomais-käsite saattaa kuitenkin poiketa tästä yleismääritelmästä. *Virkamiehet* ovat yksittäisiä virkasuhteisia henkilöitä. Kunnissa heitä kutsutaan *viranhaltijoiksi*.

Viranomaisen tehtävät ja toimivalta on tavallisesti määritelty koko viranomaista koskevaksi. Viranomaisten sisäinen toiminta, eli kuka käytännössä tekee mitään viranomaisen sisällä, on usein järjestetty työjärjestyksellä. Toisaalta yksikin virkamies voi muodostaa viranomaisen. Tällaisia viranomaisia ovat esimerkiksi tasa-arvovaltuutettu ja tietosuoja valtuutettu. Yksittäiset virkamiehet – ellei kyse ole yhden virkamiehen muodostamasta viranomaisesta – siis käyttävät viranomaisen toimivaltaa, joka edelleen käyttää ainakin teoriassa julkisoikeudellisen oikeushenkilön toimivaltaa.

Virkamies täten toimii eräänlaisena julkisoikeudellisen oikeushenkilön agenttina ja sen nimissä. Virkamies ei näin ollen toimi omissa nimissään yksityishenkilönä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita vapautta vastuusta: yksittäinen virkamies on virkavastuussa toimiensa lainmukaisuudesta.

Hierarkkisen rakenteen ajatuksena on, että julkisoikeudelliset oikeushenkilöt edustavat laajempaa, julkisyhteisön intressiä. Ne käyttävät viranomaisten välityksin toimeenpanovaltaa eli toteuttavat lainsäädännössä määriteltyjä tavoitteita. Tässä mielessä viranomaisten tahdonmuodostus on epäitsenäistä. Niiden omat intressit ovat sidoksissa laajempaan, valtion tai kunnan intressiin. Niillä ei ole omia oikeuksia ja velvollisuuksia, vaan ne toimivat viime kädessä kuntien ja valtion nimissä.

Puuttuvan itsenäisyyden käänttöpuolena viranomaiselta puuttuu itsenäinen oikeudellinen vastuu, joka sen sijaan kohdistuu itse julkisoikeudelliseen oikeushenkilöön. Vaikka vastuu on periaatteessa yhtä laajaa kuin muidenkin oikeushenkilöiden, julkisen vallan käyttö aiheuttaa vastuuseen tiettyjä rajoituksia. Julkisoikeudellista oikeushenkilöä ei (yliopistoa lukuun ottamatta) esimerkiksi voida asettaa konkurssiin eikä sillä ole itsenäistä rikosoikeudellista vastuuta. Rikoslain 9:1:n mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei voida kohdistaa julkisoikeudelliseen oikeushenkilöön, jos kyseessä on julkisen vallan käytössä tehty rikos. Vahingonkorvausvastuukin poikkeaa muiden oikeushenkilöiden vastuusta.

Kategorisointi julkisoikeudellisiin oikeushenkilöihin ja niiden alaisiin viranomaisiin on kuitenkin suhteellistunut. Viranomaiset nimittäin usein toimivat itsenäisen oikeussubjektin tavoin etenkin hallinto-oikeudellisissa asioissa, vaikka ne viime kädessä edustavatkin valtiota tai kuntaa. Ne voivat esimerkiksi valittaa toistensa päätöksistä, jos laissa niin säädetään tai jos viranomaisen toimivallassa on tietyn julkisen intressin valvominen. Lisäksi ne voivat tehdä hallintosopimuksia julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Niitä kohtaan voidaan myös asettaa uhkasakkolain (1113/1990) mukainen uhkasakko.

Viranomaisen oikeussubjektuuden suhteellistuminen johtuu hallinnon rakenteellisista ja toiminnallisista muutoksista. Julkinen valta on eräässä mielessä sirpaloitunut ja sen yksittäiset viranomaiset jossain määrin eriytyneet. Valtion tai kunnan intressiä on joskus vaikea hahmottaa yhtenäisenä, koska yhteiskunnassa on niin monia kilpailevia arvoja ja tavoitteita. Samankin julkisoikeudellisen oikeushenkilön alaisilla viranomaisilla voi

olla erilaisia intressejä ja pyrkimyksiä. Tästä huolimatta viranomaisten ydinpiirre on säilynyt. Vaikka monet viranomaiset monessa suhteessa toimivat nykyään itsenäisen oikeushenkilön tavoin, niiltä silti yhä puuttuvat omat oikeudet ja velvollisuudet sekä oikeus päättää niistä oikeudellisesti sitovalla tavalla.

3.1.2 Julkinen valta organisaatiokäsittelenä: viranomaiskoneisto

Edellä on käsitelty julkista valtaa organisaatiokäsittelenä ennen kaikkea siitä näkökulmasta, millaisia toimivaltuuksia sillä on oikeushenkilönä. Samalla on sivuttu keskeisimpiä käytännön toimijoita. Seuraavaksi tarkastellaan hieman yksityiskohtaisemmin, millaisen organisaation eri toimijat muodostavat. Viranomaiskoneiston näkökulmasta julkisen vallan keskeisimmät osa-alueet ovat valtionhallinto, kunnan hallinto, niin sanottu välillinen julkishallinto sekä eurooppalainen hallinto.

Valtion hallinto. Valtion hallinto sisältää monenlaisia viranomaisia. Siinä on neljä hierarkkista tasoa: hallitustaso, keskushallinto, aluehallinto ja paikallishallinto. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä valtion viranomaisia luonnehditaan seuraavasti: ”*Pykälässä tarkoitettuja valtion viranomaisia ovat ne valtion toimielimet, joille kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseksi. Viranomaiset on yleensä järjestetty virastoiksi tai laitoksiksi. Virastot hoitavat pääasiassa kirjallisia hallintotehtäviä ja käyttävät julkista valtaa, kun taas laitosten tehtävät liittyvät pääasiassa palvelujen tuottamiseen ja jakamiseen taikka niin sanottuun suorittavaan hallintoon.*” Virastoilla ja laitoksilla viitataan siis erityyppisiä tehtäviä hoitaviin viranomaisiin. Oikeudellisesti näillä nimityksillä ei ole kuitenkaan itsenäistä merkitystä.

Viranomaiskoneiston *hallitustason* muodostavat valtioneuvosto ja tasavallan presidentti (PL 3.2 §). Tasavallan presidentin tehtäviin kuuluu lähinnä ulkoasiainhallintoon sekä virkanimityksiin liittyviä tehtäviä. Valtioneuvosto on ylin toimeenpano- ja hallitusvaltaa käyttävä orgaani Suomessa. Sillä on yleistoimivalta asioissa, joita ei ole osoitettu millekään muulle orgaanille. Valtioneuvosto vastaa talousarvion valmistelusta sekä sen toteuttamisesta. Samoin EU-asioiden valmistelu kuuluu valtioneuvostolle. Lisäksi se käyttää säädösvaltaa antamalla asetuksia.

Valtioneuvosto ja ministeriöt ovat *keskushallintoviranomaisia*. Niitä luonnehtii se, että niiden alueellinen toimivalta kattaa koko maan. Ministeriöt toimivat korkeimpina hallinnonalakohtaisina valtion viranomaisina. Ne vastaavat hallinnonalan säädösten valmistelusta ja hallinnon kehittämisestä. Niillä on myös hallinnon ohjaamiseen ja valvomiseen liittyviä tehtäviä.

Samoin virastot ja laitokset lukeutuvat keskushallintoon (PL 119.1 §). Laitoksilla on erilaisia palvelu- ja tutkimustehtäviä. Tällaisia laitoksia ovat muun muassa Ilmatieteen laitos, Teknologian tutkimuskeskus (VTT), Geologian tutkimuskeskus (GTK), Metsäntutkimuslaitos (Metla), Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT) sekä Valtion taidemuseo. Virastojen toimivaltaan puolestaan kuuluu tietyn yhteiskunnallisen toimialan valvonta ja hallinnollinen sääntely. Virastoja ovat esimerkiksi Maahanmuuttovirasto, Liikennevirasto ja Kämpä- ja kuluttajavirasto.

Valtion alueellisesta yleishallinnosta huolehtivat aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Ne ovat yleisiä lupa- ja valvontaviranomaisia omalla alueellaan. Aluehallintovirastoille (AVI:t) kuuluu peruspalveluiden saatavuuden turvaamiseen, perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen sekä asuin-, työ- ja elinympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden parantamiseen liittyviä tehtäviä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) puolestaan hoitavat toimeenpanoja kehittämistehtäviä, jotka liittyvät elinkeinoihin, työvoimaan, osaamiseen ja kulttuuriin, liikenteeseen ja infrastruktuuriin sekä ympäristöön ja luonnonvaroihin. Nämä valtion aluehallintoviranomaiset ovat usean eri ministeriön ohjauksessa. Valtion aluehallinnosta Ahvenanmaalla huolehtii Ahvenanmaan valtionvirasto.

Valtion paikallishallinto on järjestetty kihlakunnittain. Poliisin, syyttäjätoimen, ulosottotoimen ja maistraattien alueet määräytyvät kihlakuntajaon pohjalta. Valtion paikallishallintoviranomaisia ovat myös muun muassa verotoimistot, työ- ja elinkeinotoimistot sekä tullit. Näiden hierarkkisten tasojen lisäksi valtionhallintoon kuuluu erilaisia valmisteluelimiä, kuten neuvottelukuntia, lautakuntia ja muita niin sanottuja *sivuelimiä*.

Kuntien hallinto. Jokainen Suomen kansalainen on myös jonkin kunnan jäsen. Kunnilla on PL 121 §:ssä taattu itsehallinto. Lisäksi niillä on alueellaan verotusoikeus. Kuntien toimintaa ja rakennetta määrittelee kuntalaki

(365/1995). Kunnat ovat valtion ohella toinen keskeinen demokraattinen instituutio: kunnan jäsenet saavat äänestää kunnallisvaaleissa sekä valvoa kunnan toimintaa. Keskeinen kunnan hallinnon valvontainstrumentti on kunnallisvalitusoikeus. Kunnallisvalituksen saa tietyin edellytyksin tehdä asianosaisen ohella jokainen kunnan jäsen kunnan toimielimen päätöksensä (kuntalain 90 §). Kuntien tehtävä on järjestää sen jäsenille laissa säädettyt peruspalvelut. Tärkeimpinä voidaan mainita sosiaali- ja terveydenhuolto, opetus- ja sivistystoimi sekä ympäristöhallinto ja tekninen infrastruktuuri. Lisäksi ne voivat ottaa hoitaakseen muita tehtäviä.

Koska kuntia ohjaavat demokraattiset rakenteet, on kuntien hallinto poliittista. Kuten eduskuntaan, myös kuntien hallintoon ehdokkaat valikoituvat poliittisin perustein. Kunnan ylin päättävä elin on *valtuusto*. Siihen valitaan jäsenet neljän vuoden välein yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla. Valtuusto (vrt. eduskunta) valitsee edelleen jäsenet kunnan *hallitukseen* (vrt. valtioneuvosto), jonka tehtävä on valmistella ja toimeenpanna valtuuston päätökset.

Valtuusto valitsee myös erilliset *lautakunnat*. Ne johtavat palvelujen tuottamista kunnassa. Lautakuntien määrä ja laatu vaihtelee kunnittain. Useimmiten kunnassa on ainakin sivistyslautakunta, sosiaali- ja terveyslautakunta ja kaavoituslautakunta. Nykyään lautakunnat eivät kuitenkaan välttämättä tuota palveluja itse. Sen sijaan ne saattavat tilata palveluja yksityisiltä toimijoilta (tilaaja-tuottajamalli). Kunnilla voi olla myös liikelaitoksia ja muuta yksityisoikeudellista toimintaa. Viime aikoina tätä toimintaa on kuitenkin yksityistetty.

Kunnat voivat muodostaa myös *kuntayhtymiä*, jotka yhdessä vastaavat alueensa palvelujen tuottamisesta. Kuntayhtymä on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Kunnat voivat myös sopia, että yksi kunta (vastuukunta) tuottaa tietyt palvelut muille kuntayhtymän kunnille. Lakisääteiset kuntayhtymät muodostavat edelleen *maakuntahallinnon*. Maakuntahallinnon tehtävät liittyvät kaavoitukseen, alueen kehittämiseen sekä joihinkin EU-oikeudellisiin asioihin.

Kuntien rakenteet ja rahoitusmalli ovat olleet viime vuosina myller-ryksessä. Paljon puhutun kuntauudistuksen tavoitteena on luoda sellaisia rahoituksellisesti kestäviä yksiköitä, jotka voisivat kaupungistumisen ja väestön ikääntymisenkin tilanteessa tarjota riittävät peruspalvelut maanlaajuisesti. Tämä tarkoittaa vahvoihin peruskuntiin pohjautuvaa rakennet-

ta, jossa kunnilla olisi riittävän laaja väestöpohja. Toistaiseksi tilanne on kuitenkin ollut sekava. Niin sanottu sote-uudistus ja kuntien liitokset ovat olleet pitkään keskustelussa. Jopa kuntien pakkoliitoksista saattaa tulla tietyn edellytyksin mahdollista. Uusi kuntarakennelaki on tullut voimaan heinäkuussa 2013.

Välillinen julkishallinto. Tällä jokseenkin epäinformatiivisella nimityksellä kuvataan hallintoa, joka ei suoranaisesti ole valtion eikä kunnanhallintoa, mutta joka kuitenkin lukeutuu tietyltä toiminnallisilta osin hallintokoneistoon. Tähän sisällöllisesti kirjavaan kategoriaan kuuluvat muut kuin viranomaiset, kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Nämä ”muut” toimivat pääasiassa kuin yksityisoikeudelliset toimijat, mutta niille on uskottu joitakin julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyviä tehtäviä.

Tällaisia toimijoita on kolmea eri tyyppiä: julkisoikeudellisia laitoksia, julkisoikeudellisia yhdistyksiä sekä yhtiöitä ja yksityisiä yhteisöjä. Kuten edellä on käynyt ilmi, *julkisoikeudelliset laitokset* ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä. Niitä on hyvin monenlaisia ja niiden valvontamekanismit vaihtelevat. *Julkisoikeudelliset yhdistykset* ovat lähinnä jäsentensä edunvalvontaorganisaatioita. Tämän ohella niille on kuitenkin määritelty joitakin julkisia hallintotehtäviä, kuten valvonta- tai kurinpitotehtäviä, sekä toimivaltaa niiden toteuttamiseksi. Tällaisia ovat muun muassa Raha-automaattiyhdistys sekä Suomen Asianajajaliitto. Samoin joitakin selvästi yksityisoikeudellisiakin toimijoita luetaan välilliseen julkishallintoon. Erilaiset *yrietykset* (esimerkiksi valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera), *säätiöt* (esimerkiksi Suomen elokuvasäätiö), *liikelaitokset* (Metsähallitus) sekä *yksityiset henkilötkin* (esimerkiksi turvatarkastaja) voivat myös hoitaa rajatusti julkisia hallintotehtäviä. Välilliseen julkishallintoon sovelletaan hallinnon yleislakeja kuten hallintolakia, kielilakia ja julkisuuslakia vain siltä osin, kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Eurooppalainen hallinto on monitasoista, ja eri viranomaisten toimivaltarajat määrittyvät unionin perussopimusten mukaan. Osa EU:n hallinnosta kuuluu yksinomaan unionin toimielimille ja osan toteuttaminen on jäsenvaltioiden vastuulla. Lisäksi EU:lla on unioninlaajuisesti toimivia erillisvirastoja ja -laitoksia sekä niin sanottuja toimeenpanovirastoja. Eurooppalaista hallintoa käsitellään tarkemmin teoksen loppuosassa.

Eri viranomaisia ja niiden luokitteluja tarkastelemalla voidaan havaita, että julkinen valta organisatorisena käsitteenä on varsin monimuotoinen ja -tasoinen. Viranomaiskoneisto voi tuntua monimutkaiselta ja suorastaan sekavaltakin. Julkisen vallan harjoittaja tai julkisen hallintotehtävän hoitaja voi tarkoittaa mitä moninaisimpia toimijoita aina ministeriöstä omaishoitajaan ja kuntayhtymästä säätiöön. Jotkin prototyypiset hallintoelimet onkin helppo tunnistaa kun taas joissain tilanteissa se on ensi näkemältä miltei mahdotonta. Silloin on kohdistettava katse erityisesti *julkisen vallan käyttöön*.

3.1.3 Julkinen valta toimintakäsitteenä

Julkinen valta on myös *toimintakäsite*. Tällöin tarkastelun keskiössä ei ole niinkään se, kuka tai mikä toimii, vaan mitä itse toiminta on, miten julkista valtaa käytetään. Julkisen vallan käytölle on oikeustieteessä luotu monia määritelmiä. Ensinnäkin sitä voidaan pitää puuttumisena yksityisen suojattuun oikeusasemaan. Astetta tarkemmin sitä voidaan kuvata sanomalla, että julkisen vallan käyttö on oikeussäännöksen soveltamista silloin, kun puututaan yksityisen vapauspiiriin. Kolmannen määritelmän mukaan julkisen vallan käyttöä ovat ne viranomaisen päätökset tai muut toimet, jotka vaikuttavat yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Neljäs määritelmä on lopputuloskeskeinen: sen mukaan julkisen vallan käytön tuloksena on sitova ratkaisu yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Määritelmien voi nähdä täydentävän toisiaan. Niistä jokainen korostaa jotakin eri piirrettä julkisen vallan käytöstä. Yhteistä niille on nimenomaan toiminnan elementti. Lisäksi julkisen vallan käyttöä luonnehtii tietty yksipuolisuus ja epätasa-arvo. Ei siis ole sattumaa, että itse käsittekin pitää sisällään sanan ”valta”. Toisin sanoen kyseessä ei ole kahden tasa-arvoisen oikeussubjektin välinen suhde, kuten esimerkiksi kahden yksityishenkilön välinen sopimussuhde; sen sijaan toinen osapuoli edustaa – julkista valtaa.

Julkisen vallan käyttö voidaan jakaa karkeasti kahteen kategoriaan: *määrämuotoiseen päätöksentekoon* sekä *tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön*. Määrämuotoinen päätöksenteko tarkoittaa, että julkista valtaa käyttämällä asetetaan lainsäädännössä määritellyssä menettelyssä oikeusnormeja ja annetaan niitä yksityistapaukseen soveltavia lainkäyttöpäätöksiä (eli tuomioistuinratkaisuja) tai tehdään yksityisen etuja, oikeuksia tai

velvollisuuksia koskevia hallintopäätöksiä. Määrämuotoisella päätöksenteolla siis viitataan lainsäädännön soveltamiseen siten, että siinä päätetään mihin yksityiset ovat oikeutettuja tai velvoitettuja. Määrämuotoista päätöksentekoa koskee useimmiten valitusoikeus.

Kaikki julkisen vallan käyttö ei kuitenkaan ole vain päätösten tekemistä paperilla. Kuten sinänsä hieman kömpelöstä nimestä voi päätellä, tosiasiallinen julkisen vallan käyttö tapahtuu ympäröivässä fyysisessä maailmassa ennemmin kuin päätösten abstraktissa maailmassa. Esimerkiksi poliisin käskyvalta ja pakkokeinot ovat vallankäyttöä, joka voi kohdistua suoraan fyysiseen henkilöön. Toisaalta myös sosiaalipalvelu, terveydenhuolto ja perusopetus voidaan katsoa tosiasiallisen julkisen vallan käytöksi. Jälkimmäisissä tapauksissa kyse on kuitenkin vähemmän suorasta vallankäytöstä, etenkin, jos vallankäytöksi ymmärretään toisen henkilön toimien suora rajoittaminen, estäminen tai muu pakottaminen. Julkisen vallan käytöllä onkin aste-eroja. Joka tapauksessa keskeistä on, että tässä julkisen vallan käytön muodossa ei tehdä hallintopäätöksiä. Näihin kysymyksiin palataan lähemmin hallinnon toimintamuotoja koskevassa alaluvussa.

On kuitenkin muistettava, että *kaikkea* julkisen vallan käyttöä koskee PL 2.3 §:ssä muotoiltu laillisuusperiaate. Laillisuusperiaateeseen sisältyy *lakisidonnaisuuden vaatimus* ("perustuttava lakiin") ja *lain noudattamisen vaatimus* ("tarkoin noudatettava lakia"). Kaikki julkisen vallan käyttö on siis tiukasti sidoksissa lakiin sekä perustansa että toimivaltansa suhteen. Laillisuusperiaate on ehkä keskeisin hallinto-oikeutta leimaava yksittäinen opinkappale. Niinpä se ulottuu myös tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön. Kaikelle julkisen vallan käytölle pitääkin löytyä nimenomainen peruste laista (toimivaltanormi). Esimerkiksi poliisi ei saa käyttää voimakeinoja jonkin yleisvaltuutuksen perusteella parhaan arvionsa mukaan, vaan kaikille toimille tulee löytyä erikseen peruste laista.

Laillisuusperiaatteesta puhuttaessa on vielä huomattava lainsäädäntövallan delegoimista koskeva PL 80 §, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Toisin sanoen yksilöille ei voi perustaa oikeuksia tai velvollisuuksia esimerkiksi asetuksella tai hallintopäätöksellä, jos tälle ei löydy valtuutusta laista. Tämä PL 80 §:ssä ilmaistu vaatimus kuitenkin kohdistuu lainsäätäjään, kun taas PL 2.3 § kohdistuu myös hallintokoneistoon ja tuomioistuimiin.

Julkista valtaa voidaan tietyin rajoituksin myös siirtää yksityiselle toimijalle. Tällöin yksityinen toimija voi hoitaa julkista hallintotehtävää silti menettämättä asemaansa yksityisenä toimijana. *Merkittävää* julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle (PL 124 §). Esimerkkinä tästä kysymyksenasettelusta voidaan mainita paljon julkisuudessa ollut keskustelu yksityisestä pysäköinninvalvonnasta: onko se merkittävää julkisen vallan käyttöä vai ei? Voidaanko tämä tehtävä siis siirtää yksityisen toimijan hoidettavaksi?

Julkisen vallan käyttöä on vaikea määritellä yleisesti ja tyhjentävästi. Hallinto-oikeuden näkökulmasta se on tyypillisimmässä muodossaan joko hallinnollista sääntelyä eli hallintopäätösten tekemistä tai sitten tosiasiallista julkisen vallan käyttöä. Julkista valtaa organisaationa määrittää keskeisesti sen toiminnan luonne. Lopulta parhaan tuntomerkin julkiselle vallalle muodostaakin laki. Toimivalta julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen tulee löytyä laista.

3.1.4 Virkamieshallinto

Julkisen vallan käsitteen kahtalaisuutta voisi kuvata sanomalla, että julkinen valta (voi) käyttää julkista valtaa. Julkinen valta organisaatiokäsitteenä ja toimintakäsitteenä nivoutuvatkin yhteen erityisesti *virkamieshallintona* tunnetun opinkappaleen muodossa. Yksinkertaistettuna virkamieshallinto tarkoittaa, että nimenomaan viranomaiset käyttävät julkista valtaa, eivätkä siten lähtökohtaisesti yksityiset toimijat. Näin ollen julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu viranomaisille, jotka asetetaan erityisessä menettelyssä ja joita koskee virkavastuu.

Virkamieshallintoon kuuluu, että julkisen vallan käyttöä voi kuulua vain virkasuhteisille henkilöille tai viranomaisiksi järjestetyille erityisille elimille. Niinpä yksityisille henkilöille tai työsopimussuhteisille työntekijöille ei voi pääsääntöisesti kuulua julkista valtaa. Taustalla on ajatus julkisen vallan käytön erityisistä oikeudellisista takeista kuten virkavastuusta sekä yhdenvertaisuuden ja puolueettomuuden periaatteista.

Virkamieshallinto ei terminä esiinny suoraan lakitekstissä. PL 2 ja 3 § käsittelevät valtiollista vallanjakoa, laillisuusperiaatetta ja kansanvaltaisuutta. Tässä mielessä virkamieshallintoakin sivutaan sisällöllisesti, kun kuvataan niitä toimijoita, jotka käyttävät lainsäädäntö-, hallitus- ja tuomiovaltaa.

Virkamieshallinnon selvimmän lainsäädännöllisen ilmaisun tarjoaa kuitenkin edellä mainittu PL 124 §, joka koskee julkisen vallan delegoimista eli siirtämistä yksityiselle toimijalle. Delegoimisen ehdoista säädettyessä tulee muotoiltua käänteisesti itse pääsääntö. Säännöksen mukaan *”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”*

Säännöksestä voidaan päätellä kolme virkamieshallinnon osa-alueita. Ensinnäkään se ei ole ehdoton, eli julkista valtaa voidaan siirtää yksityiselle tiettyjen edellytysten täytyessä. Toiseksi säännöksestä ilmenee virkamieshallinnon pääsääntöluonne: julkisen hallintotehtävän antaminen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi on poikkeus pääsäännöstä eli virkamieshallinto on pääsääntö. Kolmanneksi virkamieshallinto suhteutuu julkisen vallan käytön asteikollisuuteen: merkittävää julkisen vallan käyttöä voidaan antaa vain viranomaiselle. Täten virkamieshallinto on sitä vahvempi, mitä merkittävämmästä julkisen vallan käytöstä on kyse.

Virkamieshallinto ei ole yksinomainen muutoinkaan kuin julkisen vallan käytön delegoimisen näkökulmasta. Merkittävä on myös *luottamushenkilöhallinto*, joka korostuu kunnanhallinnossa. Tämä perustuu PL 121 §:ssä määriteltyyn kuntien itsehallintoon. Kuten edellä kävi ilmi, kunnissa päätösvaltaa käyttävät kunnanvaltuusto ja -hallitus sekä lautakunnat koostuvat vaaleilla valituista edustajista. Luottamushenkilöhallinto on toisin sanoen virkamieshallintoa täydentävä kunnallisen demokratian ilmaus.

3.2 Toimivalta

Toimivalta on käsite, joka määrittää viranomaisen oikeuksia ja velvollisuuksia, eli sitä, miten ja missä muodossa julkista valtaa voidaan käyttää. Sillä on hallinto-oikeudessa keskeinen jäsentävä tehtävä. Kuten itse käsitteestä voidaan päätellä, toimivalta siis antaa viranomaiselle vallan toimia ja toteuttaa sille määriteltyjä tehtäviä. Toimivallan valtuuttamana viranomaisella tai muulla julkisen hallintotehtävän hoitajalla on valta päättää

oikeudellisesti jostakin asiasta. Toisaalta kaikki julkisen vallan käyttö ei ole asioista päättämistä vaan myös muuta toimintaa, kuten edellä kävi ilmi.

Viranomaisella on sekä oikeus että velvollisuus toimivallan käyttämiseen. Tämä näkyy esimerkiksi *ratkaisupakkona*, eli oikeutena ja velvollisuutena antaa päätös asianmukaisesti vireille tulleeeseen asiaan. Kuten edellä on jo tullut esiin, viranomaisen toimivallan on perustuttava lakiin. Täten viranomaisen tehtävät eivät itsessään perusta toimivaltaa, vaan toimivaltanormin on oltava selvä ja nimenomainen. Toimivallalla voidaan viitata myös viranomaisten väliseen työnjakoon. Yleensä jonkin tehtävän hoitamiseen vain yksi viranomainen on toimivaltainen. Työnjaollinen toimivalta on yleensä jaoteltu kolmeen kategoriaan. Nämä ovat *asiallinen*, *alueellinen* ja *asteellinen toimivalta*.

Asiallisella toimivallalla viitataan viranomaisen tehtävänkuvaan (*mitä* viranomainen saa tehdä). Muut viranomaiset eivät saa suorittaa tehtäviä, jotka on määritelty erityisesti tietyn viranomaisen asialliseen toimivaltaan. Puhutaan myös viranomaisen toimialasta. Vaikkapa Viestintäviraston asialliseen toimivaltaan kuuluu toimivista viestintäpalveluista huolehtiminen. Asiallinen toimivalta näkyy joskus viranomaisen nimestä, mutta ei aina. Esimerkiksi ministeriöiden asialliseen toimivaltaan kuuluu hyvin monenlaisia tehtäviä.

Alueellinen toimivalta puolestaan tarkoittaa sitä maantieteellistä aluetta, jolla viranomaisella on oikeus ja velvollisuus toimia (*missä* viranomainen saa toimia). Lähtökohtaisesti kunnan alueellinen toimivalta noudattaa kunnan rajoja. Valtion alueellinen toimivalta taas on alueen suuruuden vuoksi jaettu erillisiin alueisiin. Esimerkiksi valtion aluehallinto (aluehallintovirastot ja ELY-keskukset) on jaettu toimialueisiin, jotka noudattavat maakuntajakoa. Tuomioistuinten alueellinen toimivalta taas on jaettu tuomiopiireihin. Valtion paikallishallinto (esimerkiksi poliisi-, syyttäjä- ja ulosotto toiminta) perustuu kihlakuntiin. Lisäksi on paljon sellaisia asialliselta toimivallaltaan erityisiä viranomaisia, joiden alueellinen toimivalta kattaa koko maan (esimerkiksi Museovirasto).

Asteellinen toimivalta viittaa ajatukseen hallintokoneiston hierarkkisesta rakenteesta. Asteellisen toimivallan määrittymistä pitää pohtia silloin, kun eri viranomaisilla on alueellinen ja asiallinen toimivalta yhtä aikaa samassa asiassa. Esimerkiksi Kela voi olla asteellisesti toimivaltainen tekemään päätöksen vaikkapa opintotuesta. Jos asianosainen haluaa hakea

tähän tukipäätökseen muutosta, asteellisesti toimivaltainen viranomaisen olisi opintotuen muutoksenhakulautakunta. Tämän lautakunnan päätöksestä voisi edelleen valittaa alueelliseen hallinto-oikeuteen. Toisin sanoen asteellinen toimivalta tarkoittaa oikean viranomaisen määrittymistä hierarkkiseksi rakennetussa viranomaiskoneistossa. Muutoksenhakulautakuntavaiheesta ylöspäin ollaan kuitenkin oikeudenkäyntimenettelyn piirissä. Asteellisen toimivallan näkökulmasta hallintoelimet ja tuomioistuimet muodostavat jatkumon.

3.2 Harkintavalta

Toimivaltaan liittyy usein *harkintavaltaa*. Se tarkoittaa lainsäädännössä viranomaiselle jätettyä valtaa päätyä monenlaisiin ratkaisuihin. Siihen perustuu viranomaisen oikeus tulkita mahdollisesti väljiä ja monitulkintaisia oikeussääntöjä ja -käsitteitä. *Harkinta* tarkoittaa lain kussakin soveltamistilanteessa sallimien vaihtoehtojen kartoittamista ja näiden vaihtoehtojen välillä tapahtuvaa punnintaa. Harkinta hallinnon päätöksenteossa on luonteeltaan varsin oikeudellista, missä mielessä se muistuttaa pitkälti tuomarin harkintaa oikeusjutussa. Kuitenkaan hallinnossa päätöksiä tekevillä ei välttämättä ole oikeustieteellistä koulutusta.

Lain säännöksissä ei kuitenkaan tavallisesti suoraan lue, että viranomaisella on asiassa harkintavaltaa. Sen sijaan sen voi tunnistaa erityisesti väljistä kielellisistä muotoiluista. Harkintavalta näkyy toisinaan sovellettavasta laista selkeästi, toisinaan se on vaikeammin havaittavissa. Tyypillinen harkintavaltaan viittaava muotoilu on ”*voidaan* myöntää”. Tämä ”voiminen” tarkoittaa sitä, että esimerkiksi tuen tai jonkin muun etuuden myöntämiseen ei ole pakkoa, vaan viranomaisen voi niin harkitessaan jättää tuen myös myöntämättä. Viranomaisella on tällöin valtaa valita, miten toimii. Myös epäsuoremmat, tulkinnanvaraiset muotoilut voivat viitata harkintavaltaan. Tällaisia ovat esimerkiksi ”tuen tarpeessa”, ”kyky, taito ja koeteltu kansalaiskunto”, ”hyvät tavat” tai ”kaunis maisemakuva”.

Koska harkintavalta sallii liikkumavaraa, tulisi sitä käyttää viisaasti. Parhaimmillaan harkinta takaa tehokkaan ja joustavan hallinnon ja tilannekohtaiset ratkaisut. Näin voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisesti erilaisia yhteiskunnallisia tavoitteita ja intressejä. Samoin harkinnan muodossa

voidaan ottaa huomioon tapauskohtainen oikeudenmukaisuus ja kohtuus, joille lainsäädäntö voi joskus olla sokea. Näin se mahdollistaa sellaisten seurausten ja tavoitteiden toteuttamisen, joita pelkillä säännöillä ei maksimaalisesti saavuteta.

Harkintavalta sisältää kuitenkin myös riskejä. Harkinnan riskit liittyvät viranomaistoiminnan mahdolliseen arvaamattomuuteen ja puolueellisuuteen. Laillisuusperiaate ja harkintavalta muodostavat keskenään jännitteisen suhteen. Mitä esimerkiksi merkitsee ”lain tarkoin noudattaminen”, jos laissa lukee ”voidaan myöntää?” Epämääräisiä ja tarkoituksellisestikin avoimiksi jätettyjä kielellisiä muotoiluja on vaikeaa noudattaa ”tarkoin”. Lisäksi harkintavallan käytössä on muistettava hallinnon täytäntöönpanoluonne. Toisin sanoen hallinnon tehtävä on ennen kaikkea toteuttaa demokraattisesti säädettyjä lakeja. Toisin sanoen liika sooloilu ei sovellu hallinnon vallaanjoolliseen mandaattiin.

Harkintavallan käyttöä on oikeustieteessä käsitelty laajasti. *Harkintavallan väärinkäytöllä* tarkoitetaan harkintavallan salliman joustavuuden yli- tai alikäyttöä. Harkintavaltaa ei saisi ensinnäkään ylittää. Harkintavallan ylittäminen tarkoittaa harkintavallan käyttämistä esimerkiksi itsekkäisiin tarkoituksiin, kuten vaikkapa sukulaisten suosimiseen virantäytössä. Harkintavallan ylittämällä viitataan yleisemminkin hallinnon oikeusperiaatteiden rikkomiseen ja harkintavallan käyttämiseen sellaisiin tarkoituksiin, joihin sitä ei ole tarkoitettu.

Kuitenkin viranomaiselle jätettyä harkintavaltaa on tarkoitettu käytettäväksi. Tästä syystä harkintavaltaa ei ole myöskään syytä alittaa. Harkintavallan alittamisessa asian tapauskohtaisia erityispiirteitä ei ole otettu riittävästi huomioon, jolloin tuloksena on mekaaninen rutiiniratkaisu. Voi myös olla, että asiaa ei ole selvitetty riittävästi. Vaikka harkintavallan käyttöön saattaa kohdistua esimerkiksi ministeriön normiohjausta, harkintavaltaa ei tulisi kaventaa lakia alemmanasteisilla normeilla.

Aikoinaan viranomaisen harkinta jaettiin oikeustieteessä oikeusharkintaan ja vapaaseen harkintaan. Ensiksi mainitussa kyse oli harkinnasta tiukasti lain viitekehyksessä, kun taas jälkimmäisessä kyse oli tarkoituksenmukaisuusarvioinnista, joka salli enemmän liikkumavaraa. *Hallinnon oikeusperiaatteet* ovat syntyneet ennen kaikkea rajoittamaan tuota vapaata harkintaa. Tällöin ongelmien odotushorisonttina on harkintavallan ylittäminen.

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat vanhaa perua suomalaisen hallinto-oikeuden yleisissä opeissa. Hallinto-oikeuden professori Veli Merikoski omaksui periaatteet aikoinaan ranskalaisesta harkintavallan väärinkäyttöä koskevasta doktriinista ja esitteli ne sitten suomalaisessa oikeustieteellisessä keskustelussa 1950–1960-luvuilla. Doktriinin mukaan viranomaisen harkinta ei saa olla mielivaltaista, itsekästä tai muuten pyyteellistä, vaan harkintavaltaa tulee käyttää tarkoitussidonnaisesti. Hallinnon oikeusperiaatteet vakiintuivat Merikosken kirjoitusten myötä ensin oikeustieteessä, sittemmin myös lainkäytössä. Lainsäädäntöön ne ovat päätyneet vasta hallintolain säätämisen myötä 2000-luvun alussa. Näiden periaatteiden sisältöön palataan myöhemmin.

Nykyään kuitenkin ajatellaan, että hallinnon oikeusperiaatteet ennemmin ohjaavat kuin rajoittavat harkintaa. Voidaan melkein pä arvioida, että harkintavallan allittaminen on käytännössä todennäköisempi uhka kuin sen ylittäminen, vaikka tällainen hahmottamistapa saattaakin luoda harkinnasta hieman erikoisen, määrällisen kuvan. Oikeusperiaatteet ohjaavat oikeusnormien soveltamista ja tulkintaa silloinkin, kun viranomaisen toimivalta on säädetty tyhjentyvästi. Hallinnon oikeusperiaatteiden voi ajatella edistävän hyvää hallintoa, mahdollistavan päätöksenteon oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuden sekä varmistavan oikeusturvan toteutumista.

Hallinnon oikeusperiaatteet ja oikeusperiaatteet muutoinkin toimivat erilaisella logiikalla kuin oikeussäännöt. Jos oikeussäännön voidaan katsoa joko soveltuvan tai olevan soveltumatta tietyssä tilanteessa, periaatteet soveltuvat usein enemmän tai vähemmän. Toisin kuin oikeussääntöjen, oikeusperiaatteiden toimintamekanismia pidetään asteikollisena. Tämä pätee myös hallinnon oikeusperiaatteisiin. Täten oikeusperiaatteiden tapauskohtainen painoarvo määrittyy aina käsillä olevassa oikeudellisessa asiayhteydessä.

Oikeusperiaatteiden tarkoitus on sekä liudentaa oikeussääntelyn tietynlaisista musta-valkoisuutta että antaa tulkinta-apua tilanteisiin, joissa oikeussääntely on aukollista tai epämääräistä. Lisäksi ne osaltaan laajentavat oikeuden oikeuspositivistista ymmärtämistapaa ja avaavat sitä moraalille ja eettisille argumenteille. Toisaalta periaatteet voivat joskus tehdä ratkaisutoiminnasta myös vaikeammin ennustettavaa, koska ei useinkaan ole selvää, millaiseen toimintaan jokin oikeusperiaate käytännössä velvoittaa.

3.4 Oikeusturva

Hallinto-oikeutta luonnehtii toimivallan ja yksilöiden vapauspiirin välinen jännite. Julkisen vallan on toteutettava tehtävänsä viime kädessä yksipuolisestikin valtaa käyttämällä. Samalla sen on kunnioitettava yksilön vapautta ja oikeuksia ja toisaalta myös aktiivisesti toteutettava niitä. Yleistään voidaan sanoa, että oikeusturvan muodossa pyritään sovittamaan nämä kaksi tavoitetta.

Oikeusturva on erityislaatuinen käsite. Yhtäältä se on jokaiselle kuuluva perusoikeus (*suppea oikeusturvakäsitys*). Toisaalta se on yksi koko oikeusjärjestelmän kantavia peruseriaatteita; vaikkapa koko hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä kaikkine erityispiirteineen on kategorisoitavissa oikeusturva-käsitteen alle. Tällöin se on ymmärrettävä perusoikeutta laajemmin (*laaja oikeusturvakäsitys*). Oikeusturvaan perusoikeutena palataan myöhemmin.

Oikeusturva liittyy oikeusvaltioperiaatteeseen. Oikeusturvan muodossa yksilöillä on mahdollisuus reagoida sellaiseen julkisen vallan toimintaan, joka loukkaa tai laiminlyö heidän oikeuksiaan. Nykyään oikeusturva-ajatelu punoutuu etenkin eurooppaoikeuteen, niin EU-oikeuteen kuin ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeusjärjestelmään ja sen asettamiin vaatimuksiin. Oikeusturvaa koskeva perusoikeussäännös (PL 21 §) on pitkälti reaktiota Suomen liittymiseen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1989 (sopimus ratifioitiin vuonna 1990).

Oikeusturva ei kuitenkaan pelkisty lain kirjaimeen edes yhdessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön kanssa. Oikeusturva on myös oikeustieteen käsite, jonka avulla voidaan systematisoida ja tulkita oikeussääntelyä. Toisin sanoen myös laaja oikeusturvakäsitys on huomionarvoinen. Oikeusturva-käsite on yleisluontoinen ja monimerkityksinen ja siksi vaikeahahmotteinen. Voidaan puhua esimerkiksi muodollisesta, materiaalisesta tai menettelyllisestä sekä ennakkollisesta ja jälkikäteisestä oikeusturvasta.

Oikeusturvan eräänlainen metapäämäärä on *oikeusvarmuuden* toteuttaminen ja lisääminen yhteiskunnassa. Oikeusvarmuus on käsite, joka ei suoranaisesti esiinny suomalaisessa lainsäädännössä. Sille ei ole yksiselitteistä määritelmää, ja se voidaan joissain yhteyksissä jopa samastaa oikeusturvan käsitteeseen. Oikeusvarmuus on kirjoittamaton periaate, eräänlai-

nen käsitteellinen esiedellytys, joka luonnehtii koko oikeusjärjestystä ja sen yhteiskunnallisia tavoitteita. Sen sijaan EU-oikeudessa oikeusvarmuudella (*legal certainty*) on täsmällisempi opillinen merkitys. EU-oikeudessa se on yhteydessä muun muassa taannehtivan lainsäädännön kieltoon ja oikeutettujen odotusten suojaan.

Teoreettisena käsitteenä oikeusvarmuus kiinnittyy perustavanlaatuisiin odotuksiin lainsäädännön toteutumisesta yhteiskunnassa. Tähän liittyy koko yhteiskunnan rakenteeseen kiinnittyvä oletama ennakoitavuudesta ja valtiovallan toiminnan lakisääteisydestä. Jos oikeusturva sisältää erityisesti vaatimuksia hallinnon legitimiudesta myös yksilön näkökulmasta, oikeusvarmuus on selvemmin yhteydessä oikeusvaltioperiaatteen käytännön toteutumiseen yhteiskunnan tasolla. Näkökulma on muodollinen. Toisin sanoen oikeusvarmuus peräänkuuluttaa sitä, että *law in books* (oikeus kirjoissa) on osapuilleen *law in action* (oikeus toiminnassa). Tämä ennakoitavuus lisää rauhaa ja järjestystä yhteiskunnasta.

Oikeusvarmuuden toteutuessa kansalaisten ei tarvitse pelätä valtiovallan toimien arvaamattomuutta tai mielivaltaisuutta. He voivat myös laskelmoida käyttäytymisensä oikeudellisia seuraamuksia. Oikeusturvalla siis pyritään saavuttamaan oikeusvarmuutta, mikä tekee oikeusturvasta välineellisen käsitteen. Vaikka oikeusturvalla on monia ulottuvuuksia, se on kuitenkin yksilökeskeisempi kuin oikeusvarmuus, jota luonnehtii kollektiivisuus.

Muodollinen oikeusturva viittaa lainmukaisen (lakia on noudatettu ja yksilöiden oikeudet toteutuvat) ja lainvoimaisen hallintopäätöksen saamiseen sekä menettelyn lainmukaisuuteen. *Lainvoimaisella* päätöksellä tarkoitetaan sellaista päätöstä, joka on asianosaisten suhteen ”lain voimainen” eli lain veroinen. Käytännössä tämä tarkoittaa päätöstä, johon ei voi hakea enää säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin muutosta. Tällöin päätöksestä on tullut pysyvä ja sitova, eli *oikeusvoimainen*. Muodollisessa oikeusturvassa keskiössä ei ole niinkään se, ovatko esimerkiksi hallintopäätökset sisällöllisesti hyväksyttäviä. Sen sijaan painotus on lain noudattamisen muodollisissa edellytyksissä. Oikeastaan muodollisella oikeusturvalla viitataan hallinnon laillisuusperiaatteen noudattamiseen sekä toimivien oikeusturvareittien olemassaoloon. Voidaan ajatella, että tämä liittyy siihen, että hallintokoneisto toimii ennustettavasti ja luotettavasti (vrt. oikeusvarmuus).

Materiaalinen oikeusturva tarkoittaa sen sijaan sitä, että viranomaiset käyttävät harkintavaltaansa oikein ja tarkoituksenmukaisesti ja asianosaiset kokevat päätökset hyväksyttäviksi ja oikeudenmukaisiksi. Kuten edellä on tullut esiin, harkintavalta tarkoittaa lain sallimaa mahdollisuutta päätyä erilaisiin, yhtä oikeutettaviin vaihtoehtoihin. Materiaalisella oikeusturvalla siis viitataan ennen kaikkea yksilön oikeuksiin pääsemiseen ja harkintavallan legitiimiin käyttöön. Materiaalinen oikeusturva sisältää myös lupauksen yksilön ja julkisen vallan välisen oikeusriidan asianmukaisesta ja puolueettomasta ratkaisemisesta.

On huomattava, että harkintavallan ”oikein” käyttäminen on oikeastaan kätevä fiktio. Nykyisessä oikeustieteellisessä ajattelussa ei nimittäin enää pidetä mahdollisena saati uskottavana ajatusta, että jokaiseen oikeustapaukseen olisi yksi ainoa oikea ratkaisu. Etenkin tämä korostuu runsaasti harkintavaltaa sisältävissä oikeussäännöissä. Tästä syystä harkintavallan ”oikea” käyttö on ajatuksena hankala. Kuitenkin voidaan ajatella, että materiaalinen oikeusturva peräänkuuluttaa yksilön näkökulman huomioonottamista ja pyrkimistä hänen oikeuksiaan ja etujaan parhaiten toteuttaviin ratkaisuihin.

Laadullinen oikeusturva on tavallaan sovellus muodollisesta oikeusturvasta, koska myös siinä korostuvat menettelymuodot. Laadulliseen oikeusturvaan sisältyvät menettelyn asianmukaisuus, oikeudenmukainen oikeudenkäynti sekä oikeusturvan saatavuus. Lisäksi laadullisella oikeusturvalla voidaan tarkoittaa hallinnon palvelujen laatua ja saatavuutta.

Laadullinen oikeusturva pyrkii sellaisten oikeusturvamekanismien luomiseen, jotka vastaavat yksilöiden todellisia tarpeita. Kuitenkin ero muodolliseen oikeusturvaan on siinä, että laadullisella oikeusturvalla viitataan siihen, *miten* muodollinen oikeusturva toteutetaan. Niinpä laadulliseen oikeusturvaan liittyvät nykyiset hallinnon menettelyvaatimukset, joita luonnehtii hallinnon kommunikatiivisuuden ja refleksiivisyyden korostuminen. Laadullista oikeusturvaa voidaan pitää oikeusturva-ajattelun uusimpana ulottuvuutena. Etenkin laadullinen oikeusturva painottuu oikeusturvaa koskevassa perusoikeussäännöksessä (PL 21 §).

Muodollisella oikeusturvalla viitataan siis oikeusturvan lainsäädännölliseen arkkitehtuuriin, materiaalisella harkintavallan käyttöön ja ”oikeisiin” päätöksiin ja laadullisella viitataan oikeusturvan tosiasialliseen toteutumiseen ja niin kutsuttuun *proseduraaliseen eli menettelylliseen*

oikeudenmukaisuuteen. Menettelyllisen oikeudenmukaisuuden ydin on ajatus, jonka mukaan menettelyn legitimitetti vaikuttaa lopputuloksen legitimitettiin. Jos siis oikeusturvamenettely on koettu oikeudenmukaiseksi, tämä heijastuu myös siihen, että sen tuloksena saatu päätös koetaan oikeudenmukaiseksi, vaikka itse päätös ei olisikaan odotetunlainen. Kiinnostavaa on, että tutkimusten mukaan tämä menettelyn oikeudenmukaisuus on jopa tärkeämpää kuin ”oikean” tai halutun päätöksen saaminen. Käytännössä laadullinen ja materiaallinen oikeusturva kuitenkin risteävät. Muutoinkin nämä kolme oikeusturvan ulottuvuutta sekä edellyttävät että täydentävät toisiaan.

Ennakollinen ja jälkikäteinen oikeusturva edustavat toista, astetta konkreettisempaa oikeusturva-käsitteen jäsentämistapaa. Siinä hallintoasiasa ja sen käsittelyä tarkastellaan aikajanalla, eräänlaisen elinkaari-mallin mukaisesti. Perusajatuksena on, että mitä paremmin ennakollinen oikeusturva toteutuu, sitä vähemmän tarvitaan jälkikäteistä oikeusturvaa. Vertailukohdaksi voidaan ottaa terveyden- ja sairaanhoito: mitä paremmin terveydenhoito onnistuu, sitä vähemmän tarvitaan sairaudenhoitoa. Kummassakin tapauksessa ongelmien ennakoiminen ja niihin ajoissa puuttuminen tulee myös yhteiskunnalle halvemmaksi.

Ennakollinen oikeusturva tai ennaltaehkäisevä oikeusturva tarkoittaa hallinto-oikeuden näkökulmasta sitä, että hallintomenettely on kauttaaltaan lainmukaista ja yksilöä kunnioittavaa. Toisin sanoen mielivallan, virkavirheiden ja muiden asiattomuuksien ja epäkohtien mahdollisuus minimoidaan luomalla niitä ehkäiseviä menettelysääntöjä. Erityinen merkitys on virkamiehen esteettömyydellä eli hänen puolueettomuudellaan, asianosaisten kuulemisella, päätöksenteon viivytyksettömyydellä, hallinnon ja yksityisen välisellä kommunikaatiolla sekä hallintopäätöksen perustelemisella. Samoin viranomaisten valvonta ja ohjaaminen lisäävät ennakollista oikeusturvaa. Hallinto-oikeudessa etenkin hyvän hallinnon sanastolla pyritään luomaan puitteita ennakollisen oikeusturvan toteutumiselle.

Hallinnon julkisuus ja avoimuus edelleen lisäävät yksilöiden mahdollisuuksia valvoa hallintotoiminnan asianmukaisuutta jo asiaa käsiteltäessä. Ennakollisen oikeusturvan tarkoituksena on lisätä hallintotoiminnan legitimitettiä eli hyväksyttävyyttä niin yksilön kuin yhteisön näkökulmasta sekä myös saada toiminta näyttämään hyväksyttävältä. Ideana on asianmukaisen menettelyn muodossa saada asianosaiset hyväksymään heitä

koskevat päätökset ja täten vähentää tarvetta jälkikäteiselle oikeusturvalle (vrt. laadullinen oikeusturva).

Jälkiteinen oikeusturva tarkoittaa ennen kaikkea tehokkaiden oikeusturvakeinojen olemassaoloa ja niiden todellista käytettävyyttä. Viranomaisen päättää, mitkä ovat asianosaisen oikeudet, velvollisuudet ja edut, mitä hän saa tehdä, mitä ei ja mitä hänen pitää tehdä. Tästä syystä olisi tärkeää, että päätökset olisivat virheettömiä ja ne koettaisiin oikeudenmukaisiksi (vrt. materiaallinen oikeusturva). Niiden tulisi olla ennustettavia ja hyväksyttäviä.

Kuitenkin on selvää, että hallinto on inhimillistä toimintaa, jossa ei voida välttyä virheilä. Tästä syystä hallinnossa on institutionaalisesti varauduttu virheisiin. Hallinto-oikeudessa *oikeusturvakeinoilla* tarkoitetaan niitä mekanismeja, joilla ensiasteen päätöksen sisältö voidaan kyseenalaistaa ja saada uudelleen arvioitavaksi. Oikeusturvakeinoja voidaan kutsua myös muutoksenhakukeinoiksi, kun tavoitteena on kumota hallintopäätöksen oikeusvoima eli sen pysyvyys ja sitovuus. Päätöksessä olevan virheen ohella asianosainen voi hakea muutosta, jos hän kokee päätöksen oikeuksiaan loukkaavaksi tai jos kyseessä on asianosaisen ja viranomaisen välinen konflikti tai tulkinta- tai muu erimielisyys. Jossain määrin tämä riippuu kulloinkin sovellettavasta materiaalisesta lainsäädännöstä.

Tärkein hallinto-oikeudellinen oikeusturvakeino on *valitus* (hallinto-, kunnallis-, kirkollis- ja perustevalitus, joista kaksi ensiksi mainittua ovat kiistatta keskeisimmät). Hallintovalituksen voi tehdä yleensä vain asianosainen. Asianosainen on se, johon hallintopäätöksen oikeusvaikutukset kohdistuvat. Kunnallisvalituksen voi asianosaisen ohella tehdä myös kunnan jäsen. Valitus tehdään tavallisesti hallintotuomioistuimelle tai erityisesti asiaryhmässä toimivaltaiselle muutoksenhakulautakunnalle. Jatkovalittaminen ylemmälle instanssille, ylimpänä korkeimmalle hallinto-oikeudelle, on useimmiten mahdollista. Joissain asiaryhmissä kuitenkin tarvitaan valituslupa. Usein valitusvaihetta edeltää oikaisuvaatimusvaihe.

Oikeusturvakeinojen tarkoitus on siis saada asia uudelleen eri instanssissa arvioitavaksi, jos asianosaisella on lakiin perustuva syy olla päätökseen tyytymätön. Kuitenkin pyrkimyksenä on, että ensisijaisesti virheet ja erimielisyydet korjataan mahdollisimman lähellä niiden syntysijoja. Usein ennen varsinaista muutoksenhakua hallintopäätöksen tehnyt viranomaisen itse voikin ottaa päätöksen uudelleen harkittavaksi. Tällaisen mekanismin tarjoaa oikaisuvaatimusmenettely. Oikaisuvaatimus on lakiin perustuva

oikeusturvakeino, jossa hallintoviranomainen itse tutkii uudelleen hallintopäätöksen väitetyn virheellisyyden ennen mahdollista valitusta hallintotuomioistuimeen. Osittain samaa tarkoitusta palvelee hallintopäätökseen mahdollisesti jääneiden asia- ja kirjoitusvirheiden korjaaminen. Jos oikaisumenettely on kyseessä olevassa hallintoasiassa mahdollinen, vasta oikaisupäätöksestä saa valittaa.

Varsinaisten muutoksenhakukeinojen (ja ns. ylimääräisten muutoksenhakukeinojen, joita ei käsitellä tässä) ohella jälkikäteistä oikeusturvaa täydentää laillisuusvalvonta. Laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan ennen kaikkea ylimpien laillisuusvalvojien (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) hallinnon päätöksentekoon ja toimintaan kohdistuvaa valvontaa. Myös ylemmät viranomaiset (esimerkiksi ministeriöt) valvovat alempia viranomaisia ja kunnanhallitus sen alaisia lautakuntia ja viranhaltijoita. EU:n komissiolla on myös valvontavaltaa. Joissain asiaryhmissä on erillisiä valvontaviranomaisia (esimerkiksi tasa-arvovaltuutettu, vähemmistövaltuutettu, potilasasiamies). Tavallisesti laillisuusvalvonta käynnistyy hallintokantelulla. Se on ilmoitus hallinnon päätöksentekoon tai muuhun toimintaan liittyvästä laittomuudesta tai muusta epäkohdasta. Hallintokantelu on jokaisen käytettävissä, toisin sanoen kantelijan ei tarvitse olla asianosainen. Laillisuusvalvojat voivat tehdä tarkastuksia myös oma-aloitteisesti.

Laillisuusvalvonnan keinoin hallintopäätöstä ei kuitenkaan voida muuttaa. Tässä mielessä se ei ole varsinainen muutoksenhakukeino. Kuitenkin se voidaan mieltää osaksi jälkikäteistä oikeusturvaa, sillä näkökulma on taaksepäin katsova, jo tapahtunutta hallintotoimintaa arvioiva. Laillisuusvalvonnan avulla voidaan kiinnittää huomiota myös ennakkollisen oikeusturvan (lain noudattaminen, hyvän hallinnon periaatteet) puutteisiin, joita ei voi käyttää itsenäisinä valistusperusteina. Ennakollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan ero ei ole aina selvä. Etenkin hallinnon ohjaus- ja valvontamekanismit voidaan mieltää osaksi kumpaa tahansa (ehkäisekö valvonta virheitä vai tuodaanko sen avulla jo tapahtuneita virheitä yleiseen tietoon?).

Oikeusturvaa voidaan katsoa eri näkökulmista, joista kaikista käsin se saa hieman erilaisen merkityksen. Se sisältää sanat ”oikeus” ja ”turva”. Edellä mainitut oikeusturvan jaottelutavat ovat kuitenkin enemmän analyttisiä ja oikeustieteellisiä kuin suoraan käytännön juridisia. Ne ovat käsitteellisiä työkaluja, joiden avulla oikeussääntelyn sisältöä voidaan jäsentää ja ymmärtää.

Tiivistelmä

- Hallinto-oikeutta luonnehtivat lainsäädännön ohella tietyt peruskäsitteet. Niiden avulla voidaan tunnistaa ja ratkaista hallinto-oikeudellisia ongelmia.
- Hallinto-oikeuden ja julkisoikeuden tärkeimpiä käsitteitä on julkinen valta. Julkista valtaa käytetään lainsäädännössä sekä organisaatiokäsitteenä että toimintakäsitteenä.
- Julkisella vallalla organisaatiokäsitteenä tarkoitetaan toimijaa, jota perusoikeussäännökset velvoittavat. Julkista valtaa organisaatiokäsitteenä voidaan lähestyä muun muassa oikeushenkilöiden ja viranomaiskoneiston rakenteen näkökulmista.
- Tavallisimmin julkinen valta organisaatiokäsitteenä tarkoittaa valtiota tai kuntaa tai jotakin niiden viranomaista tai itsenäistä julkioikeudellista laitosta.
- Julkinen valta toimintakäsitteenä tarkoittaa yksipuolista vallankäyttöä suhteessa yksityiseen. Tämä on tyypillisesti hallintopäätösten tekemistä tai fyysistä vallankäyttöä. Julkisen vallan käyttöä ohjaa laillisuusperiaate.
- Virkamieshallinto tarkoittaa periaatetta, jonka mukaan julkista valtaa käyttävät viranomaiset.
- Toimivalta tarkoittaa lainsäädännössä määriteltyä kenttää, jossa viranomainen saa ja sen pitää toteuttaa sille osoitettuja tehtäviä.
- Harkintavalta tarkoittaa viranomaiselle lainsäädännössä jätettyä valtaa päätyä erilaisiin laintulkintaratkaisuihin. Harkintavallan käyttöä ohjaavat hallinnon oikeusperiaatteet.
- Oikeusturva on monimuotoinen käsite. Se on lähellä oikeusvarmuuden käsitettä. Teoreettisesti oikeusturva voidaan luokitella muun muassa muodolliseen, materiaaliseen ja laadulliseen oikeusturvaan. Vaihtoehtoisesti se voidaan jakaa ennakkolliseen ja jälkikäteiseen oikeusturvaan. Oikeusturva on myös perusoikeus.

4 HALLINNON TOIMINTAMUODOT

Toimeenpanovalta on vallanjako-opin lohkoista kirjavin. Aina ei ole edes helppoa tunnistaa, mikä on hallintoa ja mikä vaikkapa yritystoimintaa. Hallinnolle ei ole selvää oikeudellista määritelmää. Ennen kaikkea sen merkitys käsitteenä on esitystekninen ja kielenkäyttöä keventävä. Hallinto voidaan tulkita esimerkiksi toimeenpanovallan käytännön toteuttamiseksi tai hallinto-oikeudellisen lainsäädännön täytäntöönpanoksi. Joskus hallintoa on kuvattu kaikkena julkisen vallan käyttönä, joka ei ole lainsäädäntövallan tai tuomiovallan käyttöä. Näiden luonnehdintojen avulla ei päästä kovin analyyttisiin tuloksiin. Millaisia muotoja hallinto voi konkreettisemmin saada? Hallinnon toimintamuotoja voidaan systematisoida monin tavoin, yhtä vakiintunutta tapaa ei voida määrittää. Hallinto myös muuttuu ajan oloon ja uudet toimintamuodot valtaavat alaa vanhoilta.

Seuraavassa seurataan soveltuvin osin prof. Olli Mäenpään jaottelua hallinnon toimintamuodoista. Se ei siis noudata yleis- ja erityishallinto-oikeuden systematisointitapaa, vaan keskittyy sen sijaan siihen, minkälaisiin toimintamekanismeihin hallinto taipuu. Tiettyä päällekkäisyyttä on siihen nähden, mitä julkinen valta tarkoittaa toimintakäsitteenä. Tässä hallinnon toimintamuotoina käsitellään 1) hallinnollista sääntelyä 2) tosiasiallista hallintotoimintaa eli palvelevaa hallintoa 3) hallinnollisia sanktioita 4) hallintoa ylläpitävää toimintaa sekä 5) yksityisoikeudellisia toimia.

4.1 Hallinnollinen sääntely

Hallinnollisella sääntelyllä tarkoitetaan sellaista hallinnon muotoa, jonka pääasiallinen tehtävä on tehdä hallintopäätöksiä yksilöiden oikeusaseman ulottuvuudesta. Hallintopäätöksellä tarkoitetaan yksinkertaisimmillaan viranomaisen tekemää ratkaisua hallintoasiassa. Tällainen ratkaisu kohdistuu suoraan tiettyyn oikeussubjektiin tai oikeussubjekteihin, siis hallintoasian *asianosaiseen*. Hallintopäätöksillä päätetään asianosaisen oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista, eli mihin juuri kyseinen asianosainen tai asianosaiset ovat oikeutettuja tai velvoitettuja. Päätökset ovat siis siinä mielessä yksilöityjä, että ne eivät kohdistu koko väestöön kerral-

laan, vaikka joskus asianosaisten joukko voi olla sangen laaja. Ne voivat kohdistua vain yhteenkin ihmiseen.

Niinpä hallintopäätökset voivat olla hyvin erilaisia niin sisällöltään, muodoltaan kuin laajuudeltaan: ne voivat olla yleisiä tai yksittäistapauksellisia, suullisia tai kirjallisia, asianosaisen näkökulmasta niin myönteisiä kuin kielteisiäkin. Tavallisimmin hallintopäätökset ovat kirjallisia ja usein niihin sisältyy muutoksenhakumahdollisuus, kuten valitusoikeus. HLL 5.1 §:n määritelmän mukaan ”*päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta*”. Täten valmistelua koskeva ratkaisu ei ole valituskelpoinen. Päätöksestä täytyy ilmetä selvä lopputulos. Joskus viranomainen voi vain todeta, että asianosaisella on esimerkiksi suoraan lain nojalla oikeus tai velvollisuus johonkin (esimerkiksi oppivelvollisuus on kaikilla) kun taas joskus viranomaisella on lainsäädännön joustavuuden perustella enemmän tapauskohtaisesti soveltuva liikkumavaraa eli harkintavaltaa (ks. edellä).

Hallintopäätökset voidaan jakaa kolmeen päätyyppiin. Niistä jokainen vaikuttaa asianosaisen oikeusasemaan eri tavalla. Päätyypit ovat etuja suovat, oikeuksia perustavat ja velvoitteita asettavat hallintopäätökset. *Etuja suovilla hallintopäätöksillä* nimensä mukaisesti suodaan jokin (tavallisesti taloudellinen) etu. Tämä voi olla esimerkiksi suora taloudellinen avustus (*hallinnollinen etu*), kuten vaikka opintotuki tai lapsilisä. *Hallintolupa* on myös edunsoova hallintopäätös: tämä tarkoittaa, että tavallisesti kielletty toiminta erikseen sallitaan asianosaiselle. Tällainen voi olla vaikkapa elinkeino- tai toimilupa, vaikkapa taksilupa. Myös erilaiset *hyväksymispäätökset* kuten legitimaatio tai auktorisointi ovat edunsouvia hallintopäätöksiä. Näillä tarkoitetaan sellaisia päätöksiä, joilla hyväksytään asianosaisen oikeus esimerkiksi harjoittaa jotakin tiettyä ammattia kuten lääkärin ammattia. Myös vaikkapa opiskelupaikan myöntämistä yliopistossa voidaan pitää hyväksymispäätöksenä.

Oikeuksia perustavat hallintopäätökset joko perustavat yksilölle uuden oikeuden tai vahvistavat hänen olemassa olevia oikeuksiaan. Kansalaisuuden myöntäminen on *status toimi*, jolla perustetaan yksilölle kokonaan uusi oikeusasema. Tämä oikeusasema voi pitää sisällään useita oikeuksia ja velvollisuuksiakin. Oikeuksia vahvistava päätös on vaikkapa patentin myöntäminen, jolloin perustetaan määräaikainen yksinoikeus keksinnöstä hyötymiseen. Jotkin hallintopäätökset tulee myös *alistaa*. Esimerkiksi

tahdonvastaiseen psykiatriseen hoitoon määrääminen tulee alistaa toimivaltaisen hallinto-oikeuden vahvistettavaksi, jotta se olisi pätevä ja sitova (oikeusvoimainen). Näin on siksi, että tahdonvastaiseen pakkohoitoon määrääminen on syvällisesti yksilön henkilökohtaiseen vapauteen kajoava toimi. Niinpä sen katsotaan edellyttävän tuomioistuimen hyväksyntää. Oikeuksia perustavana päätöstyyppinä voidaan mainita *ennakkotieto*. Tällä tarkoitetaan lain säännökseen perustuvaa sitovaa kannanottoa esimerkiksi verotuksessa.

Velvoitteita asettavat hallintopäätökset muodostuvat tiettyyn toimintaan velvoittavista, toiminnan kieltävistä tai sitä rajoittavista päätöksistä sekä erilaisista veroista ja maksuista. Velvoittavista päätöksistä tyypillisin on velvollisuus maksaa veroa. *Toimintaan velvoittava päätös* voi olla myös esimerkiksi työsuojeluun liittyvän epäkohdan korjaaminen tai vaikka velvollisuus rakennuksen purkamiseen. *Kiellon* muodossa taas voidaan velvoittaa lopettamaan jokin toiminta tai ehkäisemään sen aloittaminen (esimerkiksi sukupuoleen perustuva syrjintä). *Sietämisvelvollisuus* voi olla esimerkiksi velvollisuus sietää lasten huostaanotto tai tahdosta riippumaton hoito.

Erilaiset maksut voidaan myös lukea velvoittaviin päätöksiin. Maksut eroavat veroista siinä, että ne ovat ainakin osittain vastiketta saadusta palvelusta, kun taas verolla katetaan yleisemmin julkisen talouden menot. *Asiakasmaksuja* käytetään etenkin terveyden- ja sosiaalihuollossa. *Sääntelymaksut* ovat eräänlainen taloudellisen toiminnan ohjaamisen väline. Tämä tarkoittaa sitä, että maksujen muodossa pyritään ohjaamaan yksityisen toimintaa tiettyyn suuntaan, kuten vaikkapa ekologisuteen. Sääntelymaksuja onkin erityisesti ympäristöoikeuteen liittyvissä asioissa (esimerkiksi päästö- ja jätemaksut). Velvoittavia päätöksiä ovat myös hallinnolliset sanktiot (ks. erikseen jäljempänä).

Hallintopäätöksiä on siis mitä erilaisimpia. Tässä ei ole mahdollista luoda kattavaa kuvaa kaikista mahdollisista hallintopäätöksistä, ennemmin kyse on niiden moninaisuuden havainnollistamisesta. On paljon muun muassa edunsuovia hallintopäätöksiä, joissa on rajoittavia tai kieltäviä ehtoja; päätökset voivat siis olla myös sekamuotoisia. Lisäksi ne voivat olla määräaikaisia. Tärkeintä on kuitenkin huomata, että hallintopäätösten muodossa yksilön käytökseen puututaan oikeudellisesti sitovalla tavalla. Hallintopäätös sitoo asianosaista kuin laki. Tästä syystä asianosaisella on

tavallisesti hallintopäätöstä koskeva valitusoikeus. Toisin kuin hallinnon muissa toimintamuodoissa, hallinnollisessa sääntelyssä aktiivisesti ja sitovasti muotoillaan yksityisen ja julkisen välisen suhteen perusehtoja.

4.2 Tosiasiallinen hallintotoiminta eli palveleva hallinto

Kaikessa hallintotoiminnassa ei tehdä sitovia hallintopäätöksiä yksilön oikeusasemasta. Käytännössä hyvin tärkeän ja moniulotteisen hallinnon toimintalohkon muodostaa niin sanottu tosiasiallinen hallintotoiminta, josta joskus käytetään myös nimitystä palveleva hallinto. Tällä tarkoitetaan sellaista hallintotoimintaa, jossa julkisia palveluita toteutetaan ei-kirjallisessa muodossa. Tätä toimintaa voi kuitenkin edeltää hallintopäätös. Joskus tosiasiallinen hallintotoiminta voidaan tulkita hallintopäätöksen käytännön toteutukseksi. Tällaista hallintotoimintaa voikin äkkiseltään olla vaikeampi mieltää hallintotoiminnaksi; vastaavia palveluita tuottavat usein myös yksityiset toimijat. Vaikka tosiasiallisessa hallintotoiminnassa ei tehdäkään päätöksiä, on hallinnon julkisuudesta, oikeusturvasta sekä hyvän hallinnon toteutumisesta kuitenkin pidettävä huolta.

Välittömällä julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan sellaista toimintaa, jota luonnehtii pakkoelementti. Sitä voidaan käyttää, jos hallintopäätöksen kohde ei noudata lakia tai muuten täytää velvollisuuksiaan. Tätä kutsutaan myös *välittömäksi hallintopakoksi*. Tällaisen toiminnan kutsuminen palvelevaksi hallinnoksi tuntuisikin harhaanjohtavalta – ellei sitä sitten hahmota palveluksi yhteisön muille jäsenille. Välitöntä julkisen vallan käyttöä ovat välitön käsky, kielto tai muu voimakeinojen käyttö. Toimivalta tällaisiin yksilön vapauspiiriin suoraan kajoaviin toimiin on tavallisesti poliisilla. Välittömän julkisen vallan käytössä hallinnon oikeusperiaatteet ovat tärkeitä, vaikka harkintavalta ei liitykään hallinnolliseen sääntelyyn. Sen sijaan se liittyy etenkin voimakeinojen käytön mitoittamiseen.

Myös *hallinnollisten turvaamistoimien* toteuttaminen saattaa sisältää vastaavantyyppisiä toimia: tällaisia ovat esimerkiksi pakkohoito tai huostaanotto. Kuten edellä kävi ilmi, tällaisia toimia edeltävä päätös sisältää sietämisvelvollisuuden. *Välillisellä hallintopakolla* tarkoitetaan välittömän pakon uhkaa, kuten teettämishukkaa (tietty laiminlyönti korjataan asian-

osaisen kustannuksella) tai muuta laillisen tilan välitöntä palauttamista. Vällistä hallintopakkoa säätelee uhkasakkolaki.

Palvelu-otsikon alle soveltuvat paremmin *yksilölliset palvelut*. Niille ominaista on, että niitä myönnetään yksilöllisesti tarveperiaatteen perusteella: palveluita myönnettäessä otetaan yksilöidysti huomioon yksityisen (hallinnon asiakkaan) tarpeet ja/tai ominaisuudet. Esimerkkinä voidaan mainita tietty lääketieteellinen tutkimus potilaan terveydentilan selvittämiseksi. Yksilöllisten palvelujen perusteet on määritelty laissa tai muutoin normatiivisesti. Määrittely koskee erityisesti palvelun sisältöä, laatua ja määrää. Joissain palveluissa voi olla oikeuden ohella myös velvollisuus vastaanottaa palvelu: tällaisia ovat esimerkiksi perusopetus tai -terveydenhuolto. Tämä saattaa osaltaan hämärtää palvelu-termin merkitystä.

Vaikka yksilölliset palvelut onkin määritelty normatiivisesti, harkinnanvaraisuus on yleistä. Etenkin tämä pätee niihin kunnan palveluihin, jotka eivät lukeudu kunnan lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Osa palveluista on sidottu määrärahoihin: määrärahojen loppuessa palvelun tarjoaminenkin loppuu. Tällöin yksilöllillä ei ole *subjektiivista oikeutta* tuohon palveluun (subjektiivisista oikeuksista jäljempänä).

Yksilölliset palvelut liittyvät kiinteästi hyvinvointivaltion ideologiaan. Monet yksilöllisistä palveluista eivät näet ole sisällöllisesti luonteeltaan julkisia. Samoja palveluita, esimerkiksi hammaslääkäripalveluita, voivat tuottaa myös yksityiset toimijat. Peruspalvelut ovat tavallisesti ilmaisia tai niistä peritään vain osittainen korvaus (ks. edellä asiakasmaksut). Toisin sanoen julkisilla peruspalveluilla ei ole liiketaloudellisia tavoitteita. Sen sijaan pyrkimys on tuottaa riittävät peruspalvelut kaikille varallisuusasemaan katsomatta. Tyypillisiä peruspalveluita ovat terveyden- ja sosiaalihuolto, perusopetus sekä kirjastopalvelut.

Osa hallinnon palveluista ei kuitenkaan ole yksilöllisiä siinä mielessä, että niiden myöntäminen sidottaisiin henkilökohtaisten tarpeiden ja ominaisuuksien arviointiin. Monet palveluista ovat luonteeltaan kollektiivisia, yhtäläisesti suurelle ihmisjoukolla kuuluvia. Näitä palveluita voidaan kutsua infrastruktuuripalveluiksi. Nämä palvelut määritellään lainsäädännössä väljästi jos lainkaan. Infrastruktuuripalveluilla ylläpidetään yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiä perusrakenteita kuten energiantuottamista ja -siirtämistä, liikenne- ja viestintäyhteyksiä sekä vesi- ja jätehuoltoa ym. ympäristöpalveluita. Nämä palvelut ovat luonteeltaan osittain julkisia;

käyttö on periaatteessa kaikkien ulottuvilla ja ne rahoitetaan pääasiassa verovaroin. Toisaalta samoja palveluita voidaan tuottaa myös yksityisesti.

EU-oikeus ja kilpailulainsäädäntö ovat vähitellen purkaneet julkisina monopoleina toimineita infrastruktuuripalveluita. Kuntalakiin tullut syyskuun alussa 2013 muutos, joka koskee kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämistä. Niin sanottu yhtiöittämisvelvollisuus lähtökohtaisesti pakottaa kunnat muuttamaan vapailla markkinoilla toimivat liikelaitoksensa joko osuuskunniksi, yhtiöiksi tai säätiöiksi. Lakimuutos perustuu kilpailuneutraaliteetin ideaan. Sen mukaan markkinoilla toimivilla yksityisillä ja julkisilla toimijoilla tulisi olla samat pelisäännöt.

4.3 Hallinnolliset sanktiot

Hallinto ei ole vain oikeuksien ja etujen myöntämistä vaan myös vallankäyttöä. Edellä käsitellyn hallintopakon ohella tätä edustavat hallinnolliset sanktiot eli rangaistusseuraamukset. Hallinnollinen sanktio on rangaistusluontoinen seuraamus. Se rinnastuu tarkoitukseltaan rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Kuitenkin se liittyy rikosoikeudellisesti määritettyjä tunnusmerkestöjä vähempimerkityksiin rikkeisiin. Tuttuja hallinnollisia sanktioita ovat esimerkiksi pysäköintivirhemaksu tai joukkoliikenteen tarkastusmaksu. Samoin veron- tai tullinkorotusta voidaan pitää hallinnollisena sanktiona. Hallinnon toimintamuotojen systematiikassa hallinnolliset sanktiot voidaan lukea myös hallinnollisen sääntelyn alaluokaksi, sillä niissä kyse on velvoittavan hallintopäätöksen antamisesta.

Vaikka hallinnolliset sanktiot rinnastuvatkin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, hallinnollinen sanktio langetetaan hallintomenettelyssä ja siitä voidaan tehdä valitus hallinto-oikeudelle. Rinnasteisuudesta kuitenkin seuraa niin sanottu *ne bis in idem* -kielto (ei kahdesti samassa asiassa). Tämä tarkoittaa, että jos tietystä teosta on jo saanut hallinnollisen sanktion, siitä ei voi enää saada tuomiota rikosoikeudellisessa menettelyssä ja päinvastoin. Samoin on otettava huomioon muita rikosprosessin oikeusturvaperiaatteita kuten syyttömyysolettama sekä rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Hallinnolliset sanktiot ovat ajankohtainen aihe myös eurooppaoikeudessa.

4.4 Hallintoa ylläpitävä toiminta

Niin hallinnollinen sääntely, tosiasiallinen hallintotoiminta kuin hallinnolliset sanktiotkin keskittyvät julkisen ja yksityisen väliseen suhteeseen, oli kyse sitten tuon suhteen yksilökohtaisesta määrittelystä tai käytännön toteuttamisesta. Sen sijaan hallinnon ohjauksessa ja valvonnassa painopiste on hallinnon lainmukaisuuden ja johdonmukaisuuden varmistamisessa sekä varojen käytön ohjaamisessa ja seuraamisessa. Hallinnon ohjaus on tavallaan hallinnon sisäistä hallintoa, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää hallinnon sisäistä linjakkuutta ja alueellista yhtenäisyyttä. Hallinnollinen ohjaus on yleisluontoista päätöksentekoa, jonka kohteena ovat julkishallinnon elimet. Ohjausta voi olla monenlaista: se voi tapahtua niin normiohjauksen, tulosohjauksen kuin erilaisten suunnitelmien ja arvioiden muodossa.

Lainsäädäntövalta Suomessa kuuluu pääasiassa eduskunnalle. Viranomaiset voivat kuitenkin tietyin edellytyksin käyttää delegoitua eli siirrettyä lainsäädäntövaltaa. Tällöin ne antavat *oikeusnormeja*. Oikeusnormeja voidaan antaa asetuksen (valtioneuvosto, tasavallan presidentti sekä ministeriöt) tai määräyksen muodossa. Määräys sisältää oikeusnormeja, jos sillä on itsenäisiä vaikutuksia yksityiseen. Muut normit ovat *hallinnollisia normeja*. Yhdessä viranomaisen antamia normeja kutsutaan *viranomaisnormeiksi*.

Tavallisesti toimeenpanovallalle delegoitu lainsäädäntövalta koskee vain teknisuonteisia asioita. Viranomaisella on kuitenkin oltava tähän erityinen toimivalta. Määräykset ovat oikeuslähteiden hierarkiassa alhaisella tasolla. Niillä ei voida poiketa hierarkkisesti ylemmistä oikeuslähteistä (vrt. PL 80 §). Lisäksi on muistettava laillisuusperiaatteen rajoittava merkitys eli viranomaisen toimivallan on perustuttava lakiin. Lainsäädäntövaltaa ei myöskään saa siirtää edelleen toiselle viranomaiselle. Tätä tarkoittaa *subdelegoinnin kielto*.

Normiohjaus eli hallinnollisten normien antaminen on hallinnossa ollut perinteisesti tärkein hallinnon yhdenmukaisuutta varmistava käytäntö. Sillä tarkoitetaan ylempien viranomaisen erilaisten ohjeiden ja päätösten antamista alemmille viranomaisille. Normiohjeet tarkoittavat käytännössä erilaisia lainsoveltamisohjeita ja -määräyksiä sekä erilaisia yleiskirjeitä. Normiohjausta käytetään etenkin yhdenmukaisen lainsoveltamisen takaamiseksi. Kuten edellä on tullut esiin, valtioneuvostolla on yleistä toimivalta

hallitus- ja hallintoasioissa (PL 65 §). Muut valtion viranomaiset (esimerkiksi ministeriöt) valvovat vain oman hallinnonalansa alempia hallintoelimiä. Hallinnon alat ylittävä normiohjaus on kuitenkin mahdollista erityis säännöksen perusteella. Kunnissa toimii oma sisäinen normiohjauksensa.

Byrokratian vähentämispyrkimysten ja hallinnon keventämisen seurauksena raskasta normiohjausta on vähitellen vähennetty ja yritysmaailmasta omaksuttuja ohjausmekanismeja on soveltuvin osin alettu suosia myös julkisella sektorilla. Normiohjauksen ohella hallinto-oikeudessa käytetään nykyään *tulosohjausta* ja muita yksityiseltä sektorilta omaksuttuja malleja. Tällaista hallintoideologiaa painottaa muun muassa anglosaksinen *New Public Management* -doktriini, josta on otettu vaikutteita jossain määrin myös Suomessa. Kyseisessä opissa hallinnon suurimmaksi arvoksi muodostuu taloudellinen tehokkuus. Tämä tarkoittaa mahdollisimman hyvään ja laadukkaaseen tulokseen pyrkimistä siten, että käytössä olevia rajallisia resursseja ei tuhlaata jäykkään byrokraatiaan. Usein tämä tarkoittaa erilaisen sopimusmekanismien käyttöä hallinnon toiminnan järjestämisessä.

Tulosohjaus perustuu ministeriön ja sen alaisten virastojen välisiin sopimuksiin tulostavoitteista. Virastojen sisällä voi olla myös omaa tulosohjausta. Samoin toimintamäärärahat kiistatta ohjaavat sitä, miten hallinnossa toimitaan. Vaikka tulosohjaus varmasti ainakin osittain tehostaa varojen käyttöä ja kohdistamista, tulosohjaamisen tavoitteet voivat joskus asettua vastakkain sen pyrkimyksen kanssa, että hallintoasian ratkaiseminen perustuu riittävään ja huolelliseen selvittämiseen. Myös kriittisiä ääniä on kuultu sen suhteen, soveltuvatko markkinalogiikkaa noudattavat mallit saumattomasti julkishallintoon. Yksityistämisen ja ulkoistamisen suosion kasvaessa on jopa puhuttu valtion tyhmenemisestä ja konsultti-demokratiasta.

Hallintoa ohjataan myös laajoilla ja kokonaisvaltaisilla *suunnitelmilla*, jotka tyypillisesti liittyvät julkisten varojen käyttöön. Tämä on tarpeellista, jotta yllätyksiltä vältytään ja varainkäyttöä voidaan sovittaa yhteen eri hallinnonaloilla. Suunnitelmilla ohjataan usein talousarvion laatimista ja sen valmistelua sekä kyseisen viranomaisen toimintaa. Laajoja suunnitelmia ja budjetteja on sekä valtionhallinnossa (eri hallinnonalojen tehtäväpohjaiset suunnitelmat) että kunnallishallinnossa (kuntien taloussuunnitelmat).

4.5 Yksityisoikeudelliset toimet

Toisin kuin voisi luulla, hallintoon liittyy myös runsaasti yksityisoikeudellista toimintaa. Samoin hallintoa itseäänkin järjestetään enenevästi sopimusmekanismeilla. Tulossuhteen ohella ulkoistamisen ja yksityistämisen perustelu juontuu taloudellisen tehokkuuden vaatimuksesta. Julkisia varoja tulee käyttää mahdollisimman tuloksellisesti. On paljon tilanteita, joissa yksityinen palveluntuottaja tuottaa palvelun julkista toimijaa huokeammin, joskus myös laadukkaammin. Tämä ei tietenkään yksioikeisesti tarkoita, että kaikki hallinto pitäisi ulkoistaa tai yksityistää, sillä yksityinen sektori toimii ytimeltään erilaisella logiikalla kuin julkinen. Yritysten tarkoitus on ennen kaikkea tuottaa omistajilleen voittoa.

Joka tapauksessa julkinen valta toimii usein osapuolena myös yksityisoikeudellisissa oikeustoimissa. Tällaisissa tilanteissa se rinnastuu pitkälti yksityiseen oikeussubjektiin. Oikeustoimen toisena osapuolena voi olla joko yksityinen oikeussubjekti tai toinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Tavallisimpia yksityisoikeudellisia toimia ovat kauppa, vuokra, laina ja takaus. Lisäksi voidaan mainita työsuhteet, valtion ja kuntien hankinnat, erilaiset rakennushankkeet ja niiden rahoituksesta sopiminen. Tällaisissa perinteisissä yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa julkinen toimija ei kuitenkaan ole erityisasemassa. Esimerkiksi sopimusten sitovuuden vaatimus (*pacta sunt servanda*) ja muut sopimuksiin liittyvät yksityisoikeudelliset periaatteet soveltuvat myös julkisyhteisöön, kun se on yksityisoikeudellisen sopimuksen osapuoli.

Tästä huolimatta julkisen vallan toimivaltaa säätelee laki. Tämä tarkoittaa sitä, että sillä tulee olla toimivalta sitoutua yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen. Myös hallintolakia sovelletaan: oikeustoimen sisältöä ja tekemistä koskevaa päätöksentekoa pidetään hallintoasian käsittelynä. Lisäksi on huomattava, että kunnallisessa päätöksenteossa kunnallisvalituksen kohteena voi olla oikeustoimen tekemistä koskevan päätöksen julkisoikeudellinen puoli. Esimerkiksi valitusoikeus voi muodostua esteellisyyden tai toimivallan ylittämisen vuoksi. Valtiollisessa päätöksenteossa tällaista valitusoikeutta ei ole. Tätä eroavuutta voidaan perustella sillä, että kunnallisvalitus on syntynyt erityisesti kunnallisen vallankäytön valvonnan mahdollistavaksi välineeksi kuntalaisille. Kunnallisvalituksen käyttöä

voidaankin pitää yhtenä kunnallisen demokratian toteuttamisen muotona. Valtion tapauksessa tällaista valvontaa toteuttavat eri mekanismit.

Aina ei ole helppoa hahmottaa, milloin kyseessä on hallinto-oikeudellinen, milloin yksityisoikeudellinen asia. Esimerkiksi tapauksessa KHO:2006:98 oli kyse tästä: kuuluiko erimielisyyden ratkaiseminen kunnan ja yhdistyksen välillä yleiselle vai hallintotuomioistuimelle? Toisin sanoen pohdittiin sitä, oliko kyse *sopimatta jättämisestä syrjivin perustein* (kanne tuomioistuimelle, yleinen alioikeus) vai oliko *tehty hallintopäätös* olla sopimatta (valitus päätöksestä kuntalain perusteella). Kyse oli mainostilan vuokraamisesta kaupungin liikelaitoksen busseissa. Kunnallisvalitus koski sopimus päätöksen julkisoikeudellisia kriteereitä.

Kaupungin liikennelaitos oli päättänyt, että se ei tee yhdistyksen kanssa yksityisoikeudellista sopimusta mainostilan vuokraamisesta kaupungin linja-autoihin. Yhdistys valitti päätöksestä sillä perusteella, että päätöksellä loukattiin yhdenvertaisuutta sekä yhdistyksen sananvapautta ja uskonnon vapautta ja päätös oli siten lainvastainen. Kun valitus sisälsi kuntalain 90 §:n 2 momentissa tarkoitetun valitusperusteen, valitus tutkittiin hallintolainkäytön järjestyksessä. Valitus hylättiin.

Erityisluokan muodostaa yksityisoikeuden ja julkisoikeuden rajalla ope-roiva oikeudellinen mekanismi, *hallintosopimus*. Hallintosopimus määritellään HL 3.1 §:ssä. Hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluva sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Edelleen hallintolais-sa säädetään, että ”*Hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopi-muksen sisältöön, joita sovittava asia koskee.*” (HL 3.2 §)

Hallintosopimuksia luonnehtivat sekä yksityisoikeudelliset että julkis-oikeudelliset piirteet. Ensinnäkin hallintosopimukseen soveltuvat yleiset sopimusoikeudelliset säännökset ja periaatteet, kuten sopimukseen yleensä. Tällaisia ovat muun muassa sopimusten sitovuus ja velvollisuus toteuttaa sovittu asia. Sopimusrikkomus voi johtaa korvausvelvollisuuteen. Toisaalta hallintosopimuksen erottaa muista yksityisoikeudellisista sopimuksista se, että sillä joko sovitaan, että yksityinen oikeussubjekti hoitaa osaa julkis-

yhteisölle kuuluvasta tehtävästä tai sopimus muuten liittyy julkisen vallan käyttöön. Sopimuksen kohde on siis julkisen vallan käyttöön tai julkisiin hallintotehtäviin liittyvä.

Sopimuksella ei hallinnon lainalaisuuden vuoksi voida poiketa laista. Hallintosopimuksin ei esimerkiksi voida syrjiä jotakin kansanryhmää tai salata julkista asiakirjaa. Täten lainvastainen tai julkisyhteisön toimivallan ylittävä hallintosopimus ei ole sitova. Lisäksi hallintosopimuksia koskee jo edellä esillä ollut PL 124 §:n vaatimus, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voida siirtää yksityiselle. Esimerkiksi edellä mainitussa keskustelussa yksityisten yritysten langettamien parkkisakkojen maksamisvelvollisuudesta kyse on juuri tästä kysymyksenasettelusta: oliko kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota ei voitu sopimuksin siirtää yksityisen toimijan hoidettavaksi. Tässä korkein oikeus ja perustuslakivaliokunta ovat olleet eri kannoilla.

Suurin osa hallintosopimuksista kohdistuu julkisten palvelujen toteuttamiseen. Tyypillinen hallintosopimus on ostopalvelusopimus. Hallintolin voi vaikka hankkia palveluja toiselta palvelun tuottajalta tai myydä palvelujaan yksityiselle palvelun tuottajalle. Esimerkiksi kunta voi sopia, että yksityinen päiväkotitoimitus hoitaa osaa kunnalle kuuluvasta päivähoiton järjestämisvelvollisuudesta.

Hallintosopimusta tehtäessä hallintolaki soveltuu osittain. Tämä riippuu pitkälti sopimuksen laadusta. Etenkin hallintolain toisessa luvussa säädetyt hyvän hallinnon periaatteet on otettava huomioon. Samoin sen yksityisen toimijan, jolle esimerkiksi julkisen hallintotehtävän hoitaminen on sopimuksin annettu, on noudatettava tuolta osin hallintolakia. Käytännössä tällä tavoin julkista valtaa yksityiseen kohdistuvat näin pitkälti samat menettelyvaatimukset kuin viranomaiseenkin.

Tiivistelmä

- Toimeenpanovallan käyttö on vallan kolmijako-opin lohkoista monimuotoisin. Koska hallinto on laajasti ymmärrettyä toimeenpanovaltaa, hallinnolla on hyvin erilaisia toimintamuotoja (vrt. julkinen valta toimintakäsitteenä).
- Hallinnollinen sääntely tarkoittaa hallintopäätösten tekemistä oikeussubjektien oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista.
- Tosiasiallinen hallintotoiminta tarkoittaa hallintoa, jossa ei tehdä päätöksiä (esim. opetus, sairaanhoito).
- Välitön julkisen vallan käyttö eli hallintopakko tarkoittaa välitöntä voimankäyttöä (esim. poliisin voimakeinot).
- Hallinnolliset sanktiot tarkoittavat rangaistusluontoisia seuraamuksia (esim. pysäköintivirhemaksu).
- Hallintoa ylläpitävä toiminta tarkoittaa hallinnon ohjausta, valvontaa ja suunnittelua.
- Yksityisoikeudellisilla toimilla tarkoitetaan julkisen toimijan toimimista yksityisoikeudellisen oikeustoimen osapuolena (esim. kauppa, työsopimus).
- Hallintosopimus tarkoittaa viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön.

5 HALLINTO-OIKEUDELLINEN OIKEUSSUHDE: OIKEUDET JA VELVOLLISUUDET

5.1 Julkisen ja yksityisen välinen suhde: oikeussuhde ja valtasuhde

Oikeusvaltioperiaatteeseen perustuva ajatus hallinnon lainalaisuudesta tekee yksityisen ja julkisen vallan välisestä suhteesta keskeisesti oikeussuhteen. Julkisen vallan toimivaltasidonnaisuus liittyy siihen edellä esille tulleeseen seikkaan, jonka mukaan julkisen vallan käyttö on nimensä mukaisesti vallankäyttöä. Toimeenpanovallan muodossa valtio toteuttaa tavoitteitaan, ylläpitää järjestystä ja ohjailee väestöä kokonaisuutena. Vaikka paljon julkisista hallintotehtävistä keskittyy juuri julkisten palvelujen tuottamiseen, niidenkin suhteen julkisella vallalla on usein harkintavaltaa, eli valtaa päättää, kuka tietyn palvelun saa ja millä edellytyksillä. Muutoinkin julkisoikeudelliset erityispiirteet ovat suhteellisia ja riippuvat oikeussuhteen sisällöstä ja lainsäädännöstä.

Toimeenpanovalta, toimivalta, julkinen valta, harkintavalta – mitä sitten on valta? Vallasta on luotu lukemattomia teorioita. Usein ajatellaan, että valta on A:n kyky tai mahdollisuus saada B tekemään jotakin, jota B ei ilman A:n myötävaikutusta tekisi. Valtaa on kuitenkin monenlaista, eikä sitä ole aina helppoa tunnistaa vallaksi. Voidaan puhua niin tuottavasta vallasta (esimerkiksi palvelujen tuottaminen) kuin rajoittavasta vallasta (esimerkiksi velvoittava päätös tai kieltävä päätös etuushakemukseen). Tietenkin tämän lisäksi on vielä monen muunlaista valtaa, esimerkiksi mielipidevaltaa, suostutteluvaltaa tai määrittelyvaltaa. Tällainen epäsuorempi vallankäyttö ei kuitenkaan ole samalla tavalla julkista.

Siispä yksityisen ja julkisen välillä on valtasuhde. Valta tarkoittaa myös vallan väärinkäytön mahdollisuutta. Vallasta voi tulla mielivaltaa. Näin ollen valtasuhde tulee muotoilla siten, että mielivallan mahdollisuus minimoidaan. Laillisuusperiaatteen vuoksi valtasuhde tulee muotoilla oikeudellisesti. Kuten mainittua, julkinen valta ei saa toimia pelkkien tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien ohjaamana, vaan kaiken sen toiminnan tulee olla oikeudellisesti perusteltavissa. Julkisen ja yksityisen välinen suhde onkin

aina oikeussuhde. Julkinen valta ja oikeus käyvät käsi kädessä: missä on valtaa, siellä on oikeutta ja toisinpäin.

Nykyään voimakasta valtapainotusta yksityisen ja julkisen suhteen kuvaamisessa pidetään hieman vanhakantaisena. Ennen puhuttiin muun muassa yleisestä vallanalaisuudesta, jolla viitattiin siihen, miten yksityisen tehtävä oli ennen kaikkea totella virkavallan käskyjä ja määräyksiä. Vaikka tämä tottelemiselementti ei suinkaan ole kadonnut, nykyään painotus on enemmän yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa sekä oikeusturva- ja laillisuusvalvontamekanismeissa. Ajatellaan, että yksityinen on julkisen ja yksityisen välisessä suhteessa ensisijassa saamapuolella.

Yksityisestä on tullut yleisten oppien tasolla enemmän oikeutettu kuin velvoitettu suhteessa julkiseen valtaan. Tämä on näkyvissä myös hallinto-oikeudessa käytettyjen käsitteiden muutoksessa. Ennen puhuttiin hallintoalalaisista, sitten kansalaisista ja nykyään hallinnon asiakkaista. Tämä käsitteellinen muutos viittaa siihen, että yksityiseltä sektorilta omaksuttua käsitteistöä on alettu soveltaa myös julkisella puolella. On kuitenkin huomattava, että hallinnon asiakas ei voi samalla tavalla äänestää jaloillaan kuin yksityisen yrityksen asiakas; hallintoa ei lopulta voi samalla tavalla valita, eikä hallinnon asiakkuus ole kaikilta osin verrattavissa esimerkiksi yrityksen asiakkuuteen.

Muutos näkyy myös hallinnon laadun kasvaneena painotuksena. Hyvästä hallinnosta on tullut perustuslailla turvattu hallinnon laadun peruspäämäärä. Hallinnon palveluluonne ja kommunikatiivisuus ovat korostuneet. Vuorovaikutus päätöstä valmisteltaessa on kasvanut. Hallintolaissa säädetään muun muassa palveluperiaatteesta, neuvontavelvollisuudesta, hyvän kielenkäytön vaatimuksesta, kuulemisperiaatteesta ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta. Voidaankin ajatella, että hallinnon laatu on proseduralisoitunut eli menettelyllistynyt: paljolti menettelyn ”hyvyys” legitimoit hallinnolla saavutettuja sisällöllisiä päämääriä (ks. edellä yleisen hyvän tavoittelemisen ja hallinnon rationaalisuuden ihanne, laadullinen oikeusturva).

Kuitenkaan se, että käytettyjen käsitteiden painotus on muuttunut, ei itsestään selvästi tarkoita, että hallinnon perimmäinen luonne olisi nyt tyystin erilainen. Yksityiseltä sektorilta omaksutut käsitteet voivat jopa luoda vääranlaisia odotuksia yrityksen asiakkuuteen vertautuvan hallinnon

asiakkaan kohtelusta. Hallinto-oikeudelliseen oikeussuhteeseen sisältyy lopulta hallintopakon ja hallinnollisten sanktioiden mahdollisuus.

Hallinto-oikeudellista oikeussuhdetta pidetään kuitenkin nykyisin molemminpuolisena vuorovaikutussuhteena, jossa kummallakin osapuolella on sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Yksityisten tietoisuus omista oikeuksistaan on myös selvästi kasvanut. Samoin niiden loukkauksiin reagoidaan aiempaa hanakammin. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle saapuneiden kanteluiden määrä on lisääntynyt jatkuvasti viimeisten vuosien aikana.

5.2 Hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen julkisoikeudellisia erityispiirteitä

Hallinto-oikeudellista oikeussuhdetta on vaikea määritellä muuten kuin epähavainnollisen kehämäisesti: se on julkishallinnon ja yksityisen välinen oikeussuhde, jonka osapuolten oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät pääasiassa hallinto-oikeuteen kuuluvien oikeusnormien mukaan. Tämä toisin sanoen tarkoittaa, että kummankin osapuolen oikeudet ja velvollisuudet perustuvat lainsäädäntöön. Usein hallinto-oikeussuhteet sisältävät myös sopimustyyppisiä elementtejä ja muita yksityisoikeuteen viittaavia osa-alueita. Tässä julkisoikeudellisen oikeussuhteen piirteiden tarkastelussa hyödynnetään prof. Olli Mäenpään luomaa erittelyä.

Vaikka hallinto-oikeudellinen oikeussuhde on oikeussuhde, sitä luonnehtivat tietyt erityispiirteet, jotka erottavat sen yksityisoikeudellisesta oikeussuhteesta. Ensinnäkin tuohon oikeussuhteeseen sisältyy edellä esille tullut *yksipuolinen valtaelementti*. Tämän valtaelementin mahdollistaa ja sen käyttöä ohjaa ja rajoittaa lainsäädäntö. Viranomaisen toimivallan peruste on laissa. Julkisyhteisöllä on toimivalta tehdä hallintopäätöksiä, jotka eivät aina miellytä yksityistä. Vaikka yksityisellä on käytössä oikeusturvamekanismeja, ne ovat tavallaan toissijaisia suhteessa tuohon ensiasiatteen päätökseen. Etenkin muutoksenhakumekanismit ovat käytössä vasta sitten, kun on olemassa jotakin muutettavaa, tyypillisesti hallintopäätös.

Toiseksi *toinen oikeussuhteen osapuoli on viranomainen*, julkisen vallan toimielin. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomainen ei ole välttämättä itsenäinen oikeushenkilö, jolla olisi hallinto-oikeussuhteen osapuolena omia oikeuksia tai velvollisuuksia. Se edustaa julkista valtaa. Tämä hallinto-

oikeussuhteen julkinen osapuoli voi olla valtio, kunta tai muu julkisoikeudellinen oikeushenkilö (ks. edellä julkinen valta organisaatiokäsitteenä). Joskus julkinen osapuoli voi olla yksityinenkin, jos se käyttää hallintopimuksin delegeoitua julkista valtaa. Tällöin oikeussuhde kuitenkin vertautuu hallinto-oikeudelliseen, ei siis yksityisoikeudelliseen suhteeseen. Hallinto-oikeussuhteen toinen osapuoli on joko yksityinen oikeussubjekti (yksityinen henkilö, yritys tai muu yhteisö) tai toinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö.

Kolmanneksi julkisen vallan käyttö perustuu *indispositiiviseen lainsäädäntöön*. Tämä tarkoittaa sellaista lainsäädäntöä, josta ei voi sopimuksin poiketa. Päinvastaista, dispositiivista lainsäädäntöä esiintyy yksityisoikeudessa, esimerkiksi työ- ja sopimuslainsäädännössä. Dispositiivisen lainsäädännön ajatus on, että sopimuksen joka yksityiskohdasta ei välttämättä tarvitse sopia, vaan voidaan turvautua lainsäädännössä mahdollistettuihin valinnanvaraisiin mekanismeihin. Sen sijaan julkisoikeudellinen lainsäädäntö on ehdottomasti velvoittavaa. Sen noudattamisesta ei voida sopimuksin poiketa.

Hallinto on pitkälti yksilöllistä ja yksilöllistävää. Indispositiivisuuteen liittyy myös *hallinto-oikeussuhteiden henkilökohtaisuus*. Lähtökohtana on, että yksityinen ei voi siirtää oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan toiselle oikeussubjektille, hän ei siis voi *disponoida* eli itsenäisesti määrätä niistä. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että hallinto-oikeussuhteessa on keskeinen merkitys yksityisen oikeussubjektin ominaisuuksilla, toiminnan luonteella ja näiden arvioinnilla.

Esimerkiksi hallintolupa koske juuri tiettyä toimintaa, lääketieteellistä hoitoa annetaan juuri tietylle henkilölle tiettyyn vaivaan, juuri tietynikäisellä ihmisellä on oppivelvollisuus ja verovelvollisuus koskee juuri tiettyä varallisuutta. Vaikka yksityinen siirtäisikin oikeutensa tai velvollisuutensa jollekulle toiselle, tämä siirto ei olisi viranomaista sitova. Esimerkkinä epäonnistuneesta siirtoyrityksestä voidaan mainita lehdissä esillä ollut tapaus, jossa yritettiin kaupata Vantaan kaupungin maksusitoumusta Hooto.net-palvelussa. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin sellaiset hallinto-oikeussuhteet, jotka liittyvät tietyn kiinteistön tai esineen ominaisuuksiin tai käyttöön. Hallintopäätöksellä perustetut edut tai oikeudet nimittäin siirtyvät kiinteistön mukana (esimerkiksi rakennuslupa).

Neljänneksi hallinto-oikeussuhdetta koskee *erityisiä muoto- ja menettelyvaatimuksia*. Toisin sanoen hallinto-oikeussuhde ei voi syntyä konkluudenttisesti eli hiljaisesti, siis ilman nimenomaista tahdonilmaisua. Laissa säädetään oikeussuhteen syntymistä, muuttamista ja päättämistä koskevista edellytyksistä ja menettelymuodoista. Usein nämä edellytykset ovat kuitenkin väljiä ja yksinkertaisia. Ajatuksena on, että hallinto-oikeussuhteen osapuolena yksityinen voisi ajaa omaa asiaansa. Juristin apua ei välttämättä tarvittaisi. Tämä edelleen viittaa siihen esille tulleeseen piirteeseen, jonka mukaan hallinto on osittain oma-aloitteista ja hyvin monenlaisin kyvyin ja valmiuksin varustettuihin ihmisiin ulottuvaa. Viranomaisella on tästä syystä paljon vastuuta vireillä olevan asian selvittämisestä, jotta siinä voidaan tehdä päätös.

Hallinto-oikeudellinen oikeussuhde perustetaan *hallintotoimella*. Hallintotoimi on julkisen vallan käyttämisen muoto, jolla perustetaan, muutetaan tai kumotaan yksilön tai yhteisön oikeuksia tai velvollisuuksia (vrt. edellä hallinnollinen sääntely). Hallinto-oikeudellinen oikeussuhde voi syntyä joko viranomaisen tai yksityisen aloitteesta kuten hakemuksesta tai suostumuksesta. Tämän lisäksi se voi olla myös suoraan lainsäädäntöön perustuvaa.

Yleisesti ottaen edunsoovaa tai oikeuden perustavaa hallintopäätöstä edeltää yksityisen hakemus. Viranomaisen aloitteesta syntyvät oikeussuhteet sen sijaan ovat tavallisesti rajoittavia tai velvoittavia. Tämä on luonnollista, sillä tuskinpa asianosaisen intressissä on tehdä hakemusta oman toimintavapautensa rajoittamisesta. Rajoittavan tai velvoittavan oikeussuhteen perustaminen edellyttää asianosaisen kuulemistä. Kuulemisella tarkoitetaan sitä, että asianosaiselle annetaan mahdollisuus lausua kantansa asiassa.

Myös oikeussuhteen muuttamisedellytykset määritellään tuota oikeussuhdetta koskevassa lainsäädännössä. Indispositiivisuus näkyy tässäkin; viranomaisen tai yksityisen oikeuksista ja velvollisuuksista ei yleensä voi sopia oikeudellisesti sitovalla tavalla. Muuttaminen sen sijaan edellyttää oikeussuhteen perustaneen hallintotoimen muuttamista. Oikeussuhteen lakkaamista koskevat pääpiirteissään samat säännöt. Hallinto-oikeussuhteet ovat suhteellisen pysyviä ja voimassa toistaiseksi. Ne eivät muutu eivätkä lakkaa, vaikka olosuhteet muuttuisivatkin. Kuten muuttaminen, myös lakkaaminen edellyttää erityisiä toimia, kuten nimenomaista päätös-

tä, hallintoluvan peruuttamista tai velvoitteen lakkauttamista. Eri asia on, jos tämä oikeussuhde oli alun perinkin määritelty määräaikaiseksi. Tässä tapauksessa erityistä oikeussuhteen päättävää tointa ei tarvita.

5.3 Yksityisen oikeudet suhteessa hallintoon

5.3.1 Negatiiviset, positiiviset, aktiiviset ja passiiviset oikeudet

Yksityisen ja julkisen välinen oikeussuhde tarkoittaa lakisidonnaisuuden ohella sitä, että kummallakin oikeussuhteen osapuolella on toisiinsa kohdistuvia oikeuksia ja velvollisuuksia. Toisaalta tätä voidaan pitää tuon oikeussuhteen sisällöllisenä puolena. Valtasuhteen näkökulmasta oikeudet ja velvollisuudet ovat vallankäytön legitimejä kanavia. Koska julkinen valta on institutionaalisesti vahvempi, paljon – joskaan ei suinkaan kokonaan – tuosta oikeussuhteesta on muotoiltu siten, että julkisen vallan tulee toteuttaa yksityisen oikeudet. Tämä toteuttaminen voi olla monenlaista; joidenkin oikeuksien toteuttaminen vaatii julkiselta vallalta aktiivisia toimia, jotkin taas toimista pidättäytymistä. Jotkin oikeudet ovat myös kalliimpia kuin toiset. Ne vaativat enemmän verovaroja tullakseen täysimääräisesti toteutetuiksi.

Yksilön oikeuksia voidaankin jaotella ja luokitella eri tavoin. Perinteisesti oikeudet jaotellaan klassisiin *vapausoikeuksiin* sekä hyvinvointivaltion *taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin* (eli TSS-oikeuksiin). Lisäksi joskus puhutaan myös kolmannen polven eli kollektiivisista oikeuksista. Ne liittyvät ryhmien kuten esimerkiksi vähemmistökansojen itsemääräämisoikeuteen. Seuraavassa oikeuksia jaotellaan ennen kaikkea siten, millaista toimintaa ne edellyttävät julkiselta vallalta ja yksityiseltä. Kyse on siis teoreettisesta, oikeuksien toimintamekanismiin perustuvasta luokittelusta.

Negatiiviset oikeudet. Negatiivisilla oikeuksilla tarkoitetaan ennen kaikkea edellä mainittuja vapausoikeuksia. Vapausoikeudet ovat klassisen liberalismiin keskeinen opinkappale. Klassista liberalismia luonnehtii ihmisten vapauden korostaminen ja valtion roolin minimoiminen (ns. yövärtijavaltio). Vapausoikeuksia määrittää nimenomaan vapausluonne: yksilöllä on

vapaus tiettyyn toimintaan ilman, että julkinen valta estää tuon vapauden käytön tai oikeudettomasti rajoittaa sitä. Ne ovat vapauksia *jostakin*.

Oikeuksia kutsutaan tässä jaottelussa negatiivisiksi siksi, että ne edellyttävät julkiselta vallalta negatiota, toiminnasta pidättäytymistä. Näiden oikeuksien tehtävä on suojata yksilöä julkisen vallan oikeudettomalta puuttumiselta hänen niin kutsuttuun vapauspiiriinsä. Vapauspiirillä tarkoitetaan sellaista vapaan toiminnan aluetta, jossa yksilö saa elää omien arvojensa mukaista elämää ilman julkisen vallan rajoituksia. Selvää tietenkin on, että muiden vastaavaa vapautta tulee kunnioittaa. Yksilön vapauspiiriin ei täten voi kuulua muiden vahingoittaminen tai kajoaminen heidän vapauspiiriinsä ilman laillista perustetta.

Vapausoikeudet ovat perusoikeusajattelussa oikeuksien vanhinta kerrostumaa. Niiden aatehistorialliset juuret ulottuvat aina Ranskan vallankumoukseen asti. Tällaisia oikeuksia ovat esimerkiksi sananvapaus, uskonnon- ja omantunnonvapaus ja yhdistymis- ja kokoontumisvapaus. Kuten voidaan huomata, vapausoikeuksissa esiintyy sana ”vapaus”. Negatiivisissa oikeuksissa kyse on siis puhtaasti vertikaalisesta, yksilön ja julkisen vallan välisestä suhteesta. Niissä ei huomion kohteena ole niinkään yksilön asema osana muista yksilöistä ja heidän oikeuksistaan koostuvaa yhteiskuntaa.

Positiiviset oikeudet. Jos negatiiviset oikeudet ovat oikeusvaltioajatuksen ja klassisen liberalismien hedelmä, ovat positiiviset oikeudet puolestaan palautettavissa hyvinvointivaltion ideologiaan. PL 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tätä tarkoitetaan *syrjintäkiellolla*. Säännöksellä taataan ihmisten yhdenvertainen kohtelu ”lain edessä” eli julkisen vallan käytön näkökulmasta. Kriteeri on muodollinen, eikä ota kantaa ihmisten muuhun eriarvoisuuteen.

On kuitenkin katsottu, että muodollinen tasa-arvo (ihmisiä kohdellaan tasa-arvoisesti ja syrjimättä) tarvitsee täydennykseksen oikeussäätelyä, jolla voidaan toteuttaa tosiasiallinen tasa-arvo. Muodollisen tasa-arvon ongelma on joskus tiivistetty ajatukseen, että se takaa kaikille yhtäläisen oikeuden nukkua sillon alla. Toisin sanoen muodollisen tasa-arvon riittämättömyydessä tasa-arvon ainoana horisonttina on kyse siitä, että varallisuus pitkälti määrittää sitä, millaisia mahdollisuuksia yksilöllä käytännössä

on. Niinpä on ajateltu, että *positiivinen erityiskohtelu* (heikomman ryhmän suosiminen vahvemman kustannuksella) tietyissä asioissa olisi oikeutettua siihen asti, kunnes tosiasiallinen tasa-arvo on saavutettu. Esimerkiksi sukupuolikiintiöt ja tulonsiirrot perustuvat tähän ajatukseen.

Positiivisilla oikeuksilla siis pyritään toteuttamaan tosiasiallinen eli mahdollisuuksien tasa-arvo. Positiiviset oikeudet saavat nimensä siitä, että ne edellyttävät julkiselta vallalta aktiivisia toimia toteutuakseen. Toisin sanoen ei riitä, että julkinen valta pidättäytyy puuttumasta yksilön vapauspiiriin, vaan julkisen vallan tulee varmistaa positiivisten oikeuksien toteutumisen aktiivisin toimin. Positiivisilla oikeuksilla taataan yksilöiden oikeuksia saada julkisia palveluja. Usein näiden oikeuksien toteuttamiseen liittyy myös harkintavaltaa. Tämä on johdonmukaista, koska monet palvelut ovat yksilöllisiä ja usein julkisissa palveluissa on kyse tarveperustaisesta arvioinnista. Tähän arviointiin liittyy etusija- ja jonotusmenettelyitä, sillä positiiviset oikeudet edellyttävät vapausoikeuksia enemmän verovaroja. Vapaus-käsitteen näkökulmasta ne ovat vapauksia *johonkin*.

Positiivisia oikeuksia ovat etenkin edellä mainitut TSS-oikeudet eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. TSS-oikeudet liittyvät ihmisten konkreettisen elämänpiiriin oikeudelliseen järjestämisen ihmisarvoisella tavalla. Keskeisinä TSS-oikeuksina voidaankin pitää oikeutta terveydenhuoltoon, asuntoon, vähimmäistoimeentulon takaavaan tulotasoon, oikeudenmukaisiin työoloihin ja palkkaan, vähintään peruskoulutukseen, sekä oikeutta päästä osalliseksi tiedosta ja kulttuurista. Suomi on ratifoinut TSS-oikeudet takaavan YK:n kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen. Perustuslaissa keskeisiä TSS-oikeuksia ovat muun muassa oikeus sosiaaliturvaan tai oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Esimerkiksi nämä oikeudet toteuttaakseen julkisen vallan on myönnettävä tarvittaessa tiettyjä tukia ja tulonsiirtoja sekä järjestettävä maksuttomalle perusopetukselle soveltuvat valtakunnalliset rakenteet.

Aktiiviset oikeudet. Aktiivisilla oikeuksilla tarkoitetaan sellaisia oikeuksia, joiden tehtävänä on taata ihmisten vaikutusmahdollisuudet suhteessa julkiseen valtaan. Aktiivisuus tässä viittaa siis yksityisten, ei julkisen vallan toiminnan aktiivisuuteen. Tausta-ajatuksena on se, että ihmiset voivat sekä vaikuttaa julkisen vallan sisältöön (joskin käytännössä melko välillisesti) esimerkiksi äänestämällä valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa sekä voivat valvoa julkisen vallan käyttöä esimerkiksi kantelemalla huonosta

hallinnosta laillisuusvalvojille tai tekemällä kunnallisvalituksen kunnan lainvastaisesta menettelystä. Yksityisistä ei täten oikeusjärjestyksessä rakenneta vain julkisen vallan käytön passiivisia kohteita, vaan myös aktiivisia kansalaisia, jotka antavat toiminnallaan palautetta julkisen vallan rakenteesta ja käytöstä. Aktiivisia oikeuksia ovat muun muassa vaali- ja osallistumisoikeudet: äänioikeus, valitusoikeus sekä monet menettelylliset oikeudet kuten oikeus tulla kuulluksi.

Passiiviset oikeudet. Myös ”passiivisuus” passiivisten oikeuksien määrittäen viittaa yksilöiden toimintaan. Passiiviset oikeudet eivät tavallisesti vaadi yksilöltä erityisiä toimia. Sen sijaan ne antavat yksilölle oikeuden odottaa, että julkinen valta noudattaa lakia ja toteuttaa sille asetetut tehtävät: toisin sanoen käyttää toimivaltaansa tarkoituksidonnaisesti. Usein passiiviset oikeudet ovat niin sanottuja perusteltuja eli legitimejä odotuksia. Eräässä mielessä ne ovat tietynlaisia metatason oikeuksia: passiiviset oikeudet pitävät pitkälti pystyssä koko oikeusjärjestyksen legitimeettiä eli yleistä hyväksyttävyyttä. Ilman passiivisia oikeuksia (oikeutettua odotusta oikeusjärjestyksen toimivuudesta) ei millään muillakaan oikeuksien ryhmällä ole katetta (vrt. oikeusvarmuus).

Edellä mainitut kategorisoinnit ovat suhteellisia ja näkökulmasidonnaisia. Melkein kaikki oikeudet voidaan sijoittaa aktiivisuus-passiivisuus- ja positiivisuus-negatiivisuusakselien rajaamalle koordinaatistolle. Lisäksi tämä kategorisointi on tavallaan epäjohdonmukainen, koska siinä painotetaan yksipuolisesti vain toisen oikeussuhteen osapuolen toimintaedellytyksiä. Toisaalta kaikkia oikeuksia voitaisiin luonnehtia vain joko aktiivisiksi tai passiivisiksi tai positiivisiksi tai negatiivisiksi. Tästä syystä jaotteluihin ei tulekaan kiinnittää liikaa huomiota, niiden tehtävä on lähinnä pedagoginen. Tärkeintä on kuitenkin ymmärtää, että kaikki oikeudet eivät toimi samalla mekanismilla.

5.3.2 Perusoikeudet

Perusoikeuden käsitteelle ei ole olemassa tyhjentävää määritelmää. Tavallisesti sitä kuvaillaan muodollisin termein: perusoikeus on valtion perustuslaissa, kuten esimerkiksi Suomen perustuslaissa, taattu yksilön oikeus. Täten perusoikeuksiin liittyy niiden perustuslaintasoisuudesta ja korotetusta muodollisesta lainvoimasta johtuva erityinen pysyvyys ja

oikeudellinen luonne, mikä erottaa ne muualla lainsäädännössä tunnetuista oikeuksista. Kyseistä muodollista määritelmää on lisäksi täydennetty erilaisilla sisällöllisillä kriteereillä, jotka painottavat perusoikeuksien luonnetta perustavanlaatuisina oikeuksina tai jotka muulla tavoin viestivät perusoikeuksien erityisasemasta oikeuksien joukossa. Perusoikeudet ovat siis symbolisesti ja hierarkkisesti muita oikeuksia tärkeämpiä ja voimakkaampia oikeuksia. Niissä on moraalista juhlallisuutta ja siitä ammentavaa auktoriteettia.

Kun puhutaan Suomen oikeudesta, perusoikeuksilla tarkoitetaan Suomen perustuslain 2 luvun perusoikeusluettelossa säädettyjä oikeuksia. Niillä on useita erityispiirteitä, jotka erottavat ne muista oikeuksista. Perusoikeudet voivat olla edellä esitetyn jaottelun mukaan niin negatiivisia, positiivisia, aktiivisia kuin passiivisia. Ne ovat yleisiä oikeuksia, jotka on suojattu jokaiselle.

Perusoikeuksille on ominaista, että yksityinen voi välittömästi vedota siihen asiassaan (*välitön sovellettavuus*). Tämä on osoitus perusoikeuksien oikeuslähdeopillisesti korkeasta asemasta. Samaa viestii se, että PL 22 §:n mukaan julkisella vallalla on erityinen velvollisuus toteuttaa perusoikeudet. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen vallan ei tule ainoastaan pidättäytyä rikkomasta perusoikeuksia, vaan sen tulee aktiivisesti edistää niiden toteutumista, myös silloin, kun kyse on negatiivisiksi luonnehdittavista oikeuksista. Kuitenkin voidaan edellä esitetystä jaottelusta muistaa, että erilaiset perusoikeudet edellyttävät julkiselta vallalta erilaista toimintaa: negatiiviset oikeudet rajoittavat julkisen vallan toimintaa ja positiiviset perustavat sille toimintaveloitteen.

Viranomaisten on siis kaikessa toiminnassaan otettava huomioon perusoikeudet ja edistettävä niiden toteutumista julkisen vallan käytön kaikissa muodoissa. Etenkin tämä korostuu silloin, kun lainsäädännös sisältää harkintavaltaa, eli mahdollisuuden tehdä erilaisia, lainsäädännössä hyväksytyjä ratkaisuja. Tällöin lainsäädännön tarjoamista vaihtoehdoista tulee valita se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista. Tätä kutsutaan *perusoikeusmyönteiseksi laintulkinnaksi* tai *perusoikeuksien tulkintavaihtukseksi*. Tämä on perusoikeuksien ensisijainen vaikuttamismuoto; ne toimivat laintulkinnan apuvälineinä. Lakeja ja normeja tulee tulkita tässä mielessä tavoitteellisesti.

Kaiken kotimaisen lainsäädännön tulee olla sopusoinnussa perusoikeuksien ja koko perustuslainkin kanssa. Tämä sopusointu ei kuitenkaan ole mikään itsestäänselvyys. Siksi lainsäädännön perustuslainmukaisuutta valvotaan aktiivisesti. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on Suomessa järjestetty kansainvälisesti katsoen poikkeuksellisesti: ennakkolisesti ja parlamentaarisesti. Suomessa ei siis ole erityistä perustuslakituomioistuinta kuten vaikkapa Saksassa tai Italiassa. Lakien perustuslainmukaisuutta valvoo eduskunnassa toimiva perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan tehtävä on antaa lausuntoja ja mietintöjä valmisteilla olevien lainsäädäntöhankkeiden perustuslainmukaisuudesta.

Joskus kuitenkin voi olla niin, että voimassa oleva lainsäädännös on perustuslain säännöksen kanssa ristiriidassa. Tällaisessa tilanteessa perustuslakivaliokunta ei voi puuttua tehokkaasti havaittuun epäkohtaan ilman, että sen korjaava lainsäädäntöhanke aloitetaan. Lainsäädäntö on kuitenkin hidas prosessi, ja havaittuun perustuslainvastaisuuteen pitäisi voida puuttua nopeammin. Tällöin vastuu perusoikeuskontrollista on tuomioistuimilla. Niillä on rajoitettu mahdollisuus valvoa lainsäädännön perustuslainmukaisuutta lainkäyttötoiminnassaan. Tämä valvonta on jälkikäteistä eli tapahtuu lain jo ollessa voimassa. Se on lisäksi mahdollista ainoastaan tietyn konkreettisen oikeusjutun puitteissa. Tuomioistuin ei siis voi julistaa jotakin lakia perustuslainvastaiseksi, se voi vain jättää perustuslain vastaisen säännöksen yksittäistapauksessa soveltamatta. Toisaalta tällaisen ristiriidan toteaminen usein johtaa lainsäädäntöpaineisiin ristiriidan poistamiseksi vastaisuuden varalle.

Jos ristiriita ei ole poistettavissa tulkinnalla (suositaa perusoikeutta paremmin toteuttavaa vaihtoehtoa), tulee perusoikeudelle antaa tuossa yksittäistapauksessa siis antaa etusija. Tällaisen ristiriidan tulee kuitenkin olla ”ilmeinen”, jotta lainsäädännös voidaan jättää soveltamatta. Tuomioistuin voi PL 106 §:n mukaan syrjäyttää tällä tavalla eduskuntalainasteisen normin, kun taas muu viranomaisen voi ristiriitatapauksessa jättää soveltamatta vain lakia alemmanasteisen normin (PL 107 §). Tämä jälkikäteinen perustuslaillisuuden valvonta on kuitenkin täydentävää ja toissijaista suhteessa parlamentaariseen ennakkovalvontaan.

Monelle voi tulla yllätyksenä, että perusoikeudet eivät ole ehdottomia, vaan niitä voidaan rajoittaa. Perusoikeuksien rajoittamisdoktriini on syntynyt perustuslakivaliokunnan käytännössä. Koska perusoikeudet ovat

perustavanlaatuisia oikeuksia, niiden rajoittaminen on mahdollista vain tiettyjen edellytysten täytyessä. Perusoikeuksien rajoittamisdoktriinissa onkin kehitetty useita vaatimuksia rajoituksille. Siinä edellytetään ensinnäkin, että mahdollisista rajoituksista on säädettävä *lailla*. Rajoituksen olennainen sisältö on ilmaistava *täsmällisesti* ja *tarkkarajaisesti* rajoituksen säätävässä laissa. Perusoikeuden *ydinsisältöä* on kuitenkin kunnioitettava. Toisin sanoen rajoitukset eivät saa ulottua siihen. Perusoikeuksien rajoitusperusteiden tulee olla *hyväksyttäviä* ja niiden täytyy olla *painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia*. Perusoikeuksien rajoittamisen on oltava *välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi*.

Perusoikeuden rajoittaminen merkitsee myös sitä, että rajoittamisen vaikutukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Etenkin tämä tarkoittaa riittävän oikeusturvan luomista niille, joihin rajoitukset kohdistuvat. Oikeusturva voi tarkoittaa niin ennakkollisia kuin jälkikäteisiä oikeusturvatakeita. Lisäksi rajoittaminen edellyttää, että perusoikeuksista tehtävät poikkeukset eivät saa merkitä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden rikkomista. Toisin sanoen esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia ei saa kaventaa perusoikeuksia rajoittamalla.

Perusoikeuksista voidaan joissakin tapauksissa tehdä myös *tilapäisiä poikkeuksia* lailla. Lähtökohtaisesti poikkeuksiin suhtaudutaan pidättyvästi, vaikka niin kutsuttu poikkeuslaki-instituutio on aikoinaan ollutkin Suomessa ahkerassa käytössä. Poikkeuksia voidaan tehdä, jos ne ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen aikana tai muissa tähän rinnastettavissa poikkeusoloissa.

Perustuslakia – ja perusoikeuksia sen osina – voidaan muuttaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Siinä perustuslainmuutos on hyväksyttävä eduskunnassa ensin yksinkertaisella enemmistöllä jätettäväksi lepäämään toisessa eduskuntakäsittelyssä. Seuraavien eduskuntavaalien jälkeen laki voidaan hyväksyä muuttumattomana 2/3 enemmistöllä. Perustuslakia voidaan muuttaa nopeamminkin, jos se julistetaan eduskunnan 5/6 enemmistöllä kiireelliseksi. Tämän jälkeen laki voidaan hyväksyä 2/3 enemmistöllä. Myös poikkeuslait käsitellään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Perusoikeuksia tehostaa edellä mainitun PL 22 §:ssä säädetyn perusja ihmisoikeuksien toteuttamisvelvoitteen ohella PL 118 §, jonka mukaan virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Jokaisella on myös oikeus vaatia rangaistusta virkamiehelle sekä vahingonkorvausta

julkisyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta, jos tämän lainvastainen toimenpide tai laiminlyönti on aiheuttanut vaatijalle vahinkoa tai loukannut hänen oikeuksiaan.

Rikosoikeudellisen virkavastuun perusteita muotoillaan pääasias-
sa virkarikoksia koskevassa rikoslain (39/1889) 40 luvussa (604/2002)
ja virkavastuuseen perustuvaa korvausvastuuta vahingonkorvauslaissa
(412/1974). Lisäksi hallintolainkäyttölain mukaisilla oikeusturvakeinoilla
voidaan katsoa taattavan perusoikeuksien toteutumista käytännössä. PL
124 § puolestaan määrittelee sitä, millä edellytyksillä julkinen hallintotehtävä
on annettavissa muulle kuin viranomaiselle. Julkisen hallintotehtävän
yksityistäminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita
hyvän hallinnon takeita.

Perusoikeuksien merkitys on kasvanut viimeisen kahden vuosikymme-
nen aikana. Niihin vedotaan huomattavasti enemmän kuin ennen, jolloin
niitä pidettiin lähinnä lainsäätäjää koskevinä korkean abstraktiotason lain-
säätämishojeina. Nykyään perusoikeuksilla on todellista merkitystä myös
tuomitsemis- ja hallintotoiminnassa. Tuoreena ja yhteiskunnallisesti mer-
kittävänä esimerkkinä perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta
voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO:2014:1.
Siinä kyse oli kannabiksen laillistamista ajavan yhdistyksen rekisteröity-
misestä. Vaikka yhdistyslain mukaan yhdistyksen tarkoitus ei saanut olla
hyvien tapojen vastainen, rekisteröityminen sallittiin. Ratkaisua perustel-
tiin mm. yhdistymisvapauden tärkeydellä perus- ja ihmisoikeutena sekä
yhdistyksen hyväksyttävällä pyrkimyksellä vaikuttaa päihdepolitiikkaan.

Perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvua on perustellut etenkin
vuoden 1995 perusoikeusuudistus, jossa sekä säädettiin uusia perusoikeuk-
sia että vahvistettiin perusoikeuksien toimintamekanismeja. Tuon uudis-
tuksen taustalla oli erityisesti Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeusso-
pimukseen vuonna 1991. *EU:n perusoikeuskirjaa* käsitellään myöhemmin.

5.3.3 Ihmisoikeudet

Perus- ja ihmisoikeuksia pidetään usein synonyymeinä. Sisällöllisesti
niillä usein on selviä yhtymäkohtia, suoranaisia päällekkäisyyksiäkin,
mutta niiden toimintamekanismeissa ja oikeuslähdepohjassa on myös
eroja. Jos perusoikeuksilla tarkoitetaan yksilön oikeuksia tietyssä val-

tiossa kuten Suomessa (ja nykyään myös EU:ssa), ihmisoikeuksien alkuperä on kansainvälisoikeudellisissa sopimuksissa. Joitakin voi yllättää, että YK:n ihmisoikeuksien julistus ei ole oikeudellisesti sitova asiakirja, vaan poliittinen julistus. Siihen ei voi menestyksekkäästi vedota omien oikeuksiensa tueksi.

Etenkin ihmisoikeuksista puhuttaessa moraalinen universalismi on yleistä. Sillä tarkoitetaan ajatusta, että maailmassa on olemassa tiettyjä moraaliperiaatteita, jotka ovat päteviä riippumatta poliittisesta, kulttuurisesta tai uskonnollisesta viitekehyksestä. Ihmisoikeudet edustavatkin eräänlaista modernia luonnonoikeutta (ks. edellä oikeuden pätevyyden lähde: oikeuspositivismi ja luonnonoikeus). Tämä on ymmärrettävää siinä mielessä, että ihmisoikeuksien subjekti (”ihminen”) pyrkii yleismaailmalliseksi jo määritelmän perusteella.

Suomi on liittynyt useisiin ihmisoikeussopimuksiin, jotka on ratifioitu ja saatettu kansallisesti voimaan lainsäädännöllä. Tärkein niistä on Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (EIS), joka toteutumista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien (EIT) Strasbourgissa. EIS on sopimus, jossa taataan klassisia vapausoikeuksia. Siinä ei täten suojata TSS-oikeuksia tai ryhmien oikeuksia. EIT myös kehittää ihmisoikeuksien tarkempaa sisältöä laajassa oikeuskäytännössään. Vaikka itse sopimus lisäpöytäkirjoineen ei ole erityisen laaja, oikeuksien ulottuvuutta erilaisissa tilanteissa on oikeuskäytännössä määritelty ja täsmennetty merkittävästikin. Voidaan sanoa, että oikeuslähdeoppi on erilainen kuin kotimaisessa oikeudessa, jossa kirjoitetulla lainsäädännöllä on huomattavasti merkittävämpi rooli kuin ennakkotapauksilla.

EIT:n käyttämää tulkintamenetelmää kutsutaan *evolutiivis-dynaamisiksi*. Tämä tarkoittaa sitä, että sopimusta tulkitaan suhteessa yhteiskunnan muuttuvaan arvo- ja asenneilmastoon. Esimerkiksi tulkintalinja on kehittynyt suhteessa seksuaalivähemmistöjen oikeuksiin, kun asenteet yhteiskunnassa ovat muuttuneet. Lisäksi asioissa, joissa ei ole jäsenvaltioiden välistä konsensusta, korostuu *valtion harkintamarginaali*. Se tarkoittaa jäsenvaltiolle jätettyä harkintavaltaa ihmisoikeuksien kansallisessa tulkinnassa. Jäsenvaltio voi tietyin edellytyksin rajoittaa ihmisoikeuksia, jos rajoitukset ovat ”välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa” tai käsillä on ”pakottava yhteiskunnallinen tarve”.

EIS sisältää yksilövalitusmekanismin. Tämä tarkoittaa sitä, että EIS:n jäsenvaltion kansalainen tai muu oikeussubjekti voi valittaa EIT:een, jos se katsoo jäsenvaltion loukanneen hänen EIS:ssa taattuja ihmisoikeuksiaan. Tämä valittaminen on mahdollista kuitenkin vain tiettyjen edellytysten täytyessä. Ensiksikin kaikki tehokkaat kotimaiset oikeussuojakeinot tulee ensiksi olla käytetty loppuun, ennen kuin valitus EIT:een on mahdollinen. Käytännössä tämä usein tarkoittaa asian viemistä aina korkeimpaan oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. Toiseksi valituksen voi tehdä vain sillä perusteella, että jäsenvaltio on rikkonut sopimuksessa määritellyä ihmisoikeutta. Toisin sanoen valitusta ei voi tehdä välttämättä samalla perusteella kuin kotimaisissa oikeusasteissa. EIT ei liioin voi kumota kansallisen viranomaisen tai tuomioistuimen päätöstä. EIT ei siis ole neljäs oikeusaste. Valitus on tehtävä kuuden kuukauden päästä siitä, kun korkein kansallinen tuomioistuin on antanut lopullisen päätöksensä asiassa.

Vapausoikeuksia turvaa myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia suojaava yleissopimus (*KP-sopimus*). Suomi on ratifioinut sopimuksen vuonna 1976. KP-sopimuksen alkusysäys oli mainittu YK:n ihmisoikeuksien julistus. KP-sopimuksen toteutumista valvoo YK:n ihmisoikeuskomitea. Sopimusta valvotaan sekä maaraaportoinnilla että yksilövalituksilla, jos sopimuksen yksilövalituksia koskeva vapaaehtoinen lisäpöytäkirja on hyväksytty.

TSS-oikeudet ovat kansainvälisoikeudellisesti heikommissa asemassa kuin vapausoikeudet, sillä niihin ei sisälly lähtökohtaisesti yksilövalitusmekanismeja, kuten vapausoikeuksia turvaaviin sopimuksiin. Tätä perustellee se, että vapausoikeuksien edellyttämä vapauspiirin kunnioittaminen on lähtökohtaisesti taloudellisesti huokeampaa kuin TSS-oikeuksien vaatima aktiivinen toiminta.

Suomi on ratifioinut kaksi TSS-oikeuksia koskevaa yleissopimusta: Euroopan sosiaalinen peruskirjan (uudistettu 2002) sekä YK:n Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (TSS-sopimus, 1976). Nämä sopimukset ovat niin Euroopan neuvostossa kuin YK:ssa vapausoikeussopimuksien sisärsopimuksia. Sopimuksia valvotaan lähinnä maaraaportoinneilla. Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa on myös järjestökantelumahdollisuus. Sopimuksissa säännelään ennen kaikkea sosiaalisia oikeuksia ja työelämää koskevien etuuksien perusteita.

5.3.4 Subjektiiviset oikeudet

Oikeuksia voidaan jaotella myös sen mukaan, kuinka voimakkaita ne ovat. Kyse on toisin sanoen siitä, minkä verran ne sallivat viranomaisille harkintavaltaa niiden toteuttamisessa. Vaihteluvälin muodostavat vahvuudeltaan toisessa päässä subjektiiviset oikeudet, joiden toteuttamisessa ei ole käytännössä lainkaan harkintavaltaa ja toisessa täysin harkinnanvaraiset etuudet, jonka myöntäminen ja ulottuvuuden määrittely on kokonaan viranomaisen harkinnassa.

Perusoikeudet ja ihmisoikeudet ovat tärkeimpiä subjektiivisia oikeuksia. Subjektiivisilla oikeuksilla tarkoitetaan nimensä mukaisesti jokaiselle henkilökohtaisesti kuuluvia oikeuksia, jotka julkisen vallan tulee toteuttaa. Toisin sanoen subjektiivinen oikeus on lakisääteinen oikeus, etu tai palvelu, jonka hallintoelin on velvollinen myöntämään tai muuten järjestämään oikeuden tai edun saamisen säädännäiset edellytykset täyttävälle. Subjektiivisen oikeuden saamisedellytykset on järjestetty tavallisesti täsmällisesti ja yksiselitteisesti; viranomaisen tehtävänä onkin lähinnä näiden edellytysten käsillä olon selvittäminen (esimerkiksi hakijan iän selvittäminen, kun äänioikeuden myöntöedellytyksenä on 18 vuoden ikä). Jotkin subjektiiviset (erityisesti sosiaaliset) oikeudet kuitenkin voivat olla sidoksissa tiettyihin lisäedellytyksiin, kuten tulorajoihin (tarveperusteisuus).

Täten subjektiivisia oikeuksia leimaa viranomaiselta käytännössä kokonaan puuttuva harkintavalta sen päättäessä oikeuden toteuttamisesta. Subjektiivisten oikeuksien kielellinen ilmaisu ja tämän myötä niiden toimintamekanismi lainsäädännössä voi noudattaa kahdenlaista kaavaa. Ensinnäkin jokaisella edellytykset täyttävällä yksilöllä voi olla *oikeus saada myönteinen päätös* asiaa koskevaan hakemukseensa. Tällöin viranomaisen velvollisuus on toteuttaa tuo oikeus. Toteuttaminen on yksittäistä viranomaista välittömästi sitova velvollisuus. Toiseksi hallintoelimellä voi olla *aktiivinen velvollisuus toteuttaa oikeus* ilman hakemusta. Ensimmäisestä vaihtoehdosta esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi lapsen päivähoitopaikan järjestäminen, ja toisessa vapausoikeuksien, esimerkiksi elinkeinovapauden, kunnioittaminen ilman erillistä hakemusta.

Vastaavasti subjektiivisia oikeuksia on lainsäädännössä säännelty kahdella eri tavalla: joko yksilöllä voi olla oikeus saada jokin etu tai palvelu tai viranomainen voi olla velvollinen toteuttamaan sen. Toteuttaminen

on täten yksittäistä viranomaista välittömästi sitova velvollisuus. Vaikka nämä kaksi toimintamekanismia tavallaan ovatkin toistensa kääntöpuolet, ero piilee siinä, miten asia on lainsäädännössä muotoiltu. Viranomaisen järjestämisvelvollisuutta edellyttävät oikeudet voidaan lainsäädännössä tunnistaa esimerkiksi muotoilusta ”kunta on velvollinen järjestämään...”. Kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluu edellä mainitun päivähoidon ohella esimerkiksi perusopetuksen järjestäminen.

Yksityisellä oikeussubjektilla voi myös olla oikeus saada tietty etu tai palvelu. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeus on taattu tietyt edellytykset täyttävälle oikeussubjektille, joka halutessaan voi vaatia oikeuden toteuttamista. Nämä oikeudet voivat olla sisällöltään hyvin erilaisia. Ne voivat olla niin taloudellisen edun takaavia päätöksiä (esimerkiksi työttömyysturvalain mukainen työttömyysetuus) tai konkreettisia palveluja (esimerkiksi terveydenhuoltolain mukainen kiireellinen sairaanhoito). Subjektiiivinen oikeus voi olla myös muu aineeton oikeus kuten oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta.

Subjektiiivisten oikeuksien perusta on laissa. Tämä palautuu PL 80 §:n säännökseen, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Täten lakia alemmanasteisilla normeilla, budjeteilla, suunnitelmissa tai hallintonormeilla ei voida perustaa subjektiiivisiä oikeuksia. Oikeuden saamisen edellytyksiin ei voi myöskään oikeudellisesti sitovalla tavalla vaikuttaa edellä mainituin alemmanasteisin normein ja suunnitelmin. Subjektiiivista oikeutta ei voi liioin poistaa, rajoittaa tai evätä hallintonormein.

Toisaalta hallinnolliseen ohjaukseen perustuvat päätökset eivät perusta subjektiiivisiä oikeuksia eli yksilölle ehdotonta oikeutta kyseisen edun saamiseen. Riittävien määrärahojen puute ei kuitenkaan kelpaa perusteeksi subjektiiivisen oikeuden epäämiseksi tai tuen myöntämättä jättämiselle. PL 88 §:n mukaan jokaisella on oikeus talousarviosta riippumatta saada valtiolta se, mitä hänelle laillisesti kuuluu. Vastaava periaate on myös kunnallishallinnossa, jossa talousarviolla ei voida vähentää tai poistaa lakiin perustuvia vaateita tai oikeuksia. Subjektiiivisiä oikeuksia pidetään siinä määrin perustavanlaatuisina, että ne eivät voi olla alisteisia taloudellisen tehokkuuden vaatimukselle.

Subjektiiivisen oikeuden tärkein tausta on tehokas oikeussuojakeino, jonka muodossa subjektiiivisen oikeuden toteutuminen voidaan viimeistään

turvata. Toisin sanoen subjektiivinen oikeus edellyttää muutoksenhakumahdollisuutta. Tavallisimmin tämä tarkoittaa valitusoikeutta kielteisestä hallintopäätöksestä. Valitusoikeutta edeltää usein oikaisuvaatimusvaihe. Ilman riittävää muutoksenhakumahdollisuutta oikeutta ei voida pitää aidosti subjektiivisena. Toisaalta muutoksenhakumahdollisuus ei vielä tee oikeudesta subjektiivista, jos muut subjektiivisen oikeuden edellytykset eivät täyty.

5.3.5 Harkinnanvaraiset oikeudet

Kuten edellä kävi ilmi, yksilöiden oikeudet suhteessa hallintoon muodostavat eräänlaisen asteikon sen mukaan, miten paljon ne sallivat viranomaiselle harkintavaltaa: toisessa ääripäässä ovat subjektiiviset oikeudet ja toisessa täysin harkinnanvaraiset oikeudet. Suurin osa yksityisten oikeuksista sijoittuu tämän asteikon keskivaiheille. Tämä tarkoittaa, että harkintavalta ei ole täysin olematonta eikä täysin vapaata, vaan olemassa, mutta tiettyjen edellytysten rajoittamaa.

Harkinnanvaraiset edut ja palvelut voidaan jakaa vahvuudeltaan kolmeen ryhmään sillä perusteella, miten turvattu edunsaajan tai palvelun käyttäjän asema on: 1) oikeudellisesti turvatut edut tai oikeudet 2) niukat edut sekä 3) harkinnanvaraiset edut. Viranomaisen harkintavallan laajuus, oikeusturvan saatavuus sekä edun tai palvelun toteuttamiselle tyypilliset piirteet vaihtelevat ryhmien välillä. Näiden lisäksi voidaan vielä mainita yhteiset edut, jotka eivät selvästi asetu mainitulle asteikolle.

Oikeudellisesti turvatut edut tai oikeudet. Oikeudellisesti turvatut edut ja oikeudet rinnastuvat monessa suhteessa subjektiivisiin oikeuksiin. Keskeinen ero on siinä, miten paljon harkintavaltaa sovellettavat normit suovat. Jaettava oikeus tai etu on myös rajallinen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että käytetyt kielelliset ilmaisut ovat joustavampia ja sallivat enemmän tulkintaa kuin ehdottomiksi määritellyt subjektiiviset oikeudet. Viranomaisen ei voi kuitenkaan evätä oikeutta tai etua, jonka saamisen oikeudellisten edellytysten on arvioinut täyttyvän. Etu tai oikeus on näin ollen myönnettävä jokaiselle, joka täyttää joustavasti määritellyt oikeudelliset edellytykset. Ennalta määritellyt kriteerit täyttävällä henkilöllä on näin oikeus saada hakemansa etu ja viranomaisen tehtävä sitä koskeva myönteinen päätös.

Tähän kategoriaan sijoittuvat melkein kaikki hallintoluvat sekä monet sosiaali- ja terveystalvet.

Niukat edut. Jotkin oikeudet ja edut ovat sellaisia, että niitä ei voida myöntää kaikille halukkaille, vaikka he täyttäisivätkin muodolliset edellytykset. Tämä johtuu siitä, että näitä etuja ja oikeuksia on jaossa rajallinen määrä, ja niiden vastaanottajia olisi tarjolla enemmän kuin niitä voidaan jakaa. Syy tähän voi olla puhtaasti taloudellinen (kyseessä on esimerkiksi hyvinvointipalvelu) tai yhteiskunnallinen (kyseessä voivat olla esimerkiksi koulutuspoliittiset linjaukset siitä, kuinka paljon jonkin tietyn ammatin edustajia tarvitaan yhteiskunnassa).

Niukat edut jaetaan laissa säädetyt edellytykset täyttävien kesken. Mainitun niukkuuden vuoksi määräedellytysten täyttäminen ei kuitenkaan ole ehdoton tae edun tai palvelun saamiselle. Etujen jakamista määrittelyä hallinnon sisäisellä ohjauksella ja suunnittelulla. Oikeudenmukaisen kohtelun takaamiseksi niukkojen etujen jakotapoja on monenlaisia. Näitä ovat muun muassa tarveharkinta, erilaiset etusija- ja jonotusjärjestelyt sekä kilpailut. Niukkoja etuja ovat muun muassa opiskelupaikka yliopistossa ja kalliit hyvinvointipalvelut, kuten sairaala- ja laitoshoido. Näinpä esimerkiksi opiskeluoikeus oikeustieteellisessä tiedekunnassa on niukka etu, jonka saajat ratkaistaan kilpailulla eli menestymisellä valintakokeessa.

Harkinnanvaraiset edut. Oikeuksista ja eduista yksilön kannalta heikoimmin turvattu on harkinnanvarainen etu. Viranomainen voi harkintansa mukaan myöntää sen tai olla myöntämättä sitä. Tämä on mahdollista esimerkiksi silloin, jos edun myöntämisen edellytyksiä ei ole lainkaan määritely. Kuten harkintavaltaa koskevassa jaksossa on käynyt ilmi, tällaisen harkinnanvaraisen edun tai oikeuden tunnistaa tyypillisesti muotoilusta ”voi” tai ”voidaan”: ”viranomainen voi myöntää...”. Tällöin voidaan päätellä, että ”voiminen” tarkoittaa oikeudellisesti vapaaehtoisuutta ja laajaa harkintavaltaa. Tästä huolimatta viranomaisella on velvollisuus kohdella hallinnon asiakkaita yhdenvertaisesti, perustella myös harkintaan perustuva päätös ja olla käyttämättä harkintavaltaansa väärin. Esimerkiksi ratkaisussa KHO:2009:11 kyse oli harkintavallan ulottuvuudesta.

Väestörekisterikeskus oli hylännyt yhdistyksen hakemuksen saada väestötietojärjestelmästä tiedot niistä henkilöistä, jotka täyttivät 18 vuotta erään kuukauden aikana käytettäväksi www.eroakirkosta.fi-sivuston suo-

ramarkkinointiin katsoen, ettei sillä ollut väestötietolain 27 §:n mukaan velvollisuutta luovuttaa tietoja. Hallinto-oikeus hylkäsi väestörekisterikeskuksen päätöksestä tehdyn valituksen.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi hallinto-oikeuden päätöksestä tehdyn valituksen katsoen, että väestötietolain 25 tai 27 §:ssä säädettyä ehdotonta oikeudellista estettä tietojen luovuttamiselle ei ollut. Väestötietojärjestelmä ei kuitenkaan ollut julkinen, eikä tietojen saamiseen nyt kysymyksessä olevaan tarkoitukseen ollut ehdotonta oikeutta. Väestörekisterikeskuksen ei voitu katsoa hakemuksen hylätessään asettaneen yhdistystä ilman väestötietolaista johdettavissa olevaa hyväksyttävää perustetta valituksessa mainituista poliittisista puolueista ja kaupallisista toimijoista poikkeavaan asemaan. Päätös, joka koski vain tietojen luovuttamista, ei myöskään rajoittanut yhdistyksen sananvapautta taikka uskonnonvapautta. Väestörekisterikeskus oli toiminut harkintavaltansa rajoissa hylätessään väestötietolain esitöistä ilmenevien intressien turvaamiseksi tietojen luovuttamista koskevan yhdistyksen hakemuksen, eikä päätös siten ollut lainvastainen. (Ään. 3-2.)

Harkinnanvaraisista eduista päätettäessä hallinnon oikeusperiaatteet, perusoikeusmyönteinen laintulkinta sekä hyvän hallinnon vaatimukset soveltuvat harkinnan ohjenuoriksi. Tästä huolimatta harkinnassa on tilaa myös taloudellisten näkökohtien huomioon ottamiselle. Harkinnanvaraisia etuja ovat muun muassa virkavapaus (valtion virkamieslaki 23 §, laki kunnallisesta viranhaltijasta 26 §) sekä useat taloudellisen tuen muodot. Edun saaminen on riippuvainen käytettävissä olevista varoista. Jos määrärahat loppuvat, etu voidaan evätä. Tässä ilmenee selvä ero suhteessa subjektiivisiin oikeuksiin, joissa määrärahojen loppumisella ei voida perustella oikeuden myöntämättä jättämistä.

Yhteiset edut. Yksilön oikeuksista suhteessa hallintoon voidaan mainita vielä yhteiset edut. Toisin kuin edellä esitellyt kategoriat, yhteiset edut eivät perustu yksilön ominaisuuksien tai aseman arviointiin edun tai oikeuden saamisen perusteena. Yhteisillä eduilla tarkoitetaan kaikille tai ainakin useille henkilöille samanaikaisesti kuuluvia oikeudellisesti suojattuja etuja. Yhteiset edut ovat lakisääteisiä, mutta eivät yksilökohtaisia. Niinpä yksilö ei voi oikeudellisesti tehokkaalla tavalla vaatia niitä itselleen (kuten

esimerkiksi vaatia subjektiivisesti itselleen puhdasta hengitysilmaa). Yhteisten etujen toteuttamiseksi ei ole välttämättä käytettävissä yksilöllisiä oikeusturvakeinoja.

Yhteisten etujen toteutuminen lepää täten viranomaisten aktiivisuuden varassa (vrt. edellä passiiviset oikeudet). Viranomaisille onkin asetettu velvollisuus valvoa oikeuksia turvaavien lakien noudattamista sekä luoda oikeuksien toteutumiseksi takeita. Tähän velvoittaa tietenkin jo PL 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Yhteisiä etuja ovat etenkin ympäristöön, terveyteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät oikeudet, julkisen omaisuuden kuten puistojen ja yleisten liikenneväylien käyttö sekä julkiset palvelut kuten kirjastot.

5.4 Yksityisen velvollisuudet suhteessa hallintoon

Vaikka yksityisen ja julkisen välinen suhde on aiemmin kuvatusti epäsymmetrinen, yksilöllillä ei ole ainoastaan oikeuksia suhteessa hallintoon. Yksityisellä on myös velvollisuuksia. Velvollisuuksia on monenlaisia. On yleisiä, suoraan lain nojalla toteutettavia velvollisuuksia sekä yksilökoh-
taisia, erityisiä velvollisuuksia.

Yksilöiden hallintoon kohdistuvia velvollisuuksia säätelee keskeisesti laki. Tämä juontuu ennen kaikkea kahdesta, edelläkin jo esillä olleesta perusoikeussäännöksestä, joita voidaan pitää myös osana hallinto-oikeuden keskeisiä yleisiä oppeja. Hallinnon laillisuusperiaatteen velvoittaa lain lakisidonnaisuuteen ja lain noudattamiseen (PL 2.3 §). Täten, koska yksilöiden velvollisuuksien toteuttaminen saattaa sisältää tosiasiallisen julkisen vallan käyttöä, tälle tulee löytyä peruste laista. Toiseksi PL 80 §: n mukaan yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Näin ollen yksilöiden velvollisuuksien perusteet tulee määritellä lailla. Yksilöille ei voida perustaa velvollisuuksia suhteessa julkiseen valtaan ilman lain valtuutusta.

Yksityisille on asetettu joitakin yleisiä velvollisuuksia suoraan lain nojal-
la. Tämä tarkoittaa sellaista velvollisuutta, joka ei edellytä erillistä hallin-
topäätöstä ollakseen yksilöä sitova. Tällaiset velvollisuudet on määritelty
siten, että ne koskevat kaikkia tai hyvin laajaa ihmisjoukkoa. Perustuslaissa
yksilölle asetetaan kolme velvollisuudeksi tulkittavaa kohtaa.

Ensiksikin PL 20 § asettaa yksityiselle velvollisuuden tai tarkemmin ottaen vastuun. Sen mukaan *”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”* Säännöksessä kyse ei ole puhtaasti yksilöitä rasittavasta velvollisuudesta: ”kaikille” asetettua velvollisuutta seuraa ja tehostaa julkisen vallan terveellisen ympäristön turvaamisvelvollisuus. Velvollisuuden ohella säännös sisältää passiivisen oikeuden.

Kaksi muuta yksityisille velvollisuuden asettavaa perusoikeussäännöstä myös sisältävät sanan ”velvollisuus”. PL 16.1 §:n mukaan *”Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.”* Velvollisuus saa täsmällisemmän muotoilun perusopetuslain 25.1 §:ssä: *”Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia.”* Oppivelvollisuus ei kuitenkaan tarkoita koulupakkoa, vaikka suurin osa lapsista suorittaakin oppivelvollisuutensa osallistumalla perusopetukseen. PL 127.1 §:ssä puolestaan säädetään asevelvollisuudesta. Sen mukaan *”Jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään.”* Kuten oppivelvollisuudenkin tapauksessa, asevelvollisuuden tarkempi sisältö täsmennetään tavallisen lain tasolla: asevelvollisuuslain 2.1 §: *”Jokainen miespuolinen Suomen kansalainen on asevelvollinen...”*.

Yleisten velvollisuuksien ohella yksityiselle voidaan määrätä yksilökoh-taisia, erityisiä velvollisuuksia. Tällaiset velvollisuudet edellyttävät erillistä hallintopäätöstä, ellei kyse ole esimerkiksi poliisin suorasta, käsillä olevan tilanteen edellyttämästä voimankäytöstä. Hallintopäätöksiin voidaan perustaa erityinen kielto, rajoitus tai suoritusvelvollisuus. Tietty velvollisuus voidaan asettaa yksilölle lakisääteisten edellytysten täytyessä.

Kuten edellä on tullut ilmi, tällaiset velvoittavat tai rajoittavat päätökset ovat tavanomaisesti viranomaisaloitteisia. Esimerkkinä tällaisista erityisistä velvollisuuksista voidaan mainita velvollisuus maksaa veroa, ympäristönsuojelun päästörajoitus tai kielto poistua maasta. Lisäksi on huomattava, että monet hallintopäätökset, erityisesti hallintoluvat, voivat sisältää sekä harkinnanvaraisia oikeuksia, etuja että velvollisuuksia. Esimerkiksi väestörekisterikeskus voi luovuttaa tutkimustarkoituksiin tiettyjä tietoja, mutta niiden käyttöä ja luovuttamista voidaan rajoittaa samassa päätöksessä. Sekamuotoiset (tyypillisesti hallintolupa- tai avustus-) päätökset voi-

vat myös sisältää raportoimis-, selonteko- tms. seuraamista ja valvontaa mahdollistavia velvoitteita.

5.5 Viranomaisen oikeudet ja velvollisuudet

Yksilön ja julkisen vallan välinen suhde on molemminpuolinen vuoro-vaikutussuhde, jossa kummallakin osapuolella on sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Siispä on syytä tarkastella lyhyesti myös viranomaisen oikeuksia ja velvollisuuksia. Viranomaiset oikeuksia ja velvollisuuksia on joskus vaikea erottaa toisistaan, sillä viranomaisen tärkein oikeus, oikeus käyttää julkista valtaa toimivaltansa rajoissa, on samalla myös viranomaisen tärkein velvollisuus. Tämä johtuu siitä, että viranomaiset ovat olemassa vain tiettyä yhteiskunnallista tarkoitusta varten, kun taas yksityisillä oikeussubjekteilla oikeussuhde julkiseen valtaan on vain yksi niitä määrittäviä tekijä. Yksityisen oikeudet ja velvollisuudet ovatkin selvemmin erilliset.

Viranomaisen oikeus käyttää julkista valtaa tarkoittaa sekä hallinnollista sääntelyä että tosiasiallista julkisen vallan käyttöä. Viranomaisilla ja siinä virkasuhteessa olevilla virkamiehillä on siis oikeus käyttää julkista valtaa, jota, kuten edellä on käynyt ilmi, luonnehtii tietty yksipuolinen valtaelementti. Substanssi- eli aineellinen (eli materiaallinen) lainsäädäntö määrittää sitä, miltä osin ja missä laajuudessa viranomainen voi käyttää julkista valtaa suhteessa yksityiseen oikeussubjektiin. Toimivaltaa käytettäessä on noudatettava myös hallintotoimintaa ohjaavia prosessilakeja ja niiden sisältämiä oikeus- ja hyvän hallinnon periaatteita.

Viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa sekä suorittaa ne tehtävät, jotka sille on osoitettu kyseistä viranomaista koskevassa lainsäädännössä. Toimivallan käyttö ei täten ole ainoastaan viranomaisen oikeus vaan myös velvollisuus. Lisäksi tämä tarkoittaa harkintavallan täysimääräistä käyttöä. Kaavamainen perusratkaisu ei siis ole aina paras mahdollinen (vrt. edellä harkintavalta).

Onkin huomattava, että viranomaisen passiivisuus voi joskus olla todellinen ongelma, johon nykyisellä oikeussuojakeinovalikoimalla on vaikea tehokkaasti puuttua. PL 21.1 §:n mukaan ”*Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä...*”

Samoin virkamieslaki velvoittaa virkamiehen suorittamaan tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Lainsäädännössä ei kuitenkaan juuri täsmennetä, mitä tuo viivytyksen aiheettomuus merkitsee. Toisinaan esitetyt tarkat käsittelyaika-vaatimukset ovat kaatuneet hallinnon vastustukseen.

Samainen perustuslain säännös (21 §, tästä lisää jäljempänä) asettaa viranomaiselle myös asian käsittelyvelvollisuuden: jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi. Täten viranomaisen yleinen velvollisuus on käsitellä jokainen siinä vireille pantu hallintoasia ja antaa vireillepanijalle asianmukainen vastaus. Keskeistä on, että toisin kuin siviili- ja rikosasioissa, hallintoasioita ajavat usein yksityiset ihmiset. Heillä välttämättä ole tietoa ja ymmärrystä hallinto-oikeudellisten asioiden juridisista kiemuroista. Koska käytännössä kaikki ihmiset kuitenkin joutuvat joskus asioimaan hallinnon kanssa ilman taustalla olevaa oikeuskonfliktia, on viranomaisella korostettu vastuu asian selvittämisestä. Tästä syystä ei ole aina selvää, millainen yksityisen yhteydenotto on tulkittava asian vireillepanoksi ja mikä muuksi viestinnäksi.

Käsittelyvelvollisuuden syntyminen vähimmäisedellytyksenä voidaankin täten pitää, että asiassa vaaditaan päätöstä tai toimenpidettä ja että tämä esitetään ymmärrettävällä tavalla. Lyijykynällä raapustettu vaatimus ruutupaperille voi riittää, jos siitä selviää riittävällä tavalla, mitä toimenpidettä asianosainen vaatii. Käsittelyn tarkemmat menettelyvaatimukset määritellään hallintolaissa. Tämäkin on yksi osoitus siitä, että julkisen ja yksityisen välinen oikeussuhde ei ole symmetrinen: usein viranomaisella on yksityistä enemmän veloitteita.

Lisäksi, kuten edellä eri yhteyksissä on käynyt ilmi, julkisen vallan tulee myös noudattaa lakia, ennen kaikkea hallintolaista ilmeneviä hallintoasian käsittelyvaatimuksia sekä priorisoida sen hoidettavaksi osoitettuja asioita tärkeys- tai kiireellisyysjärjestyksen mukaan. Edellä (harkintavalta-käsitteen yhteydessä) sivutusti lain ”tarkoin” noudattaminen voi kuitenkin joissain tilanteissa olla vaikeaa. Oikeuden kieli kun on monitulkinnaista ja oikeudelliseen harkintaan ulottuu monia vaatimuksia. Usein laki itse on myös tarkoituksella jätetty tulkinnanvaraiseksi, sillä lainsäädännön on sovellettava monenlaisiin tilanteisiin. Tällöin tarkemman yksittäistapauksellisen sisällön antaminen sovellettavalle oikeusnormille on tavallaan delegoitu hallintoviranomaiselle.

Hallintotoiminnan lähtökohta on – tai ainakin sen tulisi olla – ihmisten yhdenvertaisuus, mihin velvoittaa jo perustuslakikin. Joskus viranomaisen käytössä olevat rajalliset resurssit kuitenkin voivat edellyttää poikkeamista tästä pääsäännöstä. *Tarveharkintaa* joudutaan harjoittamaan niukkoja etuja ja palveluja myönnettäessä. Etenkin tämä korostuu terveydenhuollossa, jossa hoidon tarpeen arvioinnin tulee perustua lääketieteellisesti hyväksyttäviin kriteereihin. Tarveharkinnassa on kuitenkin otettava huomioon hallintolaissa määritelty yhdenvertaisuusperiaate sekä muut oikeusperiaatteet sekä asian tasapuolinen käsittely.

Asian käsittelyvelvollisuuteen liittyy elimellisesti asian *ratkaisuvollisuus*. Viranomaisen on ratkaistava kaikki siinä asianmukaisesti vireille tulleet asiat, jotka kuuluvat sen toimivaltaan. Varsinainen ratkaisupakko koskee erilaisia muodollisesti säänneltyjä hakemusasioita. Ratkaisuvollisuuden päätepiste on hallintopäätös, josta tulee HL 44 §:n mukaan selvästi käydä ilmi ”*yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu*”. Päätös on perusteltava, joten myös *perusteluvollisuus* koskee viranomaista. Jos asia on jo ratkaistu myönteisellä hallintopäätöksellä, viranomaiselle ei synny edunsaajan vaatimuksesta velvollisuutta ottaa sitä uudelleen käsiteltäväksi. Asia voidaan kuitenkin ottaa uuteen käsittelyyn, jos asiassa on jokin hallintolaissa määritelty virhe tai jos asiassa on tehty oikaisuvaatimus.

Nykyisen hallintoideologian mukaisesti viranomaisen rooli palvelujen tuottajana on kasvanut. Tämä tarkoittaa myös sitä, että viranomaisella on tiettyjä palvelua koskevia velvoitteita. Palveluperiaate on kirjattu HL 7 §:ään. Palveluperiaatteella on monia ulottuvuuksia, mutta tiivistäen se velvoittaa viranomaisen niin palvelun laatuun, helppokäyttöisyyteen kuin alueelliseen saatavuuteenkin takaavaan toimintaan. Lisäksi periaatteeseen sisältyy asiakasnäkökulman huomioon ottaminen sekä palvelujen tuloksellisuusvaatimus. Näiden piirteiden ohella palveluperiaatetta voidaan pitää hallintolain muita menettelyperiaatteita koskevana metaperiaatteena; viranomaisen velvollisuus palvella yksityisiä on hallintolakia läpipleikkaava arvolähtökohta.

Tiivistelmä

- Laillisuusperiaate tekee yksityisen ja julkisen välisestä valtasuhteesta oikeussuhteen, jossa kummallakin osapuolella on oikeuksia ja velvollisuuksia.
- Hallinto-oikeudellista oikeussuhdetta luonnehtivat julkisoikeudelliset erityispiirteet: siihen sisältyy yksipuolinen valtaelementti, sen ainakin toinen osapuoli on julkinen, se perustuu indispositiiviseen lainsäädäntöön, se on henkilökohtainen ja tavallisesti siirtokelvoton ja sen syntymiseen, muuttamiseen ja päättämiseen liittyy erityisiä muotovaatimuksia.
- Yksityisen oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan voidaan luokitella monin tavoin, esimerkiksi toimintamekanisminsa perusteella negatiivisiin, positiivisiin, aktiivisiin ja passiivisiin oikeuksiin.
- Perusoikeudet ovat perustuslain perusoikeusluettelossa jokaiselle taattuja oikeuksia. Perusoikeudet voivat olla niin negatiivisia, positiivisia, aktiivisia kuin passiivisia. EU:n kansalaisille on määritetty omia perusoikeuksia.
- Ihmisoikeudet ovat kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa jokaiselle määriteltyjä oikeuksia. Koska Suomi on liittynyt useisiin ihmisoikeussopimuksiin, ne ovat tältä osin myös Suomessa voimassa olevaa oikeutta.
- Subjektiiivisella oikeudella tarkoitetaan oikeutta, jonka toteuttamisessa julkisella vallalla ei ole harkintavaltaa. Perus- ja ihmisoikeudet ovat subjektiivisia oikeuksia.
- Oikeudet muodostavat asteikon sen perusteella, kuinka ehdottomia ne ovat. Toisessa ääripäässä ovat subjektiiviset oikeudet, toisessa täysin harkinnanvaraiset oikeudet. Suurin osa oikeuksista sijoittuu näiden ääripäiden välille.
- Yksityisellä on vain muutamia, suoraan lain nojalla määriteltyjä velvollisuuksia. Hallintopäätöksellä voidaan määrittää yksilökohtaisia velvollisuuksia.
- Viranomaisen oikeudet ja velvollisuudet liukuvat osittain päällekkäin. Viranomaisen tärkein oikeus ja velvollisuus on käyttää sille osoitettua toimivaltaa. Sillä on myös menettelymuotoja ja hallintotehtävien priorisointia koskevia velvollisuuksia.

6 HYVÄ HALLINTO HALLINNON ARVOPÄÄMÄÄRÄNÄ

Edellä on käsitelty joitakin hallinto-oikeuden keskeisiä käsitteellisiä ja toiminnallisia kulmakiviä. Tarkoituksena on ollut luonnostella summittainen kuva hallinnon rakenteesta, sitä systematisoivista käsitteistä sekä sen toimintaa ohjaavista peruseriaatteista. On korostettava, että käsittely on väistämättä suppeaa, eikä kaikkiin hallinto-oikeudellisesti merkittäviin kysymyksenasetteluihin ole tässä mahdollisuutta pureutua. Kuitenkin sellaiset aihealueet kuin julkisoikeus, julkinen valta, toimivalta, harkintavalta, oikeusturva, hallinnon toimintamuodot sekä yksityisen ja julkisen välinen suhde ovat tulleet pääpiirteissään käsitellyiksi. Toivon mukaan tämä on tapahtunut siinä määrin, että ymmärrys hallinnon konstituutiosta, toiminnasta ja valvonnasta voi tämän pohjalta lisääntyä ja tarkentua.

Tämän teoksen toinen painopiste on hallinto-oikeuden menettelyllisissä ihanteissa. Yleishallinto-oikeudessa on kysymys pitkälti legitimeistä menettelymuodoista. Taustalla on hallinnon luonne. Koska hallinto on tietystä miehestä epäitsenäistä – karkeasti ottaen siinä toteutetaan lakeja – hallinto-oikeuden mielenkiinnon kohteena on ennen kaikkea se, *miten* tämä tapahtuu. Tiettyä jännitettä aiheuttaa se, että hallinnon tulisi olla yhtäläisesti tehokasta, sille osoitetut tehtävät toteuttavaa ja yksilöiden näkökulmasta hyväksyttävää. Siispä käsittelyn fokus muuttuu: seuraavaksi käsitellään täsmällisemmin hallinto-oikeuden menettelyllisiä arvoja, jotka ovat pitkälti myös oikeudellisia.

Vaikka hallinto-oikeutta voidaan lähestyä monesta muustakin näkökulmasta, tässä keskitytään ennen kaikkea hyvän hallinnon ihanteeseen ja sen jalkautumiseen oikeuslähteissä. Seuraavassa käsitellään lähemmin tämän hallinto-oikeuden nykyideologian perustavoitteen muodostumista oikeudelliseksi käsitteeksi.

6.1 Hyvän hallinnon kehitys Suomessa: moraalisäännöstä perusoikeudeksi

Hyvä hallinto on noussut oikeudellisen keskustelun kohteeksi Suomessa vähitellen. Doktriini hyvästä hallinnosta muodostui jokseenkin samaan aikaan intensiivisen hyvinvointi- tai sosiaalivaltiokehityksen kanssa. Kun

hallinto hyvinvointivaltiokehityksen myötä laajeni ja uudet yhteiskunnalliset tehtävät järjestettiin lailla, myös hallinnon kohteen, yksilön, merkitys hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen osapuolena sai uusia vivahteita. Tämä tarkoitti ennen kaikkea sitä, että hallinnon laatuun ja responsiivisuuteen alettiin kiinnittää kasvavaa huomiota. Hallintomenettelyn legitimitetillä oli ja on vaikutusta sitä enemmän, mitä laajemmin ja monipuolisemmin hallinto vaikuttaa yksilöiden elämänpiiriin.

Hallintomenettelyn laadun kasvava merkitys näkyi myös oikeustieteellisessä kirjallisuudessa. Niinpä silloinen hallinto-oikeuden professori Veli Merikoski käytti teoksessaan Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä (1968) ensimmäisten joukossa hyvän hallinnon käsitettä: ”*Asiaa koskevien säännösten puuttumisesta huolimatta on katsottava hyvään hallintoon kuuluvan, että jokaisen järjellisen anomuksen johdosta vaadittaessa annetaan päätös, jonka sisältönä tietenkin voi olla se, että asia ei kuulu tälle viranomaisille.*”

Sitaatin perusteella hyvä hallinto ilmenee eräänlaisena kohtuullisena menettelynä, oikeudellista sääntelyä kehystävänä asianmukaisuuden tai jopa terveen järjen vyöhykkeenä. Viittaus säännösten puuttumiseen ankkuroikin hyvän hallinnon moraaliin tai yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjen sosiaalisten normien noudattamiseen. Voidaanhan ajatella, että esimerkiksi asianmukaisiin tiedusteluihin vastaaminen, kunnioittava kielenkäyttö tai työtehtävien tekeminen viivyttämättä ovat myös sosiaalisia normeja, jotka eivät välttämättä tarvitse taustalleen oikeussääntelyä. Yleensä tällaiset käyttäytymissäännöt koetaan velvoittaviksi muutenkin.

Hyvä hallinto viittasi selkiytymättömydestään huolimatta jonkinlaiseen kansalaisnäkökulman huomioon ottamiseen tai viranomaisten ja hallinnon asiakkaan välisen suhteen merkityksellistymiseen. Hyvä hallinto ei pelkästään tarkoittanut lainalaisuusperiaatteen noudattamista, vaan siihen sisältyi toimeenpanovallan laatuun kiinnittyvä elementti. Miltei synonyymisesti puhuttiin myös *hyvästä hallintotavasta*. Yhä vieläkin laillisuusvalvonnasta esiintyy silloin tällöin hyvän hallintotavan käsite, vaikka hyvä hallinto itse on saanut täsmällisemmän oikeudellisen merkityksen.

Hyvää hallintoa oli ja on vaikea määritellä. Niinpä onkin luonnollista, että hyvän hallinnon käsite ilmaantui oikeudelliseen keskusteluun kiellon näkökulmasta: ennen kuin mitään hyvän hallinnon erillisiä osa-alueita oli yksilöity, otettiin kantaa siihen, mikä *ei ollut* hyvää hallintoa. Erityises-

ti hyvän hallinnon sisältöä määrittivät ratkaisukäytännössään ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.

Laillisuusvalvojien ratkaisujen perusteella alettiin tulkita, että hallinto ei ollut hyvää, jos kansalaisella oli perusteltu syy ärtyä viranomaisen menettelyn takia, mutta ei ollut selvää, että menettely voisi olla perusteena muutoksenhauulle tai virkasyytteelle. Erityisesti tällaisiksi perustellun ärtymyksen syiksi mainittiin viranomaisen menettelyn hitaus ja toimien viivästyminen, yhteydenottoihin vastaamatta jättäminen sekä virkamiiehen käytös. Toisin sanoen kyse oli sellaisesta hallinnon tai virkamiesten toiminnasta, joka ei suoranaisesti liittynyt esimerkiksi hallintopäätösten sisältöön.

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä oli siis valtaa muotoilla hallinnon laatua koskevia kriteereitä. Kriteerit olivat kuitenkin vielä varsin väljiä ja suuntaa-antavia; ottamalla kantaa poikkeamiin säännöstä – hyvästä hallinnosta – alkoi hiljalleen muodostua itse sääntö. On huomattava, että tähän aikaan hyvä hallinto ei ollut perusoikeus, eikä Suomessa liioin ollut hallintolain kaltaista hallintomenettelyn peruselementtejä määrittävää prosessilakia. Täten laillisuusvalvojien kannanotot olivat vailla lainsäädännöllistä tukea. Toisaalta niiden perusteella voitiin luonnostella alustavia sääntöjä asianmukaiselle hallintomenettelylle.

Perustuslakiin hyvä hallinto ilmaantui ehkä hieman yllättäen vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Silloin hallitusmuodon (nykyisen perustuslain edeltäjän) II luvun perusoikeusluetteloon otettiin ensi kertaa säännös hyvästä hallinnosta. Kuten edellä on käynyt ilmi, hyvän hallinnon voimassaolo sitovana oikeusnormina oli kyseenalainen ennen perusoikeusuudistusta. Hallintomenettelylakikin (1984), nykyisen hallintolain edeltäjä, vielä vaikeni hyvän hallinnon käsitteestä.

Perusoikeusuudistuksessa hyvä hallinto sai kuitenkin oikeudellisen voimassaolon lisäksi myös näyttävän aseman hallinnon laadun symbolina. Perusoikeusuudistusta taustoitti etenkin Suomen liittyminen EIS:een. Uutta perustuslakia (voimaan 2000) säädettäessä uudet perusoikeudet lisättiin sellaisinaan perustuslain 2 lukuun. Oikeus hyvään hallintoon sijoitettiin *oikeusturvaksi* otsikoituun 21 §:ään, johon sisältyy oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ohella lainsäätäjään kohdistuva toimeksianto turvata lailla hyvän hallinnon takeet. Säännös kuuluu seuraavasti:

Oikeusturva (PL 21 §): ”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Oikeusturva-perusoikeus on relevantti sekä hallinto-oikeudellisesti että prosessioikeudellisesti, sillä perusoikeussäännöksessä oikeusturva jakautuu hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueisiin. Oikeusturva-perusoikeus ulottuu etenkin oikeusturvakeinojen sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kautta kaikkeen lainkäyttöön, ei yksinomaan hallintotoimintaan ja oikeudenkäyntiin hallintoasioissa. Oikeus hyvään hallintoon on kuitenkin nimenomaan toimeenpanovallan käyttöä ohjaava normi. Oikeusturva-perusoikeus on näin ollen perustuslainen ankkuri rikos- ja siviiliprosessien ohella käytännössä kaikelle hallinto-oikeudelliselle menettelymuutosäntelylle.

Perusoikeusuudistusta valmisteltaessa vuonna 1994 käytiin keskustelua oikeusturva-perusoikeuden osa-alueiden, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon sijoittamisesta samaan perusoikeussäännöksen. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp) ja lakivaliokunnan lausunnossa (LaVL 5/1994 vp) kritisoitiin mielenkiintoisella tavalla oikeusturvapykälän systematiikkaa.

Lakivaliokunta katsoi, että pykälä alkuperäisessä (ja nykyisessä) kirjoitusasussaan tietystä mielessä sekoittaa tuomio- ja toimeenpanovaltaan kuuluvia asioita. Lakivaliokunta esitti, että *”perustuslakivaliokunta harkitsisi säännösten selkiyttämiseksi pykälän 1 momentin jakamista, mahdollisista toistoista huolimatta, kahdeksi eri momentiksi siten, että toinen koskisi hyvän hallinnon vaatimuksia ja toinen oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia. Tällöin ehdotettu 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi, joka koskisi kumpaakin edellä olevaa momenttia.”*

Perustuslakivaliokunta kuitenkin tyrmäsi esityksen vetoamalla yleisesti omaksuttuun linjaan (*”voidaan huomauttaa jo nykyisin olevan säännöksiä, esimerkiksi 5, 14 ja 92 §, joka koskevat sekä tuomioistuinta että muita viranomaisia ilman että tätä on koettu ongelmaksi tuomioistuinten*

riippumattomuuden näkökulmasta) ja tiiviin kirjoitusasuun vaatimukseen. Lopulliseen kirjoitusasuun päätyi muotoilu, jossa korostettiin osaoikeuksien toisiaan tukevaa luonnetta. Oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (myös siviili- ja rikosprosessiin ulottuva vaatimus) sekä oikeuden hyvään hallintoon katsottiin täten muodostavan kokonaisuuden, vaikka niiden keskeiset piirteet ja sääntelykohde poikkesivatkin toisistaan.

Voidaan huomata, että hyvä hallinto on kokenut suhteellisen nopean nousun hallinto-oikeuden keskeiseksi arvopäämääräksi. Se on vähitellen kohonnut epämääräisestä moitittavuusarvioinnin mittapuusta perusoikeudeksi. Ei kuitenkaan ole aivan selvää, miksi sen oikeudellinen merkitys ja ehkä sosiaalinen tilauskin ovat kasvaneet. Kenties kyse on edellä viitatussa hallinnon ideologisesta muutoksesta ja ihmisten kasvaneista vaatimuksista hallinnon laadulle. Osittain kyse on kuitenkin terminologisesta muutoksesta: myös hallinnon perinteisiä laatutakeita (esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteet) on koottu hyvä hallinto -otsikon alle. Kun hyvän hallinnon käsite on vakiintunut oikeudellisesti, voidaan hallintoa arvioida juuri hallinnon hyvyyden näkökulmasta.

6.2 Perustuslain 21 §: oikeusturva ja hyvä hallinto perusoikeuksina

Edellä kävi ilmi, että *oikeusturva* on monimuotoisesti oikeusjärjestystä systematisoiva käsite. Toisin sanoen oikeusturva ei pelkisty lainsäädäntöön, vaan se voidaan ymmärtää laajemminkin, esimerkiksi oikeuksien toteutumisena, yhdenvertaisena kohteluna tai oikeusvarmuutena. Miten tämä suhteutuu siihen, että PL 21 §:n sisältämän perusoikeuden nimi on samaten ”oikeusturva”?

Voidaan ajatella, että PL 21 § sisältää oikeusturvan *suppeassa merkityksessään*. *Laajassa merkityksessä* oikeusturvalla puolestaan tarkoitetaan vaatimusta koko perusoikeusjärjestelmään sisältyvien aineellisoikeudellisten odotusten toteutumisesta (ks. edellä oikeusturvan ulottuvuuksista). Suppeaa oikeusturvakäsitystä voidaan pitää välineenä laajan oikeusturvakäsityksen toteuttamiseen.

Hallinto-oikeuden näkökulmasta PL 21 § määrittää koko hallinto-oikeuden menettelyllisiä laatuvaatimuksia aina hallinnossa asioinnista tai asian vireille tulosta korkeimman hallinto-oikeuden menettelyvaatimuksiin. Ku-

ten monet muutkin perusoikeudet, oikeus oikeusturvaan on kauttaaltaan kirjoitettu tiiviiseen ja tiheään muotoon. Siksi ei välttämättä olekaan helppoa huomata, että säännös sisältää monia erillisiä osa-oikeuksia. Näitä ovat:

- oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti
- oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä
- oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa
- hallintoasian käsittelyn julkisuus
- oikeus tulla kuulluksi (hallintoasiata käsiteltäessä)
- oikeus saada perusteltu päätös (hallintoasiassa)
- oikeus hakea muutosta (hallintoasiassa annettuun) päätökseen
- muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet

Seuraavaksi käsitellään näitä osa-oikeuksia yksi kerrallaan pääosin hallintomenettelyn ja vähemmän oikeudenkäynnin näkökulmasta. Tällöinkin kyse on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

6.2.1 Oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti

Oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti viittaa tavallaan oikeusvarmuuden periaatteeseen. Toisin sanoen taustalla on ajatus, että yksilö voi luottaa viranomaiskoneiston ja tuomioistuineläytöksen tehokkuuteen, toimivuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Jos hän laittaa asian vireille, vaikkapa hakee jotakin etua, hän voi luottaa siihen, että asiaan saadaan tarkoituksenmukainen ratkaisu ja vastaus siihen, mitä on haettu. Käytännössä tämä tarkoittaa useimmiten perusteltua hallintopäätöstä. Tässä voidaan nähdä selvä yhtymäkohta edellä mainittuun Merikosken sitaattiin, jonka mukaan hyvään hallintoon kuuluu se, että *”jokaisen järjellisen anomuksen johdosta vaadittaessa annetaan päätös”*.

Samalla säännös sisältää asianmukaisuuden vaatimuksen, jota on vaikea määritellä tyhjentävästi. Yhtäältä sen voi ajatella viittaavan menettelyn tarkoituksenmukaisuuteen ja laatuun, toisaalta menettelyn tuloksellisuuteen. Oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti täsmentyy hallintolain säännöksissä. Hallinnon oikeusperiaatteet ja muut hyvän hallinnon menettelyvaatimukset voidaan näin mieltää osaksi asianmukaisuuden vaatimusta.

6.2.2 Oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä

Suomi on saanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta langettavia tuomioita etenkin oikeudenkäyntien venymisestä. Joissain tapauksissa tähän venymiseen on laskettu myös hallintomenettelyn kesto. Oikeusturvaan kuuluu oleellisesti se, että asiat eivät viivy kohtuuttoman kauan hallinnossa tai tuomioistuimissa. Koko oikeus oikeusturvaan vesitty, ellei ole olemassa mitään päätöstä, josta valittaa. Kuten englanniksi asia on joskus ilmaistu, *justice delayed, justice denied* (viivästynyt oikeudenmukaisuus on oikeudenmukaisuuden epäämistä). Jos asian käsittely viivästyy, voi asian ratkaisu – jos ja kun se lopulta saadaan – olla sellainen, josta aika on auttamatta ajanut ohi. Ylipäätään tulisi pyrkiä välttämään pitkittyneitä tilanteita, joissa yksilö ei ole tietoinen omien oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa lopullisesta ulottuvuudesta.

Aiheettoman viivytyksen välttäminen, tai positiivisemmin muotoiltuna viranomaistoiminnan joutuisuus, on korostunut hyvän hallinnon elementtinä jo ennen hallintomenettelylain säätämistä. Yhä nykyäänkin ylimpien laillisuusvalvojen käytännössä viivyttelyn vaikutus hyvän hallinnon näkökulmasta korostuu. Tähän suhteessa on mielenkiintoista, että joutuisuuden varmistamiseksi oikeussuojakeinot ovat jokseenkin tehottomia. Jos viranomaisen ei tee päätöstä tai jos päätöksen saaminen kestää kohtuuttoman kauan, tätä prosessia on vaikeaa, käytännössä mahdotonta nopeuttaa. Oikeastaan vain hallintokantelu on mahdollinen, joskaan silläkään ei voida käytännössä asian käsittelyä nopeuttaa.

Viranomaisen passiivisuus tai käsittelyn hitaus on selvässä yhteydessä viranomaisen resursseihin. Aliresursoinnin vuoksi käsittelyajat pitenevät. Resursseihin vetoamalla ei kuitenkaan voida kaventaa subjektiivista oikeutta, kuten edellä on käynyt ilmi. Vuonna 2009 on tullut voimaan laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. Lakia on vuodesta 2013 asti sovellettu myös hallintotuomioistuimissa sekä muutoksenhakulautakunnissa.

6.2.3 Oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa

Oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa on kiinteässä yhteydessä kahteen edellä mainittuun oikeusturva-perusoikeuden osa-alueeseen. Jos ne vastaavat kysymykseen ”miten” ja ”milloin”, oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa vastaa kysymykseen ”missä”. Toisin sanoen hallintoasia tulee käsitellä oikeassa viranomaisessa, eli viranomaisessa, jolla on alueellinen, asiallinen ja asteellinen toimivalta antaa asiaan ratkaisu. Kuten edellä on käynyt ilmi, toimivaltanormi on kaiken julkisen vallan käyttämisen välttämätön edellytys. Oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa täsmentyy etenkin siten, että jos asia on tullut vireille väärässä viranomaisessa, tuon viranomaisen tulee siirtää se oikeaan, toimivaltaiseen viranomaiseen.

6.2.4 Hallintoasian käsittelyn julkisuus ja julkisuusperiaate

Oikeusturva-perusoikeus sisältää vaatimuksen siitä, että hallintoasian käsittely on julkista. Tämä vaatimus liittyy edelleen laajempaan hyvän hallinnon elementtiin, *julkisuusperiaatteeseen*. Julkisuusperiaatteen ytimessä on ajatus, että tiedon levittäminen ja vastaanottaminen ovat demokraattisen yhteiskunnan kantavia tukipilareita, joita ilman miellivallan mahdollisuus julkisen vallan käytössä kasvaa ja yhteiskuntaan vaikuttaminen vaikeutuu. Sananvapaus ja julkisuus edesauttavat julkisen vallan käytön valvontaa, sillä hallinnon toiminnasta on mahdollista saada luotettavaa tietoa. Julkisuusperiaate takaa julkisen vallan käytön läpinäkyvyyttä. Julkisuusperiaate rinnastuu historiallisesti ja toiminnallisesti poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen.

Siispä julkisuudesta säädetään PL 21 §:n viittauksen ohella toisessa perusoikeussäännöksessä, sananvapautta ja hallinnon julkisuutta koskevassa PL 12 §:ssä (*sananvapaus ja julkisuus*).

”Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

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.”

Viranomaistoiminnan julkisuutta koskee erityisesti säännöksen toinen momentti, jossa ilmaistaan julkisuusperiaatteen ydinsisältö: viranomaisen hallussa olevat tallenteet ovat lähtökohtaisesti julkisia. Julkisuusperiaate täsmentyy hallinnon osalta etenkin julkisuuslaissa (621/1999), joskin hallintolaissakin on julkisuutta koskeva säännös (HL 24 §). Oikeudenkäynnin julkisuutta koskee kaksi erillistä lakia (laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa 370/2007 ja laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa 381/2007).

Kuten edellä on käynyt ilmi, oikeusperiaatteet velvoittavat enemmän tai vähemmän. Toisin sanoen niiden toimintaperiaate on asteikollinen. Tämä pätee myös julkisuusperiaatteeseen. Etenkin tässä on korostettava julkisuusperiaatteen pääsääntöluonnetta, koska julkisuusperiaatteesta on julkisuuslaissa paljon poikkeuksia. Oikeastaan koko julkisuusperiaate saa täsmällisemmän sisältönä suhteessa sitä koskeviin rajoituksiin.

Julkisuuslaki on mutkikas laki. Se sisältää sekä pääsäännön (julkisuusperiaate), poikkeuksia pääsäännöstä (salassapitosäännökset) että jopa poikkeuksia poikkeuksista (poikkeukset salassapidosta). Tähän ohella siinä on erilaista harkintavaltaa sisältäviä julkisuus- ja salassapito-olettamia. Niiden mukaan asiakirja on joko lähtökohtaisesti julkinen tai salassa pidettävä, ellei ole erityitä syitä poiketa tästä olettamasta. Asiakirjat voivat olla myös osittain julkisia ja osittain salassa pidettäviä. Niin sanottujen vahinkoedellytyslausekkeiden valossa on puolestaan spekuloitava sillä, millaisia vaikutuksia tiedon julkistamisella mahdollisesti on. Toisin sanoen jos on ennakoitavissa, että tiedon antaminen olisi vahingollista esimerkiksi yksityishenkilölle, yritykselle tai valtiolle, sitä ei saa tehdä. Näiden normien lisäksi osa julkisuuslain käsitteistöstä on epähavainnollista (esimerkiksi asiakirjan ”julkiseksi tulemisesta” huolimatta se voi olla salassa pidettävä).

Julkisuusperiaatteella on useita osa-alueita, joihin on jo edellä epäsuorasti viitattu. Ensinnäkin se tarkoittaa *asiakirjojen ja muiden tallenteiden sekä niiden sisältämän tiedon julkisuutta*. Tämä tarkoittaa, että jokaisella on lähtökohtaisesti oikeus saada asiakirja tai tieto asiakirjasta, joka on viranomaisen hallussa. Se voi olla joko viranomaisen itsensä laatima tai

sille toimitettu. Julkisuuslaissa säädetään yksityiskohtaisesti näistä edellytyksistä. On huomattava, että asiakirjapyyntöä ei tarvitse perustella. Jos tiettyyn asiakirjaan tai tietoon siitä ei kohdistu mikään salassapitoperuste tai muu rajoite, se on luovutettava asiakirjan tai tiedon pyytäjälle. *Asianosaisjulkisuuteen* sisältyy lähtökohtaisesti asianosaisen oikeus saada tieto myös asiakirjasta, joka ei ole julkinen. Täten asianosaisjulkisuus on muuta julkisuutta laajempaa.

Toiseksi julkisuusperiaate tarkoittaa *käsittelyn julkisuutta*. Koska PL 21 § ulottuu sekä tuomio- että toimeenpanovallan käyttöön, käsittelyn julkisuus tarkoittaa sekä hallintoasian että oikeusjutun käsittelyn julkisuutta. Helpoimmin käsittelyn julkisuus on havaittavissa siinä, että oikeusjuttujen tuomioistuinkäsittelyt ovat tavallisesti julkisia, ellei ole syytä käsitellä asiaa suljetuin ovin esimerkiksi asianosaisen yksityiselämän suojelemiseksi. Toisin sanoen niihin saa osallistua kuka vain, myös ilman mitään liitintää itse käsiteltävään juttuun. Hallintoasian julkisuus on kuitenkin hieman epäsuorempaa, sillä hallintomenettely on yleensä kirjallista. Hallintoasiaa käsiteltäessä selvityskeinoina voi kuitenkin olla tarkastus tai katselmus, eli tietyn asiantilan toteaminen luonnossa (esimerkiksi pato joessa). Nämä tilaisuudet ovat lähtökohtaisesti julkisia.

Kolmanneksi julkisuusperiaatteeseen liittyy *julkisen vallan tiedottaminen toiminnastaan*. Tällä tavoin tieto viranomaisten toiminnasta ei ole yksinomaan kansalaisten oman aktiivisuuden varassa, vaan viranomaisen tulee tiedottaa toiminnastaan myös itse. Perinteisesti tämä tarkoittaa esimerkiksi pöytäkirjojen pitämistä nähtävillä ilmoitustaululla, mutta lisääntyvästi tiedottaminen ja viestintä tapahtuvat internetin välityksellä. Yleisen tiedottamistoiminnan ohella asianosaiselle on toimitettava häntä koskeva päätös tiedoksi. Tämä on tärkeää monesta syystä, ei vähiten siksi, että vasta tiedoksisaannta alkaa kulua muutoksenhaku aika.

6.2.5 Oikeus tulla kuulluksi (hallintoasiaa käsiteltäessä)

Oikeus tulla kuulluksi on merkittävä oikeusturvan ulottuvuus. Se korostuu erityisesti silloin, kun tehdään asianosaisen kannalta velvoittavia hallintopäätöksiä. Yleisesti ottaen viranomainen ei voi tehdä asianosaista koskevaa velvoittavaa päätöstä ilman, että häntä on kuultu tai että ainakin hänelle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi.

Oikeus tulla kuulluksi viittaa siihen, että asianosaisella on oikeus lausua oma käsityksensä asiasta ja sen perusteista. Vaikka hallintomenettelyssä ja oikeudenkäynnissä hallintoasioissa korostuu viranomaisen rooli enemmän kuin siviili- ja rikosprosessissa, oikeus tulla kuulluksi muistuttaa *kontradiktorisesta periaatteesta*, eli oikeusjutun osapuolten yhtäläisestä oikeudesta tutustua jutun asiakirjoihin ja todisteisiin ja lausua niistä mielipiteensä. Ajatuksena on, että asianosaisella on käytössään sama informaatio, kuin päätöksen tekevällä viranomaisella. Toisin sanoen pyrkimyksenä on menettelyn tasapuolisuus ja yksityisen ja julkisen vallan välisen valtasuhteen tasapainottaminen. Tätä takaa myös edellä mainittu asianosaisjulkisuus.

Kuuleminen on myös asian selvityskeino. Vaikka viranomaisen selvitysvelvollisuus onkin laaja, tulee asianosaisen myös myötävaikuttaa asian selvittämiseen. Toisin sanoen voidaan ajatella, että asianosaisella on parhaat tiedot omaan asiaansa vaikuttavista seikoista. Kuulemisen avulla näitä seikkoja voidaan paremmin selvittää ja ottaa huomioon päätöksenteossa.

Lopuksi kuulemisvelvollisuuteen liittyy legitimaationäkökohta, sillä kuulemisen muodossa toteutetaan ja edistetään myös hallinnon vuorovaikutteisuutta. Vaikka hallintomenettely ei olekaan lähtökohtaisesti suullista, voidaan ajatella, että asianosaisen oikeus lausua mielipiteensä asiasta lisää luottamusta hallinnon puolueettomuuteen ja tasapuolisuuteen. Kuulemisvelvollisuus ei kuitenkaan takaa sitä, että asianosaisen lausumat ja mielipiteet välttämättä ratkaisevasti vaikuttaisivat ratkaisun sisältöön.

6.2.6 Oikeus saada perusteltu päätös (hallintoasiassa)

Myös oikeus saada perusteltu päätös takaa keskeisesti hallinnon legitimitettiin. Tämä oikeus lomittuu edellä esillä olleeseen oikeuteen saada asiansa asianmukaisesti käsiteltyä. Perustelovelvollisuuden ytimen tiivistää hyvin HLL 53 §, jonka mukaan ”Päätös on perusteltava. Perusteista on ilmentävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty.” Vastaava säännös on HL 45 §:ssä. Hallintolain säännöksessä on kuitenkin myös lista poikkeusperusteista, joiden käsillä ollessa perustelut voidaan jättää esittämättä. Perustelovelvollisuus ulottuu niin oikeusjutuissa annettuihin tuomioihin kuin hallintopäätöksiin.

Perusteluvollisuus toisin sanoen velvoittaa avaamaan sen oikeudellisen argumentaatioketjun, jota seuraamalla tiettyyn oikeusnormin sisältävään hallintopäätökseen on päädytty. Itse asiassa perusteluvollisuus tarkoittaa melkein pä samaa kuin edellä käsitelty oikeudellinen argumentaatio. Toisin sanoen tapauksessa merkityksellisiä tosiseikkoja tulee verrata relevantteihin oikeuslähteisiin ja tämän vertailun tuloksena todeta oikeudellinen lopputulos. Laillisuusperiaatteen vuoksi on erityisen tärkeää, että sovellettu lainsäädännös käy perusteluista ilmi. Pelkkä lainkohdan ilmaiseminen ei kuitenkaan riitä, vaan sitä tulee peilata saatuihin selvityksiin. On myös arvioitava sitä, mitkä asiat mahdollisesti ovat tulleet näytetyiksi.

Päätöksen perustelut auttavat arvioimaan päätöksen oikeellisuutta, harkintavallan käyttöä ja mahdollista muutoksenhaun tarvetta. Perusteluvollisuus korostuu erityisesti silloin, kun asiassa on paljon harkintavaltaa, ja viranomaisen on voinut päätyä moniin eri ratkaisuihin. Tällöin on tärkeää vakuuttaa asianosainen – sekä julkisuusperiaatteen välityksin myös muu yleisö – siitä, että juuri annettu ratkaisu on hyvä ja tarkoitukseenmukainen. Vaikka päätöstä koskikin muutoksenhakukielto, perustelut on silti esitettävä.

Kriittisenä huomiona on kuitenkin todettava, että joskus esitetyt perustelut saattavat myös peittää lopputuloksen todellisia syitä ja antaa ymmärtää, että päätöksen syntymiseen ovat vaikuttaneet eri syyt ja selvitykset, kuin kenties todellisuudesta on käynyt. Tätä voi kuitenkin olla vaikeaa todentaa. Pelkistä päätöksen perusteluista ei myöskään voi valittaa, jos ei hae muutosta myös itse hallintopäätöksen lopputulokseen.

6.2.7 Oikeus hakea muutosta (hallintoasiassa annettuun) päätökseen

Oikeus hakea muutosta tarkoittaa tavallisimmin valitusoikeutta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6(1) artiklan ja tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan 13 artiklan kautta tähän oikeuteen kiinnittyy laajemminkin tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimus. Usein tehokkaan oikeussuojakeinon tärkein yksittäinen osa-alue on pääsy tuomioistuimeen eli yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämä tarkoittaa pääpiirteissään sitä, että jos asianosaisella on syy olla tyytymättömän saamaansa hallintopäätökseen, hän voi riitauttaa sen viime kädessä

tuomioistuimessa. Toisin sanoen kyse on käyttökelpoisten ja toimivien oikeusturvateiden olemassaolosta. Oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn voi-
nee pitää varsinkin ihmisoikeudellisesti arvioituna oikeusturva-perusoi-
keuden tärkeimpänä yksittäisenä osa-alueena. Tämä on korostunut myös
oikeuskäytännössä.

Oikeutta hakea muutosta takaavat hallintoasioissa myös muut keinot,
keskeisimpänä oikaisuvaatimusmenettely, jota on käsitelty edellä. Oikaisu-
vaatimusmenettelyä on viime vuosina pyritty laajentamaan, jotta tuomiois-
tuinten taakka kevenisi. Samoin oikaisuvaatimusmenettely takaa oikeutta
saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

Erityisesti valituskiellot muodostavat jännitteisen suhteen muutoksen-
hakuoikeuden kanssa. Jännitettä on pyritty poistamaan laajentamalla muu-
toksenhakuoikeutta. Valituskielloja on kuitenkin yhä joissain asiaryhmis-
sä, kuten virkanimityspäätöksissä. Samoin *jatkovalitusoikeutta* on pidetty
muutoksenhakuoikeuden keskeiselementtinä. Perustuslakivaliokunnan
pitkäaikaisen kannan mukaan jatkovalitusoikeus on oikeusturvaperusoi-
keus, jonka rajoittaminen on perusoikeuteen puuttumista. Jatkovalitus-
oikeus tarkoittaa oikeutta valittaa tuomioistuimen päätöksestä edelleen
korkeamman instanssin tuomioistuimeen, esimerkiksi hallinto-oikeudesta
korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Syksyllä 2012 perustuslakivaliokunta kuitenkin ilmaisi muuttavansa
kantansa. Se lausui, että huomiota tulee kiinnittää muutoksenhakujärjes-
telmässä tapahtuneeseen kehitykseen eikä valituslupajärjestelmän laajen-
tamiseen tule enää suhtautua pidättyvästi. Valituslupajärjestelmä tarkoittaa
sitä, että joissain asioissa valittamiseen tarvitaan lupa valitusinstanssilta.
Esimerkiksi ulkomaalaisasioissa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallin-
to-oikeudelta, jotta muutoksenhaku olisi mahdollinen. Kannan muutoksen
taustalla voi olettaa olevan erityisesti taloudelliset syyt.

6.2.8 Muut (oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin) ja hyvän hallinnon takeet

Perustuslain säännökset edellyttävät hyvän hallinnon ja oikeusturvan ta-
keiden säätämistä kokonaan lailla. Tähän velvoittaa myös aiemmin esillä
ollut PL 80 §, jonka mukaan yksilön menettelylliset oikeudet ja velvollisuu-
det edellyttävät laintasoista sääntelyä. Monet oikeusturva-perusoikeuden

nimenomaisesti mainitut osaoikeudet täsmentyvätkin laeissa. Hyvän hallinnon kannalta tärkeimpiä ovat hallintolaki, julkisuuslaki ja valtion virkamieslaki (750/1994) sekä erityisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta prosessi- eli oikeudenkäyntiä koskevat lait (tärkeimpinä hallintolainkäyttölaki, oikeudenkäymiskaari 4/1734, sekä laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 689/1997).

PL 21 §:n muotoilu ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Tämä tarkoittaa, että vaikka edellä käsitellyt osaoikeudet muodostavatkin oikeusturva-perusoikeuden tärkeimmän sisällön, sisältyy siihen myös muita osa-alueita, joita itse perusoikeussäännöksen sanamuoto ei suoraan yksilöi. Tähän viittaa perusoikeussäännöksen sisältämä *lakivaraus* ("*muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla*"). Näistä muista takeista on säädettävä lailla. Lakivaraus on nimenomainen. Eduskuntalakia alemmanasteinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista sääntely ei siis tule kysymykseen. PL 21.2 §:n lakivaraus voitaneen tulkita joko *sääntelyvaraukseksi* tai *muotoamisvaraukseksi*.

Sääntelyvaraus viittaa lainsäätäjän tehtävään antaa välttämättömiä menettely- tai organisaatiosäännöksiä perusoikeuden käyttämiseksi. Se ei kuitenkaan anna oikeutta perusoikeuden suoranaiseen rajoittamiseen. Sen sijaan lähtökohtana on, että perusoikeussäännös edellyttää tuekseen tavallista lainsäädäntöä. Tarkoituksena on luoda konkreettiset lainsäädännölliset järjestelyt, joiden piirissä yksilöt voivat käyttää perusoikeuttaan.

Sääntelyvarausta muistuttavaa *muotoamisvarausta* puolestaan voi luonnehtia siten, että kyse ei enää ole yksinomaan perusoikeuden käytön sääntelystä, vaan sisällön rakentamisesta: muotoamisvarauksella perustuslainsäätäjät luovuttaa sisällön antamisen perusoikeudelle tietyiltä osin lainsäätäjän käsiin. Muotoamisvarauksella delegoidaan täten enemmän valtaa lainsäätäjälle kuin sääntelyvarauksella. On huomattava, että sekä lainsäätäjät ja että perustuslainsäätäjät tarkoittavat eduskuntaa. Mainituilla termeillä viitataan säätämisyjärjestykseen: säädetäänkö lakia tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vai vaikeutetussa eli perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Lakivaraus mahdollistaa hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisällön joustavuuden. Oikeusturva-perusoikeuden sisältö ei edellä esitetysti ole staattinen, vaan se elää sekä ihmisoikeusratkaisujen ja että kansallisen lainsäädännön kehityksen mukana. Euroopan ihmisoike-

ussopimuksen vaatimukset ovatkin pitkälti syynä siihen, että menettelylliset perusoikeudet ovat nimenomaan perusoikeuksia, eivätkä tavallisen lain tasoisia.

Mitä sitten ovat nämä ”muut hyvän hallinnon takeet”? Oikeusturva-perusoikeuden nimenomaisesti lueteltuja osaoikeuksia on käsitelty edellä. Muina, toisiaan sivuavina menettelyllisinä perusoikeuksina voidaan mainita *asiakkaiden tasapuolinen kohtelu, yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen, hallinnon palveluperiaate, menettelyä koskeva neuvonta, virkamiestoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus*, jota varmistavat etenkin *esteellisyysäännökset*. On hieman epäselvää, ovatko nämä ”muut takeet” perusoikeuksia, sillä niihin on vain yhteinen viittaus PL 21 §:ssä. Voitaneen kuitenkin ajatella, että juuri tuo samainen viittaus mahdollistaa niiden tulkitsemisen osaksi oikeusturva-perusoikeutta.

Myös perustuslain muihin säännöksiin (osallistumis- ja vaikuttamisoikeus PL 14.3 §, julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus PL 20.2 § sekä virkavastuu PL 118 §) sisältyy hyvän hallinnon takeiksi tulkittavia oikeuksia. PL 124 § puolestaan edellyttää, etteivät perusoikeudet, oikeusturva tai muut hyvän hallinnon vaatimukset vaaranna julkisia hallintotehtäviä annettaessa yksityisten hoidettavaksi. Hyvän hallinnon muodollisia, materiaalisia ja menettelyllisiä elementtejä on hankala erottaa selvästi toistaan, etenkin, kun hyvä hallinto ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti niputetaan yhteen oikeusturva-otsikon alle. Tähän viittaa osaksi myös edellä mainittu lakivaliokunnan PL 21 §:n systematiikkaan kohdistettu kritiikki.

Kaiken kaikkiaan perusoikeus hyvään hallintoon ei siis nimensä viitauksesta huolimatta ole vertikaalisesti (säädöshierarkkisesti) eikä edes horisontaalisesti (perustuslain pykäläjaossa) ainoa säännös, joka turvaisi hyvää hallintoa. Erilaisia hallinnon menettelysäännöksiä voidaan helposti tulkita laadun näkökulmasta silloinkin, kun yhteys perustuslain ja hallintolain säännöksiin vaikuttaa etäiseltä. Ei ole helppoa määrittää, onko jotain julkisoikeudellista lainsäädäntöä tai muita oikeuslähteitä, jota ei voisi halutessaan sijoittaa hyvän hallinnon kategoriaan. Siihen voisi jopa sisällyttää kaiken hallinto-oikeudellisen lainsäädännön.

Kyse on pikemminkin siitä, millaisia elementtejä hyvään hallintoon (tai oikeuteen hyvään hallintoon) vakiintuneesti luetaan. On selvää, että pohjan

tälle oikeudelle muodostaa PL 21 §:ssä ilmaistu perusoikeussäännös. Edellä käsitelty lakivaraus hyvän hallinnon takeiden lakisääteisestä perustasta kuitenkin sisältää sekä oikeutuksen muutoksille että perusoikeudellisen näkemyksen niistä elementeistä, joiden muuttaminen vaatii perustuslain säätämisjärjestyksen.

6.3 Oikeusturva-perusoikeuden vaikutustavat

Sen lisäksi, että oikeusturva-perusoikeus täsmentyy lainsäädännössä, sitä luonnehtivat myös yleiset perusoikeuden vaikutustavat. Edellä on tullut ilmi, että perusoikeudet ovat muita oikeuksia voimakkaampia oikeuksia. Oikeusturva-perusoikeus saa jo sellaisenaan aikaan oikeusvaikutuksia. Yksityinen voi siis ainakin teoriassa vedota siihen oikeudellisesti tehokkaasti omassa asiassaan.

PL 106 ja 107 §:n mukaan oikeusturva-perusoikeus voi jopa yksittäistapauksessa syrjäyttää tavallisen lain pykälän. PL 106 §:n mukaan ”*Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.*” Tämä perusoikeuden syrjäyttävä vaikutus on keskeinen tapauksessa KHO:2008:25, jossa kyse oli muutoksenhakuoikeuden ulottuvuudesta, kun laissa oli valituskielto. On huomattava, että virkamieslakia on muutettu valitusoikeuden ulottuvuutta laajentavasti tapauksen antamisen jälkeen.

Tapauksessa KHO:2008:25 kyse oli siitä, että virkamiehen nimissä ollut virka oli siirretty viraston toiseen yksikköön. Päätös oli tehty ilman valtion virkamieslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua virkamiehen suostumusta. Viran siirtämistä koskevasta päätöksestä ei valtion virkamieslain 58 §:n mukaan saanut valittaa. Ylimääräistä muutoksenhakua, jonka perusteella hallintopäätös voidaan kumota vain hallintolainkäyttölain 11 luvussa säädettyin edellytyksin, ei KHO:n mukaan päätöksestä ilmenevissä oloissa voitu pitää riittävän tehokkaana oikeussuojakeinona. Koska valtion virkamieslain 58 §:ään sisältyvän valituskieltosäännöksen soveltaminen olisi estänyt puheena olevalle virkamiehelle perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeuden säännönmukaiseen muutoksenhakuun, säännöksen soveltaminen olisi

ollut perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tästä syystä säännös tuli tässä yksittäistapauksessa jättää soveltamatta. Toisin sanoen virkamies sai lain sanamuodon estämättä valittaa siirrosta tuomioistuimeen.

Muita viranomaisia kuin tuomioistuinta koskee vastaavanlainen säännös (PL 107 §): *”Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.”* Ero on siinä, että vain tuomioistuimet voivat jättää eduskuntalain perustuslainvastaisena yksittäistapauksessa soveltamatta. Kynnys on kuitenkin korkea, sillä ristiriidan tulee olla ”ilmeinen”, jotta lain säännös voidaan syrjäyttää.

Tapauksessa KHO:2011:107 kyse oli PL 107 §:n soveltamisesta. Vaikka kyse tässä ei ole välittömästi oikeusturva-perusoikeudesta – oikeusturvasta laajemmin ottaen kylläkin – tapauksesta ilmenee hyvin PL 107 §:n yleinen toimintamekanismi (säädöksen säännös on ristiriidassa muun lain kanssa.)

Rikosylikomisario oli hakemuksessaan hallinto-oikeudelle pyytänyt vahvistamaan, että hän on velvollinen eroamaan keskusrikospoliisiin sijoitustusta rikosylikomisarion virastaan vasta täyttäessään 68 vuotta, joka on valtion virkamieslain mukainen yleinen eroamisikä. Poliisin päällystöön kuuluvan rikosylikomisarion eroamisikä poliisin hallinnosta annetun asetuksen 24 §:n 2 momentin mukaan oli 63 vuotta.

Asiassa ei ollut esitetty, eikä asiayhteydestä muutoinkaan ilmennyt sellaisia objektiivisia ja asianmukaisia perusteita ja tavoitteita, joihin keskusrikospoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen virkamiesten yleistä eroamisikää alemmalla eroamisikäällä pyrittäisiin.

Sääntelyä oli pidettävä yhdenvertaisuuslain ja direktiivin vastaisena eikä säännöksinä, joiden nojalla keskusrikospoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen virkasuhteen katsotaan automaattisesti päättyvän sen kuukauden päättyessä, jolloin poliisimies täyttää 63 vuotta, voitu soveltaa virkamiehen vahingoksi. Näin ollen säännös oli lain kanssa ristiriidassa olevana jätettävä perustuslain 107 §:n mukaisesti soveltamatta. Tämän vuoksi ei ollut tarpeen ottaa kantaa siihen, oliko eroamisikää koskeva asetuksen säännös

ristiriidassa perustuslain 6 §:n tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjan kanssa. Samasta syystä ei ollut tarpeen arvioida sen seikan oikeudellisia vaikutuksia, että virkamiesten eroamisistä säättäminen asetuksen tasolla ei täyttänyt perustuslain 80 §:ssä asetettuja vaatimuksia.

Perusoikeuksien ensisijainen vaikuttamistapa on kuitenkin aiemmin esillä ollut tulkintavaikutus. Lain soveltajan – tuomarin tai hallintovirkamiehen – tulee harkinnassaan soveltaa lainsäädäntöä ja muuta normiainesta perusoikeusmyönteisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista tulee valita se, joka parhaiten edistää yksilön perusoikeuksia. Tulkintavaikutuksesta on kyse ratkaisussa KHO:2011:97.

Kansalaisuuslain säännöksiä kielitaitoedellytyksestä ja siitä poikkeamisesta muutettiin lailla 579/2011. Siirtymäsäännöksen mukaan lain voimaan tullessa vireillä olevaan kansalaisuushakemukseen oli sovellettava uusia säännöksiä, jollei vanhoihin säännöksiin sisältyvien edellytysten soveltaminen johtanut hakijalle uuden lain säännöksiä edullisempaan lopputulokseen. Tarkoituksena oli siirtymävaiheessa soveltaa hakijalle edullisempia säännöksiä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei siirtymäsäännöksen mukaista edullisemmän lain periaatetta ollut tarkoitettu koskemaan hallintotuomioistuimissa uusien säännösten voimaan tullessa vireillä olleita kansalaisuushakemuksia. Jos kuitenkin muutoksenhakija uusien säännösten ja Maahanmuuttovirastolle tehdyssä hakemuksessa esitettyjen selvitysten perusteella ilmeisesti täyttäisi kielitaitovaatimuksen, valituksen hylkääminen olisi perustuslain 21 ja 22 § sekä kansalaisuuslain 1 §:n 2 momentti huomioon ottaen kohtuutonta. Tällaisessa tilanteessa siirtymäsäännöksessä omaksuttua hakijalle edullisemmän lain periaatetta oli perusteltua soveltaa myös muutoksenhakutuomioistuimissa. Tällöin hallintotuomioistuimissa uusien säännösten voimaan tullessa vireillä oleva asia oli palautettava Maahanmuuttovirastolle uusien, hakijalle edullisempien säännösten mukaisesti uudelleen käsiteltäväksi.

Oikeusturvan perusoikeusstatuksesta juontuu, että oikeusturvan kriteereihin on mahdollista vedota suhteessa viranomaisiin ja näiden kriteerien toteuttamiskelpoisuutta voi vaatia käytännössä. Etenkin hyvä hallinto yksinomaisena ratkaisuperusteena on kuitenkin suoranainen harvinais-

suus. Pelkästään menettelyn lain- tai asianmukaisuutta koskevat väitteet eivät ole tavallisesti tehokkaita hallintolainkäytössä, ellei niitä yhdistetä johonkin konkreettisempaan vaatimukseen. Tapauksessa KHO:2006:90 hyvän hallinnon periaatteet, erityisesti luottamuksensuojaperiaate (ks. jäljempänä), ovat kuitenkin saaneet ratkaisevan merkityksen.

Kansalaisuuslain 34 §:n 2 momentin 3 kohdan a) alakohdan mukaan Suomen kansalaisen, jolla on myös jonkin vieraan valtion kansalaisuus, tulee halutessaan säilyttää Suomen kansalaisuutensa ilmoittaa tästä 18 vuotta täytettyään, mutta ennen 22 ikävuoden täyttämistä kirjallisesti Suomen diplomaattiselle edustustolle tai lähetetyn virkamiehen johtamalle konsulaatille taikka maistraatille. Kunniapääkonsulaatti ei ole lainkohdassa tarkoitettu toimiin.

A oli kertomansa mukaan Suomen ulkoasiainministeriön internetsivuilta saamansa ohjeen mukaisesti toimittanut ennen 22-vuotispäiväänsä internetsivustojen mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle, Düsseldorfin kunniapääkonsulaatille ilmoituksen halustaan säilyttää Suomen kansalaisuutensa. Kun kuitenkin otettiin huomioon hallintolain 6 §:ssä mainittu luottamuksensuojaperiaate ja hyvän hallinnon perusteet, A on näissä oloissa voinut luottaa siihen, että hänen tahdonilmaisunsa halustaan säilyttää Suomen kansalaisuus on tullut toimitetuksi ajoissa toimivaltaiselle viranomaiselle.

Laillisuusvalvonnassa sitä vastoin hyvä hallinto esiintyy myös oikeudellisten osa-alueidensa ohella yleisenä hallinnon moitittavuuden mittapuuena. Tässä mielessä sen alkuperäinen toimintamekanismi on osin jäljellä. Tuore esimerkki tästä on valtioneuvoston oikeuskanslerin kannanotto valtion tulevaisuusselonteon kilpailutusasiassa (niin sanottu Himas-asia, OKV/314/1/2013 ym.). Oikeuskanslerin mukaan hyvä hallinto ei toteutunut asiassa, vaan hanke olisi tullut hallinnon avoimuuden nimissä kilpailuttaa. Ratkaisussa ei kuitenkaan niinkään vedottu perusoikeuteen hyvään hallintoon tai hallintolaissa määriteltyihin hyvän hallinnon perusteisiin. Merkittävämpää sen sijaan oli muu moitittavuus. Menettely hankkeessa ei ennen kaikkea näyttänyt hyvältä ja suoraselkäläiseltä kansalaisyhteis-

kunnan näkökulmasta. Toisin sanoen on tärkeää, että hallinto ei vain ole hyvää vaan myös näyttää hyvältä ja asianmukaiselta.

Perusoikeutta oikeusturvaan voidaankin pitää jossakin määrin kehittymättömänä, jos kehittyneisyyden mittarina pidetään oikeusturvakeinojen tilaa. Oikeusturva-perusoikeuden sisältämiä niin kutsuttuja menettelyllisiä oikeuksia on pidetty vaillinaisina, koska niiden takaamiseksi ei ole (ollut) tehokkaita oikeusturvakeinoja. Asia voitaisiin muotoilla myös siten, että ”metaoikeusturva” on kehittymätön. Tästä esimerkkinä voidaan mainita edellä sivuttu viranomaisten passiivisuusproblematiikka. Esimerkiksi oikeus viivytyksettömään käsittelyyn ei ole (toistaiseksi) itsenäinen valitusperuste, vaan siihen voidaan vedota ainoastaan muun valitusperusteen yhteydessä. Tämä on ristiriidassa perusoikeuksien yleisten vaikutustapojen kanssa; onhan oikeus saada asiansa käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä PL 21 §:ssä taattu perusoikeus.

Asiaa on yritetty korjata säätämällä uusista oikeuskeinoista viranomaisen ollessa passiivinen. Ehdotetut oikeusturvakeinot joutuisuudesta hallinnossa ja oikeussuojakeinoista käsittelyn viivästyessä (kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalistus) ovat kuitenkin toistaiseksi jääneet ehdotuksen tasolle, eikä niistä ainakaan vielä ole tullut voimassaolevaa oikeutta. Liioin pelkästä käsittelyn epäasianmukaisuudesta ei toistaiseksi voi valittaa. Oikeusturva ja hyvä hallinto voivat törmätä resurssipulaan ja taloudellisen tehokkuuden vaatimukseen. Jos viranomaisilla ei ole riittävästi resursseja niille osoitettujen tehtävien tulokselliseksi ja ripeäksi hoitamiseksi, asia ei korjaannu säätämällä lisää lakeja. Etenkin viimeaikaiset keskustelut tuomioistuintoimen rahoituksesta ovat tässä merkittäviä. Rahan säästämiseksi on jopa ehdotettu yleisten ja hallintotuomioistuinten yhdistämistä.

Oikeusturvan – oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (jota ei tässä lähemmin käsitelty) sekä hyvän hallinnon – täsmällisempi oikeudellinen sisältö muodostuu ennen kaikkea oikeuskäytännössä. Viimeaikaisen oikeuskäytännön perusteella voidaan päätellä, että oikeusturva-perusoikeudella argumentoidaan esimerkiksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa silloin, kun tuo oikeus törmää johonkin toiseen oikeuteen, arvoon tai intressiin. Etenkin valituskiellot, joita yhä on lainsäädännössämme, muodostavat jännitteitä oikeusturva-perusoikeuden kanssa. Tärkeä on myös tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimus, joka usein luetaan osaksi kotoperäistä oikeusturva-perusoikeutta, vaikkei säännöksen sanamuoto tätä suoranaisesti

sisälläkään. Tässä taustalla ovat etenkin eurooppaoikeudelliset kysymyksenasettelut. Toisaalta käy ilmi, että hyvä hallinto tai laadullisen oikeusturvan elementit ovat saaneet vähemmän merkitystä oikeuskäytännössä. Laillisuusvalvonnassa niillä on kuitenkin keskeinen merkitys.

6.4 Hyvä hallinto hallintolaissa

Hyvä hallintoa ja oikeusturvaa voidaan systematisoida monin eri tavoin. Perustuslaissa oikeusturva on yläkäsite: perusoikeussäännökseen *sisältyy* oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeus hyvään hallintoon. HL 1 §:ssä puolestaan oikeusturva ja hyvä hallinto näyttäytyvät rinnakkaisina tavoitteina: ”*Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.*” Oikeusturvan ja hyvän hallinnon oheen nousevat täten myös laadun ja tuloksellisuuden vaatimukset. HL 1 § sisältääkin lain tarkoituksen (*ratio legis*). Lain tarkoitus ilmaisee päämäärän, jota kyseisellä lailla pyritään edistämään. Samoin sillä on vaikutusta lain tulkintaan.

Hallintolakia voidaan pitää hyvän hallinnon takeiden tärkeimpänä täsmennyksenä, sillä siinä nimenomaisesti säädetään ”hyvän hallinnon perusteista”. Laissa sekä täsmennetään PL 21 §:ssä mainittuja oikeusturvan osaoikeuksia että säädetään ”muista hyvän hallinnon takeista.” Hallintolaki asettaa viranomaistoiminnalle menettelysäännöt, joiden noudattamisen tuloksena hallinnon katsotaan olevan hyväksyttävää.

Hallintolaki on yleislaki. Tämä tarkoittaa sitä, että hallintolaki soveltuu hallintotoimintaan, ellei toisin säädetä. Yleisten menettelyperiaatteiden ohella hallintolaki sisältää hallintoasian ratkaisemista koskevat säännöt eräänlaisen elinkaarimallin mukaisesti (asian vireilletulo, käsittely, ratkaiseminen, tiedoksianto). Silloinkin, kun jotakin tiettyä hallinnonala koskee erityisiä, hallintolaista poikkeavia menettelysääntöjä, hallintolakia voidaan soveltaa täydentävästi. Erityisesti tämä pätee hallintolain 2 lukuun.

Hallintolain 2 luku on nimetty ”hyvän hallinnon perusteiksi”. Keskeinen lähtökohta on, että nämä perusteet soveltuisivat käytännössä kaikkeen hallintotoimintaan ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Toisin sanoen hyvän hallinnon perusteet soveltuvat silloinkin, kun kyseessä on tosiasiallinen

hallintotoiminta tai tietyin rajoituksin jopa hallintosopimukset ja hallinnon yksityisoikeudelliset toimet. Luonnollisestikaan hallintopäätöstä koskevat menettelysäännöt eivät sen sijaan sovellu tosiasialliseen hallintotoimintaan, koska siinä ei, kuten edellä on käynyt ilmi, tehdä hallintopäätöksiä.

Hyvän hallinnon perusteiden perusteisiin kuuluvat:

- hallinnon oikeusperiaatteet (6 §)
- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §)
- neuvonta (8 §)
- hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §)
- viranomaisten yhteistyö (10 §).

Lisäksi muualla hallintolaissa täsmentyvät jo edellä esillä olleet PL 21 §:n osa-oikeudet:

- käsittelyn viivytyksettömyys (23 §)
- käsittelyn julkisuus (24 §)
- oikeus tulla kuulluksi (34 §)
- oikeus saada perusteltu päätös (45 §)

Sekä 6 §:ssä säädettyä objektiviteettiperiaatetta täsmentävästi:

- esteellisyysperusteiden huomioonottaminen (27–30 §)

Seuraavaksi näitä HL 2 luvussa ilmaistuja hyvän hallinnon perusteita tarkastellaan yksityiskohtaisemmin. Ehkä eniten täsmennystä kaipaavat hallinnon oikeusperiaatteet, joista säädetään HL 6 §:ssä. Nämä periaatteet liittyvät etenkin harkintavallan käsitteeseen, jota on käsitelty aiemmin.

6.4.1 Hallinnon oikeusperiaatteet (HL 6 §)

”Viranomaisten 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.”

Itse pykälän tekstissä ei välttämättä heti havaitse, että kyse on viiden oikeusperiaatteen kimpusta tai periaatteista ylipäänsä. Säännöksessä ei puhuta otsikkoa lukuun ottamatta oikeusperiaatteista. Säännökseen kuitenkin sisältyvät *objektiviteettiperiaate*, *tarkoitussidonnaisuuden periaate*, *suhteellisuusperiaate*, *yhdenvertaisuusperiaate* sekä *luottamuksen-suojaperiaate*.

HL 6 §:ään kirjatut hallinnon oikeusperiaatteet luovat kukin hieman erilaisen näkökulman harkintavallan hyväksyttävään käyttöön. Hallinnon oikeusperiaatteiden tarkoitus on ohjata harkintavallan käyttöä eli lainsäädännössä viranomaiselle osoitettua tulkinnallista liikkumavaraa. On huomattava, että harkintavaltaa käytettäessä tulee hallinnon oikeusperiaatteiden ohella ottaa huomioon myös perus- ja ihmisoikeudet, lainsäädäntö, EU-oikeus sekä muut oikeuslähteet. Kuitenkin viranomaisen harkintaan jää usein tapauskohtaisesti vaihteleva määrä vapautta. Tätä vapautta tulee käyttää hallinnon oikeusperiaatteita kunnioittaen ja soveltaen.

Aina ei ole kuitenkaan aivan yksiselitteistä, mikä periaatteista soveltuu ja mitä se juuri käsillä olevassa harkintatilanteessa edellyttää. Usein periaatteet liukuvatkin päällekkäin ja useaa niistä voidaan soveltaa samanaikaisesti. Ennen kaikkea niiden tarkoitus on antaa käsitteellisiä työkaluja oikeudellisesti ja eettisestikin kiperiin tulkinta- ja harkintatilanteisiin. Seuraavaksi hallinnon oikeusperiaatteita käsitellään yksi kerrallaan.

6.4.1.1 Objektiviteettiperiaate ja esteellisysäännökset

Objektiviteettiperiaatteen mukaan viranomaisten toimien on oltava puolueettomia ja objektiivisesti perusteltavissa. Puolueettomuuteen kuuluu sekä objektiivinen että subjektiivinen puolueettomuus. Subjektiivisella puolueettomuudella tarkoitetaan virkamiehen motiivien vilpittömyyttä. Virkamies, jolla on subjektiivinen intressi asiassa, ei saa osallistua asian käsittelyyn. Subjektiivinen puolueettomuus ei kuitenkaan riitä, sillä virkamiehen todellisista intresseistä ei juuri ole saatavissa luotettavaa tietoa. Objektiiivinen puolueettomuus viittaakin siihen, että virkamiehen toiminnan tulee myös näyttää puolueettomalta. Tällöin toiminnan taustalla ei välttämättä ole tuomittavaa motiivia, mutta ulospäin toiminta saattaa olla omiaan nakertamaan luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen (vrt. em. Himas-asia).

EOAK 1586/2012: Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupa-
vastuualueella oli myönnetty virkamiehille pitkiä virkavapauksia, joiden
aikana he ovat työskennelleet alueen kaivosyhtiöissä. Tämä saattoi herättää
epäilyjä virkamiesten puolueettomuudesta.

Objektiviteettiperiaate täsmentyy ennen kaikkea hallintolain *esteellisyys-*
säännöksissä (HL 27–30 §). Esteellisyttä kutsutaan myös *jääviydeksi*
(*conflict of interests*). Esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsit-
telyyn. Jos näin tapahtuu, käsittelyn tuloksena syntyvää hallintopäätöstä
rasittaa menettelyvirhe. Tällöin päätös voidaan kumota lainvastaisena.
Räikeimmissä tapauksissa myös virkavastuun toteuttaminen tai julkis-
yhteisön vahingonkorvausvastuu saattavat tulla kyseeseen.

Esteellisyys voi johtua monesta eri syystä. Esteellisyyserusteet on mää-
ritelty HL 28 §:ssä. Koska nämä säännökset muodostavat käytännössä
objektiviteettiperiaatteen keskeisen sisällön, on ne syytä käydä läpi tässä
yhteydessä.

On selvää, että virkamies ei saa osallistua *oman* tai *läheisensä* asian
käsitteeseen. Tätä perustetta kutsutaan oikeustieteessä *asianosaisjääviksi*.
”Läheisellä” säännöksessä tarkoitetaan ”1) virkamiehen puolisoa ja vir-
kamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja
virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen
henkilön puolisoa; 2) virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puo-
lisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa;
sekä 3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja
isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen
puolison sisarusten lapsia. Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisu-
kulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa
olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.” Voidaan
havaita, että ”läheisten” piiri on jokseenkin laaja. Hallintolaissa rinnaste-
taan usein virkamiehen ja hänen läheisensä intressi.

Esteellisyyden perustaa myös se, jos virkamies toimii asianosaisen avus-
tajana, edustajana tai asiamiehenä (*avustus- tai edustusjävi*): ”jos hän
tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle
asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa”. Tämä
voi tarkoittaa esimerkiksi holhooja-holhottavasuhdetta, jos kyse on vajaa-
valtaista koskevasta asiasta.

Intressijääviksi kutsutaan sellaista tilannetta, jossa virkamiehelle olisi odotettavissa päätöksen tietynsisältöisestä ratkaisusta erityistä hyötyä tai haittaa. Tällaisessa tilanteessa virkamies on esteellinen käsittelemään asiaa, sillä hänen kykynsä toimia puolueettomasti on vaarantunut. Virkamies tai hänen läheisensä olisi siis tällaisessa tilanteessa *intressentin* asemassa, vaikka kyseessä ei olekaan asianosaisuus. Kyseessä on siis asianosaisjääviä astetta sisällöllisempi arviointi päätöksen lopputuloksen vaikutuksista. Mahdollisen hyödyn tai vahingon tulee kuitenkin olla erityistä siinä mielessä, että mikä tahansa epämääräinen sympatia tai antipatia ei voi perustaa intressijääviä. Intressiä arvioidaan päätöksentekohetken mukaan. Näin ollen mahdollisesti myöhemmin ilmenevät hyödyt tai haitat eivät jälkikäteen aiheuta esteellisyyttä, ellei niitä olisi voinut kohtuudella ennakoida päätöstä tehtäessä.

Palvelussuhde- ja toimeksiantojäävin perustaa se, että virkamies on palvelus- tai toimeksiantosuhteessa asianosaisen tai intressenttiin. Palvelussuhde kattaa niin työ-, virka- kuin toimisuhteen. Lisäksi tämän esteellisyysperusteen alaan lasketaan erityinen toimeksiantosuhte: asianosainen on voinut hankkia virkamieheltä esimerkiksi erityistä asiaa koskevaa konsultointi-, taloudellista tai hallinnollista apua. Kuntalaissa tätä esteellisyysperustetta on kuitenkin tulkittu löyhemmin. Kuntalain (52.3 §) mukaan palvelussuhde kuntaan ei sellaisenaan tee kunnan virkamiestä tai luottamushenkilöä esteelliseksi käsittelemään kuntaa koskevaa asiaa. Valtion viranomaisessa työskentelevä henkilö ei sen sijaan voi automaattisesti osallistua samaa viranomaista koskevan asian käsittelyyn, ellei kysymyksessä ole viranomaisen sisäinen päätöksenteko.

Yhteisöjäävi syntyy, jos viranomainen tai hänen läheisensä on johtavassa tai muuten merkittävässä asemassa yhteisössä, joka on asiassa asianosainen tai intressentti. Yhteisö voi olla vaikkapa yritys, yhdistys tai säätiö. Vastuunalainen asema puolestaan voi merkitä esimerkiksi hallituksen tai hallintoneuvoston (vara)jäsenyyttä. Aseman tulee olla merkittävämpi kuin jäsenyys yhdistyksessä tai yrityksen osakkeiden omistaminen. On huomattava, että tällaisessa tilanteessa voi kuitenkin tulla sovellettavaksi myös intressijäävi tai esteellisyyden yleislauske.

Ohjaus- ja valvontajäävi on kyseessä, jos virkamies tai hänen läheisensä käsittelee viraston tai laitoksen valvontaa koskevaa asiaa, jos hän tai hänen läheisensä kuuluu tämän toimielimen johtokuntaan tai vastaavaan

johtoelimeen. Virkamies ei täten voi olla samassa asiassa sekä valvojan että valvottavan roolissa. Esteellisyysperustetta täsmentää myös valtion virkamieslain 18a §. Sen mukaan harkittaessa virkamiehen määräämistä valtion omistajanvallan käyttöön tai muuhun ohjaukseen ja valvontaan liittyvään edustajantehtävään on otettava huomioon, että virkamies ei saa tulla tämän tehtävän vuoksi muutoin kuin satunnaisesti tai tilapäisesti esteelliseksi keskeisissä virkatehtävissään.

Vaikka mikään edellä esitetyistä esteellisyysperusteista ei suoraan soveltuisikaan, ei virkamiehen esteettömyys välttämättä ole vielä ratkennut. Hallintolaki nimittäin mahdollistaa esteellisyden silläkin perusteella, että ”*virkamiehen puolueettomuus muusta syystä vaarantuu*”. Tätä kutsutaan *esteellisyden yleislausekkeeksi*. Tämä ”erityisen syyn” doktriini korostaa esteellisyysarvioinnin sisällöllisyyttä, kokonaisvaltaisuutta ja tapauskohtaisuutta. Erityisen syyn täytyy olla kuitenkin riittävän konkreettinen ja merkittävä, jotta sen käsillä olo tekisi virkamiehestä esteellisen käsittelemään asiaa. Esimerkiksi pelkkä virkamiehen ja asianosaisen välinen tuttavuus ei vielä tee virkamiehestä esteellistä. Sitä ei tee myöskään pelkkä asianosaisen subjektiivinen käsitys virkamiehen puolueellisuudesta.

Esteellisyysperusteiden käsillä olon arvioi virkamies ensisijaisesti itse. Samoin hänen on pääsääntöisesti itse ratkaistava oma esteellisyytensä (HL 29 §) ja tarvittaessa vetäydyttävä asian käsittelystä. Täten objektiviteettiperiaatteella ja sitä täsmentävillä esteellisyysäännöksillä pyritään takaamaan sekä asian käsittelyn subjektiivinen että objektiivinen puolueettomuus. Hallintoasian käsittelyn tulee olla mahdollisimman neutraalia ja tasapuolista ja myös näyttää siltä. Hallintolaissa on säännöksiä asian ratkaisemisesta silloin, kun virkamiehen esteellisyys on todettu.

6.4.1.2 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa harkintavallan väärinkäytön kieltoa ja hallintoviranomaisen velvollisuutta toimia sille osoitetun toimivaltanormin rajoissa. Tämä tietysti viittaa siihen suuntaan, että toimivaltaa – siis valtaa toteuttaa viranomaiselle lainsäädännöllä määritellyt tehtävät – tulee käyttää oikein eli siihen tarkoitukseen, jota varten se on luotu. Tämä toimivallan ”oikein” käyttäminen on tavallaan teoreettinen fiktio, sillä monet vaihtoehdot voivat olla oikein. Tämä johtuu virkamiehelle tarkoituksella jätetystä harkintavallasta.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista kuitenkin olisi esimerkiksi tehdä ehkä sinänsä lainmukainen ratkaisu, jota motivoisivat vilpilliset ja pyyteelliset motiivit: esimerkiksi virkanimityksiä voitaisiin tehdä henkilökohtaisuuksiin menevien syiden perusteella tai kunta voisi käyttää verovaroja viranhaltijan yksityisluontoisiin hankintoihin. Tällöin laissa määriteltyä toimivaltaa käytettäisiin sellaisten asioiden ajamiseen ja toteuttamiseen, joihin sitä ei ole voinut (tai tullut) käyttää. Hallinnon toimet eivät tällaisessa tilanteessa olisi sidoksissa sen tarkoitukseen.

Tarkoitussidonnaisuusproblematiikka oli esillä esimerkiksi tapauksessa KHO:2006:34, jossa kyse oli irtisanoutuneen kaupunginjohtajan niin sanotusta kultaisesta kädenpuristuksesta. Korostettakoon, että kaupunginhallituksella oli sinällään toimivalta tehdä tämäntyyppisiä sopimuksia; tapauksessa kyse oli sopimuksen tarkoituksesta.

Kaupunginjohtaja oli irtisanoutunut virastaan ja esittänyt siihen liittyvän sopimuksen laatimista. Kaupungin ja kaupunginjohtajan välisen 8.12.2003 päivätyt sopimuksen mukaan kaupunki maksaa korvauksena kaupunginjohtajalleen vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta yli yhdeksän vuoden kaupunginjohtajan viran hoidon perusteella 260 000 euroa, mikä korvaus myöhemmin 19.1.2004 alennettiin 200 000 euroksi.

Sopimusjärjestelyjen keskeiseksi perusteeksi oli esitetty pyrkimys välttää negatiivista julkisuutta. Sopimuksen hyväksyvän päätöksen lainmukaisuudelta oli silti voitava edellyttää, että päätöksen valmisteluvaiheiden ja perustelujen nojalla voitiin arvioida harkintavallan käyttöä rajoittavien periaatteiden noudattamista. Tällaista selvitystä ei ollut saatavissa kaupunginhallituksen päätöksen perusteluista. Kaupunginhallitus oli omasta puolestaan ollut valmis 8.12.2003 hyväksymään sen, että sopimus raukeaa ja sen perusteella suoritettut toimenpiteet peruuntuvat, mikäli sopimus ei lyhyessä määräajassa tule lainvoimaiseksi.

Asiassa ei ollut myöskään käynyt ilmi, että kaupunginjohtaja olisi menettänyt tai olisi ollut menettämässä kaupunginvaltuuston luottamuksen ja että kaupungin etu olisi vaatinut rahallisen korvauksen maksamista hänelle. Kun vielä otettiin huomioon kaupunginjohtajan irtisanoutumiseen liittyviä järjestelyjä koskevan päätöksentekoprosessin nopeus ja vaihtoehdotto-

muus kaupunginhallituksessa, asiassa ei sitä kokonaisuutena arvioiden ollut osoitettu olleen sellaisia kaupungin hallinnon järjestämiseen liittyviä seikkoja, joiden perusteella kaupunginhallitus olisi voinut päättää maksaa kaupunginjohtajalle rahallisen korvauksen irtisanoutumisesta. Kaupunginhallitus oli siten korvauksesta päättäessään käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se oli ollut käytettävissä ja ylittänyt siinä suhteessa toimivaltansa. Äänestys 3-2.

On huomattava, että viranomaisen mahdollisten toimintatapojen valikko on määritelty laissa. Viranomainen ei siis saa tehdä mitään, mihin se ei ole lainsäädännössä selväsanaisesti oikeutettu. Toisin sanoen se ei saa ylittää (eikä toisaalta myöskään alittaa) toimivaltansa. Tässä hallinto-oikeus poikkeaa kiinnostavasti esimerkiksi kansainvälisestä oikeudesta. Kansainvälisiä järjestöjä koskevassa oikeudessa on kehittynyt niin kutsuttu *implied powers*-doktriini, jonka mukaan järjestöllä on sen eksplisiittisten tehtävien ohella implisiittisiä tai hiljaisia valtuuksia tehdä myös muita toimia, jotka ovat välttämättömiä sen tehtävien toteuttamiselle.

6.4.1.3 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa laissa määriteltyyn päämäärään nähden. Periaatteen ytimessä on ajatus siitä, että hallinnon päätökset ja muu vallankäyttö tulee suhteuttaa niillä tavoiteltuun hyötyyn. Täten suhteellisuusperiaatteesta johtuu, että hallinto-oikeudessa tarkoitus ei pyhitä keinoja. Sen sijaan yksilöiden oikeuksia tulee kunnioittaa ja ne tulee toteuttaa mahdollisimman täysimääräisinä.

Suhteellisuusperiaate on tullut oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä erityisesti esiin poliisi- yms. toiminnassa, jossa käytetään välitöntä, yksilön ruumiiseen kohdistuvaa julkista valtaa. Tällöin korostuu varsin käytännönläheisesti se kysymys, miten esimerkiksi voimakäyttöjen keino tulisi kulloinkin mitoittaa, että pyritty tavoite saavutettaisiin, mutta valtaa ei kuitenkaan käytettäisi liikaa.

EOAM 986/2007: Poliisilla ei ollut oikeutta viedä lapsia poliisiasemalle näpistysrikoksen selvittämiseksi. Poliisin olisi suhteellisuusperiaatteen mukaan tullut kuulustella lapsia näpistyspaikan välittömässä läheisyydessä.

Suhteellisuusperiaate voidaan jakaa kolmeen osa-alueeseen. Ensimmäkin hallintotoimen on oltava *asianmukainen ja tehokas sekä sopiva* suhteessa perusteltuun tavoitteeseen tai päämäärään. Toisin sanoen sen tulee saada aikaan juuri se vaikutus, johon on pyritty, ei enempää eikä vähempää. Se tulee olla asiallisesti perusteltavissa ja sen tulee saada aikaan sillä tavoiteltu seuraus. Toiseksi toimen on oltava *tarpeellinen ja välttämätön* päätöksen tai toimen kohteen etujen ja oikeuksien kannalta. Hallintotoimen tulee olla tilanteen edellyttämä ja riittävä. Kolmanneksi toimien on oltava *oikeasuhtaisia*: yksityisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

EOAK 2948/2008: Turun ammatti-instituutilla ei ollut oikeutta kieltää kaikilta opiskelijoilta lävistyskorujen käyttöä riippumatta siitä, oliko lävistyskorujen käyttö turvallisuusriski vai ei. Toisin sanoen yksilön vapautta itseilmaisuuksiin ei saanut rajoittaa enempää kuin oli välttämätöntä.

Nykyisin suhteellisuusperiaatteeseen lasketaan myös kohtuullisuuden vaatimus. Kohtuullisuuden vaatimus viittaa kahteen seikkaan. Ensimmäkin sen muodossa tunnustetaan, että lain kirjaimellinen soveltaminen ei välttämättä aina johda kaikkein oikeudenmukaisimpaan ratkaisuun. Oikeussäätely on tavallaan sokeaa erityistilanteiden vaatimuksille. Joskus sinänsä lainmukainen ratkaisu voi osoittautua epäoikeudenmukaiseksi. Toiseksi se mahdollistaa toimet, jotka voivat joissain tapauksissa johtaa jopa lain sanamuodon vastaisiin eli *contra legem* -ratkaisuihin. Voidaan tulkita, että hallintotoimien lainmukaisuus ei näin ollen ihanteellisimmassa tapauksessa riitä, vaan virkamiehen on myös spekuloitava hallintotoimen konkreettisilla seurauksilla. Suhteellisuusperiaate mahdollistaa täten myös tapauskohtaisen kohtuullisuuden toteutumisen.

6.4.1.4 Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisilla ja virkamiehillä on velvollisuus kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. Yhdenvertaisuuden ajatus on yksi oikeusjärjestelmämme keskeisimpiä kulmakiviä. Se on sekä hallinto-oikeudellinen periaate että perustuslaissa taattu perusoikeus. PL 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri

asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöstä täydentävät muun muassa yhdenvertaisuuslaki (21/2004) sekä laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986).

Yhdenvertaisuusperiaate sisältää syrjintäkiellon eli kiellon asettaa kehtään eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta (ks. edellä). Toisaalta se ei kuitenkaan estä *positiivista erityiskohtelua*. Tämä tarkoittaa sitä, että jotakin vähemmistöä tai muuten heikommassa asemassa olevaa kansanryhmää voidaan kohdella enemmistöä suotuisammin tosiasiallisen tasa-arvon saavuttamiseksi. Tavoitteena on siis todellinen tasa-arvo, ei pysyvästi heikomman kansanryhmän suosiminen.

EOAM 3033/2010: Espoon kaupungin kirjastoon varatussa erityisessä rukousnurkassa ei ollut oikeusasiamiehen mukaan moitittavaa, sillä rukousnurkkaa voitiin pitää islaminuskoisten asemaa vahvistavana positiivisena erityiskohteluna.

EOAM 208/2008: Maahanmuuttajille voitiin positiivisen erityiskohtelun nimissä varata oma uimahallivuoro.

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää hallinnon asiakkaiden tasapuolista kohtelua. Hallintotoiminta ei saa olla mielivaltaista, syrjivää tai muuten jotakin ihmisryhmää suosivaa tai väheksyvää. Yhdenvertaisuus täten velvoittaa kohtelevaan samassa asemassa olevia ihmisiä samalla tavalla ja eri asemassa olevia eri tavalla. Erilaiselle kohtelulle on oltava aina hyväksyttävä peruste. Aina ei kuitenkaan ole helppoa arvioida, milloin on perusteltua poiketa yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta, eli määrittää ”hyväksyttää syytä”. Liioin ei ole yksiselitteistä, mikä on ”sama” asema; onhan jokainen tapaus kuitenkin erilainen. Keskeisintä lienee, ettei peruste yhdenvertaisuudesta poikkeamiselle ole luonteeltaan syrjivä tai mielivaltainen. Yhdenvertaisuusperiaate ei kuitenkaan estä esimerkiksi priorisointia ja asioiden käsittelemistä kiireellisyyjärjestyksessä.

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen kuuluu myös eräänlainen vertikaalisen tai ajallisen yhdenvertaisuuden ajatus. Tätä tarkoittaa *johdonmukaisen käytännön vaatimus*. Taustalla on ajatus siitä, että yhdenvertaisuutta pitää noudattaa myös eri aikoina esiin tulevilla asioilla. Käytännön tulee olla

ennustettavaa ja oikeusvarmuuden periaatetta toteuttavaa. Yksilön tulee voida ennustaa, millaisia kriteereitä soveltamalla hänen asiansa tulee käsitellyksi. Tämä ei tarkoita, ettei esimerkiksi tietynlaista, ehkä vakiintunutta ratkaisukäytäntöä voitaisi tarpeen mukaan muuttaa. Tähän kuitenkin tarvitaan perusteltu syy, kuten oikeuskäytännön tai olosuhteiden muutos. Käytäntöä ei voi muuttaa legitiimisti vain muuttamisen vuoksi.

6.4.1.5 Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuoja on nuorempi oikeusperiaate kuin edellä käsitellyt. Luottamuksensuojaperiaatteella on täsmällisempi ja suurempi merkitys EU:n oikeudessa.

Luottamuksensuoja tarkoittaa yksilön näkökulmasta sitä, että hän voi luottaa viranomaisten toimivan lain- ja oikeudenmukaisesti. Luottamuksensuojaperiaate tavallaan risteää yhdenvertaisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteiden kanssa. Luottamuksensuojassa näkökulma on kuitenkin enemmän yksilön oikeutettujen odotusten suojaamisessa kuin tiettyjen toimintaperiaatteiden määrittelemisestä. Luottamuksensuojaan kuuluu, että hallinnon asiakkaan vilpittömä mieltä suojataan. Viranomaisten toiminta ei saa yllättävästi tai takautuvasti muuttua yksilön oikeuksia rajaavaan suuntaan, kuten edellä yhdenvertaisuusperiaatteen käsittelyn yhteydessä kävi ilmi.

EOAK 4139/2011: Kela päätti vastoin voimassaolevia maksusuunnitelmia yksipuolisesti ulosmitata asiakkaiden veronpalautuksia. Veronpalautusta ei saanut ulosmitata ilman ilmoitusta velalliselle; toiminta oli luottamuksensuojaperiaatteen vastaista.

EOAK 3999/2012: Liikennevirasto sai moitteet siitä, että se oli kuukautta ennen syksyn 2012 kunnallisvaalikampanjaa muuttanut tienvarsien vaalimainontaa koskevaa ohjeistusta eikä ollut tiedottanut siitä vaalikampanjaan osallistuville. Vanhojen ohjeiden mukaan asianmukaisesti pystytettyjä mainoskylttejä poistettiin tienvarsilta, mistä aiheutui haittaa mainostajille. Tämä toiminta rikkoi luottamuksensuojaperiaatetta.

Mitä tahansa toiveita tai odotuksia ei ymmärrettävästi voida suojata. Yksilö voisi esimerkiksi väittää, että hänellä oli oikeutettu odotus saada hakemukseensa myönteinen päätös. Tällöin hallinnossa ei voitaisi koskaan tehdä yksilön näkökulmasta kielteisiä päätöksiä. Oikeutettujen odotusten suojan ulottaminen tällaisiin seikkoihin voisi halvaannuttaa hallinnon koko toimintamekanismin; oikeutettujen odotusten suoja ei siis voi olla oletettujen oikeuksien suoja. Jotta luottamusta voitaisiin suojata, on siis joidenkin kriteereiden täytyttävä. Viranomaistoimintaan kohdistuvan suojattavan odotuksen tulee olla asiallisesti perusteltu sekä lainmukainen. Viranomaisen lainvastainen neuvo ei kuitenkaan perusta oikeutettua odotusta.

6.4.2 Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (HL 7 §)

HL 6 §:n oikeusperiaatteet siis ohjaavat viranomaisen harkintaa. Toisin sanoen ne ovat eräänlaisia viranomaisille osoitettuja laintulkintaohjeita. Muissa HL 2 luvun periaatteissa ei sitä vastoin ole kyse harkintavallan käyttämisestä, vaan menettelymuodoista, jotka koskevat viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välistä vuorovaikutussuhdetta. Kuten edellä on käynyt ilmi, keskeinen hallinnon hyvyttä määrittävä tekijä on nykyään refleksiivisyys ja kansalaisten hallintoon kohdistuviin odotuksiin vastaaaminen. Hallintoa ei mielletä entisessä määrin yksipuolisena ja epätasa-arvoisena vallankäyttötoimintana, vaan ennen muuta hallinnon asiakkaiden palvelemisena. Hallintolaissa tätä ilmentää ennen kaikkea 7 §:ssä määritelty palveluperiaate:

”Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.”

Palveluperiaatetta koskevan säännöksen sanamuoto on varsin laaja ja yleisluonteinen. Palveluperiaatetta voidaankin pitää eräänlaisena meta-periaatteena. Tällä tarkoitetaan sitä, että muut HL 2 luvussa määritellyt perusteet (lukuun ottamatta ehkä 6 §:ää) ovat palveluperiaatteen konkreettisempia muotoja.

Pykälässä ”asioinnilla” on pyritty mahdollisimman kattavaan ymmärtämistapaan. Sillä viitataan kaikkien julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palveluiden käyttämiseen. ”Hallinnossa asioiva” on puolestaan kuka tahansa viranomaispalveluiden käyttäjä. Täten ”hallinnossa asioivalla” ei

tarkoiteta välttämättä hallintoasian asianosaista, eli sitä, johon hallintopäätöksen oikeusvaikutukset kohdistuvat. ”Hallinnossa asioivasta” puhuminen viittaa siihen, ettei asioinnin taustalla ei välttämättä ole hallintopäätöstä, vaan kyse voi olla esimerkiksi viranomaiselle osoitetusta tiedustelusta. Pitkälti kyse on juuri vuorovaikutuksesta.

Säännös kohdistuu viranomaiseen, eli velvoittaa viranomaisen järjestämään palvelun hallinnossa asioiville. On huomattava, että oikeastaan säännös velvoittaa vain pyrkimiseen: asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on ”*pyrittävä järjestämään...*”. Tämän muotoilun tausta-ajatus on se, että palvelun tarjoamisen tasoa voidaan mukauttaa käytettävissä olevien resurssien mukaan. Täten säännös osoittaa ennen kaikkea palveluiden kehittämisen suunnan.

Kaikille hallinnossa asioiville tulisi taata yhtäläinen palvelu. Täten yhdenvertaisuusperiaate ulottuu myös palveluperiaatteen tulkintaan. Tämän seurauksena palveluperiaateeseen kuuluu myös erilaisten asiakasryhmien huomioon ottaminen. Toisin sanoen palvelua pitää mitoittaa tapauskohtaisesti siten, että otetaan huomioon sairaat, vanhukset, vammaiset ym. ihmisryhmät, joiden kyky tai mahdollisuus ajaa omaa asiaansa on heikentynyt tai peräti olematon.

EOAK 358/2004: Kaupungin terveystieteiden keskuksen ja sosiaalitoimen menettely oli moitittavaa urheilupyörätuolin hankinnassa. Terveystieteiden keskus ei ollut myöntänyt kantelijalle urheiluun sopivaa pyörätuolia. Kantelija oli kääntynyt sosiaalitoimiston puoleen. Sieltä hänelle kuitenkin ilmoitettiin, että kyseinen pyörätuoli on lääkinnällisen kuntoutuksen apuväline, joka myönnetään terveydenhuollosta. Kantelija totesi, että häntä palloitellaan terveydenhuollon ja sosiaalitoimen välillä. Hyvän hallinnon periaatteet, erityisesti palveluperiaate ja viranomaisten yhteistyö, eivät toteutuneet riittävällä tavalla apuvälinettä myönnettäessä.

Palveluperiaate velvoittaa myös alueellisen yhdenvertaisuuden huomioon ottamiseen. Julkisen vallan tulee taata se, että palveluja on saatavissa kaikkialla maassa myös poikkeusoloissa ja että välttämättömät tehtävät hoidetaan tehokkaasti ja asianmukaisesti. Näin yleisluontoista ja kohteellista epä määräämistä velvollisuutta on kuitenkin vaikea tehokkaasti valvoa.

Kunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuolto (eli sote) -uudistuksissa palveluperiaatteen toteuttaminen muodostaa keskeisen pyrkimyksen.

6.4.3 Neuvonta (HL 8 §)

Hallintotoiminta voi yksittäisen ihmisen näkökulmasta olla joskus vaikeasti hahmotettavaa, koukeroista ja läpinäkymätöntä. Voi olla vaikea tietää, mistä löytyy asianmukaista tietoa, miten asia saadaan vireille ja mitä asian menestyksekkäs hoitaminen edellyttää hallinnon asiakkaan omalta toiminnalta. Tästä syystä viranomaisella on velvollisuus neuvontaan.

Neuvontavelvollisuus onkin yksi palveluperiaatteen keskeinen ilmentymä. Tällä tarkoitetaan sitä, että hallinnossa asioiva saa kattavasti ja asianmukaisesti neuvontaa asiansa hoitamista koskevista asioista. Palveluperiaatteen ja neuvontapalveluiden vahvistaminen voidaan hahmottaa esimerkiksi valtionkonttorin vuoden 2013 lopussa avaaman *kansalaisneuvonnan* taustalla. Tämän uuden palvelun tarkoitus on auttaa ihmisiä löytämään oikea viranomainen tai viranomaisen sähköinen palvelu. Palvelussa myös vastataan yleisluonteisiin kysymyksiin julkisista palveluista.

Neuvontavelvollisuudesta säädetään HL 8 §:ssä:

”Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

”Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.”

Neuvonnan tarkoitus on auttaa hallinnon asiakasta nimenomaan hallintoasian hoitamiseen ja käsittelyyn liittyvissä menettelyllisissä kysymyksissä. Neuvonta kattaa käsittelyn kaikki vaiheet. Asian on kuitenkin kuuluttava viranomaisen toimivaltaan, jotta velvollisuus neuvoa syntyy. Lisäedellytys neuvontavelvollisuuden syntymiselle on konkreettinen neuvonnan tarve. Toisin sanoen viranomaisilla ei ole velvollisuutta neuvoa missä tahansa asiassa. Neuvonta on maksutonta. Asiakas kuitenkin vastaa niistä kustannuksista, jotka koituvat erityisten neuvontapalveluiden hankkimisesta.

Neuvonnan on oltava asianmukaista siinä missä hallintotoiminnan yleensäkin. Asianmukaisuutta on vaikea määrittää yleisellä tasolla. Kuitenkin siihen voidaan lukea tehokkuuden, kunnioittavuuden sekä annetun

tiedon paikkansapitävyyden osa-alueet. Alla olevassa tapauksessa korostuu etenkin viranomaisen selvitysvelvollisuuden asianmukainen toteuttaminen (tai sen puute) ja sen merkitys yksilön oikeusturvalle.

EOAK 644/2011: Oikeusasiamies katsoi A:n terveysaseman laiminlyöneen velvollisuuksiaan, kun sieltä ei ollut neuvottu kantelijaa esittämään tarkempaa selvitystä oikeudestaan terveydenhuollon palveluihin tai tiedusteltu asiaa Kelalta, kun kävi ilmi, että hänellä on suomalainen henkilötunnus. Kantelija arvosteli viranomaisia siitä, että hän ei ollut saanut tarvitsemaansa terveydenhoitoa A:n terveysasemalta. Sieltä hänelle oli ilmoitettu, että hän on oikeutettu vain kiireelliseen sairaanhoitoon Suomessa, vaikka hänellä oli Kela-kortti ja hän työskenteli Suomessa. Hän kertoi käytännössä asuneensa Suomessa vuodesta 2004 ja hänelle oli myönnetty EU-kansalaisen oleskelukortti vuodesta 2006.

Voidaankin ajatella, että asianmukaisuus ammentaa sisältöä ja tulkinta-apua sekä HL 7 §:n palveluperiaatteesta että HL 9 §:ssä määritellystä hyvän kielenkäytön vaatimuksesta.

EOAK 1351/2008: Eduskunnan oikeusasiamies arvosteli poliisin neuvonnan asianmukaisuutta ja huolellisuutta. Poliisi ei osannut riittävästi neuvoa siinä, mitä piti tehdä auto-onnettomuudessa uhriksi joutuneelle ilvekselle, joka oli kuollut törmäyksen vuoksi. Kantelija oli saanut ristiriitaista informaatiota siitä, saiko pitää ilveksen itse vai ei. Siinä vaiheessa, kun kävi viimein ilmi, että ilves kuului valtiolle, kantelija oli jo vienyt sen täytettäväksi.

Neuvonnalla ei tietenkään voida luvata mitään tietynsisältöistä päätöstä. Jos asiakas pyytää arviota hallintoasiassa annettavan päätöksen sisällöstä, neuvonta voi ulottua lähinnä tietoon vakiintuneesta ratkaisukäytännöstä. Tässä neuvontavelvollisuutta täydentää HL 23.2 §, jonka mukaan ”*Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.*”

Neuvonnan sitovuus on rajallista. Täten neuvonta on suuntaa-antavaa. Esimerkiksi arvio hakemuksen menestymisen mahdollisuuksista ei sido

viranomaista päätöksenteossa. Jokainen tapaus ratkaistaan erikseen, eikä ratkaisukäytännön vakiintuneisuuskaan rajoita viranomaisen harkintavaltaa. Viranomaisen on kuitenkin käytännössään pyrittävä johdonmukaiseen linjaan ja otettava huomioon hallinnon oikeusperiaatteet, ennen kaikkea yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet.

Viranomaista sitovat myös yleiset informaation oikeellisuuden ja luotettavuuden vaatimukset. Tästä huolimatta viranomaisen antama neuvo ei ole valituskelpoinen hallintopäätös, vaan neuvonta voidaan luokitella tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Kuitenkin lainvastaisen tai muuten virheellisen neuvon antaminen voi ääritapauksessa voi olla peruste virkavastuun toteuttamiselle tai julkisyhteisön vahingonkorvausvastuulle.

6.4.4 Hyvän kielenkäytön vaatimus (HL 9 §)

HL 9 §:ssä säädetään viranomaisten velvollisuudesta hyvään kielenkäyttöön. Oikeussäännön taustalla on oletus siitä, että hallintotoiminta on pitkälti kielellistä tai kielellä perusteltua toimintaa. Lisäksi voidaan ajatella, että hyvä kielenkäyttö on sekä palveluperiaatteen toteuttamista että yleisemminkin hallintoa legitimoivaa toimintaa. Kukin tietää, miten suuri vaikutus kielenkäytöllä on: tunnelma on ratkaisevasti erilainen tilanteissa, joissa tulemme joko ystävällisesti ja asiallisesti tai työkeästi ja epäkunnioittavasti kohdelluiksi. Lisäksi on tärkeää, että ymmärrämme, mistä hallintoasiassa on kyse. Muuten asian hoitamisesta tulee käytännössä mahdotonta. HL 9 §:

”Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista.”

Säännöksen 1 momentti sisältää kaksi keskeistä osa-aluetta: kielenkäytön tulee olla sekä asiallista että selkeää ja ymmärrettävää. Asiallisuudella viitataan siihen, että kielenkäytön tulee olla asianmukaista ja kunnioittavaa. Hallinnon asiakasta tulee kohdella muutenkin tahdikkaasti. Kuitenkin vuorovaikutusta voi sopeuttaa asiakkaan tarpeisiin; päämääränä on viestinnän joustavuus ja luontevuus. Väheksyviä, syrjiviä, leimaavia tai halventavia ilmaisuja tulee välttää.

EOAK 4135/2006: Kantelija arvosteli tulliyhdistyksen B:n menettelyä asiakaspalvelutilanteessa. Kantelun mukaan B totesi ”minähän en teitä veronkierrossa auta”. B oli kantelijan mukaan muutoinkin töykeä, eikä antanut mitään tietoa mahdollisista jatkomenettelytavoista. Viittaus asiakkaan veronkiertoaikomuksiin neuvontatilanteessa oli epäasianmukaista kielenkäyttöä ja siten hallintolain 9 §:n 1 momentin viranomaisen asiallisen kielenkäytön vaatimuksen vastaista.

Kielenkäytön ymmärrettävyys liittyy aika ajoin voimistuvaan keskusteluun hallinnon kielen raskaudesta ja vaikeahahmotteisuudesta. Puhutaan kapulakielestä, joka on tiheää, persoonatonta ja raskassoutuista. Viranomaisten tulisikin pyrkiä päinvastaiseen suuntaan, eli käyttää kieltä siten, että sanotun tai kirjoitetun keskeinen sanoma tavoittaa asiakkaan. Erityispiirteen tähän kysymyksenasetteluun tuo kuitenkin se, että hallinnossa noudatetaan ja sovelletaan lakia. Kuten todettua, lakikieli on sanastoltaan omaleimaista, eikä lainsäädännön termejä voida aina kääntää yleiskielelle merkityksen muuttumatta. Toisaalta aina, kun yleiskielistä nimitystä voidaan käyttää, näin tulisi tehdä. Tämä on erityisesti korostunut tapauksissa, jossa viranomaiset ovat ottaneet itselleen vierasperäisiä nimiä.

EOAE 2745/2010: Viranomaisen on esiinnyttävä omalla nimellään. Eduskunnan oikeusesimies ei ole pitänyt hyväksyttävänä nimityksiä Carea (Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä), TraFi (Liikenteen turvallisuusvirasto) ja Stroke Unit (toimialueen 3 neuroalojen ja kuntoutuksen vastuualueen akuuttivastuuyksikkö) ilman suomen- ja ruotsinkielistä selitettä. Näin viranomaisen lähettämää kirjettä on erehdytty luulemaan muun muassa mainospostiksi. Päätöksen EOAK 4925/2012 mukaan myöskään ELY-keskuksen ruotsinkieliseksi nimeksi ei kelpaa sekakielinen ELY-centralen.

Viranomaisen on pyrittävä siihen, että tieto välittyy viranomaisen ja asiakkaan välillä. On varmistettava, että asiakas ymmärtää viranomaisen käyttämät ilmaisut, menettelyn edellytykset ja päätöksen keskeisen sisällön. Kielenkäytön ymmärrettävyys voi olla jopa ratkaiseva kriteeri päätöksen hyväksyttävyydelle. Jos päätöstä ei ole laadittu selkeästi, eivätkä sen perusteet ole helposti ymmärrettävät, hallinnon asiakas ei välttämättä

tiedä mihin hän on oikeutettu tai velvoitettu ja voiko hän mahdollisesti hakea muutosta.

Hallintoasian käsittelykieli sen sijaan määrittyy kielilain (423/2003) mukaan. Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Täten jokaisen pitäisi voida saada palvelua jommallakummalla näistä kielistä. Kielilaissa säädetään myös yksi- ja kaksikielisistä viranomaisista. Tämä määrittyy sen perusteella, millaisen kieliprofiilin kuntia viranomaisen virka-alueeseen kuuluu. Kielilaissa säädetään myös yksityisten kielellisistä oikeuksista viranomaisissa, asian käsittelykielestä hallintoasiassa (lähtökohtaisesti asianosaisen kieli) sekä oikeudesta tulkkaukseen. Myös hallintolaissa on tulkitsemista ja kääntämistä koskeva säännös (HL 26 §).

Erikseen on myös saamen kielilaki (1086/2003). Lain 4 §:n mukaan saamelaisella on oikeus omassa asiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää tässä laissa tarkoitettussa viranomaisessa saamen kieltä.

6.4.5 Viranomaisten yhteistyö (HL 10 §)

Viranomaisilla on velvollisuus yhteistyöhön toistensa kanssa. Myös tätä vaatimusta voidaan pitää palveluperiaatteen ilmentymänä. Sen pyrkimys on madaltaa toimivaltarajoja eri viranomaisten välissä ja välttää asiakkaan niin sanottua luukulta luukulle juoksuttamista. Viranomaisten yhteistyötä säädetään HL 10 §:ssä:

”Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotohtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä:

Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen.”

Tavoitteena on täten viranomaistoiminnan sisäisen kommunikaation vahvistaminen sekä hallinnon palveluiden tehokkaampi ja joustavampi järjestäminen. Viranomaisten yhteistyö voi hallinnon asiakkaan näkökulmasta nopeuttaa ja yksinkertaistaa asioista (ks. edellä tapaus viranomaisten toiminnasta urheilupyörätuolia myönnettäessä). Yhteistyön on kuitenkin kuuluttava viranomaisen toimivaltaan. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on todettava, ettei pyyntöön voida suostua.

Pyynnön on kohdistuttava nimenomaan hallintoasian hoitamiseen. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi hallintoasian selvittämisen

ja ratkaisemisen kannalta tarpeellisten lausuntojen ja selvitysten antamista niitä pyytäneelle viranomaiselle. Viranomaisten yhteistyön ulottuvuutta määritettäessä tulee ottaa huomioon myös suhteellisuusperiaate. Toisin sanoen pyynnön tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärän nähden. Näin viranomaisen ei voi HL 10 §:ään vetoamalla vapautua sille kuuluvista velvollisuuksista hoitaa asianmukaisesti sille kuuluvat tehtävät.

Pykälän toisen momentin mukaan virka-avusta säädetään erikseen. Virka-avulla tarkoitetaan viranomaisen (käytännössä tavallisimmin poliisin) toiselle viranomaiselle tai yksityiselle taholle antamaa apua. Toisin sanoen taustalla on tilanne, jossa viranomaisen ei pysty käytännössä toteuttamaan tehtäviään ilman apua. Virka-avusta säädetään yleensä lailla tai asetuksella.

6.4.6 Muita hyvään hallintoon lukeutuvia menettelyvaatimuksia

HL 2 luku on nimenomaisesti nimetty hyvän hallinnon perusteiksi. Niinpä voidaan päätellä, että tässä luvussa luetellut periaatteet on tarkoitettu hyvän hallinnon keskeisimmiksi oikeudellisiksi osatekijöiksi. Hyvä hallinto on kuitenkin joustava ja epämääräinenkin käsite. Tästä syystä ei ole mitenkään selvää, missä kulkevat hyvän hallinnon rajat.

Niinpä HL 5 lukua voidaan tulkita myös hyvän hallinnon perusteiden näkökulmasta. Hallintolain 5 luku on otsikoitu ”asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset”. Ne ovat osittain PL 21 §:ssä nimenomaisesti ilmaistujen oikeusturvan elementtien täsmennyksiä. Tässä luvussa säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä ja tiedusteluihin vastaamisesta (23 §), julkisuudesta (24 §), asioiden käsittelemisestä yhdessä (25 §), tulkitsemisestä ja kääntämisestä (26 §) sekä objektiviteettiperiaatteen yhteydessä käsittelyistä esteellisyyserusteista sekä esteellisyyden ratkaisemisesta ja vaikutuksista (27–30 §). HL 5 luvun ohella kuulemisperiaate (34–36 §), virheiden korjaaminen (HL 8 luku) sekä oikaisuvaatimusmenettely (HL 7a luku) voidaan tulkita hyvän hallinnon ja oikeusturvan näkökulmista.

Hyvän hallinnon rajoja on vaikea määrittää yleisemminkin. Hyvään hallintoon voidaan lukea jopa kaikki PL 21 §:ssä sekä hallintolaissa ilmaistut menettelyvaatimukset ja muidenkin lakien säännöksiä. Lisäksi hyvä hallinto edellyttää, että kyseisiä säännöksiä myös noudatetaan. Tässäkin mielessä hyvä hallinto on myös osa oikeusturvaa, etenkin, kun oikeusturva ymmärretään laajasti. Lisäksi on syytä olla tietoinen, että hyvään hallintoon

niveltyy myös eettisiä, kulttuurillisia, hallintoideologisia, taloudellisia ja poliittisia osatekijöitä, jotka eivät pelkisty oikeudelliseen sääntelyyn; oikeudellisestikin perusteltu hallintotoiminta voi joskus olla ”muuten moitittavaa”. Tämä moitittavuus määrittäyty käänteisesti sen mukaan, minkä piirteiden katsotaan kulloinkin määrittävän hyvää hallintoa.

Tiivistelmä

- Hallinto-oikeudellinen ajattelutapa on muuttunut viime vuosikymmeninä. Nykyään painotetaan yksilöiden oikeuksia sekä hallinnon laatua ja palveluluonnetta.
- Hyvän hallinnon sisältö on Suomessa kehittynyt vähitellen ylimpien laillisuusvalvojen käytännössä. Se on toiminut hallinnon laadun arviointimittapuuna aikana, jolloin ei ollut hallintomenettelyä säätelevää yleislakia. Hyvä hallinto liittyy yhä oikeudellisen arvioinnin ohella epäsuorasti hallinnon moraalisen hyväksyttävyyden arviointiin.
- Hyvästä hallinnosta tuli perusoikeus vuonna 1995. Hyvä hallinto on osa oikeusturva-perusoikeutta (PL 21 §). Perusoikeussäännös sisältää useita osaoikeuksia sekä lakivarauksen.
- Oikeusturvaa, kuten muitakin perusoikeuksia, luonnehtii tietty toimintamekanismi. Siihen sisältyvät muun muassa syrjäyttävä vaikutus (PL 106–107 §) sekä tulkintavaikutus.
- Perusoikeus hyvään hallintoon täsmentyy ennen kaikkea hallintolaissa, etenkin sen 2 luvussa. Siinä hyvän hallinnon perusteiksi mainitaan hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate, viranomaisen neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisen yhteistyö.
- Hyvä hallinto voidaan ymmärtää oikeussääntelyä laajemminkin. Sitä voidaan tulkita esimerkiksi eettisestä, poliittisesta, taloudellisesta ja hallintokulttuurisesta näkökulmasta.

7 EU JA HALLINTO-OIKEUS

7.1 EU:n oikeuden peruspiirteitä

Edellä on käsitelty hyvän hallinnon oikeudellista ydinsisältöä Suomen oikeusjärjestyksessä. Erityisesti keskiössä on ollut perusoikeus oikeusturvaan ja perusoikeus hyvään hallintoon sen osana sekä hyvän hallinnon täsmällisempi määrittäminen hallintolaissa. Hyvä hallinto on merkittävä periaate myös EU:n oikeusjärjestyksessä. EU:n oikeudessa hyvä hallinto on kuitenkin oikeusperustaltaan moninainen, jopa hajanainen. Tuota oikeusperustaa käsitellään jäljempänä. Ensin on kuitenkin syytä käydä läpi joitakin EU-oikeuden perusperiaatteita. Mistä osista EU-oikeus rakentuu ja miten se vaikuttaa Suomessa? Mitä on EU:n hallinto-oikeus?

Suomen EU-jäsenyyden myötä Suomen oikeus on voimakkaasti eurooppalaistunut. EU-oikeus tunkeutuu Suomen oikeuteen monella tavalla. Suomessa on voimassa enenevässä määrin lainsäädäntöä, jonka alkuperä on EU:ssa. Puhtaasti kansallisten lainsäädäntöhankkeiden määrä on kaventunut samaa tahtia Euroopan integraation syvenemisen kanssa. Sen lisäksi, että EU-oikeuden ala on laajentunut, on sen vaikutus myös vahvistunut. Tästä dramaattisin osoitus on se, että EU-oikeudella on etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, jopa suhteessa Suomen perustuslakiin.

EU-oikeus perustuu ennen kaikkea perussopimusten tulkintaan (*primaarilainsäädäntö*). Perussopimukset muodostavat unionin eräänlaisen valtiosääntöoikeudellisen perustan, vaikka unioni ei varsinainen valtio olekaan. Perussopimuksilla on sovittu jäsenvaltioiden kesken unionin perustavoitteista ja keinoista niiden saavuttamiseksi. Samoin jäsenvaltiot ovat luovuttaneet perussopimuksilla unionille toimivaltaa, jotta unioni voi toimia laillisuusperiaatteen mukaisesti. Perussopimuksia kaksi: sopimus Euroopan unionista (SEU) sekä sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Sopimuksia on muutettu useasti, viimeksi Lissabonin sopimuksella vuonna 2009. Myös sopimusten nimet ovat vaihtuneet. Perussopimuksilla määritellään EU:n organisaatorakenne sekä toimintamuodot ja -edellytykset.

Perussopimuksilla määritellään niin sanottua neljää perusvapautta (tavaroiden, henkilöiden, pääoman ja palveluiden vapaata liikkuvuutta),

niiden oikeudellista järjestämistä sekä unionin toimielinorganisaatiota (Eurooppa-neuvosto, neuvosto, komissio, parlamentti, tuomioistuimet, Euroopan keskuspankki). EU:n luonne on viime vuosikymmeninä monipuolistunut. Alun perin EU on kuitenkin ollut ennen kaikkea taloudellinen liitto, jonka pyrkimys on ollut luoda sisämarkkinat sen jäsenvaltioiden alueelle ja täten vahvistaa asemaansa maailmantaloudellisesti uskottavana toimijana. Tämä sisämarkkinapainotus määrittää yhä pitkälti unionia ja sen toimintalogiikkaa. EU:lla on kuitenkin myös omia ulkoasioita, kuten yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP), sen alainen Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (ETPP), ulkomaankauppa sekä kehitysyhteistyö.

Itse perussopimukset ovat melko väljiä, eikä unionin oikeuden sisältö ratkea pelkästään niitä lukemalla. Primaarilainsäädännön ohella EU-oikeuteen kuuluu *sekundaarilainsäädäntö* eli asetukset, direktiivit ja päätökset. Sekundaarilainsäädännöllä pyritään harmonisoimaan jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiä tietyiltä osin eli saada ne muistuttamaan toisiaan. Ajatuksena on, että tällöin neljä perusvapautta voivat käytännössä toteutua ilman, että kitkaa aiheutuu jäsenvaltioiden erilaisista lainsäädännöllisistä ratkaisuista.

Perussopimuksissa määritetään harmonisoinnin kohteita ja keinoja niin sanotun *annetun toimivallan periaatteen* mukaisesti. Sen mukaan unionin toimielimillä on toimivaltaa vain niissä asioissa, joihin se niille on perussopimuksissa erikseen määriteltä. Muissa asioissa toimivalta on jäsenvaltioilla. Tässä suhteessa mekanismi muistuttaa kotimaista julkisen vallan käyttöedellytystä, jonka mukaan kaiken julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin.

Asetukset ovat suoraan jäsenvaltioissa voimassa olevaa oikeutta. Asetuksia käytetään niillä aloilla, joissa unionilla on laaja tai yksinomainen toimivalta (esimerkiksi kilpailunvalvonta, alue-, maatalous- ja tullipolitiikka). Ne ovat kaikilta osin velvoittavia ja pätevät yleisesti EU:n alueella. Toisin sanoen niitä ei tarvitse erikseen saattaa voimaan kansallisesti. Joskus asetukset voivat kuitenkin olla siinä määrin epämääräisiä, että erityistä lainsäädäntöä tarvitaan niiden täsmennykseksi. Tässä on korostettava asetus-termin eri merkityksiä kotimaisessa ja EU:n oikeuslähdeopissa. Suomen oikeusjärjestyksessä asetuksilla viitataan lakia alemmanasteiseen, tavallisesti valtioneuvoston, ministeriön tai tasavallan presidentin antamaan

säädökseen, kun taas EU:n oikeusjärjestyksessä asetus tarkoittaa lakiin vertautuvaa säädöstä.

Direktiivit puolestaan ovat eräänlaisia lainsäädäntöohjeita, jotka määrittävät harmonisoinnin tavoitteita. Jotkut direktiivit voivat olla täysharmonisoivia, jolloin kansallista liikkumavaraa niiden täytäntöönpanossa ei juuri ole, tai minimi- tai puitedirektiivejä, jotka sallivat jäsenvaltiolle enemmän implementoimista eli kansallista voimaansaattamista koskevia vapauksia. Jos direktiivejä ei panna asianmukaisesti täytäntöön eli käytännössä säädetä niiden mukaisia lakeja, ne voivat saada oikeusvaikutuksia eli ne voivat alkaa toimia kansallisesti lain tavoin. Jotta näin voisi käydä, niissä ilmaistujen oikeusnormien on kuitenkin oltava riittävän selkeitä.

Päätökset voivat olla monentasoisia, ne voivat kohdistua joko jäsenvaltioihin tai yksityisiin. Päätökset ovat kaikilta osin niiden kohteita velvoittavia (vrt. hallintopäätökset). Lisäksi EU:n toimielimet voivat antaa erilaisia suosituksia, toimintalinjauksia ja muita oikeudellisesti sitomattomia niin kutsuttuja *soft law* -asiakirjoja. Esimerkkinä voidaan mainita valkoiset ja vihreät kirjat, jotka koskevat EU:n politiikkalinjauksia. Vihreät kirjat ovat ennen kaikkea keskusteluasiakirjoja, kun taas valkoiset kirjat sisältävät ehdotuksia (esimerkiksi lainsäädäntöehdotuksia) tietyllä alalla toteutettavaksi unionin toiminnaksi.

Primaari- ja sekundaarilainsäädännön ohella EU-oikeutta määrittää keskeisesti oikeuskäytäntö. Ratkaiseva merkitys onkin EU-oikeutta tulkitsevilla eurooppalaisilla tuomioistuimilla (Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan unionin yleinen tuomioistuin sekä Euroopan unionin virkamies-tuomioistuin), jotka sekä ratkaisevat jäsenvaltioiden välisiä tai jäsenvaltion ja unionin toimielinten välisiä oikeusriitoja että antavat unionioikeuden tulkintaa koskevia ennakkoratkaisuja.

7.2 EU:n oikeuden vaikuttamistavat

Unionin oikeuslähteoppi perustuu selvästi erilaiselle lähtökohdalle kuin kotimainen, jossa on enemmän painoarvoa kirjoitetulla lainsäädännöllä kuin korkeimpien tuomioistuimien antamilla ennakkoratkaisuilla. EU-tuomioistuimen linjauksilla sen sijaan on suorastaan valtiosääntöisiä vaikutuksia sen suhteen, miten EU-oikeus vaikuttaa jäsenvaltioissa. Toisin

sanoen kyse on ennen kaikkea siitä, miten toimitaan, jos EU-oikeus ja kansallinen oikeus joutuvat jännitteeseen suhteeseen toistensa kanssa.

EU:n oikeuden vaikuttamistavat kansallisessa oikeudessa pohjautuvat klassisiin oikeustapauksiin ja niitä seuranneeseen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Näillä oikeustapauksilla on muotoiltu oppi EU-oikeuden vaikuttamistavoista. Näitä toisiinsa lomittuvia tapoja ovat *välittömät oikeusvaikutukset*, *välilliset oikeusvaikutukset*, *etusija suhteessa kansalliseen oikeuteen* sekä *pätevyysolettama*.

Välittömillä oikeusvaikutuksilla (direct effect) tarkoitetaan sitä, että EU-oikeuden normit voivat saada sellaisinaan aikaan täytäntöönpanokelpoisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Asetukset ovat tavallisesti voimassa ilman erillisiä voimaansaattamistoimia, mutta kuten edellä mainittiin, direktiivin välittömät oikeusvaikutukset ovat hieman monisyisempi asia. Välittömät oikeusvaikutukset tulevat kyseeseen sekä vertikaalisessa (yksityisen ja julkisen vallan välisessä) että horisontaalisessa (kahden yksityisen välisessä) oikeussuhteessa. Välittömät oikeusvaikutukset ovat kuitenkin tavallisempia vertikaalisissa oikeussuhteissa, ja direktiivin välittömät oikeusvaikutukset rajoittuvat käytännössä nimenomaan vertikaalisiin suhteisiin. Tällöin yksityinen voi vedota suoraan direktiiviin suhteessa julkiseen valtaan, vaikka direktiiviä ei olisikaan implementoitu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

Välilliset oikeusvaikutukset (indirect effect) viittaavat EU-oikeuden tulkintavaikutukseen. Toisin sanoen kansallisen oikeuden tulkintavaihtoehtoista tulee valita se, joka parhaiten edesauttaa unionin tavoitteiden saavuttamista. Tällä pyritään siihen, että EU-oikeuden sisältö olisi käytännössä mahdollisimman yhdenmukainen eri jäsenvaltioissa. Tulkintavaikutus pohjautuu osittain jäsenvaltioiden yhteistyö- ja lojaliteettivaatimukseen. Oikeuden tulkinnan tulee olla myös tehokasta ja tarkoitussidonnaista. Termiä *effet utile* käytetään kuvaamaan tavoitetta, jonka mukaan EU-oikeutta on tulkittava ja sovellettava siten, että EU-oikeuden päämäärät toteutuvat.

EU-oikeuden käsitteitä tulee myös aina tulkita EU-oikeuden itsensä valossa. Tämä tarkoittaa sitä, että käsitteiden tulkintakonteksti ei ole ensisijassa kansallinen, vaan nimenomaan eurooppalainen, käytännössä EU-tuomioistuimen muotoilema. Välilliset oikeusvaikutukset kohdistuvat viranomaisen harkintavallan käyttöön. EU-oikeuden tavoitteisiin pyritään täten myös harkintavaltaa käyttämällä. Tavoitteena on soveltamistoimin-

nan harmonisointi. Jos EU-oikeuden tulkinta tai soveltuvuus ei ole selvä aikaisemman oikeuskäytännön perusteella, kansalliset tuomioistuimet voivat (ylimpien tuomioistuinten pitää) pyytää EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. Välilliset oikeusvaikutukset eivät kuitenkaan velvoita *contra legem*- eli kansallisen lain sanamuodon vastaiseen ratkaisuun. Lisäksi direktiivien tulkintavaikutuksella on joitakin rajoituksia.

EU-oikeuden etusija (primacy) tarkoittaa sitä, että EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden ristiriitatilanteessa viranomaisen on viran puolesta jätettävä soveltamatta kansallisen oikeuden säännös. Kyse on tällöin tulkintavaikutusta voimakkaammasta vaikutusmekanismista. Etusijaperiaate perustuu vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön (Simmenthal EYT 1978). Lissabonin sopimukseen liitettiin kuitenkin erityinen julistus etusijasta. EU-oikeuden etusija pätee kaikkeen jäsenvaltion kansalliseen oikeuteen säädöshierarkkisesta asemasta riippumatta. Täten jopa kansallinen perusoikeussäännös voi syrjäytyä EU-oikeudellisen normin edessä. EU-oikeuden säännökset tekevät voimaan tullessaan sen kanssa ristiriidassa olevat kansallisen oikeuden säännökset pääsääntöisesti suoraan soveltamiskelvottomiksi. Etenkin Saksan perustuslakituomioistuin on monesti asettunut vastustamaan etusijaa, mitä tulee perusoikeuksien syrjäytymiseen EU-oikeuden edessä.

EU-oikeuden pätevyysololettaman mukaan EU-oikeuden pätevyyttä ei arvioida suhteessa kansallisiin lainsäädäntöihin vaan suhteessa EU-oikeuteen itseensä. Toisin sanoen EU-oikeuden oikeussääntöjen oletetaan olevan päteviä, ellei niitä asianmukaisesti ole kumottu. Pätevyysololettama ei estä EU-oikeuden tuomioistuintarkontrollia. On kuitenkin huomattava, ettei kansallisen oikeuden säännöksiin voi vedota EU-oikeuden rajoituksina. Jos tämä olisi mahdollista, EU-oikeuden yhtenäisyyttä ja tehokkuutta ei voitaisi taata.

EU-oikeuden asema suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön on vahva. Käytännössä EU-oikeus syrjäyttää ristiriitatilanteessa kotimaisen lainsäädännön. Kuitenkin ensisijaisena vaikutustapana on EU-oikeusmyönteinen tulkinta. Lisäksi osa lainsäädännöstämme on EU-oikeuspohjaista, siis esimerkiksi direktiiviin perustuvaa. Tällöin kansallisen ja EU-oikeuden välinen raja ei ole selvä. Puhdas EU-oikeus on tavallaan eräänlainen fiktio, sillä EU itsessään koostuu jäsenvaltioista ja näiden oikeusjärjestyksistä. Toisaalta EU-oikeus on luonteeltaan (myös) ylikansallista; se muodos-

tuu sekä jäsenvaltioiden kokonaisuudesta että ne ylittävästä itsenäisestä systeemistä. Täten EU-oikeus toimii niin itsenäisenä oikeusjärjestyksenä kuin läpäisyperiaatteella. EU-oikeudella harmonisoidaan erilaisia laajoja yhteiskunnallisia kokonaisuuksia. Tällaiset kokonaisuudet ovat harvoin puhtaasti unionitasoisia. Sen sijaan ne linkittyvät elimellisesti muuhun lainsäädäntöön – etenkin kansallisen oikeuteen.

EU-oikeuden yleisten oppien käsittely jää tässä valitettavasti pintaraapaisuksi. Se rajoittuu lähinnä kaikkein perustavanlaatuisimpien EU-oikeuden käsitteiden, oikeuslähdeperustan sekä toimintamekanismien kuvailuun. EU-oikeus on dynaaminen kokonaisuus, jonka tulkinta ja vaikutusmekanismit kehittyvät etenkin oikeuskäytännössä. Tuomioistuimet soveltavat niin sanottua teleologista tulkintaa, mikä tarkoittaa säännösten tulkintaa niille asetettujen päämäärien valossa. EU-oikeus on valtava, jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin nivoutuva kokonaisuus lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä.

Oikeuslähdeopin ratkaisukäytäntövetoisuudesta johtuu myös se, että EU-oikeuden kulloinkin voimassa olevaa sisältöä voi olla vaikea hahmottaa ja saada selville. Lisäksi EU- oikeustapausten usein tekninen luonne tekevät EU-oikeudesta joskus raskassoutuista ja vaikeasti lähestyttävää. Kuitenkin EU-oikeuden rakenteen ja kehittyvän sisällön riittävä ymmärtäminen auttavat hahmottamaan myös hallinto-oikeuden trendejä. Seuraavaksi käsitellään lyhyesti eurooppalaisen hallinto-oikeuden perusteita sekä erityisesti hyvän hallinnon vaatimusta EU-oikeudessa.

7.3 Lissabonin sopimus ja EU:n perusoikeuskirja

Perus- ja ihmisoikeudet eivät ole olleet perinteisesti EU:n oikeussääntelyn keskiössä. Sen sijaan unionin oikeuden ja politiikan perustavoite on ollut toimivien sisämarkkinoiden luominen ja ylläpito. Perus- ja ihmisoikeuslottuvuus on osa unionin niin sanottua konstitutionalismia eli vähitellen tapahtuvaa valtiosääntöistymistä. *EU:n perusoikeuskirjan* laatiminen ja voimaantulo on yksi merkki tästä kehityksestä.

EU:n perusoikeuskirja on asiakirja, jossa on määritelty EU:n kansalaisten perusoikeudet. Perusoikeuskirja julkaistiin vuonna 2000 Nizzan hallitusten välisessä konferenssissa poliittisena julistuksena ja uudestaan

hieman muokattuna vuonna 2007. Koska perusoikeusluettelo luo mielikuvan, että sen olisi laatinut valtio, oli perusoikeuskirja pitkään poliittisessa vastatuulella. Se on omiaan vahvistamaan EU:n liittovaltiollisia piirteitä. Niinpä perusoikeuskirja olikin alkujaan vain *soft law* -asiakirja, joka ei sitonut oikeudellisesti.

Lissabonin sopimuksen myötä tilanne on kuitenkin muuttunut. Sopimuksessa perus- ja ihmisoikeusulottuvuudelle luotiin kaksi keskeistä vaikuttamistapaa. Ensinnäkin sopimus merkitsee EU:n perusoikeuskirjan muuttumista *oikeudellisesti sitovaksi*. Lissabonin sopimuksella SEU 6 artiklaan lisättiin maininta, jonka mukaan unioni tunnustaa perusoikeuskirjassa olevat oikeudet, vapaudet ja periaatteet siten, että perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen asema ja arvo kuin perustamissopimuksilla. Tämä tarkoittaa sitä, että Lissabonin sopimuksella perusoikeudet nostetaan oikeuslähdeopillisesti samalle hierarkkiselle tasolle kuin unionin arvojen ytimessä olevat sisämarkkinavapaudet.

Toinen keskeinen ihmis- ja perusoikeusulottuvuus kytkeytyy *EU:n liittymiseen Euroopan ihmisoikeussopimukseen*. Liittymisestä tuli mahdollista, sillä Lissabonin sopimuksella EU:sta tuli yksi, yhtenäinen oikeushenkilö. Liittyminen lähentäisi EU:n ja Euroopan neuvoston oikeusjärjestyksiä toisiinsa. Tosin on huomattava, että perusoikeuskirjan 52.3 artiklassa säädetään jo nyt, että ihmisoikeussopimus tulee ottaa huomioon perusoikeuskirjan artikloja sovellettaessa: *”Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa taattuina oikeuksia, niiden merkitys ja kattavuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Mitä tässä määrätään, ei estä unionia määräämästä tätä laajemmasta suojasta.”* Se, milloin EU:n käytännössä liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen, on kuitenkin vielä auki. Ilmeisesti aivan lähivuosina tämä ei vielä tapahdu.

Kiinnostavaa unionin toimivallan ja itseymmärryksen kannalta on myös se, että perus- ja ihmisoikeuksien suojelusta on Lissabonin sopimuksen myötä tullut selvemmin unionin päämäärä ja toimeksianto. Tämä saattaa tarkoittaa tulevaisuudessa sitä, että perus- ja ihmisoikeuksiin liitetään mahdollisesti erilaisia ohjelmallisia, ohjaavia ja valtuuttavia vaikutuksia ja positiivisia toimintavelvoitteita.

7.4 EU:n hallinto-oikeus

Ei vain oikeutta yleensä vaan myös hallinto-oikeutta erityisesti on nykyisin vaikea ymmärtää tiedostamatta EU-oikeuden kiistatonta ja kasvavaa merkitystä. EU-oikeus avaa kotimaista hallinto-oikeutta sekä sisämarkkinalogiikalle eli neljän perusvapauden monipuoliselle toteutumiselle että kasvaville perus- ja ihmisoikeusvaatimuksille. Erityisesti Lissabonin sopimus on voimistanut tätä kehitystä sen edellä mainitun vahvistuneen perusoikeusulottuvuuden vuoksi. Hallinto-oikeuden eurooppalaistuminen on sekä laadullista että määrällistä.

EU:n hallinto-oikeuteen voidaan lukea hallintoasiassa noudatettavat eurooppalaiset menettelyvaatimukset ja oikeusturvamekanismit. Selvennyksenä muistutettakoon, että *eurooppaoikeudella* tarkoitetaan EU-oikeuden ja Euroopan neuvoston (ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut) oikeuden kokonaisuutta. *EU-oikeus* puolestaan tarkoittaa yksinomaan unionin oikeutta. Euroopan neuvoston hallinto-oikeudellista merkitystä käsitellään jäljempänä erikseen.

EU-oikeuden toimeenpano on suurelta osin jäsenvaltioiden vastuulla. Näin ollen kansalliset hallintovirkamiehet ovat myös EU-oikeuden toimeenpanijoita, siis eräässä mielessä välillisiä EU-virkamiehiä. Siispä sen lisäksi, että virkamiesten pitää soveltaa mahdollisesti EU-peräistä substanssilainsäädäntöä, heidän tulee ottaa huomioon EU-oikeuden yleiset vaikutusmekanismit sekä EU:n lainsäädännössä määritellyt menettelylliset vaatimukset. Ne tulevat ajankohtaisiksi nimenomaan silloin, kun kansalliset viranomaiset soveltavat EU-oikeutta. Toisin sanoen sisällöllisen ja menettelyllisen lainsäädännön soveltamisvaatimukset kulkevat käsi kädessä. Menettelyvaatimukset koskevat erityisesti hallintomenettelyä ja oikeusturvamekanismeja.

EU-oikeuden yleiset vaikuttamistavat ulottuvat myös hallintomenettelyyn. Tähän liittyvät erityisesti unionioikeuden oikeuskäytännössä luodut *tehokkuus-* ja *vastaavuusperiaatteet*. Tehokkuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että menettelysäännöt eivät saa olla sellaisia, että niiden soveltaminen tekisi EU-oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttämisen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Vastaavuusperiaatteen mukaan taas EU-oikeutta koskevat menettelysäännöt ja täytäntöönpanokei-

not eivät saa olla kansallisessa oikeudessa epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia, jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (ks. Unibet-tuomio, EYT 2007). Toisin sanoen kansalliset hallintomenettelysäännöt eivät saa suosia kansallista oikeutta EU-oikeuden kustannuksella.

EU:n hallinto-oikeuteen kuuluu myös EU:n omaa sisäistä hallinto-oikeutta, joka koskee EU:n toimielinten hallintomenettelyä. Siihen lukeutuvat muun muassa hyvää hallintoa koskevat vaatimukset, jotka on osoitettu nimenomaan unionin toimielimille. Voidaan arvioida, että EU:n sisäisen hallinto-oikeuden ala on kasvamassa. Tätä kasvua ennakoi ja perustelee ennen muuta SEUT 298 artikla. Sen mukaan ”*unionin toimielimet, elimet ja laitokset tukeutuvat tehtäviään hoitaessaan avoimeen, tehokkaaseen ja riippumattomaan eurooppalaiseen hallintoon.*” Tämä hallinto perustetaan asetuksentasoisilla säädöksillä. Toisaalta ”tukeutuminen” on arvoituksellinen muotoilu. Ei ole selvää, tarkoitetaanko sillä täsmentyviä ja tihtentyviä menettelyvaatimuksia, uusia hallinnollisia rakenteita vai ehkä jotakin muuta.

Kuten säädöksen sanamuodosta ilmenee, ”avoin, tehokas ja riippumaton eurooppalainen hallinto” ulottuu toimielinten (komissio, neuvosto, parlamentti) ohella unionin elimiin ja laitoksiin. Näillä tarkoitetaan esimerkiksi EU:n erillisvirastoja, joiden toimivaltaan kuuluvat tietyt tekniset, tieteelliset tai hallinnointitehtävät. Nämä yli 30 erillisvirastoa ja laitosta sijoittuvat eri jäsenvaltioihin. Esimerkiksi Suomessa (Helsingissä) on EU:n kemikaalivirasto.

Virastot ovat keskenään hyvin erilaisia ja syntyneet erilaisiin tarpeisiin eri aikoina. Vuoden 2012 uudistuksessa EU hyväksyi periaatteet (”yhteisen lähestymistavan”) virastojen yhdenmukaistamiseksi. Tavoitteena on parantaa niiden tehokkuutta, vastuullisuutta ja valvontaa. Erillisvirastojen lisäksi unionilla on myös toimeenpanovirastoja, jotka vastaavat tietyistä yhden tai useamman EU:n ohjelman hallinnointiin liittyvistä tehtävistä. Nämä virastot perustetaan määrääjäksi. Ne sijaitsevat Euroopan komission toimipaikassa (Brysselissä tai Luxemburgissa).

EU:n hallinto-oikeutta voidaan ajatella hierarkkisesti monitasoisena kokonaisuutena, jossa on monia eri toimijoita. On sekä keskitettyä että hajautettua hallintoa. Osa toimivallasta on yksinomaan unionin toimielimillä, osa EU:n virastoilla ja laitoksilla ja osa jäsenvaltioilla. Kuten edellä

on tullut ilmi, hallinto-oikeus koostuu niin yleisistä menettelyvaatimuksista (yleishallinto-oikeus) kuin erilaisista sisällöllisistä säännöksistä, joissa säännellään jonkin tietyn hallinnonalan toimintaa (erityishallinto-oikeus). Koska EU-oikeus noudattaa erilaista systematiikkaa kuin kansallinen oikeus, se, mikä tulkitaan nimenomaan hallinto-oikeudeksi eikä vaikkapa kilpailuoikeudeksi, on kuitenkin tulkinnanvaraista. Kotimaiseen hallinto-oikeuden systematisoimiseen soveltuva käsitteistö ja hahmottamistapa ei aina ole ihanteellinen EU:n hallinto-oikeuden jäsentämiseen.

Poikkeavaa suhteessa kansalliseen hallinto-oikeuden systematiikkaan on esimerkiksi se, että pitkälti hallintopäätöksestä valittamista muistuttava oikeusturvamenettely unionin tuomioistuimessa tulee vireille kanteella. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) määritellään neljä erilaista perustetta (kumoamiskanne, laiminlyöntikanne, vahingonkorvauskanne, vaatimus soveltamatta jättämisestä), joilla unionin toimielinten toiminnan laillisuus voidaan saattaa tuomioistuinten tutkittavaksi. Asiallisesti ainakin osa näistä menettelyistä kuitenkin muistuttaa oikeudenkäyntiä hallintoasiassa, jos menettelyä verrataan Suomen järjestelmään.

Suomalaisittain luokiteltuna perinteisimmille hallinto-oikeuden osa-alueille ja yleishallinto-oikeuteen EU-sääntely on vaikuttanut vähiten. Tähän viittaa *prosessuaalinen autonomia*, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat pitkälti itse päättää menettelyllisestä lainsäädännöstään. EU-tuomioistuin ei myöskään ole mikään neljäs muutoksenhakuaste, joka voisi kumota kansallisia hallintopäätöksiä tai estää jäsenvaltiota panemasta niitä täytäntöön. Koska yleishallinto-oikeutta luonnehtii nimenomaan menettelymuotojen sääntely, on luonnollista, että esimerkiksi hallintomenettelyä ja virkamies-oikeutta koskevat normit ovat nykyäänkin kotoperäisempiä.

EU-oikeus on vaikuttanut eniten erityishallinto-oikeuteen. Harmonisointi on kohdistunut etenkin kilpailu-, energia-, ympäristö- ja viestintä-oikeuteen sekä julkisiin hankintoihin. Keskeinen merkitys EU-oikeudella on myös erilaisten tukien kuten maataloustukien myöntämisessä. Kiinnostavasti näitä hallinnonaloja yhdistää voimakas taloudellinen intressi.

Seuraavaksi tarkastellaan EU:n hallinto-oikeutta nimenomaan ennakkollisen oikeusturvan näkökulmasta. Erityisesti tässä paneudutaan hyvän hallinnon vaatimukseen EU-oikeudessa. Kyse on ennen kaikkea havainnollistamisesta: miten perinteinen prosessuaalinen autonomia on kyseenalaistumassa lisääntyvän ja tihentyvän menettelysäännösten muodossa.

Toisaalta kansalliset hallintomenettelysäännökset eivät voi ulottua unionin itsensä hallintoon, mistä syystä EU:n toimielimillä on omia säännöstöjään. Eurooppalaisen hallinto-oikeuden hierarkian näkökulmasta painopiste on niissä menettelyvaatimuksissa, jotka koskevat unionin toimielimiä.

Tiivistelmä

- Suomen oikeus on eurooppalaistunut voimakkaasti viimeisen parinkymmenen vuoden aikana, kun Suomi on liittynyt EU:iin ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen.
- EU:n oikeus on Suomessa voimassaolevaa oikeutta.
- EU:n oikeus koostuu primaarilainsäädännöstä ja sekundaarilainsäädännöstä. Primaarilainsäädännön muodostavat perussopimukset ja sekundaarilainsäädännön asetukset, direktiivit ja päätökset.
- EU:n oikeusjärjestyksen toiminnallisen ytimen muodostavat neljä perusvapautta. Ne ovat tavaroiden, palvelujen, henkilöiden ja pääoman vapaa liikkuvuus.
- EU:n oikeus kehittyi voimakkaasti EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella.
- Oikeuskäytännössä ovat muodostuneet myös EU-oikeuden vaikutustavat. Ne ovat välittömät oikeusvaikutukset, välilliset oikeusvaikutukset, etusija suhteessa kansalliseen oikeuteen sekä pätevyysolettama.
- Lissabonin sopimuksella vuonna 2009 vahvistettiin EU:n perusoikeuslottuvuutta: perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova ja EU:lle luotiin mahdollisuus liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.
- EU:n hallintokoneiston muodostavat unionin omat toimielimet, eri jäsenvaltioissa sijaitsevat EU:n erillis- ja toimeenpanovirastot sekä tietyltä osin jäsenvaltioiden hallintokoneistot.
- EU:n hallinto-oikeus on monitasoinen kokonaisuus, jossa on sekä keskitettyä että hajautettua hallintoa. Toimivalta on jaettu unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden kesken.
- EU:lla on omia hallintomenettelyä ohjaavia standardeja. Hallintomenettelyoikeutta ei ole toistaiseksi harmonisoitu.

8 HYVÄ HALLINTO EU:SSA

Hyvä hallinto on vakiintuva osa EU-oikeuden keskeisiä periaatteita ja oikeusjärjestystä. Sillä on moniulotteinen rooli unionin oikeudessa. Etenkin unionin oikeuden laajentuessa ja syventyessä hallintomenetelyyn on alettu kiinnittää huomioita. Vaikka hyvä hallinto onkin nykyään Euroopan perusoikeuskirjan 41 artiklassa mainittu unionin kansalaisen perusoikeus, sen historia ulottuu kauemmaksi. Hyvä hallinto on myös EU-oikeudellinen oikeusperiaate. Kyse ei ole terminologisesta saivartelusta, sillä EU:ssa oikeusperiaatteita syntyy etenkin oikeuskäytännön muodossa. Tämä tarkoittaa sitä, ettei kaikilla oikeusperiaatteilla ole välttämättä selvää viittauskohdetta unionin primaari- tai sekundaarilainsäädännössä. Hyvää hallintoa määrittelevät lisäksi erityiset viranomaisia sitovat menettelysäännöt. Niiden tarkoitus on konkretisoida sitä, millaista hallintoa unionin kansalaisilla on oikeus odottaa.

EU-oikeudessa hyvän hallinnon hahmottamista yhtenäisenä kokonaisuutena vaikeuttaa sen oikeusperustan moninaisuus, jopa sekavuus. Osa hyvän hallinnon osa-alueista voidaan johtaa suoraan perussopimuksista, osa pelkästään oikeuskäytännöstä, osa *soft law* -dokumenteista, osa mahdollisesti useammasta lähteestä. Hyvästä hallinnosta (tai hyvästä hallinnasta tai hyvästä hallintotavasta) puhutaan myös oikeudellista viitekehystä laajemmista, hallintoideologian ja etiikan näkökulmista.

8.1 Hyvä hallinto oikeusperiaatteena

Hyvän hallinnon periaate on esiintynyt jo kauan EU:n oikeuskäytännössä ennen EU:n perusoikeuskirjan laatimista. Sille ei ole kuitenkaan yhtenäistä määritelmää. Hyvän hallinnon periaatteeseen on viitattu sekä yhtenäisenä periaatteena että osaperiaatteiden kokoelmanimityksenä. Etenkin ensiksi mainitussa mielessä sen merkitys on jäsentymätön.

Ensimmäisen asteen tuomioistuin (Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen Unionin yleinen tuomioistuin) on vedonnut useissa tapauksissa hyvän hallinnon periaatteeseen yksilön prosessuaalisten oikeuksien merkityksessä, kun taas Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen Euroopan unionin tuomioistuin) on

ollut varovaisempi ja vedonnut ennemmin hyvän hallinnon yksittäisiin osa-alueisiin. Tyypillisempää EU:n oikeuskäytännössä onkin ollut kiistattomammin vakiintuneiden periaatteiden, kuten esimerkiksi kuulemisperiaatteen, päätösten perusteluvelvollisuuden, luottamuksensuojan tai huolellisuusperiaatteen soveltaminen.

EU:n tuomioistuimet eivät ole määritelleet oikeutta hyvään hallintoon perustavanlaatuisesti oikeudeksi – toisin kuin Euroopan perusoikeuskirjan perusteella olisi aihetta tulkita. Sitä vastoin hyvän hallinnon periaatteeseen sisältyvät säännöt yleensä on nimetty hallintomenettelyä koskeviksi prosessuaalisiksi takeiksi. Kyseiset takeet ovatkin vallanneet näkyvän aseman unionin tuomioistuinkontrollissa. Viranomaisen käyttäessä harkintavaltaa tuomioistuin kontrolloi, että päätöksen tehnyt viranomainen on noudattanut hyvän hallinnon periaatetta.

Hyvän hallinnon merkitys on tuomioistuinten argumentaatiossa ollut lähinnä täydentävä. Hyvän hallinnon oikeusperiaate voikin toimia eräänlaisena tulkinnallisena työkaluna: perussopimuksen tai sekundaarilainsäädännön monitulkintaisuutta tarkastellaan tällöin hyvää hallintoa parhaiten edistävän tulkinnan valossa (vrt. edellä hallinnon oikeusperiaatteiden toimintamekanismi). Esimerkiksi IAZ-tapauksessa (96/82, NV IAZ International Belgium ja muut v. Euroopan yhteisöjen komissio, 1982) ilmaistaan, että komission toiminta oli kuulemisperiaatteen ja hyvän hallinnon periaatteen vastaista.

8.2 Hallinnon kriisi ja eurooppalainen hallintotapa

Vaikka hyvä hallinto oli ja on EU-oikeudellinen oikeusperiaate, hyvästä hallinnosta alettiin puhua laajemmin ja kokonaisvaltaisemmin vuosituhtaan vaihteessa. Hyvä hallinto ei rajoittunut enää tuomioistuinvalvontaan, vaan hyvästä hallinnosta tuli osa poliittisemmin värittyneen hallinnan tai hallintotavan (*governance*) kieltä. Hieman vastaavalla tavalla kuin Suomessa, myös EU:ssa hallinnon laadusta kiinnostuttiin tuolloin etenkin siksi, että EU:n omassa hallinnossa havaittiin olevan parantamisen varaa. Unionin toimielinten hallintoon alettiin kiinnittää entistä enemmän huomiota.

Unionin hallinnon puutteisiin havahduttiin vuonna 1999, kun Jacques Santerin johtama komissio erosi korruptiota ja huonoa hallintoa (*mis-management*) koskevien syytösten vuoksi. Asiaa tutkimaan asetettiin itsenäisten asiantuntijoiden komitea. Komitea laati kaksi raporttia, joissa analysoitiin sitä, miten silloiseen epätoivottavaan tilanteeseen oli tultu. Niissä esitetty kritiikki koski kolmea suurta kokonaisuutta. Ensinnäkään komissaareilla ei ollut riittävää kontrollia omalla hallinnonalallaan. Toiseksi pätevän henkilökunnan valinta ja ulkoistaminen olivat aiheuttaneet ongelmia. Kolmanneksi kontrolli- ja tarkastusprosessit komissiossa eivät korjanneet ongelmia ajoissa. Unionin hallinto kärsi täten monenlaisista rakenteellisista ja toiminnallisista ongelmista.

Kriisi ja siitä seuranneet itsenäisten asiantuntijoiden komitean raportit toimivat eräänlaisena päänaukuksena hallinnon laatua ja sen kriteereitä koskevalle keskustelulle EU:ssa. Kriisin toistuminen haluttiin välttää ja hallinnon laatua ennakkolisesti parantaa. Asiaa ei parantanut unionia vaivaava demokratiavaje, mistä syystä unionin hallinnon hyväksyttävyyttä oli alun alkaenkin vaikea asia. Keskustelu johti muun muassa *valkoiseen kirjaan eurooppalaisesta hallintotavasta* (2000). Kyseinen 98 kohtaa sisältävä valkoinen kirja komission hallinnonuudistuksesta heijastelee asiantuntijoiden raporttien linjauksia.

Valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta hallintotavasta on määritelty niitä arvoja, joita unionin tulisi hallinnossaan ja hallintotavassaan toteuttaa. Siinä painotetaan muun muassa palvelulle ja eettisille standardeille perustuvaa hallintokulttuuria. Hyvän hallintotavan (*good governance*) periaatteiksi on nimetty avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus.

Valkoinen kirja on sittemmin vaikuttanut hyvää hallintoa koskevien menettelysäännösten syntyyn ja sisältöön. Vähitellen hyvän hallinnon käsitteestä, sen alle systematisoiduista periaatteista ja toimintatavoista muodostui sanasto, jonka avulla voitiin kuvata mitä moninaisimpia hallinnon puutteita ja etsiä niihin ratkaisuja. Romano Prodin johtamaa komissiota (1999) sitoi jo erillinen menettelysäännöstö.

8.3 Perusoikeuskirjan 41 artikla: oikeus hyvään hallintoon

Ainakin osittaista reaktiota kriisiin ja hallinnon laatu -keskustelun kasvuun ja voimistumiseen lienee hyvää hallintoa koskevan 41 artiklan sisällyttäminen samoihin aikoihin EU:n perusoikeuskirjaan. Tätä voidaan pitää merkinä siitä, että hyvän hallinnon oikeudellista pohjaa haluttiin tietoisesti vahvistaa. Samalla se tietyssä mielessä tarkoitti unionin oikeudellisen integraation syvenemistä. Kuten edellä on käynyt ilmi, lähtökohtana on ollut kansallisen oikeusturvajärjestelmän menettelyllinen ja organisatorinen autonomia unionin oikeuden alueella.

Perusoikeuskirjassa on 54 artiklaa, jotka on jaettu 7 lukuun. Oikeus hyvään hallintoon (41 artikla) sisältyy perusoikeuskirjan viidenteen (V) eli kansalaisen oikeuksia koskevaan lukuun. Se ulottuu sanamuotonsa mukaan vain kontakteihin unionin kanssa. Säännös siis velvoittaa lähtökohtaisesti vain unionin toimielimiä, eikä kansallisia viranomaisia näiden toimeenpannessa EU-oikeutta. Tämä on mielenkiintoista, sillä perusoikeuskirjan artikloja soveltavat sekä EU-toimielimet että jäsenvaltiot siltä osin, kuin ne soveltavat unionin oikeutta (perusoikeuskirjan 5(1) artikla). Säännöksessä mainituilla hyvän hallinnon vaatimuksilla voi kuitenkin olla myös kansallisia hallintomenettelyjä tosiasiallisesti yhtenäistävä esimerkkivaikutus.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artikla: Oikeus hyvään hallintoon

1. *Jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.*
2. *Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti:*
 - a) *jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti;*
 - b) *jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset;*
 - c) *hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä.*

3. *Jokaisella on oikeus saada unionilta korvaus niistä vahingoista, joita unionin toimielimet tai sen henkilökuntaan kuuluvat ovat aiheuttaneet tehtäviään suorittaessaan, jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.*
4. *Jokainen voi ottaa yhteyttä unionin toimielimiin jollakin perussopimusten kielistä, ja hänen on saatava vastaus samalla kielellä.*

Perusoikeutta hyvään hallintoon täydentää perusoikeuskirjan 42 artikla, joka sisältää oikeuden tutustua asiakirjoihin:

*Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 artikla:
Oikeus tutustua asiakirjoihin*

Jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin niiden tallennemuodosta riippumatta.

Artiklassa 41 on neljä alakohtaa, joista toisessa on edelleen kolme erillistä kohtaa. Artiklan 1 momenttiin kuuluu tarkoitussäännös, jossa ilmaistaan oikeus puolueettomaan ja oikeudenmukaiseen käsittelyyn kohtuullisessa ajassa. Näitä voidaan pitää yleisinä yleisluontoisina arvopäämäärinä, jotka luonnehtivat oikeutta hyvään hallintoon. Toisessa momentissa näitä arvoja tai periaatteita konkretisoidaan: jokaisella on oikeus tulla kuulluksi ja tutustua tietyin edellytyksin häntä koskeviin asiakirjoihin. Hallintoelinten tulee lisäksi perustella päätöksensä. Nämä kolme menettelyllistä oikeutta kuuluvat puolustuksen oikeuksia (*rights of defence*) eli hallintomenettelyssä yksityisen asianosaisen oikeuksia turvaavaan EU-oikeudelliseen periaateryhmään. Kolmas momentti koskee unionin vahingonkorvausvelvollisuutta ja neljäs jokaisen oikeutta saada yhteydenottoonsa unionin toimielimiin vastaus samalla kielellä, jolla on ottanut yhteyttä. Kielen tulee kuitenkin olla jokin unionin 24 virallisesta kielestä.

Perusoikeuskirjan ei ole kuitenkaan ollut lähtökohtaisesti tarkoitus perustaa uusia oikeuksia unionin kansalaisille, vaan ilmaista kootusti jo voimassa olevia oikeuksia. Niinpä 41 artikla onkin saanut sisältöä monesta eri lähteestä. Sen sisältöön ovat vaikuttaneet niin oikeuskäytännössä kehkey-

tynyt hyvän hallinnon oikeusperiaate (ks. edellä), perussopimusten artiklat kuin unionin oikeuden yleiset vaikutusperiaatteet. Sen lisäksi, että Lissabonin sopimuksen myötä perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova, artikla auttaa myös hahmottamaan hyvän hallinnon muutoin hajanaista sisältöä unionin oikeudessa. Sillä on täten myös informatiivinen tehtävä. Lisäksi EU:n kansalainen voi menestyksekkäästi vedota siihen tuomioistuimessa tai muussa oikeudellisesti sitovassa arvioinnissa.

Toisaalta on huomattava, että 41 artiklassa taatut näennäisen yhtenäiset prosessuaaliset oikeudet eivät kuitenkaan välttämättä lankea aina samalle subjektille. Yksilöllä voi olla oikeus saada perusteltu päätös ja huolellinen käsittely, muttei oikeutta tulla kuulluksi. Tätä voidaan verrata Suomen hallintolakiin, jossa jotkin menettelylliset oikeudet kuuluvat vain asianosaiselle, jotkin jokaiselle hallinnon kanssa asioivalle (hallinnon asiakkaalle).

Vaikka artiklassa ei ole lakivarausta, 41 artiklassa ilmaistua luetteloa hyvän hallinnon osa-alueista ei voida tulkita tyhjentäväksi. Tähän viittaa 2 kohdan muotoilu ”*tähän oikeuteen sisältyy erityisesti*”: erityisten oikeuksien lisäksi hyvään hallintoon kuuluu siis myös joitakin vähemmän erityisiä tai tulkinnanvaraisempia elementtejä. Ensimmäisen asteen tuomioistuin (nyk. unionin yleinen tuomioistuin) on vedonnut perusoikeuskirjan 41 artiklaan esimerkiksi max.mobil-tapauksessa (max.mobil Telekommunikation Service GeBH vs. komissio, T-54/99), joka koski Itävallan perimiä gsm-verkkomaksuja. Siinä tuomioistuin totesi 41 artiklan velvoittavan komissiota hallintoasian huolelliseen käsittelyyn ja asianosaisten menettelyllisten oikeuksien huomioon ottamiseen.

Huolellinen käsittely voidaan sijoittaa ”vähemmän erityisiin” oikeuksiin, sillä sitä ei ole varsinaisesti mainittu itse artiklassa. Lisäksi 41 artiklaa täydentävät edellä mainittu 42 artikla, oikeusasiamiestä koskeva 43 artikla (ks. jäljempänä) sekä 47 artikla, joka turvaa oikeuden tehokkaaseen oikeussuojakeinoon.

EU:ssa puuttuu yhtenäinen linja sen suhteen, miten 41 artiklan ulkopuolisiin hyvän hallinnon osa-alueisiin tulisi suhtautua. Yhtäältä muotoilun väljyys tarkoittaa, että hyvää hallintoa voidaan kehittää oikeuskäytännössä erityisesti suhteessa ”vähemmän erityisiin oikeuksiin”. Toisaalta jos tämä otetaan tuomioistuimessa tosissaan, hyvän hallinnon erottelukyky oikeutena vähenee. Mikäli 41 artiklan mainitsemissa osa-alueissa ei pitäydytä, ei artiklan perusteella ole mahdollista uskottavasti määrittää sitä, mikä ei ole

hyvää hallintoa. Tähän kuitenkin tarjoavat tulkinta-apua *hyvää hallintoa koskevat menettelysäännöt*.

8.4 Hyvää hallintoa koskevat menettelysäännöt ja niiden merkitys

Perusoikeuskirjassa on kyse yksilön oikeudesta hyvään hallintoon EU:ssa. Mainittu 41 artikla on kuitenkin vain lähtökohta, sillä artikla ei ole tyhjentävä ja se on sanamuodoltaan muutoinkin väljä. Se ei liioin täsmennä, miten viranomaisten tulee käytännössä menetellä toteuttaakseen EU:n kansalaisen oikeuden hyvään hallintoon. Asetelma on samankaltainen kuin Suomessa, jossa PL 21 § ilmaisee hyvää hallintoa koskevan perusoikeuden, jota täsmentää ennen kaikkea hallintolaki. Koska EU:ssa ei ainaakaan vielä ole voimassa olevaa yhtenäistä hallintolakia, siihen vertautuvat hyvää hallintoa koskevat menettelysäännöt (Euroopan oikeusasiamiehen *Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö* sekä komission *Hyvää hallintotapaa koskevat toimintasäännöt – suhteet yleisöön*).

Myös menettelysäännöt ovat epäsuoraa seurausta edellä mainitusta vuosituhaten vaihteen kriisistä, jonka seurauksena syntyi tarve muotoilla sääntöjä ja takeita hyvälle hallintomenettelylle. Toistaiseksi tilanne on oikeudellisesti vaatimaton: suosituksia on useita ja ne ovat todellakin vain suosituksia. Voimakkaampaa harmonisointia saattaa kuitenkin olla luvassa. Kuten edellä kävi ilmi, Lissabonin sopimuksen myötä harmonisointi on kuitenkin tullut teoriassa mahdolliseksi (SEUT 298 artikla). Vaikka säännöstöillä onkin tarkoitus täsmentää 41 artiklaa, kiinnittyvät säännöt tiiviimmin viranomaistoiminnan laatuun kuin yksilön oikeuksiin. Sisällöllisesti säännöt sekä täsmentävät 41 artiklaa että laajentavat hyvän hallinnon ymmärtämistapaa.

8.4.1 Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö

Euroopan parlamentti hyväksyi Euroopan hyvän hallintotavan säännösten vuonna 2001. Englanninkielinen nimi *The European Code of Good Administrative Behaviour* kertoo itse asiassa täsmällisemmin mistä siinä on kyse: virkamiesten hyväksyttävää käyttäytymistä koskevasta käytöskoodista. Kuten Euroopan oikeusasiamies P. Nikiforos Diamandouros

asian säännösten esipuheessa ilmaisee, ”hyvän hallintotavan säännöstö kertoo kansalaisille, mitä tämä oikeus (41 artikla) käytännössä merkitsee ja mitä he voivat perustellusti odottaa Euroopan hallinnolta”. Kuten säännöstössä todetaan, siinä otetaan huomioon yhteisön tuomioistuinten ratkaisukäytännön perusteella muotoutuneet periaatteet. Lisäksi sille on haettu innoitusta jäsenvaltioiden lainsäädännöstä.

Säännösten hyväksymisen yhteydessä hyväksyttiin myös päätöslauselma, jossa Euroopan oikeusasiamiestä kehoitettiin soveltamaan säännöstöä tutkiessaan, onko unionin hallinnossa ilmennyt *hallinnollista epäkohtaa (maladministration)*. Hallinnollinen epäkohta viittaa siihen, mikä ei ole hyvää hallintoa: ”*hallinnollinen epäkohta ilmenee, kun julkinen elin ei toimi sitä sitovan määräyksen tai periaatteen mukaisesti*”. Hallinnollinen epäkohta voi tulla ilmi niin kantelun muodossa kuin oikeusasiamiehen omasta aloitteesta tapahtuvassa tutkimuksessa. Euroopan oikeusasiamiehestä on säännös perusoikeuskirjan 43 artiklassa. Samoin SEUT 24 artiklassa on säädetty jokaisen oikeudesta kääntyä oikeusasiamiehen puoleen.

43 artikla Oikeusasiamies: Jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä ja oikeushenkilöllä, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltiossa, on oikeus tehdä Euroopan oikeusasiamiehelle kantelu, joka koskee unionin toimielinten, elinten tai laitosten toiminnassa ilmenneitä epäkohtia, lukuun ottamatta Euroopan unionin tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöelimenä.

Käyttätymisen ohjausinstrumentin ohella Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö on siis työkalu, jota Euroopan oikeusasiamies käyttää arvioidessaan hallinnon laatua unionin toimielimissä. Säännöstö ilmentää oikeuskäytännössä sekä oikeussäätelyssä muodostuneita hyvän hallinnon oikeudellisia perusteita. Samalla se sisältää kuitenkin myös joukon ei-oikeudelliseksi luonnehdittavia periaatteita (”EU:n virkamiesten toimintaa ohjaavat julkisen palvelun periaatteet”). Tämä tarkoittaa vaatimusta sitoutumiseen Euroopan unioniin ja sen kansalaisiin, rehellisyyttä, objektiivisuutta, kunnioitusta muita kohtaan sekä avoimuutta.

Lisäksi Euroopan oikeusasiamies luo ratkaisukäytännössään omia hyvää hallintoa koskevia periaatteitaan. Näitä periaatteita ei ole mainittu säännöstössä, vaan ne selviävät oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä tutkimalla. Tämä tarkoittaa, että kaikkia hyvän hallinnon periaatteita ei voi oikeastaan lukea mistään yhtenäisestä asiakirjasta.

Säännöstö koostuu 27 artiklasta. Sitä sovelletaan vain unionin toimielimiin ja virkamiehiin. Säännösten ensimmäisen artiklan mukaan ”*toimielinten ja niiden henkilöstön on suhteissaan yleisöön kunnioitettava tämän säännösten sisältämiä periaatteita, jotka muodostavat hyvän hallintotavan säännösten*”. Toisin sanoen kyse on ennen kaikkea julkisen ja yksityisen välisen suhteen oikeudellis-eettisistä edellytyksistä. Säännöstössä määritellään sitä, millaista käytöstä virkamiehiltä on oikeutettua odottaa. Säännöstöllä ei toisin sanoen ole tarkoitettu puuttua EU:n hallinnon sisäiseen rakenteeseen eikä jäsenvaltioiden hallintomenettelyyn.

Säännöstö rakentuu siten, että alussa on yleisempiä periaatesääntöjä ja lopussa konkreettisemmin ymmärrettävää sääntelyä. Kuitenkaan säännösten osaoikeuksia ja -periaatteita ei ole luokittelu tämän hienosyisemmin (kuten esimerkiksi subjektiiviset oikeudet, viranomaisia velvoittavat normit, muodolliset ja sisällölliset periaatteet tai oikeudelliset ja ei-oikeudelliset periaatteet), vaan ne on vain lueteltu.

- 1 Yleinen määräys
- 2 Henkilöllinen soveltamisala
- 3 Asiallinen soveltamisala
- 4 Lainmukaisuus
- 5 Syrjinnästä pidättäytyminen
- 6 Suhteellisuus
- 7 Vallan väärinkäytöstä pidättäytyminen
- 8 Puolueettomuus ja riippumattomuus
- 9 Objektiivisuus
- 10 Perustellut odotukset, johdonmukaisuus ja neuvonta
- 11 Oikeudenmukaisuus
- 12 Palveluperiaate
- 13 Kirjeisiin vastaaminen kansalaisen kielellä
- 14 Vastaanottoilmoitus ja asiasta vastaavan virkamiehen osoittaminen
- 15 Velvollisuus siirtää asia toimielimen asiasta vastaavaan yksikköön
- 16 Oikeus tulla kuulluksi ja antaa lausuntoja
- 17 Päätöksenteon kohtuulliset määräajat
- 18 Päätösten perusteleminen velvollisuus
- 19 Valitusmahdollisuuksien osoittaminen
- 20 Päätöksestä ilmoittaminen

- 21 Tietosuoja
- 22 Tiedustelut
- 23 Pyynnöt saada tutustua asiakirjoihin
- 24 Riittävä kirjanpito
- 25 Säännösten julkisuus
- 26 Oikeus kannella Euroopan oikeusasiamiehelle
- 27 Päätöksen tarkastaminen.

Säännöstö vastaa pitkälti sisällöllisesti Suomen hallintolakia. Osa säännösten normeista on kuitenkin luonteeltaan pikemminkin eettisiä ja ainoastaan viranomaisia sitovia vailla vastaavaa yksilöllistä oikeutta. Säännöstössä vaaditaan muun muassa virkamiesten käyttäytyvän ”*puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisesti*”. On kuitenkin tärkeää painottaa, että eettiseksi katsottava käytös ja laillisuus eivät aina ole oikeusasiamiehen käytännössä toistensa synonyymeja. Oikeusasiamies saattaa tulkita käytöksen joko lailliseksi ja asialliseksi, lailliseksi, muttei asialliseksi tai jopa laittomaksi mutta asialliseksi. Eettiset tai sosiaaliset normit ja oikeudelliset normit risteävät säännösten tulkinnessa omaleimaisella tavalla.

8.4.2 Hyvää hallintotapaa koskevat toimintasäännöt – suhteet yleisöön

Komission omat hyvää hallintotapaa koskevat toimintasäännöt (*Hyvää hallintotapaa koskevat toimintasäännöt – suhteet yleisöön*) muistuttavat pitkälti Euroopan hyvän hallintotavan säännöstöä. Komission säännöstö on annettu vuotta aikaisemmin kuin oikeusasiamiehen. Toimintasääntöjen muodossa haluttiin puuttua erikseen komission hallinnon laatuun, sillä juuri komission ongelmista oli kyse edellä mainitussa hallinnon kriisissä. Toimintasääntöjä täydentää vielä vuonna 2004 annettu *Code of Conduct for Commission* (SEC 2004 1487/2). Siinä määritellään ennen kaikkea komission jäsenten eettisiä periaatteita sekä komission ja komission jäsenten välisiä suhteita.

Toimintasäännöissä johtoajatuksena on yhteisön edun palveleminen, joka samastetaan yhteiseen etuun. Tausta-ajatuksena näin ollen on, että jokin yhteinen etu olisi paikannettavissa ja se laadukkaalla palvelulla edis-

tettävissä. Toisaalta tämä on ymmärrettävissä komission toimivaltaan suhteutettuna; komission tarkoitus on edistää koko unionin etua. Teoreettisemmasta näkökulmasta katsottuna hallinnon sisällöllinen oikeutus yhteisen hyvän toteuttamisena tai edistämisenä on selvästi näkyvillä.

Toimintasäännöt koostuvat kuudesta luvusta, joissa kussakin (paitsi 5 luvussa) on pykälänomaisia alakohtia.

1. Hyvää hallintotapaa koskevat yleiset periaatteet
 - Laillisuus
 - Syrjimättömyys ja yhtäläinen kohtelu
 - Suhteellisuus
 - Johdonmukaisuus
2. Hyvää hallintotapaa koskevat yleiset ohjeet
 - Puolueettomuus ja tasapuolisuus
 - Tietojen antaminen hallintomenettelyssä
3. Osapuolten oikeuksia koskevat tiedot
 - Kaikkien osapuolten kuuleminen, joiden välitöntä etua asia koskee
 - Velvollisuus perustella päätökset
 - Velvollisuus ilmoittaa muutoksenhakumahdollisuudesta
4. Tiedusteluihin vastaaminen
 - Asiakirjapyynnöt
 - Kirjeenvaihto
 - Puhelintiedustelut
 - Sähköposti
 - Tiedotusvälineiden tiedustelut
5. Henkilötietojen ja luottamuksellisten tietojen suoja
6. Kantelut
 - Euroopan komissio
 - Euroopan oikeusasiamies.

Jos toimintasääntöjä vertaa Euroopan hyvän hallintotavan säännöstöön, voidaan havaita, että ne muistuttavat keskeisiltä osiltaan toisiaan. Jotakin erojakin on. Komission toimintasäännöistä puuttuvat esimerkiksi luottamuksensuoja, tarkoitussidonnaisuus ja harkintavallan väärinkäytön kieltö. Tosin luottamuksensuojan voi tulkita pitävän sisällään laadukkaan palvelun vaatimukseen. Syynä tähän on kenties se, ettei näkökulma niin-

kään kiinnity päätösharkintaan kuin virkamiesten muuhun ”hallinnolliseen käytökseen”. Lisäksi laadukas palvelu (palveluperiaate) on asemoitu eräänlaiseksi metaperiaateeksi eikä periaateeksi periaatteiden joukkoon. Toimintasäännöissä on myös maininta sekä komissiosta että Euroopan oikeusasiamiehestä kanteluviranomaisena. Tämä korostaa säännöstöjen rinnakkaista luonnetta.

8.5 Kohti eurooppalaista hallintolakia?

Ajatus siitä, että EU:ssa tulisi olla yhtenäinen yleishallintolaki, on ollut tihentyvästi esillä. Mahdollinen hallintolaki muotoilisi säännöstöjen tulleisuutta ratkaisevalla tavalla. Kuitenkaan lakia ei – ainakaan toistaiseksi – ole.

Euroopan oikeusasiamies on esittänyt, että Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö tulisi muuntaa muodolliseksi laiksi. Säännöstön johdannossa todetaan: *”Oikeusasiamies korostaa edelleen säännöstöstä hallintolakiin siirtymisen tuomaa lisäarvoa. Hallintolakiin siirtyminen auttaisi poistamaan EU:n eri toimielimissä ja laitoksissa sovellettujen rinnakkaisten säännöstöjen aiheuttamaa sekaannusta ja varmistaisi, että toimielimet ja laitokset soveltavat samoja perusperiaatteita suhteissaan kansalaisiin ja korostaisi sekä kansalaisille että virkamiehille näiden periaatteiden merkitystä.”*

Jäsenvaltioiden soveltaessa EU-oikeutta lähtökohta kuitenkin on, että kansalliset hallintomenettelysäännökset soveltuvat. Tämän taustalla on mainittu prosessuaalinen autonomia. Hallintomenettelyn periaatteet ovatkin lähtökohtaisesti kansallisia, myös silloin, kun sovelletaan EU-oikeutta. Tämä perustuu SEUT 2(5) artiklaan, joka rajoittaa hallintomenettelysääntöjen harmonisointia. Sen mukaan muun muassa eurooppalaista hallintoa koskevat säännökset *”eivät voi käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.”* Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei EU-oikeudella olisi välillisemmin merkitystä.

EU:lla ei ole ainakaan toistaiseksi ollut toimivaltaa harmonisoida hallintomenettelyoikeutta yleisellä tasolla. Sen sijaan joitakin hallinnonaloja saattaa koskea erityisiä menettelysääntöjä materiaalistien sääntöjen rinnalla

(esimerkiksi tulli, kilpailunvalvonta). Tämä kuitenkin edellyttää, että perussopimuksissa on tällaisen harmonisoinnin mahdollistava artikla.

Hallintomenettelyoikeuden normatiivinen harmonisointi on kuitenkin ottanut askeleen eteenpäin. Ilmeisesti toimivaltanormi tässä on SEUT 298 artikla, sillä, kuten mainittua, SEUT 2(5) artiklaa ei käy ohittaminen. Euroopan parlamentti on 15.1.2013 hyväksynyt melko yksityiskohtaiset suositukset komissiolle eurooppalaisesta hallintomenettelylaista. Näissä suosituksissa on luonnosteltu muun muassa hallintomenettelyn periaatteita ja soveltamisalaa. Parlamentti pyytää komissiota esittämään ehdotuksen unionin hallintomenettelyä koskevaksi asetukseksi.

Tiivistelmä

- Hyvä hallinto on tärkeä arvo myös EU:ssa. EU:ssa hyvällä hallinnolla on monta osa-aluetta.
- Hyvä hallinto oikeusperiaatteena on kehittynyt vähitellen unionin oikeuskäytännössä
- Vuosituhannen vaihteessa hallinnon kriisi nosti hyvän hallinnon uudella tavalla yleisluontoiseksi EU:n hallinnon arvoksi: tästä seurauksena laadittiin poliittisesti merkittävä eurooppalaista hallintotapaa koskeva valkoinen kirja.
- Oikeus hyvään hallintoon on taattu EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa. Sen sisältö perustuu niin oikeuskäytännössä luotuihin periaatteisiin kuin perussopimusten määräyksiin.
- Hyvää hallintoa koskevat menettelysäännöt (Euroopan oikeusasiamiehen *Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö* sekä komission *Hyvää hallintotapaa koskevat toimintasäännöt – suhteet yleisöön*) velvoittavat EU:n toimielimiä. Niillä täsmennetään 41 artiklan sisältöä käytännössä. Säännöt eivät ole oikeudellisesti sitovia.
- Euroopan oikeusasiamies valvoo unionin hallinnon laatua ja kehittää ratkaisukäytännössään hyvän hallinnon sisältöä.
- Ajatus eurooppalaisesta hallintolaista on ollut tihentyvästi esillä. SEUT 298 artikla loisi sille toimivaltaperustan.

9 HYVÄ HALLINTO EUROOPAN NEUVOSTOSSA

Hyvällä syyllä voidaan sanoa, että eurooppalaista hallinto-oikeutta leimaa voimakkaimmin EU. EU:lla on omien lähtökohtiensa ja toimintamekanismiensa vuoksi intressi varmistaa, että EU:n monitasoinen hallinto toimii mahdollisimman kitkattomasti: tehokkaasti, ennustettavasti ja hyväksyttävästi. Käytännössä tämä on tarkoittanut oikeussääntelyn lisääntymistä ja harmonisoimista. Edellä on käsitelty ennen kaikkea hyvän hallinnon monitahoista oikeusperustaa ja sen merkitystä. Kuten aiemmin on käynyt ilmi, eurooppalainen hallinto-oikeus ei kuitenkaan rajoitu yksinomaan EU:n hallinto-oikeuteen. Myös Euroopan neuvostolla on merkitystä. Euroopan neuvoston hallinto-oikeudellisissa linjauksissa korostuvat ennen muuta ihmisoikeusnäkökohdat. Merkityksen voi arvioida kasvavan, kun EU tulevaisuudessa liittyy EIS:een.

Euroopan neuvoston (huom. sitä ei pidä sekoittaa Eurooppa-neuvostoon tai Euroopan unionin neuvostoon, jotka ovat EU:n toimielimiä) vaikutus ulottuu hallinto-oikeuteen kahdessa muodossa. Ensiksikin *ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisut* määrittelevät ihmisoikeuksien ulottuvuutta jäsenvaltioissa. Näin ollen nämä ihmisoikeuslinjaukset tulee ottaa huomioon myös kansallisessa hallinnossa ja viimekädessä tuomioistuimissa. Toiseksi ihmisoikeussopimuksen ja sen tulkintakäytännön lisäksi Euroopan neuvostolla on erilaisia *hallintoa koskevia suosituksia*, joiden oikeudellinen sitovuus on väljempää. Nämä suositukset kohdistuvat ennen kaikkea lainsäätäjään.

Euroopan neuvostossa hyvän hallinnon käsite on olennaisesti uudempi tulokas kuin EU:ssa tai Suomessa. Euroopan neuvostossa yksi oikeudellisen yhteistyön painopisteealue on perinteisesti ollut hallinto-oikeus, joten hyvän hallinnon käsitteen ilmaantuminen hallinto-oikeudelliseen keskusteluun ei sinällään ole yllättävää. Tärkein osoitus hyvän hallinnon noususta Euroopan neuvoston agendalle ja laajemman keskustelun kohteeksi on vuonna 2007 annettu suositus hyvästä hallinnosta (*Hyvän hallinnon perussääntö*).

Toisin kuin Suomessa tai EU:ssa, Euroopan neuvoston oikeudelliset instrumentit eivät kuitenkaan suo subjektiivista oikeutta hyvään hallintoon. Suositus on kuitenkin mahdollisesti ensi askel kohti pohdintaa, voisiko oikeudesta hyvään hallintoon joskus tulla ihmisoikeus. Ihmisoikeudellista-

minen kuitenkin sisältää kulttuurisia, poliittisia ja teoreettisia näkökohtia, jotka asettaisivat projektille merkittäviä haasteita.

9.1 Hyvä hallinto ja Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) artiklat ja niitä koskeva tulkintakäytäntö suodattavat kansallisen oikeuden tulkintaan. Euroopan neuvosto ei siis muodosta EU:n oikeusjärjestykseen rinnastuvaa ylikansallista systeemiä, joka sisältäisi omia vaikutustapoja koskevia periaatteita tai kokonaista hallinto-organisaatiota. Sen merkitys on pikemminkin kansallista oikeutta täydentävä. Euroopan ihmisoikeussopimusta tulkitsee Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, jonka ratkaisuisa muotoillaan ihmisoikeuksien täsmällisempää sisältöä (ks. edellä ihmisoikeuksista). Nämä tulkintakannanotot ohjaavat ihmisoikeuksien tulkintaa kansallisissa oikeusjärjestyksissä.

EIS ei nyky muodossaan sisällä hallintomenettelyä tai hyvää hallintoa koskevia määräyksiä. Hyvän hallinnon puuttuminen EIS:sta liittyy erityisesti siihen, että siinä suojataan perinteisiä vapausoikeuksia. Oikeutta hyvään hallintoon on vaikea mieltää (pelkästään) vapausoikeutena, sillä se edellyttää toteutuakseen valtiolta aktiivisia toimia. Lisäksi hyvä hallinto subjektiivisena oikeutena on muutoinkin viime vuosikymmenten ilmiö.

EIS:lla voidaan kuitenkin nähdä olevan välillistä ja ohjaavaa merkitystä esimerkiksi hallintoasian viivytyksetöntä käsittelyä ja virkamiestä koskevien säännösten tulkinnassa (vrt. HL 23 ja 28 §). Lisäksi on muistettava PL 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Näin ollen hallintotoiminnassa on turvattava kulloinkin soveltuvat ihmisoikeudet. Tästä esimerkkinä voidaan mainita tuore EIT:n Suomea koskeva ratkaisu, joka koski niin sanottujen tarkkailuhaalarien käyttöä vankiloissa (Lindström ja Mässeli vastaan Suomi, 14.1.2014). EIT:n mukaan vankihaalareiden käytöllä puututtiin henkilön yksityiselämän kunnioittamista koskevaan ihmisoikeuteen eikä tälle puuttumiselle ollut riittävää perustaa kansallisessa lainsäädännössä. EIS 8 artiklassa turvattua oikeutta yksityiselämän kunnioittamiseen oli täten loukattu. Kidutuksen kieltoa koskevaa EIS 3 artiklaa sen sijaan ei ollut loukattu.

Sopimuksella on kuitenkin suoraa yleishallinto-oikeudellista merkitystä oikeastaan vain oikeudenkäynnin hallintoasioissa eli hallintoprosessin näkökulmasta. Tällä hetkellä EIS:n yhteys hyvään hallintoon perustuu ennemminkin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6(1) artiklan analogiseen eli samankaltaisuutta korostavaan tulkintaan.

EIS 6(1) artikla: Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

1. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukaksi oikeudenmukaisuutta.

EIS:n 6(1) artikla (yllä siteerattu vain artiklan 1 momentti, 2 ja 3 momentit koskevat rikoksesta syytetyn oikeuksia, joita ei käsitellä tässä) koskee oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Näin ollen se ei muodosta suoranaisesti sisällöllistä vastinparia Euroopan perusoikeuskirjan 41 artiklalle, joka koskee nimenomaisesti oikeutta hyvään hallintoon. Suomen PL 21 §:ään se sen sijaan ulottuu selvemmin, koska PL 21 §:ssä säädetään myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä. Myös kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimuksen (KP-sopimus) 14 artiklassa säännellään EIS 6(1):tä vastaavasti oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

EIS 6(1) artiklan on kuitenkin katsottu joissakin tapauksissa koskevan myös hallintoviranomaisia. Osasyys tähän on se, että EIS:een kuuluvilla mailla on erilaisten oikeusjärjestystensä vuoksi erilaisia lainkäyttöjärjestelmiä. Muutoksenhakuprosessit on järjestetty eri jäsenmaissa poikkeavilla tavoilla. Kaikissa jäsenmaissa ei esimerkiksi ole erillisiä hallintotuomioistuimia, kuten Suomessa. Aina ei liioin ole selvää, mistä lähtien muutoksenhakua katsotaan lainkäytön näkökulmasta ja missä kyse on hallintome-

nettelyyn lukeutuvasta toiminnasta. Erityisesti tämä korostuu tapauksissa, joissa on kyse oikeudenkäynnin pitkittymistä: mistä hetkestä lähtien oikeudenkäynnin kestoa arvioidaan?

Niin sanotut perinteiset julkisen vallan toiminnot jäävät kuitenkin 6(1) artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, joskin esimerkiksi virkamiesoikeudellisia asioita on tullut EIT:n käsiteltäväksi (esimerkiksi Vilho Eskelinen ym. vastaan Suomi -tapaus vuodelta 2007). Kun hyvän hallinnon voinee moderniuudesta huolimatta tulkita koskevan nimenomaan perinteisiä julkisen vallan toimintoja kuten hallintomenettelyä, voidaan arvioida, että EIS:n merkitys hallintomenettelyn laadulle on jokseenkin vähäinen ja vällillinen. Onkin tärkeää tehdä ero ennakkollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan välille. Hallintoviranomaiset voivat tästä näkökulmasta toimia kahtalaisessa roolissa – huolellisina, tehokkaina ja virheitä välttävinä virkamiehinä ja oikaisuvaatimusta käsittelevinä, virheitä korjaavina virkamiehinä. Jälkimmäisessä roolissa on todennäköisempää, että EIS 6(1) on merkittävä. EIS on keskeinen oikeastaan vain jälkikäteisen oikeusturvan näkökulmasta.

Kuitenkaan esimerkiksi se, että toisena osapuolena menettelyssä on valtio julkisen vallan ominaisuudessa, ei sellaisenaan siirrä asiaa 6(1) artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut esimerkiksi Suomen oikeusjärjestyksessä hallinto-oikeudellisiksi katsottavat kysymykset tietyin edellytyksin käsitteen ”oikeudet ja velvollisuudet” (*civil rights and obligations*) alaan vedoten muun muassa periaatteeseen, jonka mukaan 6 artiklan asettamia vaatimuksia ei saa tulkita suppeasti. Tämä ei silti tarkoita, että hyvä hallinto ja EIS 6(1) artikla olisivat erityisen kiinteässä yhteydessä.

Hyvän hallinnon ei voida sanoa olevan ihmisoikeus, vaikka hallinnon legitimiyttä koskeviin kysymyksiin voidaankin ottaa epäsuoremmin kantaa. Sopimuksen artikkelit eivät kuitenkaan toistaiseksi sovellu tähän erityisen hyvin.

9.2 Hyvän hallinnon perussääntö

Tavanomaisin hallinto-oikeudellisen yhteistyön muoto Euroopan neuvostossa on ollut erilaisten suositusten (*Resolution/Recommendation*) antaminen jäsenvaltiolle. Hallinto-oikeuden kehittämistä on vastannut

oikeudellisen yhteistyön johtokomitea CDCJ (*European Committee on Legal Co-operation*) ja sen alainen hallinto-oikeuden asiantuntijakomitea. Se on antanut useita hallinto-oikeutta koskevia suosituksia, joita Euroopan neuvoston jäsenvaltiot käytännössä hyödyntävät lainsäädäntönsä kehittämässä. Suositukset koskevat muun muassa yksityisen oikeussuojaa suhteessa hallintoviranomaisiin, hallintoviranomaisten harkintavaltaa, suurta henkilökuntaa koskevaa hallintomenettelyä, hallinnollisia sanktioita ja paikallista itsehallintoa. Suosituksilla ei kuitenkaan ole muodollisen sitovaa luonnetta.

Asiantuntijakomitean tilalle perustettiin hallinto-oikeuden projektityöryhmä CJ-DA (*Project Group on Administrative Law*) ja sitä avustava suppeampi työryhmä CJ-DA-GT (*Working Party of the Project Group on Administrative Law*), jossa myös Suomi oli edustettuna. Näiden työryhmien valmistelun tuloksena on hyväksytty viisi hallinto-oikeuden alaan kuuluvaa suositusta sekä käsikirja kansalaisten ja hallinnon välisistä suhteista (*The administration and you – a handbook*, 1997). Käsikirjassa käydään läpi hallinto-oikeutta ohjaavia periaatteita. Ilmeisesti käsikirjaa ei kuitenkaan pidetty riittävänä, koska uudelle, hyvää hallintoa koskevalle suositukselle katsottiin olevan tarvetta. Huomionarvoisinta käsikirjassa on nimittäin hyvän hallinnon käsitteen puuttuminen.

Hyvän hallinnon perussääntö annettiin kesällä 2007 (*Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*). Se koostuu johdannosta sekä hallintolakia muistuttavasta periaatekoonnoksesta. Johdanto – joka itse asiassa on itse suositus perusteluineen ja periaatekoonnos tämän liite – on monipolvinen ja kieliasultaan hyvin tiivis. Se koostuu käytännössä yhdestä lauseesta ja on tällaisenaan raskaslukuinen. Johdannossa taustoitetaan hyvän hallinnon laajempia yhteiskunnallisia kytköksiä, mikä tekee siitä avoimesti oikeudellisiin kysymyksiin tyhjentyneen.

Suosituksessa esimerkiksi todetaan, ettei hyvä hallinto ole tavoitettavissa ainoastaan oikeudellisilla järjestelyillä, että hyvä hallinto liittyy lainsäädännön laatuun ja että hyvän hallinnon pitää vastata yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Täten valtiosääntöisen ja julkishallinnollisen painotuksen ohella hallinnon tehokkuus ja eettiset ulottuvuudet saavat huomiota. Suosituksessa tunnustetaan, etteivät hallinnon laatuun vaikuttavat tekijät ole vain

oikeudellisia. Yksinomaan oikeudelliseen ulottuvuuteen ei myöskään rajoituta. Hyvä hallinto nähdään yhteiskunnallisesti läpileikkaavana arvona.

Lisäksi huono hallinto tuomitaan, harkintavallan laatuun kiinnitetään huomiota ja koulutuksen yhteys hyvän hallinnon osatekijänä tunnustetaan. Johdanto-osassa käsitellään hyvää hallintoa myös osana demokraattista yhteiskuntaa ja siihen sisältyvää oikeuksien ja intressien punnintaa. Hyvä hallinto liitetäänkin avoimesti hyvän hallinnan tai hallintotavan (*governance*) alakäsitteeksi (*”Considering that good administration is an aspect of good governance”*). Johdantoa voinee näin ollen jopa luonnehtia eräänlaiseksi hyvää hallintoa koskevaksi manifestiksi.

Alun perustelevien *considering*- ja *having regard*-kohtien jälkeen asiakirjassa seuraavat itse suositukset. Suosituksessa kehoitetaan jäsenvaltioita (suomennos IK):

- ”edistämään hyvää hallintoa oikeusvaltioperiaatteen ja demokratian viitekehyksessä
- edistämään hyvää hallintoa toimivan viranomaisorganisaation muodossa siten, että hallinnon tehokkuus ja rahan arvo taataan. Nämä periaatteet edellyttävät edelleen, että
 - viranomaiset asettavat päämäärät ja muodostavat suoritusindikaattorit siten, että päämäärien säännöllinen valvonta ja mittaaminen voidaan varmistaa
 - (jäsenvaltiot) pakottavat viranomaiset säännöllisesti tarkistamaan lainsäädännön rajoissa, ovatko niiden tarjoamat palvelut kustannuksiltaan asianmukaisia vai pitäisikö niitä purkaa tai korvata muilla palveluilla
 - (jäsenvaltiot) pakottavat viranomaiset etsimään parhaat keinot päämäärien saavuttamiseksi
 - (jäsenvaltiot) valvovat hallintoa sisäisesti ja ulkoisesti
 - (jäsenvaltiot) edistävät oikeutta hyvään hallintoon kaikkien eduksi hyväksymällä soveltuvin osin tämän suosituksen liitteenä olevat säännöt ja periaatteet, varmistavat niiden tehokkaan toteutumisen ja varmistavat kaikin valtiosääntöisesti ja lainsäädännöllisesti asianmukaisin keinoin, että alueelliset ja paikalliset hallitukset tekevät samoin.”

Itse suositus on varsin yleisluontoinen. Periaatekoonnos sen sijaan koskee täsmällisemmin hyvän hallintomenettelyn edellytyksiä. Se (*code of good administration*) sisältää 23 artiklaa, jotka jakautuvat kolmeen alalukuun. Alaluvut koskevat hyvän hallinnon periaatteita (*Principles of good administration*), hallintopäätöksiä (*Rules governing administrative decisions*) sekä muutoksenhakua (*Appeals*). Suosituksessa hyvän hallinnon periaatteiksi luetaan laillisuus (*Principle of lawfulness*), yhdenvertaisuus (*Principle of equality*), puolueettomuus (*Principle of impartiality*), suhteellisuus (*Principle of proportionality*), oikeusvarmuus (*Principle of legal certainty*), joutuisuus (*Principle of taking action within a reasonable time limit*), osallistuminen (*Principle of participation*), yksityisyyden kunnioittaminen (*Principle of respect for privacy*) sekä läpinäkyvyys (*Principle of transparency*).

Suositus kokonaisuudessaan viittaa siihen, että se on suunnattu etenkin valtioille, joissa hyvä hallinto ei ole oikeus, jotka eivät kuulu EU:iin tai joissa hallinnon laatua ei välttämättä muutoinkaan ole oikeudellisesti määritelty. Tämä jää kuitenkin arvailujen varaan, sillä suositukselle ei ole vastoin yleistä käytäntöä laadittu erityistä perustelumuihiota. Syynä tähän on ilmeisesti ollut ajan puute.

Näyttää siis siltä, että Euroopan neuvoston suositus on osaltaan lujittamassa eurooppalaista ymmärrystä hyvän hallinnon oikeudellisista ulottuvuuksista. Valmistelumateriaalista käy ilmi selvä yhteys EU:n hyvää hallintoa koskeviin muotoiluihin. Tästä huolimatta suosituksella ei luoda oikeutta hyvään hallintoon, vaan kyse on viranomaisten toimintaa ohjaavasta säännöstöstä.

Tiivistelmä

- Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei ole taattu oikeutta hyvään hallintoon. Joissain yhteyksissä 6(1) artiklalla voi kuitenkin olla hallintomenettelyyn ulottuvaa vaikutusta.
- Hallinto-oikeuden kehittäminen on yksi Euroopan neuvoston toimintamuoto. Se on antanut useita hallinto-oikeuteen liittyviä suosituksia.
- Euroopan neuvostolla on myös hyvää hallintoa koskeva suositus, hyvän hallinnon perussääntö.

10 LOPUKSI

Tässä teoksessa on tarkasteltu kahta toisiinsa punoutuvaa osa-aluetta: hallinto-oikeuden peruslähtökohtia sekä hyvää hallintoa modernin hallinto-oikeuden menettelyllisenä arvohorisonttina. Keskeistä on ollut sen hahmottaminen, miten ja millä edellytyksillä yhteiskunnallista valankäyttöä voidaan kutsua julkiseksi vallaksi. Julkisen vallan peruste ja rajoite on lainsäädäntö. Lainsäädännön keskeispiirteiden ja toimintamekanismien ymmärtäminen on välttämätöntä, jotta hallinto-oikeutta voidaan lähestyä yhtenäisenä oikeudenalana.

Lisäksi hallinto-oikeus on käsitejärjestelmä. Ilman hallinto-oikeudellisiä käsitteitä ei ole hallinto-oikeudellisiä ongelmia eikä niihin hallinto-oikeudellisiä ratkaisuja. Kaikki hallinto-oikeuden käsitteet ja periaatteet eivät esiinny lainsäädännössä, joten hallinto-oikeus on enemmänkin kuin vain kimppu vaihtuvaa ja satunnaista lainsäädäntöä. Tätä hallinto-oikeuden yleistä systeemiluonnetta kirjassa on pyritty kuvaamaan ja havainnollistamaan etenkin teoksen alkuosassa.

Koska hallinto-oikeus on valtava ja rajoiltaan joustava kokonaisuus, on näkökulman valinta ollut välttämätön. Siksi on korostettava, että hallinto-oikeuden opiskeluun voi valita helposti myös muun näkökulman. Tässä teoksessa esimerkiksi kunnallisoikeutta, sosiaaioikeutta, käytännön hallintomenettelyä ja hallintoprosessia on vain sivuttu. Tästä huolimatta nämä hallinto-oikeuden lohkot ovat varsin keskeisiä ihmisten jokapäiväisen elämän perusedellytysten ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmista. Samoin ne määrittävät keskeisesti hallinto-oikeuden identiteettiä. Nämäkin seikat tiedostaen rajauksia täytyi tehdä.

Niinpä hyvä hallinto on toiminut toisena lähestymistapana hallinto-oikeuteen kolmesta toistaan sivuavasta syystä. Ensinnäkin siksi, että se *havainnollistaa hallinto-oikeuden perustavoitteita*. Hyvä hallinto muodostaa sanaston, jonka avulla hallinnon laadusta nykyään puhutaan. Sen avulla voidaan sekä moittia hallinnon virheitä ja puutteita että kuvata sen hyvää tasoa tai suotuisaa kehitystä.

Hyvästä hallinnosta puhutaan niin oikeudellisesta, eettisestä, taloudellisesta kuin poliittisestakin näkökulmasta. Osin tästä moninaisuudesta on osoituksena se, että hyvällä hallinnolla (*good administration*) on monia lähikäsitteitä kuten hyvä hallinta, hallintotapa tai hallinnointi (*good*

governance, good administrative behavior, good management, sound administration). Joskus on syytä korostaa näiden lähikäsitteiden keskinäisiä eroja, joskus niiden yhtäläisyyksiä. Usein ero on siinä, kuinka oikeudellisesta arvioinnista on kyse verrattuna esimerkiksi poliittiseen, eettiseen tai taloudelliseen. Joka tapauksessa hyvän hallinnon sanasto on voimistunut, laajentunut ja oikeudellisesti täsmentyvä.

Toinen syy on oikeussosiologinen. *Hyvä hallinto ilmentää sitä, miten oikeus toimii vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa*. Vaikka oikeus pyrkii olemaan suljettu järjestelmä, se ottaa vaikutteita muualta yhteiskunnasta. Hyvän hallinnon historia niin Suomessa kuin EU:ssa kuvastaa sitä, että esiinnousseiden ongelmien vuoksi tarvittiin käsite, jonka avulla hallinnon laatuun voitiin puuttua normatiivisesti, ihannetapauksessa oikeudellisesti. Innoitus hyvän hallinnon sisältämien sääntöjen sisällölle on tullut kuitenkin hallinto-oikeuden yleisten oppien ohella muun muassa etiikasta. Oikeuden avulla yhteiskunnassa spontaanisti syntyvät ongelmat otetaan haltuun oikeuden kielellä ja niihin etsitään oikeudellinen ratkaisu. Samoin hyvän hallinnon kulloinenkin sisältö antaa viitteitä vallitsevasta hallintoideologiasta. Millainen hallinto nähdään yhteiskunnassa hyvänä ja miksi?

Kolmanneksi hyvä hallinto on havainnollinen näkökulma siksi, että *ilmentää hallinnon oikeuslähdepohjan laajentumista ja koko oikeusjärjestyksemme denationalisaatioita eli irtaantumista yksinomaan suvereenin kansallisvaltion viitekehyksestä*. Hyvän hallinnon täsmentyvä ja laajentuva oikeudellinen sisältö osoittaa, miten paljon kansainväliset kehityskulut vaikuttavat myös kotimaiseen oikeuteen. Samalla eri oikeusjärjestelmät ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa ja ottavat vaikutteita toisiltaan. Etenkin eurooppaoikeus sekä vaikuttaa kansallisiin oikeusjärjestyksiin ylikansallisella tasolla että kehittyy myös kansallisten oikeusjärjestysten vaikutteista. Hyvä hallinto on kansallinen perusoikeus, EU:n kansalaisen perusoikeus ja Euroopan neuvoston suosittama hallintomalli.

Liuta muitakin syitä voitaisiin esittää. Tähän lienee kuitenkin tuskin tarvetta. Tärkeintä sen sijaan on ollut lukijan ajattelun virittäminen hallinto-oikeudelliselle taajuudelle. Miten oppia käyttämään hallinto-oikeuden käsitteitä ja periaatteita analyttisesti ja kriittisesti? Keskeistä on oppia tunnistamaan tietty toiminto hallinnoksi, hahmottamaan miten oikeus sitä säätelee ja mitä perustuslaillisia ja eurooppaoikeudellisia näkökoh-

tia siihen kytkeytyy. Edelleen hyvän hallinnon käsite tarjoaa työkalun, jonka avulla tämän hallinnon laatua voidaan arvioida. Näillä evästyksillä hallinto-oikeutta voi opiskella lisää.

Forum iuris

Hinkkanen, Ville – Mäkipää, Leena (toim.): Suomalainen kriminaalipoliitiikka. Näkökulmia teoriaan ja käytäntöön. Tapio Lappi-Seppälän juhla-kirja. 2013. Helsinki. 510 s. ISBN 978-952-10-7833-0 (sid.).

Liukkunen, Ulla: Yritystoiminnan muutokset ja yhteistoiminta. Tutkimus kansallisesta ja transnationaalista työoikeudesta. 2013. Helsinki. 279 s. ISBN 978-952-10-7832-3

Lahti, Raimo (toim.): Rikosoikeuden muutos 1960-luvulta 2010-luvulle. Pekka Koskisen (1943-2011) muistojulkaisu. 2013. Helsinki. 130 s. ISBN 978-952-10-7830-9.

Hemmo, Mika: Velvoiteoikeuden perusteet. 2013. Helsinki. 116 s. ISBN 978-952-10-7826-2.

Kekkonen, Jukka: Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? 2013. Helsinki. 183 s. ISBN 978-952-10-7827-9.

Koulu, Risto – Lindfors, Heidi: Velkavastuun toteuttaminen luottoyhteis-kunnassa. 2013. Helsinki. 214 s. ISBN 978-952-10-7828-6.

Helminen, Marjaana: Finnish International Taxation. 2013 Edition. 2013. Helsinki. XVI + 382 p. ISBN 978-952-10-7825-5.

Lahti, Raimo (toim.): Biolääketiede, tutkimus ja oikeus. 2012. Helsinki. VIII + 262 s. ISBN 978-952-10-7822-4.

Hakamies, Kaarlo: Maksukyvyttömyys ja taloudellinen hyöty rikosoikeu-
dessa. 2012. Helsinki. IV + 425 s. ISBN 978-952-10-7818-7.

Nuotio, Kimmo – Melander, Sakari – Huomo-Kettunen, Merita (eds.): Introduction to Finnish Law and Legal Culture. 2012. Helsinki. VIII + 294 s. ISBN 978-952-10-7817-0.

Mikkilä, Jaakko ja Lohi, Tapani (toim.) Oikeus ja kritiikki 3. Kohteena Juha Karhun uusi varallisuus-oikeus. 2012. Helsinki. XII + 334 s. ISBN 978-952-10-7814-9.

Vihriälä, Helena: Tahallisuuden näyttäminen. 2012. Helsinki. XXXVIII + 310 s. ISBN 978-952-93-0630-5.

Hirvonen, Ari: Oikeuden ja lainkäytön teoria. 2012. Helsinki. 215 s. ISBN 978-952-10-7810-1.

Hupli, Tuomas: Siviiliprosessin laillisuustakeita. 2012. Helsinki. 169 s. ISBN 978-952-10-5567-6.

Kangas, Urpo: Perhe- ja perintöoikeuden alkeet. 2. uudistettu painos. 2012. Helsinki. 456 s. ISBN 978-952-10-7811-8.

Norros, Olli: Inledning till obligationsrätten. 2012. Helsingfors. 264 s. ISBN 978-952-10-7813-2.

Frände, Dan: Grunddragen av den finska straffprocessrätten. 2012. Helsingfors. 226 s. ISBN 978-952-10-7812-5.

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. 2011. Helsinki. XI + 119 s. ISBN 978-952-10-5557-7.

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. 2011. Helsinki. XII + 251 s. ISBN 978-952-10-5552-2.

Pönkä, Ville: Johdatus osakeyhtiöoikeuteen. 2011. Helsinki. XIV + 293 s. ISBN 978-952-10-5551-5.

Raitio, Juha: Euroopan integraatio ja Euroopan unionin rakenteet. 2011. Helsinki. XVII + 244 s. ISBN 978-952-10-5554-6.

Helenius, Dan: Straffrättsligt samarbete inom EU – en introduktion. 2011. Helsingfors. VI + 145 s. ISBN 978-952-10-5556-0.

Kekkonen, Jukka: Kontextuell rättshistoria. 2011. Helsingfors. VI + 177 s. ISBN 978-952-10-5551-5.

Mäenpää, Olli: Hallinto ja oikeus. 2010. Helsinki. VIII + 262 s. ISBN 978-952-10-5550-8.

Kerttula, Timo: Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. 2010. Helsinki. XXXV + 458 s. ISBN 978-952-10-5546-1.

Koulu, Risto – Lindfors, Heidi: Maksukyvyttömyyden oikeudelliset ulottuvuudet. 2010. Helsinki. VIII + 177 s. ISBN 978-952-10-5539-3.

Melander, Sakari: Rikosoikeus 2010-luvulla. 2010. Helsinki. X + 187 s. ISBN 978-952-10-5542-3.

Norros, Olli: Johdatus velvoiteoikeuteen. 2010. Helsinki. XIII + 273 s. ISBN 978-952-10-5541-6.

Frände, Dan: Straffbelagt beteende. 2010. Helsingfors. VIII + 161 s. ISBN 978-952-10-5544-7.

Ojanen, Tuomas: De grundläggande och mänskliga rättigheterna – en introduktion. 2010. Helsingfors. X + 99 s. ISBN 978-952-10-5543-0.

Mikkilä, Jaakko ja Koulu, Sanna (toim.): Oikeus ja kritiikki 2. Janne Kais-ton lainoppi ja oikeusteoria. 2010. Helsinki. XIII + 441 s. ISBN 978-952-10-5545-4.

Nuotio, Kimmo ja Malkki, Leena (toim.): Vapauden, turvallisuuden ja oi-keuden Eurooppa. 2010. Helsinki. X + 295 s. ISBN 978-952-10-5538-6.

Palo, Sanna: Järjestäytyneet rikollisryhmät ja rikosvastuu. 2010. Helsinki. XVI + 440 s. ISBN 978-952-10-5535-5.

Walén, Laura: Alkio- ja kantasolututkimuksen sääntely bio-oikeudellisena mallina. 2010. Helsinki. 262 s. ISBN 978-952-10-5534-8.

Wikberg, Olli: Leniency v. kartellit. Kilpailuoikeudellinen ja -poliittinen tutkimus kartellien vastaisesta toiminnasta Euroopan unionissa. 2009. Helsinki. LX + 420 s. ISBN 978-952-10-5531-7.

Hollo, Erkki J.: Ympäristö ja oikeus. 2009. Helsinki. XI + 259 s. ISBN 978-952-10-3762-7.

Kekkonen, Jukka: Kontekstuaalinen oikeushistoria. 2009. Helsinki. VII + 171 s. ISBN 978-952-10-3764-1.

Ojanen, Tuomas: Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. 2009. Hel-sinki. X + 117 s. ISBN 978-952-10-3763-4.

Havansi, Erkki: Den finska processrättens grunder. 2009. Helsingfors. VII + 254 s. ISBN 978-952-10-3766-5.

Tepora, Jarno: Inledning till grunderna för sakrätten. 2009. Helsingfors. XXIII + 301 s. ISBN 978-952-10-3765-8.

Kolehmainen, Esa (toim.): Oikeus ja kritiikki 1. Raimo Siltalan oikeustie-teen tieteenteoria. 2009. Helsinki. XI + 307 s. ISBN 978-952-10-3760-3.

Kaisto, Janne – Nybergh, Frey: Pysäköijän maksuvelvollisuudesta. Vel-voitteiden synty eräissä arkisissa tilanteissa. 2008. Helsinki. XX + 163 s. ISBN 978-952-10-3759-7.

Koskinen, Pekka: Rikosoikeuden perusteet. 2008. Helsinki. X + 159 s. ISBN 978-952-10-3754-2.

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. 2008. Helsinki. XII + 283 s. ISBN 978-952-10-3755-9.

Tepora, Jarno: Johdatus esineoikeuden perusteisiin. 2008. Helsinki. XII + 273 s. ISBN 978-952-10-3756-6.

Tuori, Kaarlo: Rättens nivåer och dimensioner. 2008. Helsingfors. V + 79 s. ISBN 978-952-10-3757-3.

Nuotio, Kimmo (ed.): Festschrift in Honour of Raimo Lahti. 2007. Helsinki. VIII + 374 p. ISBN 978-952-10-3749-8.

Havansi, Erkki: Oikeudenkäynti ja pakkotäytäntö. 3. uudistettu painos. 2007. Helsinki. IX + 250 s. ISBN 978-952-10-2330-9.

Tuori, Kaius: Johdatus roomalaiseen oikeuteen. 2007. Helsinki. VII + 78 s. ISBN 978-952-10-2331-6.

Mäenpää, Olli: Grunderna för god förvaltning. 2. rev. upplaga. 2007 Helsingfors. XI + 318 s. ISBN 978-952-10-2332-3.

Tepora, Jarno: Johdatus esineoikeuteen. 2. täydennetty painos. 2006. Helsinki. XIX + 242 s. ISBN 952-10-2328-7.

Kangas, Urpo: Perhe- ja perintöoikeuden alkeet. 2006. Helsinki. XXIV + 427 s. ISBN 952-10-2325-2.

Lappi-Seppälä, Tapio: Rikollisuus ja kriminaalipolitiikka. 2006. Helsinki. X + 165 s. ISBN 952-10-2326-0.

Toiviainen, Heikki: Johdatus Suomen yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja säätiöitä koskevaan oikeuteen. 2006. Helsinki. XIV + 274 s. ISBN 952-10-2324-4.

Hemmo, Mika: Oikeudellisen riskienhallinnan perusteita. 2005. Helsinki. 97 s. ISBN 952-10-2318-X.

Inha, Jyri: Haminasta Maastrichtiin – Modernin suomalaisen valtiosääntöhistorian pääpiirteet. 2005. Helsinki. 153 s. ISBN 952-10-0927-6.

Raitio, Juha: Johdatus Euroopan integraation historiaan ja eurooppaoikeuteen. 2005. Helsinki. XVII + 186 s. ISBN 952-10-0928-4.

Tiitinen, Kari-Pekka: Työoikeuden pääasiat. 2005. Helsinki. X + 189 s. ISBN 952-10-0926-8.

Raitio, Juha: EU:n kehitys, periaatteet ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. 2004. Helsinki. LX + 364 s. ISBN 952-10-0925-X.

Turunen, Santtu (toim.): Immateriaalioikeudet insolvenssimenettelyssä. 2004. Vammala. X + 330 s. ISBN 952-10-0923-3.

Helminen, Klaus – Lehtola, Kari – Virolainen, Pertti: Förundersökning och tvångsmedel. 2004. Helsinki. XX + 600 s. ISBN 952-10-0920-9

Lötjönen, Salla: Lääketieteellinen tutkimus ihmisillä. 2004. Helsinki. ISBN 952-10-0921-7.