

Opinnäytetyö (YAMK)

Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen

YYRITS14

2017

Kristiina Parikka

HALLINTO-OIKEUDELLINEN PALVELUPERIAATE VIRANOMAISTOIMINNASSA

Kristiina Parikka

HALLINTO-OIKEUDELLINEN PALVELUPERIAATE VIRANOMAISTOIMINNASSA

Julkisia palveluja on monilla elämän alueilla. Näitä palveluja tuottavat pääasiassa viranomaiset. Viranomaisen ja hallintopalvelun asiakkaan välistä suhdetta määrittelee hallinto-oikeus. Hallintolain (2003/434) tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvän hallinnon periaatteita sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Sen tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksisuutta.

Julkisen vallan käyttö on suureksi osaksi erilaisten päätösten tekoa. Päätöksenteossa julkisen vallan käyttäjällä, viranomaisella on oikeus ja velvollisuuskin käyttää harkintaa. Hallinto-oikeudelliset periaatteet ohjaavat viranomaisen harkintavallan käyttöä. Harkintavallalla on tarkoitus lisätä hallinnon joustavuutta. Sen avulla viranomaisella on mahdollisuus etsiä yksittäistapauksiin sopivia ratkaisuvaihtoehtoja ja valita niistä ratkaisuvaihtoehdoista sopivin. Esimerkiksi hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet täsmentävät viranomaisten ratkaisutoimintaa. Niiden vastainen ratkaisu voidaan katsoa harkintavallan väärinkäytöksi.

Hallinto-oikeudellisena säännöksenä palveluperiaate määrittelee hyvän hallinnon vähimmäisvaatimukset julkisen palvelun toteutuksessa. Tässä työssä on tutkittu palveluperiaatetta eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen kautta ja pyritty niistä löytämään palveluperiaatteen konkreettisia ilmentymiä. Hyvän hallinnon laadun määrittävät käytännössä julkisen hallinnon työntekijät: valtion viranomaiset, kuntien toimielimet ja tuomioistuimet. Tämä julkinen hallinto koostuu hyvin monenlaisista organisaatioista, sen eri toimintaloikoilla on erilaisia tavoitteita ja toimintatapoja. Palveluperiaate vaikuttaa näissä organisaatioissa omalta osaltaan hyvää hallintoa toteuttavana periaatteena muiden säännösten ohella.

Sähköinen asiakirjahallinto, organisaatioiden sisäiset asianhallintajärjestelmät sekä sähköinen asiointipalvelu ovat vahvasti yksi osa tämän päivän hyvää hallintoa. Hallinnon palveluperiaatteelliset vähimmäisvaatimukset on otettava huomioon myös sähköistä hallintoa kehitettäessä. Se on haastavaa, koska siinä ei ole kysymys pelkästään tietotekniikkaan liittyvien ongelmien ratkaisemisesta, vaan koko sähköisen toimintaprosessin läpiviemistä kulloisessakin kyseessä olevassa toimintaympäristössä sen vaatimusten mukaisesti.

ASIASANAT:

viranomaistehtävät, julkinen hallinto, asiakirjahallinto, sähköinen hallinto

Kristiina Parikka

THE PRINCIPLE OF SERVICE IN OFFICIAL DUTIES

[Click here to enter text.](#)

The administrative law defines relations between clients and authorities. Purpose of the administrative law (2003/434) is to promote the means for good administration and protection under the law for citizens. Its purpose is also to promote quality and better results in public services.

Official work consist of making decisions of a different kind and rules mainly. When making decisions the officials have the right and the duty also to use consideration. Principles are directing the use of discretionary powers. Its purpose is to add flexibility in public services. By using discretionary powers, the official have opportunity to search options to decisions and nominate suitable solution. The principles of administrative law elaborate the decisions by officials. Decisions made against these principles can be seen as abusive tariff.

The principle of service defines the least requirements for implement good administration. In this study, the principles of service are researched through complaints investigated by the parliamentary Ombudsman. In practice, the officials implement good administration in their everyday work in government offices, the offices of a municipality and courts of law. Public services consist of organizations of different kind and they have various objectives and procedures. The principle of service is one part of the regulations that affects good administration.

Today the document e-administration, Case Management System and visiting public services by Electronic Government are one important section of good administration. The principle of service must be considered when developing the Electronic Government. It is challenging, because the question isn't only about the problems in information technology, but it is the question of making the process that goes through whole organization and operational environment successfully.

KEYWORDS:

official duties, government, document administration, Electronic Government

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	5
2 HYVÄN HALLINNON PERIAATTEET	7
2.1 Hyvä julkinen hallinto	7
2.2 Oikeusperiaatteet	8
3 PALVELUPERIAATTEEN SOVELTAMINEN	10
3.1 Asianmukaisuus	10
3.2 Tuloksellisuus	10
3.3 Asiakasnäkökulma	11
3.4 Oikeusasiamies hyvän hallinnon vartijana	11
3.5 Palveluperiaatteen konkreettiset ilmentymät	12
3.5.1 <i>Neuvontavelvollisuus</i>	12
3.5.2 <i>Asiakirjan siirtovelvollisuus</i>	15
3.5.3 <i>Asiakirjan puutteiden täydentäminen</i>	17
3.5.4 <i>Asian riittävä selvittäminen</i>	19
3.5.5 <i>Asian viivytyksetön käsittely</i>	21
3.5.6 <i>Vaikutusmahdollisuuksien varaaminen</i>	23
4 SÄHKÖISEN ASIAKIRJAHALLINNON HAASTEET	26
4.1 Sähköinen asiakirjahallinto	26
4.2 Sähköinen asianhallintajärjestelmä	28
4.3 Sähköinen asiointipalvelu	29
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	32
LÄHTEET	34

1 JOHDANTO

Julkisia palveluja on monilla elämän alueilla. Hallinnon tosiasiallisesta toiminnasta suurin osa sisältää julkisten palvelujen tuottamista ja toteuttamista (Mäenpää 2016, 41). Julkista palvelua tarjoavat poliisit valvoessaan liikennettä, sairaalassa sairaanhoitaja lääkitessään potilasta ja palomiehet tarkastaessaan paloturvallisuutta. Näitä palveluja tuottavat pääasiassa viranomaiset eli valtion ja kuntien virastot ja laitokset. Viranomaisen ja julkisen palvelun asiakkaan suhdetta määrittelee hallinto-oikeus. (Tuomela 2015, 1.) Hallinto-oikeudellisena säännöksenä palveluperiaate määrittelee hyvän hallinnon vähimmäisvaatimukset julkisen palvelun toteutuksessa.

Myös yksityiset tahot voivat tulla julkisten palvelujen tuottajiksi, kun valtio tai kunta ulkoistavat tehtäviään. Julkisen ja yksityisen välisen vuorovaikutuksen lisääntyminen on tuonut entistä enemmän julkisiin palveluihin taloudellisia käsitteitä, kuten asiakaslähtöisyyden ja vuorovaikutteisuuden. Myös palveluperiaatteen painottaminen julkisissa palveluissa on taloudellisen suuntautuneisuuden ansiota. (Väätäinen 2011, 556.)

Hyvää hallintoa on tutkittu erilaisista näkökulmista useissa eri lähteissä. Vanhempaan lähdeaineistoon kuuluu Kirsi Kuusikon väitöskirja ”Neuvonta hallinnossa”, jossa on keskitytty tarkastelemaan toisaalta viranomaisten velvollisuutta ja toisaalta hallinnon asiakkaan oikeutta neuvontaan. Väitöskirjan on tehty silloisen hallintomenettelylain 4 §:n ja perusoikeusudistuksen jälkeisen hallitusmuodon 16 §:n hyvän hallinnon takeiden pohjalta. Toinen lähteisiin kuuluva väitöskirja on Ulla Väätäisen ansiokas tutkimus ”Oikein ja joutuisasti”, jossa kirjoittaja on tutkinut asian käsittelyn joutuisuutta julkisessa hallinnossa. Näiden lähdeostosten lisäksi olen pyrkinyt selvittämään tutkimusongelmaa tutustumalla hallinto-oikeudelliseen kirjallisuuteen sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin.

Tutkimuksen alussa taustoitan hyvän hallinnon periaatteita yleisesti. Olen keskittynyt niistä oikeusperiaatteisiin, koska ne vaikuttavat vahvasti kaikkien hallintotoimien taustalla. Sen jälkeen tutkin tarkemmin palveluperiaatetta. Tavoitteeni on selvittää hallinto-oikeudellisen palveluperiaatteen näkyvyyttä käytännön virkamiestyössä. Tutkimusmenetelmänä on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus, jossa yritetään ymmärtää kohteen merkityksiä kokonaisvaltaisesti. Tavoitteeni on löytää vastauksia kysymyksiin: Mitä

hallintolain 7 §:n mukaisella palveluperiaatteella tarkoitetaan? Mitä se sisältää? Miten se vaikuttaa käytännön virkamiestyössä?

Palveluperiaatteen konkreettisia ilmentymiä olen tutkinut eduskunnan oikeusasiamiehen internet-sivuilla julkaistujen kanteluiden avulla. Jokaista konkreettista ilmentymää vastaa yksi esimerkki. Täsmälleen juuri samaan palveluperiaatteen ilmentymään oli vaikea löytää sopivaa esimerkkiä, koska ratkaisuja eduskunnan oikeusasiamiehen sivuilla on runsaasti. Yhtä hakuperustetta kanteluille oli vaikea löytää. Esimerkit on löydetty käymällä ratkaisuja läpi yksi kerrallaan. Kantelu on tallennettu tekstiä tiivistäen ja kaikkia ratkaisujen tekstejä ei ole tallennettu sanasta sanaan. Tallennuksen jälkeen oikeusasiamiehen ratkaisu on kirjoitettu auki, kiinnittäen erityishuomiota palveluperiaatteen ilmentymiin julkisessa hallinnossa.

Kolmannessa luvussa selvitän erikseen sähköistä asiakirjahallintoa, joka tuo mukanaan omat haasteensa käytännön viranomaistyöhön. Käytännön hallinnon virkamiestyöstä olennainen osa on erilaisten asiakirjojen käsittelyä. Sähköinen asiakirjahallinto on tässä työssä jaoteltu kolmeen kokonaisuuteen: sähköiseen asiakirjahallintoon, sähköiseen asianhallintajärjestelmään sekä sähköisen asiointipalvelun tarkasteluun. Julkisessa hallinnossa käynnissä oleva jatkuva muutosprosessi näkyy erityisen hyvin sähköisen asiakirjahallinnon viranomaisiin asettamissa vaatimuksissa.

2 HYVÄN HALLINNON PERIAATTEET

2.1 Hyvä julkinen hallinto

Julkinen hallinto vaikuttaa kaikkialla yhteiskunnassa, joten on katsottu tarpeelliseksi turvata hyvän hallinnon takeet perustuslaissa. Perustuslain 21 §:ssä on määritelty pohja hyvälle hallinnolle. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Myös EU:n perusoikeuskirja (2009) vahvistaa hyvän hallinnon periaatteita ja antaa samansisältöiset menettelylliset oikeudet suhteessa viranomaistoimintaan. (Mäenpää 2016, 1.) Perustuslain 22 §:ssä todetaan myös, että julkisen vallan ja viranomaisten velvollisuus on turvata ja toteuttaa perusoikeudet kaikessa toiminnassaan (Mäenpää 2011, 5).

Perustuslain lisäksi hyvää hallintoa määrittelevää lainsäädäntöä ovat hallintolaki, julkisuuslaki sekä sosiaali- ja terveyshuollon palveluja määrittelevät asiakaslait (Mäenpää 2011, 8). Hallintolain (2003/434) tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvän hallinnon periaatteita sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Sen tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta (1 §). Hallintolaki on yleislaki, joka määrittelee hyvän hallinnon ja menettelyllisen perusturvan vähimmäistason hallintoasioiden käsittelyssä ja julkisten palvelujen toteutuksessa (Mäenpää 2016, 21).

Hallintolakia sovelletaan kaikissa valtion ja kuntien viranomaishallinnossa. Se kohdistuu lähinnä viranomaisiin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin. Se määrittelee perusteet hyvälle viranomaistoiminnalle ja asettaa viranomaisille erilaisia velvollisuuksia. Hallinnon asiakkaille hallintolaki puolestaan asettaa menettelyllisiä oikeuksia, kuten oikeus saada neuvoja asian vireillepanossa ja tietoja vireillä olevasta asiasta, asianosaisen oikeus tulla kuulluksi, oikeus puolueettomaan ja tasapuoliseen menettelyyn sekä oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus vaatia asiavirheen korjaamista (Mäenpää 2011, 28-29).

Hallintolain 2. luvussa on säännelty hyvän hallinnon perusteista, hallinnon oikeusperiaatteista ja muista hallinnon laadullisista vähimmäisvaatimuksista, joita sovelletaan kaikkeen viranomaistoimintaan, myös tosiasialliseen hallintotoimintaan. Hallintolaki sisältää myös hallintoasian käsittelyssä noudatettavia menettelysäännöksiä ja myös menettelyvaatimuksia, joita sovelletaan vain asianosaisasioissa (Väätäinen 2011, 573). Hyvän hallinnon perusteita ovat oikeusturvan, palvelujen laadun ja tuloksellisuuden

edistäminen, hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö (Mäenpää 2011, 28-29).

Käytännössä hyvän hallinnon laadun määrittävät julkisen hallinnon työntekijät: valtion viranomaiset, kuntien toimielimet sekä tuomioistuimet (Mäenpää 2011, 8). Julkishallinto koostuu hyvin monenlaisista organisaatioista. Sen eri toimintaloikoilla on toisistaan poikkeavia tavoitteita ja toimintatapoja. Hallinto-oikeuteen onkin kehittynyt erityisiä alakohtaisia kokonaisuuksia, kuten poliisioikeus tai kirkko-oikeus (Hakalehto-Wainio 2008, 146). Hallintoa kehittämällä voidaan vahvistaa luottamusta viranomaisten toimintaan. Hyvällä hallintotoiminnalla pystytään lisäämään viranomaisten toiminnan ennakoitavuutta ja kansalaisten tunnetta yhteiskunnan toimivuudesta ja vakaudesta. (Mäenpää 2016, 67).

2.2 Oikeusperiaatteet

Julkisen vallan käyttö on suureksi osaksi päätöksentekoa, jossa viranomaisella on oikeus ja velvollisuus käyttää harkintaa. Harkintavallan antamisella on tarkoitus lisätä hallinnon joustavuutta. Harkinnan avulla viranomaisella on mahdollisuus etsiä yksittäistapauksiin sopivia ratkaisuvaihtoehtoja ja valita useammista ratkaisuvaihtoehdoista sopivin. Hallinto-oikeudellisten säännösten, periaatteiden ja standardien ollessa väljiä, on harkintavallan sisällöllä ja rajoilla keskeinen merkitys. (Hakalehto-Wainio 2008, 165-166.) Oikeusperiaatteet täsmentävät viranomaisten ratkaisutoimintaa. Oikeusperiaatteiden vastainen ratkaisu voidaan katsoa harkintavallan väärinkäytöksi ja se voi johtaa hallintopäätöksen kumoamiseen. Oikeusperiaatteet koskevat kaikkea hallintoelinten toimintaa riippumatta sen muodosta tai sisällöstä. Ne kuuluvat myös yleisiin virkavelvollisuuksiin ja virkavastuun piiriin. (Mäenpää 2011, 67.)

Hallinnon viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Tämä yhdenvertaisuusperiaate koskee kaikkia niitäkin, jotka voivat käsiteltävässä asiassa olla asianosaisia tai joihin asian käsittely voi vaikuttaa. Tasapuolisessa kohtelussa viranomaisen on kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita niiden eroavuudet huomioon ottaen. Tasapuolisuus sisältää siis myös syrjinnän kiellon. Ketään ei saa perusteettomasti asettaa eriarvoiseen asemaan. "Perusteettomasti" tarkoittaa, ettei syrjintäkielto estä ns. positiivista erityiskohtelua. (Mäenpää 2011, 61; 2016 83-87). Viranomaisten resurssien ollessa rajalliset, täysin tasapuolista kohtelua on

mahdotonta taata. Tällöin päätöksenteossa tasapuolisuus tarkoittaa ennalta määrättyjen ja tasapuolisesti sovellettavien perusteiden noudattamista. (Mäenpää 2016, 86.)

Viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tämän tarkoitussidonnaisuuden periaatteen taustalla on julkisen vallan väärinkäytön kieltö. Virkamies ei saa väärinkäyttää harkinta-valtaansa tai toimivaltuuksia, jotka perustuvat virkamiehen erityisasemaan. (Mäenpää 2016, 89-91.)

Puolueettomuusperiaatteen mukaan virkamiehen tulee olla objektiivinen ja riippumaton. Hallintolain esteellisyysäännökset sekä viranomaisen velvollisuus perustella päätöksensä edesauttavat virkamiehen puolueettomuuden toteutumista. Viranomaiselta edellytetään itsenäistä toimintaa: päätökset eivät saa olla riippuvaisia asiaan kuulumattomista ulkopuolisista vaikutteista. (Mäenpää 2016, 92-94.) Viranomaisen päätökseen ei saa vaikuttaa ystävien suosinta, eivätkä henkilökohtaisen tai julkisyhteisön taloudellisten etujen tavoittelu. Objektiivisuusvaatimukseen liittyvät kiinteästi hallintolain esteellisyysäännökset. Säännösten mukaan esteellinen ei saa lainkaan osallistua asian käsittelyyn. (Mäenpää 2011, 62-64.)

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten toimien on ”oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden”, eli viranomaisten toiminta on mitoitettava oikein. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien tulee perustua kokonaisarviointiin. Viranomaisen on valittava keinovalikoimastaan vähiten rajoittava ja oikeuksiin puuttuva keino. (Mäenpää 2016, 94-95.) Suhteellisuusperiaate koostuu kolmesta arviointinäkökulmasta, joiden suhteen viranomaisen toimia arvioidaan. Ensinnäkin toimien tulee olla asianmukaisia, tehokkaita sekä sopivia, toiseksi tarpeellisia ja välttämättömiä ja kolmanneksi oikeasuuntaisia ja kohtuullisia. Viranomaisen toimien suhteellisuus tulee arvioidavaksi erityisesti rajoittavissa ja kielteisissä ratkaisuisissa. (Mäenpää 2011, 64-65.)

Viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tällä tarkoitetaan sitä, että hallinnon asiakkaalla tulee olla oikeus luottaa viranomaisten toimintaan. Viranomaisilla on velvollisuus noudattaa lakia ja yleisiä oikeusperiaatteita. (Mäenpää 2016, 98-101.) Viranomaisen antama lainvastainen neuvo tai ohje ei kuitenkaan perusta luottamuksensuojaa. Virheellinen neuvo saattaa aiheuttaa viranomaiselle velvollisuuden korvata vahinko, joka neuvon noudattamisesta on aiheutunut. Luottamuksensuoja edellyttää vilpitöntä mieltä, joten tahallisella lainvastaisella menettelyllä ei suojaan ole oikeutettu. (Mäenpää 2016, 101-102.)

3 PALVELUPERIAATTEEN SOVELTAMINEN

Julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välinen raja on hämärtynyt ja sen myötä hallinto-oikeuteen on omaksuttu käsitteitä, jotka aiemmin ovat kuuluneet vain yksityisoikeuden alalle. Julkisoikeuden alalle on tullut käsitteitä asiakas, kustannustehokkuus, tulosvastuu ja tuottavuus. Yksityisoikeudelliselta puolelta asiakassuhteisiin on siirtynyt muun muassa palvelun painottaminen, asiakaslähtöisyys ja vuorovaikutteisuus. Hallintoviranomaisten ei nähdä enää olevan asiakkaidensa yläpuolella. Pyritään joustavampaan ja asiakaslähtöisempään toimintaan. Hallinnon asiakkailla on enemmän oikeuksia ja mahdollisuus esittää vaatimuksia julkiselle hallinnolle (Väätäinen 2011, 556-557).

3.1 Asianmukaisuus

Hallintolain 7 §:ssä on yleisesti määritelty palveluperiaatteen sisältö:

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

Palveluperiaatteen mukaan siis asiointi viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Palveluperiaatteessa on korostettu palvelujen asiakaskeskeisyyttä. Hallinnon palvelut tulisi järjestää niin, että asiointi ja asian käsittely on mahdollisimman joustavaa ja palvelumyönteistä. Palveluperiaatteen mukaan hallinnon asiakkaan tulee saada palvelua sitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Laadullisesti palvelun tulisi olla tasapuolista. Erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät saisi vaikuttaa. Mikäli asiakkaan tiedoissa liittyen asian hoitamiseen on puutteita, tulisi häntä pyrkiä ohjaamaan neuvonnalla oikeisiin menettelyihin. (Mäenpää 2016, 104-106).

3.2 Tuloksellisuus

Hallintolain mukaan palveluperiaatetta noudattaessaan viranomaisen pitäisi voida suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tuloksellisuudella ei palveluperiaatteen mukaan tarkoiteta niinkään tehokkuutta, vaan sitä että hallinnolliset palvelut toteutetaan asiakkaan näkökulmasta tuloksellisesti. Tällöin hallinnolliset palvelut toteutetaan tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaisesti niin, että laissa määritellyt tavoitteet ja tarkoitus toteutu-

vat. (Mäenpää 2016, 104.) Hallintolain esitöistä löytyvästä tehokkuuden määritelmästä käy ilmi, mitä sillä on haluttu korostaa: tehokkuus on paitsi taloudellista tehokkuutta, myös yksityisen ja julkisen välisen asiakassuhteen mahdollisimman kätevää, virheetöntä ja joustavaa toimimista (Väätäinen 2011, 118).

3.3 Asiakasnäkökulma

Palveluperiaatteessa on korostettu myös asiakasnäkökulmaa. Sen mukaisesti varsinkin hallinnon asiakassuhteen vaatimukset tulisi ottaa erityisesti huomioon. Korostetaan sitä, että menettelymuotojen noudattaminen ei ole etusijalla, vaan että asiointi on helppoa ja asiakassuhde vastaa asianmukaisia laatuvaatimuksia. (Mäenpää 2016, 104.)

Hallintolain mukaan palvelut on järjestettävä siten, että asiointi sujuu ja siinä otetaan huomioon asiakkaan oikeudet, edut ja velvollisuudet. Kirjaamalla palveluperiaate hallintolakiin on haluttu varmistaa asiakasnäkökulman huomioon ottaminen hallinnossa. (Mäenpää 2016, 104.) Palveluperiaatteen toteuttaminen edellyttää kaavamaisen palvelun sijaan asiakkaan tarpeet huomioon ottavaa toimintatapaa sekä tehtävien järjestämisessä että niiden hoitamisessa (Väätäinen 2011, 558).

Ennen palveluperiaatteen kirjoittamista hallitusmuotoon sitä ei pidetty samalla tavoin oikeudellisena periaatteena kuin muita viranomaisen harkintavaltaa ohjaavia periaatteita. Oikeudellisesti sitova palveluperiaatteesta tuli säännösten ja hyvän hallintotavan kautta. (Kuusikko 2000, 133). Kaikkia niitä hallintokäytäntöjä ja toiminnan laatuvaatimuksia, jotka turvaavat tapauskohtaisesti asiakaslähtöisyyttä ja muuta palveluperiaatteen mukaista hallintotoimintaa ei ole kirjattu ja osaa ei edes voida kirjata lain säännökiksi (Väätäinen 2011, 83).

3.4 Oikeusasiamies hyvän hallinnon vartijana

Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei kuitenkaan hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana tai sitä täydentävänä vaihtoehtona. Oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisten päätöksiä. Muutok-

sen saamiseksi viranomaisten päätöksiin tulee ensisijaisesti käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja. (Eduskunnan oikeusasiamies, 2017.)

Päätöksessä Dnro 2855/4/10 (21.10.2010) apulaisoikeusasiamies Maija Saksin kertoo, että viranomaisen menetellessä lainvastaisesti tai jättäessä velvollisuuksiaan täyttämättä, voi oikeusasiamies puuttua viranomaisen menettelyyn. Se mihin oikeusasiamies ei kuitenkaan voi puuttua on, miten viranomainen käyttää sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jollei tuota harkintavaltaa ylitetä tai sitä käytetä muutoin väärin. (Eduskunnan oikeusasiamies, 2017, ratkaisut verkossa).

3.5 Palveluperiaatteen konkreettiset ilmentymät

3.5.1 Neuvontavelvollisuus

Virheet työnhakijan neuvonnassa

AOA 7.4.2011 Asiassa on arvioitavana työ- ja elinkeinotoimiston menettely kantelijan työharjoittelu- ja yhteishakuasioissa. Kantelija arvosteli työ- ja elinkeinotoimiston ja sen virkailijan menettelyä hänen työharjoitteluasiansa käsittelyssä. Kantelija kertoo saaneensa virheellistä neuvontaa toimistosta, minkä seurauksena hän ei täyttänyt työssäoloehdot. Kantelija on kantelussaan todennut, että työvoimaneuvoja oli kertonut hänelle, että toisen työharjoittelujakson jälkeen hän olisi täyttänyt työssäolovelvoitteensa. Hän ei uskonut työvoimaneuvojan neuvoa, vaan sopi vielä kolmannestakin joulukuulle 2009 ulottuvasta työharjoittelujakson.

Kantelija oli alle 25-vuotias ammatillista koulutusta vailla oleva nuori ja hänelle oli asetettu 21.3.2009 alkaen työssäolovelvoite, tarkoittaen sitä, että hänellä ei ollut oikeutta työttömyysturvaan ennen kuin hän valmistuisi ammattiin, täyttäisi 25 vuotta tai olisi 5 kuukautta työssäoloehtoon täyttävässä työssä, työharjoittelussa tai työvoimapolitiittisessa koulutuksessa. Kantelija oli ollut työharjoittelussa kuntayhtymän palveluksessa yhteensä 4 kuukautta 28 päivää. Työ- ja elinkeinotoimisto antoi kantelijalle 30.10.2009 työvoimapolitiittisen lausunnon, jossa ilmoitettiin että työssäolovelvoitteesta jäi puuttumaan 2 päivää.

Viranomaisella on hallintolain 8 §:n mukaan yleinen neuvontavelvollisuus. Neuvonnalla tarkoitetaan neuvontaa liittyen asian vireillepanoon ja käsittelyyn sekä vastaamista asiakkaan kysymyksiin ja tiedusteluihin. (Mäenpää 2016, 209.) Asian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu myös viranomaisen huolellisuusvelvollisuus, sillä tarkoitetaan viranomaisen velvollisuutta selvittää asiaa perusteellisesti ja kattavasti (Mäenpää 2016, 245). Tässä nimenomaisessa asiassa on kysymys siitä, mitä työ- ja elinkeinotoimisto

on ilmoittanut kantelijalle hänen työharjoittelunsa ja työssäolovelvoitteen välisestä suhteesta.

Apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota asian hoitamiseen asiakkaan kannalta. Hänen mielestä on uskottavaa, että kantelijan mielenkiinnon kohteena on ollut saada nimenomaan tietää, riittääkö hänen toinen työharjoittelujaksonsa täyttämään työssäolovelvoitteen, käydessään toimistossa heinäkuun lopulla. Tältä osin ei ole saatavissa tarkempaa selvitystä eikä työvoimaneuvojakaan muista keskustelun sisältöä sanatarvasti. Apulaisoikeusasiamies toteaa kuitenkin, että työvoimahallinnon asiakkaalta ei voida edellyttää, että hän pystyisi käyttämään alalla käytössä olevaa ammattiterminologiaa täsmällisesti.

Apulaisoikeusasiamies sanoo lausunnossaan, että työ- ja elinkeinotoimiston olisi tullut ottaa huomioon asiakkaan työssäolovelvoitteen täytyminen. Siinä vaiheessa, kun kantelija otti toimistossa työssäolovelvoitteen täyttymisen esille, toimiston olisi tullut havaita, että kantelijalle kaavailtu toinen jakso ei riitä täyttämään velvoitetta. Näin kantelija olisi voinut jo tuolloin ottaa yhteyttä työnantajaan ja pyrkiä sopimaan työharjoittelun pidentämisestä. Kantelijan mukaan hän oli kuitenkin onnistunut täyttämään työssäolovelvoitteen solmimalla kolmannenkin työharjoittelujakson.

Apulaisoikeusasiamies katsoo, että työ- ja elinkeinotoimiston ja työvoimaneuvojan olisi tullut informoida kantelijaa siitä, että häneltä jäisi toisen työharjoittelujakson jälkeen puuttumaan vielä kaksi päivää työssäolovelvoitteesta. Näin ei ollut tapahtunut ja siksi toimiston ja työvoimaneuvojan menettely ei ole kaikilta osin sujunut hallintolain mukaisen neuvontavelvollisuuden ja asian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluvan huolellisuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla. Asiakkaalla ei ole velvollisuutta toimia viranomaiselta saamansa neuvon mukaisesti, vaan hän voi hoitaa asiaansa eteenpäin oman harkintansa mukaisesti (Mäenpää 2016, 210). Työvoimaneuvojan tapauksessa asia oli kantelijan osalta päättynyt hyvin, koska hän ei ollut noudattanut työvoimaneuvojan neuvoa, vaan oli saanut solmittua vielä kolmannenkin työharjoittelujakson. (Eduskunnan oikeusasiamies/ratkaisut.)

Asian vireillepanossa neuvonta voi koskea muodollisia vaatimuksia, kuten määräaikoja tai esimerkiksi hakemukseen liitteiksi tarvittavia selvityksiä. Asian käsittelyssä neuvonta voi koskea hallinnon asiakkaan menettelyllisiä oikeuksia, kuten käsittelyn vaatimaa aikaa tai mahdollisuutta täydentää asiakirjoja. Jos viranomaisen saama asiakirja, esimerkiksi jo vireille tullut hakemus, on virheellinen, tulisi viranomaisen ilmoittaa tästä

hakijalle ja varata tälle tilaisuus korjata ilmeiset virheellisuudet. (Mäenpää 2016, 209.) Käytännössä neuvontavelvollisuuden noudattamisessa tulee esille se, että viranomaisen hallitsee hallinnonalansa ja pystyy neuvomaan asiakkaitaan lain mukaisesti (Vääntäinen 2011, 501).

Neuvontaa on myös viranomaisen antama opastus, jolla pyritään löytämään toimivaltainen viranomaisen. Esimerkiksi jos asia on tullut väärälle viranomaiselle, on asiakasta autettava löytämään toimivaltainen viranomaisen. Velvollisuus opastukseen liittyy vain tapauksiin, joissa toimivaltainen viranomaisen on selvästi osoitettavissa. Asiakkaan neuvontaan ja opastukseen ei liity laaja toimivaltakysymysten ratkaiseminen (Mäenpää 2016, 212).

Neuvonta ei voi sisältää asianajollisia ohjeita. Viranomaisen ei tarvitse esimerkiksi selvittää asiakkaan kannalta taloudellisinta vaihtoehtoa tai parasta ratkaisua useista eri vaihtoehdoista. Viranomaisen ei voi täyttää lomakkeita tai hakemuksia hakijan puolesta. Eli viranomaisen ei tässä mielessä voi olla asiakkaan avustaja tai konsultti. Liian pitkälle asiakkaan avustaminen voi loukata hallintolain objektiivisuusperiaatetta ja aiheuttaa neuvojalle esteellisyyden asian käsittelyssä (Mäenpää 2016, 210-211).

Viranomaisella on neuvontavelvollisuus vain sen tehtäviin ja toimintavaltaan kuuluvissa asioissa. Neuvontaa antaa viranomaisen, jonka tehtävänä asian käsittely tai palvelun toteuttaminen on. Palveluperiaatteen mukaisesti voi viranomaisen tosin antaa neuvontaa myös omaan toimivaltaansa läheisesti liittyvissä asioissa, mikäli hänellä on riittävästi asiantuntemusta niissä. Varsinaista velvollisuutta ei viranomaisella kuitenkaan ole muiden viranomaisten tehtäviä koskevaan neuvontaan (Mäenpää 2011, 212).

Toisaalta viranomaisen antamat neuvot eivät myöskään sido viranomaista itseään ratkaisutoiminnan kannalta. Esimerkiksi mikäli neuvonnan yhteydessä ilmoitetaan aikaisemman ratkaisukäytännön perusteella alustava arvio siitä, tuleeko hakemus hyväksytyksi tai hylätyksi, ei se, mitä on ilmoitettu, sido viranomaista päätöksen teossa. Jokainen asia ratkaistaan erikseen ja ratkaisukäytäntöä on myös lain rajoissa mahdollisuus muuttaa. Tosin neuvontaan sisältyvän arvion alustavuudesta on syytä huomauttaa neuvon saajaa, jotta viranomaisen luottamuksensuojaperiaate ei vaarannu. (Mäenpää 2016, 214-215.) Viranomaisella on myös vastausvelvollisuus asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Kysymyksiin on vastattava hyvän hallintotavan mukaisesti. Vastausvelvollisuus koskee kuitenkin vain asiallisia ja yksilöityjä kysymyksiä. (Mäenpää 2016, 211.)

3.5.2 Asiakirjan siirtovelvollisuus

B:n kunnan kuntalain ja hallintolain vastainen menettely kuntalaisaloitteen käsittelyssä ja kunnan velvollisuus toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa

AOA 25.2.2013 Kantelija pyysi 9.3.2012 saapuneessa kirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan B:n kunnan menettelyn kuntalaisaloitteen käsittelyssä. Kantelun mukaan hänen liikenneturvallisuutta koskevaan ja kuntaan 1.9.2010 lähetettyyn aloitteeseen ei ollut tullut vastausta. Hänen alettua selvittää asiaa ilmeni, että teknisen lautakunnan esityslistan mukaan X:n ELY -keskus käsittelisi asiaa. ELY- keskus ei kuitenkaan ollut vastaanottanut asiaa eikä se ollut heille koskaan tullut ennen kuin kantelija itse lähetti sen sinne 7.3.2012. Kantelija piti B:n kunnan teknisen lautakunnan menettelyä erehdyttämisenä.

Kantelija teki kuntalaisaloitteen 31.8.2010. Hän sai tuolloin B:n kunnan kirjaamosta ilmoituksen, jonka mukaan hänen viestinsä oli vastaanotettu ja se toimitetaan eteenpäin käsittelyyn. Hänelle ei kuitenkaan ilmoitettu, mihin toimenpiteisiin kunta on hänen aloitteensa johdosta ryhtynyt. Kuntalain 4 luvussa säädetään kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta ja kuntalain 28 §:ssä säädetään aloiteoikeudesta. 28 §:n 1 momentin mukaan kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Kuntalain mukaan kunnan on ilmoitettava aloitteen tekijälle, mihin toimenpiteisiin asian johdosta on ryhdytty. Kunnan sisäisessä sähköpostissa kantelijalle oli todettu, että tienpitäjänä oli Tiehallinto, minkä vuoksi kunta ei voi asettaa tielle liikennemerkejä. Tielautakunnan pöytäkirjan 6.3.2012 mukaan kantelijan aloite olisi toimitettu ELY- keskukselle. Näin ei kuitenkaan ollut tapahtunut.

Hallintolain 21 §:ssä säädetään asiakirjan siirrosta. 21 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on myös ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle, tässä tapauksessa kantelijalle. Hallintolaissa on vielä korostettu, että asia on käsiteltävä viivytyksettä.

B:n kunnanhallituksen ja teknisen lautakunnan antamissa selvityksissä ei arvioitu, mistä kantelijan kuntalaisaloitteen käsittelyssä ilmenneet puutteet olisivat voineet johtua. Aloite oli tullut kunnan kirjaamoon asianmukaisesti vireille, mutta jälkepäin sen käsittelyvaiheista ei näyttäisi olleen kunnassa selkeää kuvaa. Teknisen lautakunnan kokouksen 6.3.2012 tiedoksiantokohdassa kuitenkin oli esitetty, että aloite oli toimitettu ELY- keskukseseen. Kokouksen jälkeen asiaa tutkittiin ja havaittiin, että niin ei kuitenkaan ollut tapahtunut. Kunnossapitomestari oli sisäisellä sähköpostiviestillä todennut syyskuussa 2010, että kevyenliikenteen väylän tiepitäjä on Tiehallinto, minkä vuoksi kunta

ei voi asettaa sinne liikennemerkkejä. Edelleen viestissä todettiin, että aloite tulisi käsitellä X:n liikenneturvallisuuksuunnitelman päivityksen yhteydessä. Sähköpostin jälkeen aloitteen toimittaminen ELY- keskukseseen jäi kuitenkin tekemättä eikä sitä käsitelty myöhemmin myöskään B:n kunnassa. Asia tuli esille vasta, kun sitä tarkemmin selvitettiin.

Viranomaisen tulee julkisuuslain 18 §:n 1 momentin mukaan huolehtia hyvästä tiedonhallintatavasta. Käytännössä yleisin asioiden luettelointitapa on diaarin pitäminen. (Mäenpää 2011, 201-202.) Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu viranomaisen asiakirjarekisteri. Viranomaisen tulee huolehtia siitä, että asiakirjat rekisteröidään ja luetteloidaan asiakirjarekisteriin. Kunnan puutteellisten asiakirjarekistereiden takia aloiteasia oli käsittelemättä kunnassa yli puolitoista vuotta. Kantelija oli itse toimittanut nopeusrajoitusta koskevan aloitteen ELY- keskukseseen. Keskus vastasi hänelle 2.5.2012, että kantelijan esittämille kevyen liikenteen osuuksille lisätään 20 km/h nopeusrajoitusmerkit. Kantelijan mukaan asian käsittely ELY- keskuksessa oli kestänyt alle kaksi kuukautta. B:n kunnassa asia oli kestänyt 18 kuukautta ennen kuin edes ilmeni, ettei sitä oltu edes ilmoituksen mukaisesti lähetetty ELY- keskukselle. (Eduskunnan oikeusasiamies/ ratkaisut.)

Tavallinen hallinnon asiakas ei välttämättä tunne viranomaisen toimivalta- ja tehtävämäärittelyjä, siksi viranomaiselle on asetettu väärälle viranomaiselle erehdyksissä tulleen asiakirjan siirtämisvelvollisuus. Viranomaisen voi jättää toimivaltaansa kuulumattoman asiakirjan tutkimatta vain, jos katsotaan, että asiakirjan lähettäjän ja asian laadun huomioon ottaen, asiakkaan olisi kuitenkin pitänyt tietää oikea viranomaisen. Erehdys ei voi olla tahaton, jos viranomaisen on selvästi ilmoittanut osoitteen, johon asiakirjat tulee toimittaa. (Mäenpää 2016, 134.)

Viranomaisen on siirrettävä asiakirja oma-aloitteisesti ja viipymättä toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Hallintolain 21 §:n mukaan asiakirjaa ei voi jättää siirtämättä. Se viranomaisen päättää siirrosta, jolle asiakirja on tullut. Asiakirjan saanut viranomaisen ei ole sidottu siirtäneen viranomaisen päätökseen, vaan hän voi siirtää asiakirjan taas edelleen kolmannelle, toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Menettelyn ollessa asianmukaista ei asiakirjoja saa kuitenkaan toistuvasti siirrellä viranomaiselta toiselle. Epäselvissä tapauksissa viranomaiset voivat keskenään neuvotellen selvittää toimivaltaisen viranomaisen. (Mäenpää 2016, 135.)

3.5.3 Asiakirjan puutteiden täydentäminen

Maistraatti ei saa torjua säännönmukaisesti sähköistä ilmoitusta

AOA 31.10.2011 Kirkkohallitus pyytää oikeusasiamiestä selvittämään: 1) Täyttävätkö eroa-kirkosta.fi -sivuston kautta maistraateille tehdyt kirkosta eroamisilmoitukset riittävällä tavalla asiakirjan alkuperäisyydestä ja eheydestä säädetty vaatimukset. 2) täyttävätkö nämä ilmoitukset erikseen säädetty asiakirjan sisällön edellytykset. Kantelussa pyydetään myös kannanottoa siihen, tulisiko lainsäädäntöä eroamisenmenettelyn osalta muuttaa siten, että sähköisessä palvelussa aina edellytettäisiin vahvaa sähköistä tunnistautumista. Toisen kohdan osalta kantelija kysyy, täyttääkö lomakkeen lähettäminen hallintolain 16 §:n mukaiset edellytykset lähettäjän nimen ja tarvittavien yhteystietojen ilmoittamisesta. Kun anonyymisähköpostilla lähetetyistä eroilmoituksista ei välttämättä ilmene asiakirjan tosiasiallista lähettäjää, eikä lomakkeen käyttö edellytä vahvaa sähköistä tunnistautumista, antaa tämä kantelijan mielestä mahdollisuuden lomakkeen väärinkäyttöihin ja jopa kirkon jäsenten oikeusturvan vaarantumiseen.

Apulaisoikeusasiamies on halunnut kiinnittää ratkaisussaan huomiota siihen, että perustuslain 22 §:n nojalla viranomaisella on perusoikeuksien edistämismääräysvelvollisuus. Myös oikeus erota uskonnollisesta yhdyskunnasta kuuluu perusoikeutena turvattuun uskonnonvapauteen. Tästä näkökulmasta katsottuna viranomaisen hallinnolliset menettelyt eivät saa olla sellaisia, että ne hankaloittavat tai jopa estävät perusoikeuksien käyttämisen. Toisaalta menettelyiden tulee myös turvata uskonnonvapauteen sisältyvä oikeus kuulua uskonnolliseen yhdyskuntaan.

Hallintoasian vireillepanon muodollisista vaatimuksista on säädetty hallintolain 16 §:ssä. Hakemuksesta tulee ilmetä hakijan nimi ja yhteystiedot. Vaatimukset koskevat myös sähköistä asiakirjaa. Hallintolain 19 §:n mukaan asia on yleensä pantava vireille kirjallisesti, kirjallisen vireillepanoedellytyksen täyttää myös sähköinen asiakirja (SAAsointiL 9 §). Hallintolaissa ei kuitenkaan edellytetä, että vireillepanoasiakirja on allekirjoitettu. Uskonnonvapauslaista tai väestötietolaista määräyksiä eroilmoituksen allekirjoittamisesta ei myöskään ole.

Hallintolain mukaan asiakirjaa on täydennettävä allekirjoituksella vain, jos on aihetta epäillä asiakirjan aitoutta, eli jos asiakirjassa ei ole tietoja lähettäjistä tai jos asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä on aihetta epäillä. Samoin säädetään laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (SAAsointiL 9 § 2 momentti). Viranomaisella on kuitenkin aina oikeus pyytää asiakirjan toimittamista, joko alkuperäisenä tai varustettuna allekirjoituksella, jos hänellä on aihetta epäillä asiakirjan aitoutta. Laissa sähköisestä asioinnista viranomaisessa (SAAsointiL) on katsottu, että jos viranomaisen rekisterissä olevat tiedot täsmäävät asiakirjasta ilmeneviin asianosaisen tietoihin, on se vahva oletus sille, että asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella. Sähköisen asiointilain

tarkoitus on nimenomaan lisätä asioiden joutuisuutta ja joustavuutta palveluperiaatteen mukaisesti.

Tässä asiassa apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota myös hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteisiin ja nimenomaan suhteellisuusperiaatteeseen. Sen mukaan toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon pyritään. Hyvään hallintoon pyrittäessä viranomaisen kuuluu olla helposti saavutettavissa ja asioiden mahdollisimman sujuvaa. Asiakirjan täydentämistä koskevalla sääntelyllä on pyritty siihen, että asiakirjan puutteet voidaan korjata joustavasti.

Asiassa on ollut kysymys siitä, tarvitseeko asiakirjaa täydentää allekirjoituksella vai riittääkö pelkkä sähköinen asiakirja vireillepanoasiakirjaksi. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa viranomaisen on sähköisestä asiainnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) säännösten mukaisesti velvollinen hyväksymään tässä laissa tarkoitettua sähköisen asiakirjan vireillepanoasiakirjaksi. (Eduskunnan oikeusasiamies/ ratkaisut.)

Hallintoasian vireillepanon yhteydessä on esitettävä selvitykset ja muut asiakirjat, jotka ovat asian käsittelyn edellytyksenä. Näissä asiakirjoissa olevia muodollisia ja sisällöllisiä puutteita voidaan asian tultua vireille ja käsittelyn aikana korjata ja täydentää. Hallintolain 22 §:n 3 momentin mukaan asianosainen voi myös oma-aloitteisesti täydentää hakemustaan tai muuta asian käsittelyä koskevaa asiakirjaa. (Mäenpää 2017, 137.) Oma-aloitteisen täydennyksen kohdalla on kuitenkin huomattava, että asiakirjan täydentäminen ei pidennä määräaika, joka asian vireillepanolle on asetettu. Toisaalta jos asian vireillepanolle ei ole asetettu määräaika, ei asiakirjojen oma-aloitteiselle täydentämiselle ole rajoituksia.

Viranomaisella on velvollisuus oma-aloitteisesti tarjota puutteellisen asiakirjan toimittaneelle tilaisuus täydentää sitä. Tällöin puuttuvan tiedon on oltava oleellinen asian ratkaisun kannalta. Viranomaisen on esitettävä täydentämiskehotus heti huomattuaan puutteellisuuden. Samalla asiakirjan täydentämiselle on asetettava määräaika. (Mäenpää 2017, 38.)

Viranomaisen on myös ohjeistettava lähettäjä, miten asiakirjaa on täydennettävä. Täydennyskehotuksen noudattamatta jättäminen ei siirrä selvitysvelvollisuutta viranomaiselle. Asia voi johtaa kielteiseen päätökseen, jos asianosainen ei esitä riittävää selvitystä hakemukseensa tai vaatimukseensa. Viranomaisella ei ole velvollisuutta varata lähettäjäille tilaisuutta täydentämiseen, jos täydentämisellä ei ole vaikutusta asian ratkaisemisen kannalta. (Mäenpää 2016, 139.)

3.5.4 Asian riittävä selvittäminen

J:n kunnan etuosto-oikeus

AOA 16.11.2010 Kantelijat pyysivät kantelukirjoituksessaan oikeusasiamiestä tutkimaan J:n kunnan menettelyn päätettäessä 13.10.2008 etuosto-oikeuden käyttämisestä Viralan kylässä sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Kantelijoiden käsityksen mukaan J:n kunnanhallituksen päätöstä tehtäessä läsnä oli ollut ja asian käsittelyyn oli osallistunut esteellinen henkilö, kunnanvaltuuston II varapuheenjohtaja. Vähintäänkin luottamus varapuheenjohtajan toiminnan puolueettomuuteen oli vakavasti horjunut. Kunnan virkamiehillä tuli olla tieto etuostolain sisällöstä eli päätös oli saattanut olla tietoisesti lainvastainen. Asiassa tulisi selvittää, oliko etuosto-oikeutta käytetty ilman laissa säädettyjä perusteita niin sanotusti varastoon, vaikka mitään aikomustakaan käynnistää alueen suunnittelua etuostolaissa edellytetyyn tarkoitukseen ei ollut. Kantelijoiden mukaan kunnanhallituksen etuostopäätös oli täysin perustelematon.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Myös oikeus saada perusteltu päätös sekä muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies toteaa, että hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluvat hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet. Sen mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin nähden. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Nämä hallintolain esteellisyysäännökset ovat keskeisiä viranomaisen puolueettomuuden turvaamistoimia. Niillä estetään epäasiallisten seikkojen ja asi aankuulumattomien näkökohtien vaikuttaminen hallintoasian käsittelyyn ja vahvistetaan viranomaisen menettelyn neutraalisuutta ja riippumattomuutta.

Hallintolain 31 §:ssä säädetään selvittämisvelvollisuudesta. Viranomaisen on sen mukaan huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Kunnanhallituksella on ollut tässä asiassa korostettu selvitysvelvollisuus, koska kunnan tekninen johtaja oli lehtitietojen mukaan esittänyt kannanottoja, joiden perusteella kantelijoille oli syntynyt vahva epäily kunnan päätöksenteon perusteiden asianmukaisuudesta. Kunnanhallituksen olisi tullut selvityksessään osoittaa, että sen harkintavallan käyttö asiassa perustui lakiin ja että kunta käyttää etuosto-oikeuttaan maan hankkimiseen laissa säädettyihin tarkoituksiin kohtuullisen ajan kuluessa.

Hallintolain 27 §:ssä säädetään esteellisyydestä. Kunnanhallituksen selvityksen mukaan varapuheenjohtajan esteellisyydelle päätöksenteossa ei ole laillisia perusteita. Varapuheenjohtajan tai hänen puolionsa maaomistus samassa kylässä ei tehnyt hä-

nestä esteellistä, eikä hän osallistunut päätöksentekoon. Hänellä oli oikeus valtuuston varapuheenjohtajana osallistua kokoukseen. Kunnanhallitus katsoi, ettei varapuheenjohtaja saanut erityistä hyötyä siitä, että kiinteistö siirtyi kunnan omistukseen. Muutoin uimarannan käytöstä saatava hyöty tekisi kaikki päätöksentekoon osallistuneet esteelliseksi.

Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan todennut, että milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, hänen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Luottamushenkilö on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen hallintolain 28 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetuille läheisilleen. Läheisten piiri on rajoitettu luottamushenkilön perhepiiriin. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan luottamushenkilö on esteellinen myös, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muun erityisen syyn vuoksi vaarantuu.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan asiakirjaselvityksen perusteella jää tulkinnanvaraiseksi, millaista erityistä hyötyä tai haittaa etuostopäätöksestä voi seurata varapuheenjohtajalle sillä perusteella, että hänen ja puolionsa kiinteistö sijaitsi etuoston kohteena olevan kiinteistön välittömässä läheisyydessä tai oliko varapuheenjohtajan puolueettomuus muusta syystä vaarantunut.

Esteellisyys intressijäävin perusteella edellyttää, että hyöty tai vahinko on luonteeltaan erityistä eli hyödyn on oltava esimerkiksi taloudellisesti tuntuva tai muuten merkityksellistä. Käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella oikeusasiamiehellä ei ole perusteita epäillä, että varapuheenjohtaja olisi ollut kantelussa esitetyillä perusteilla esteellinen ja että kunnanhallituksen päätös olisi tämän vuoksi syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Hallintolain 45 §:ssä säädetään päätöksen perustelemisesta. Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on mainittava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä selvittävät käytetyt säännökset. Hallintolain 45 §:n 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa päätöksen perustelut voidaan jättää kokonaan esittämättä. Kunnan olisi tullut päätöksessään ilmoittaa, mihin suunnitelmiin tai selvityksiin lain edellyttämät käyttötarkoitukset perustuvat, koska se ei suoraan ilmennyt kaavasta. Päätöstä ei näin ollen ollut perusteltu. Apulaisoikeusasiamies toteaa myös, että kunnanhallituksen kantelun johdosta antamasta selvityksestä ilmevät perustelut eivät ole riittäviä sen arvioimiseksi, onko kunnan päätös etuosto-

oikeuden käyttämisestä perustunut laissa säädettyihin edellytyksiin ja tavoitteisiin. (Eduskunnan oikeusasiamies/ratkaisut.)

Viranomaistoiminnassa asian käsittelyn tavoitteena on lainmukainen ja sisällöllisesti oikea ratkaisu. Asian ratkaisemiseksi viranomainen voi laatia selvityksiä itse tai hankkia niitä toisilta viranomaisilta sekä pyytää niitä asianosaisilta tai ulkopuolisilta tahoilta. Asian selvittämiseen sisältyy myös tosiasioiden arviointi, siinä arvioidaan hankitun ja saadun selvityksen paikkansapitävyyttä ja merkitystä käsiteltävän asian kannalta. Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden piiriin kuuluu myös niiden oikeussäännösten tunteminen ja selvittäminen, joilla on lain mukaan vaikutusta asian selvittämiseen. Virkamiehen tulee tuntea toimialaansa sovellettava laki tai tarvittaessa hankittava siitä selvitys. (Mäenpää 2016, 225-227.)

Selvittämisvastuu jakautuu myös asianosaiselle. Hallintolain 31 §:n 2 momentin mukaan asiaosaisen on selvitettävä vaatimustensa perusteita ja myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Selvitysvastuu määräytyy sen mukaan kenen tavoitteiden tai etujen toteuttamiseksi asia on pantu vireille. Viranomaisen aloitteesta vireille pantu asia sisältää yleensä jonkun asteisen velvoitteen, rajoituksen tai kiellon asettamisen. Viranomaisella on erityisesti tällaisissa tapauksissa velvollisuus hankkia selvitystä. Yksityisen asianosaisen pannahessa asian vireille esittääkseen omia vaatimuksiinsa hän tekee sen omien etujensa toteuttamiseksi, siksi hänellä on myös velvollisuus esittää selvitystä vaatimuksensa perusteista. (Mäenpää 2016, 227-228.)

3.5.5 Asian viivytyksetön käsittely

Ajokieltoasian käsittelyn joutuisuus

AOA 10.9.2012 Kantelija arvosteli 10.8.2011–29.8.2011 oikeusasiamiehelle osoittamissaan kanteluissaan poliisilaitoksen menettelyä ajokieltoasiassa. Poliisimies määräsi kantelijan väliaikaiseen ajokieltoon 5.8.2011 ajokyvyn ilmeisen heikentymisen perusteella. Kantelijan arvostelu kohdistui siihen, että hänelle ei ollut annettu ainakaan 29.8.2011 mennessä valituskelpoista päätöstä.

Apulaisoikeusasiamiehen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että kantelija oli ajanut henkilöautoa 5.8.2011 ja törmännyt suoralla tiellä liikennevalo opastiin. Ajokorttilain 70 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan poliisilla on oikeus määrätä ajo-oikeuden haltija väliaikaiseen ajokieltoon ja ottaa ajokortti haltuunsa, jos on ilmeistä, että ajo-oikeuden haltijan ajokyky on sairauden tai vian vuoksi tai muutoin siinä

määrin heikentynyt, että siitä voi aiheutua ajon kuluessa olennaista vaaraa muulle liikenteelle, eikä riittävänä voida pitää terveydentilan selvittämistä 20 §:n 2 momentin mukaisesti. Edellä selostetun laisissa tapauksissa poliisin on viipymättä ilmoitettava toimenpiteestä ajokiellosta päättävälle poliisille. Päättävän poliisin on viipymättä 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa päätettävä ajokiellosta tai 4 kohdan mukaisessa tapauksessa väliaikaisen ajokiellon pitämisestä voimassa.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Lisäksi hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä myös valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan. Näissä säännöksissä olevat joutuisuus- ja viivytyksettömyysvaatimukset ovat virkamiehiä velvoittavia ja asioiden joutuisaa käsittelyä on pidettävä aina päämääränä. Nimenomaan ajo-oikeuden kohdalla on otettava huomioon asian tärkeä merkitys. Viivytyksettömyysvelvollisuutta lisää se, että saatuaan päätöksen asianosainen voi saattaa ajokieltoasian muutoksenhaulla hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Apulaisoikeusasiamies kiinnittää asiassa huomiota siihen, että kantelija olisi ollut kutsuttavissa ajokieltoasiantutkimukseen heti esitutkinnan valmistuttua. Ylikomisarion mukaan asian käsittelyssä aikaa veivät muut tutkintailmoitukset, joita kantelija oli aikaisemmin tehnyt ja joista saatiin lisätietoa liittyen kantajan ajokykyyn. Apulaisoikeusasiamies huomauttaa, että ne tutkintailmoitukset, joita kantelija oli aikaisemmin tehnyt, olisivat olleet poliisiasian tietojärjestelmästä helposti saatavissa eikä niihin tutustuminen olisi ollut aikaa vievää.

Ajo-oikeutta käsiteltäessä on otettava huomioon sen tärkeä merkitys, joka sillä on useimmille ajo-oikeuden haltijoille. Päätöksen myötä asianosainen saa myös mahdollisuuden saattaa ajokieltoasia muutoksenhaun kautta hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. (Eduskunnan oikeusasiamies/ratkaisut.)

Hallintolain mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä (HL 23.1 §). Viivytyksettömyys on väljä käsite ja sen soveltaminen riippuu monesta tekijästä. Hallintolaissa ei ole asetettu hallintoasioiden käsittelyajalle tai nopeudelle täsmällisiä määräaikoja, eikä tällaisia määräaikoja löydy muualtakaan lainsäädännöstä. Asian vireillepanolle on joissakin säännöksissä määräaikoja, mutta erityislainsäädännössä on joissakin tapauksissa määritelty määräaika, jonka sisällä asia on käsiteltävä ja ratkaistava. (Mä-

enpää 2016, 175.) Viranomaisen on hallintolain 23.2 §:ssä veloitettu antamaan asianosaisille tämän pyynnöstä arvion päätöksen antamisajankohdasta ja vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. (Mäenpää 2016, 177.) Tähän veloittoa 23.2 §:n lisäksi myös hallintolain palveluperiaatetta ja neuvontaa koskevat säännökset (Väätäinen 2011, 311). Viranomaisen on lisäksi määriteltävä toimialansa keskeisissä asiarhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asiaosaisen aloitteesta. Yleisarvio keskimääräisestä käsittelyajasta voidaan esittää myös viranomaisen verkkosivuilla tai esitteessä, jos viranomainen käsittelee luonteeltaan samanlaisia asioita. Vaikka todennäköinen käsittelyaika olisikin tiedossa, on käsittelyn etenemistä koskevaan kyselyyn kuitenkin vastattava. (Mäenpää 2016, 177.)

Asian käsittelyn kiireellisyys riippuu monen asian yhteisvaikutuksesta. Asianosaisen käsitys tai tunne asian käsittelyn kiireellisyydestä ei automaattisesti tarkoita sitä, että asialla on kiire. Asian käsittelyn kiireellisyys riippuu enemmänkin sille asetetuista kiireellisyysperusteista. (Väätäinen 2011, 284.) Jotkut asiat on hoidettava viivytyksettä palveluperiaatteen mukaisesti, kuten päätöksen puhtaaksikirjoittaminen, kopioiminen ja postittaminen tai hallintopäätöksen korjaaminen. (Väätäinen 2011, 459.)

3.5.6 Vaikutusmahdollisuuksien varaaminen

Viranomaisen on tiedotettava hoitopaikan muutoksista

AOA 27.5.2011 Useat X:n vanhainkotien asukkaiden omaiset ja yksittäiset kansalaiset arvostelivat X:n kaupungin johtavien viranhaltijoiden menettelyä ja perusturvalautakunnan päätöstä 16.12.2009, jolla päätettiin kahden vanhainkodin – 1 ja 2 – perusparannuksista ja L:n vanhainkodin tulevasta lakkauttamisesta. 1:n asukkaat oli siirretty uuteen sairaalaan ja 2:n vanhuksia oli siirretty 150-paikkaiseen L:n vanhainkotiin. L:stä vanhuksia sijoitettiin hajapaikoilla ympäri X:n kaupunkia. Erityisesti asian valmistelua salassa ja päätöksenteon jälkeistä puutteellista tiedottamista paheksuttiin.

Aluehallintovirasto on omassa lausunnossaan todennut, että toimielimen erityislista tulee julkiseksi, kun toimielin on käsitellyt asian eli sen jälkeen kun pöytäkirja on allekirjoitettu ja julkistettu (Julkl 6.2 § 6 luku). Kyseessä oleva asia on ollut esillä paikallisissa sanomalehdissä. Asiasta ovat esittäneet mielipiteensä niin omaiset, kaupunkilaiset kuin vanhainkodin henkilöstökin. Vanhainkodin toiminnasta ei ole ollut aikaisemmin kanteluita tai ilmoituksia epäkohdista. Vanhainkodin lakkautusaikataulu julkistettiin vasta päätöksen valmistuttua ja näin peruspalvelulautakunta on saanut haluamansa työrauhan.

Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan huomauttanut, että perustuslain 22 §:ssä on julkiselle vallalle säädetty velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet. Lisäksi perustus-

lain 19 §:n 1 momentti turvaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon jokaiselle, joka ei itse sitä pysty hankkimaan. Myös perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut on turvattava jokaiselle ja on edistettävä väestön terveyttä. Ketään ei saa kohdella ihmisarvoa loukkaavasti perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan. Myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (6§) sekä oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (7§) vaikuttavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaan.

Viranomaisen tulee hallintolain 41 §:n mukaan varata henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiassa, jossa ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Asian vireillä olosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivimmalla tavalla. Vireilläolosta ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa, jos se vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa tai, jos se on ilmeisen tarpeetonta. Apulaisoikeusasiamies katsoo, että tässä tapauksessa hoivajärjestelmän rakenteellisilla muutoksilla ja päätöksillä on katsottava olevan hallintolain 41 §:n tarkoittama huomattava vaikutus.

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista sekä asioiden käsittelystä. Sen mukaan asukkaille on tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteensä päättäjille. Riittävää tiedottamista ei siis voi katsoa olevan vain ainoastaan ratkaisusta ja niiden vaikutuksista tiedottamisen. Perusturvalautakunnan päätös koski lähes 160 vanhuksen lisäksi heidän omaisiaan ja läheisiään. Asiassa tulee huomioida, että hoitopaikan muuttaminen merkitsee suhteen katkeamista myös tuttuihin hoitajiin ja usein myös muihin asukkaisiin. Apulaisoikeusasiamies katsoo, että tällaiset ihmisten asumiseen ja hoivaan liittyvät ratkaisut kuuluvat kuntalain 29 §:n soveltamisalaan. (Eduskunnan oikeusasiamies/ratkaisut.)

Hallintolaissa on säädetty viranomaisille velvollisuus varata myös muille kuin asianosaisille asianmukaiset ja riittävät vaikutusmahdollisuudet hallintoasian käsittelyssä. Tällä mahdollisuudella on haluttu vahvistaa asian käsittelyn vuorovaikutteisuutta. Näin lisätään myös ratkaisun perusteena olevan selvityksen monipuolisuutta. (Mäenpää 2016, 276.) Vaikutusmahdollisuudet pyritään varaamaan sellaisille henkilöille, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin asian ratkaisulla saattaa olla huomattavaa vaikutusta. Tällaisia henkilöitä voidaan kutsua osallisiksi asian käsittelyssä. Osalli-

suuden perusteet on hallintolaissa määritelty yleisluonteisesti. Hallintolain 41 §:n mukaan viranomaisen on ilmoitettava osallisille asian vireilläolosta ja varattava näille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista. Asiaan osalliset saavat lausua myös mielipiteensä asiasta. (Mäenpää 2016, 277-278.)

Osallisille on varattava vaikutusmahdollisuus ilmoittamalla sopivalla tavalla asian vireilläolosta. Heidät on yritettävä tavoittaa mahdollisimman kattavasti ja antaa heille todellinen mahdollisuus esittää oma kantansa. Hallintolaki ei määrittele sitä, millä tavoin osalliset voivat käyttää vaikuttamismahdollisuuksiaan tai sitä, mikä merkitys vaikuttamisella on ratkaisun kannalta. Viranomaisen on kirjattava osallisten eri vaiheissa suullisesti esittämät mielipiteet ja kannanotot. Esitetyt mielipiteet rinnastuvat merkitykseltään lähinnä asiassa esitettyyn selvitykseen (Mäenpää 2016, 280-282).

4 SÄHKÖISEN ASIAKIRJAHALLINNON HAASTEET

4.1 Sähköinen asiakirjahallinto

Julkisessa hallinnossa ollaan siirtymässä vaiheittain sähköiseen hallintoon. Ensimmäisiä julkisen hallinnon tietojenkäsittelyn askeleita oli 1940-luvun lopulla verohallinnossa käyttöön otettu reikäkorttimenetelmä, jolla tallennettiin henkilötietoja (Voutilainen 2011, 2). Tietojenkäsittelyn kehittyessä on se otettu käyttöön myös julkisessa hallinnossa ja toivottu sen nopeuttavan ja tehostavan asian käsittelyä viranomaistoiminnassa. Tietohallinnon ja sähköisen hallinnon kehittämisestä vastaa kukin viranomainen oman organisaationsa mukaisesti. Ministeriöillä, virastoilla ja laitoksilla voi olla omat tietohallinnosta vastaavat yksikkönsä tai niillä voi olla yhdistettyjä, organisaatioiden yhteisiä yksikköjä, jotka vastaavat kehittämistyöstä. Yksiköt voivat olla joko osittain tai kokonaan ulkoistettuja alan palveluyrityksille. (Voutilainen 2006, 13.)

Viranomaistoiminnassa tulisi siirtyä sähköisten asiakirjojen käyttöön. Tällöin myös viranomaiselle käsiteltäväksi tulleet paperimuodossa olevat asiakirjat olisi digitoitava. Digitointi olisi syytä tehdä heti paperiasiakirjan saavuttua virastoon. Suositeltavaa olisi, että paperidokumenttien kierto pysähtyisi jo kirjaamossa (Voutilainen 2006, 73-74).

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan kirjallisen tai kuvallisen esityksen lisäksi myös tiettyä kohdetta tai viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoisintolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla (JulKL 5.1 §). Tällaisia viestejä ovat mm. sähköisessä muodossa olevat sähköpostiviestit ja paperisesta muodosta digitoidut asiakirjat (Voutilainen 2006, 63). Yksi viranomaisen asiakirjan määritelmä syntyy myös julkisuuslainsäädännön mukaan siitä, sisältääkö asiakirja sellaisia tietoja, että se arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon (Voutilainen 2006, 66).

On olemassa kahdenlaisia viranomaisen asiakirjoja: viranomaisen laatimia sekä viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja. Viranomaisten asiakirjojen täytyy olla melko viimeistellyjä eli luonnoksen tai muistiinpanojen asteella olevia asiakirjoja ei katsota viranomaisen asiakirjoiksi. (Mäenpää 2011, 176.) Viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja ovat esimerkiksi erilaiset lupaa tai virkaa koskevat hakemukset. Viranomaisen hallussa oleva asiakirja ei välttämättä ole sen toimitiloissa, vaan esimerkiksi etätyötä kotona teke-

vällä virkamiehellä oleva asiakirja on viranomaisen asiakirja. (Mäenpää 2011, 176-177.)

Julkisuusperiaatteen mukaisesti jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, ellei sen julkisuutta ole lailla erikseen rajoitettu. Viranomaisella on velvollisuus antaa pyydetty asiakirja tai tieto asiakirjasta. (Mäenpää 2016a, 345.) Julkisuuslaki koskee kaikkea viranomaisten toimintaa. Toiminnan sisältö kuitenkin vaihtelee riippuen käsiteltävästä asiasta ja siitä kuka tietoa pyytää. Esimerkiksi asianosallisilla on oikeus useimmissa tapauksissa saada tieto myös muun kuin julkisen asiakirjan sisällöstä (Mäenpää 2016, 261). Julkisuuslain tunteminen ja noudattaminen kuuluvat virkamiehen virkavelvoitteisiin ja ministeriöiden on pidettävä huoli siitä, että virkamiehillä on riittävästi julkisuuslain tuntemusta (Mäenpää 2008, 258).

Pyydetäessä tietoa viranomaisen asiakirjasta, on pyyntö tehtävä mahdollisimman selkeästi ja riittävän yksiselitteisesti. Asiakirjan sisältö on pystyttävä yksilöimään, jotta viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Pyyntö on esitettävä viranomaiselle, jonka hallussa asiakirja on. Väärälle viranomaiselle tullut asiakirjapyyntö on siirrettävä oikealle viranomaiselle. Asiakirjaa voidaan pyytää joko suullisesti tai kirjallisesti. Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään. Ainoastaan jos kysymyksessä on ei-julkinen tai salassa pidettävä asiakirja, saa viranomainen pyytää perusteluita tiedon antamiselle. (Mäenpää 2011, 195-196.)

Pyydetäessä tietoa viranomaisen asiakirjasta tulee palveluperiaatteen mukaisesti avustaa tiedon pyytäjää, mikäli hän ei pysty yksilöimään asiakirjaa. Asiakirjan pyytäjät tulee kohdella tasapuolisesti, jos samaa asiakirjaa pyytää useampi. Asiakirja tulee tällöin antaa kaikille pyytäjille samoin perustein ja mieluummin vielä samanaikaisesti. (Mäenpää 2011, 197.) Asiakirja on toimitettava pyytäjälle ilman aiheetonta viivytystä. Tieto asiakirjasta on annettava yleensä samana päivänä, viimeistään kuitenkin kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjaa koskevan pyynnön. (Mäenpää 2011, 199.)

Tietohallinnon kehittäminen on haastavaa, koska sen kehittäminen ei ole pelkästään tietotekniikkaan liittyvien ongelmien ratkaisemista, vaan koko sähköisen toimintaprosessin läpiviemistä organisaatiossa kokonaisuudessaan. Tämä tarkoittaa tietohallinnon toimenpiteiden, käytäntöjen ja menettelytapojen yhteensovittamista eri organisaatioiden, muiden toimintojen sekä sidosryhmien toimintojen kanssa. Tietohallinnon nopeasti

muuttuva toimintaympäristö vaatii myös tilanteen jatkuvaa seuranta ja uudelleenarviointia. (Voutilainen 2006, 12-13.)

4.2 Sähköinen asianhallintajärjestelmä

Hyvä hallinto on laadukasta hallintoa. Laadun mittaaminen on kuitenkin vaikeaa ja sen määrittäminen myös hankalaa. Palvelussa yhdeksi laadun mittariksi voidaan kuitenkin ajatella asiakkaiden tyytyväisyyttä. Palvelun ollessa laadukasta, hallinnon asiakkaat kokevat palvelun odotuksia vastaavaksi ja hyväksi. (Voutilainen 2006, 56.) Hallintolain 1 §:n mukaan asiointi ja asiankäsittely on viranomaistoiminnassa pyrittävä järjestämään siten, että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti (HL 1 §). Sähköinen asiakirjahallinto on nähty yhdeksi viranomaisen keinoksi saavuttaa tuloksellisuutta viranomaisen työssä.

Organisaation sisäisillä asianhallintajärjestelmillä voidaan yhdenmukaistaa toimintaa. Yhtenäisen asianhallintajärjestelmän avulla voi hallinnon asiakas seurata oman asiansa käsittelyn vaiheita reaaliaikaisesti. Tämä tuo toivottua läpinäkyvyyttä viranomaisten toimintaan (Voutilainen 2006, 75). Asianhallintajärjestelmän avulla pystytään parantamaan myös asiakkaan tietosuojaa. Sähköiseen asianhallintajärjestelmään määritellään keskitetysti asian käsittelijöiden rooli- ja käyttöoikeustiedot ja näin koko prosessin käsittelyn ajan on tiedossa kuka asiakkaan asiaa on hoitanut ja mitä asialle on tehty (Voutilainen 2006, 76).

Tietotekniikkaan liittyvien riskien kasvaessa tarve tietojen eheydestä huolehtimiseen on lisääntynyt. Tiedon eheydellä tarkoitetaan tiedon muodon säilyttämistä tahattomalta tai lainvastaiselta muuttamiselta. Tietoja lähetettäessä paikasta toiseen pyritään varmistamaan, että tieto ei pääse muuttumaan matkan varrella. Eheyden todentaminen on osa asiakirjojen vastaanotto- ja kirjaamistoimintaa (Voutilainen 2006, 93).

Laajojen asianhallintajärjestelmien haittapuolena on, että asianosaisen asia kulkee vireillepanosta päätökseen automaattisesti ilman käsittelijän roolia. Tässä on uhkana liiallinen automatisointi, joka on kiellettyä (Voutilainen 2006, 78). Hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat oikeus asianmukaiseen käsittelyyn, oikeus tulla kuulluksi sekä oikeus saada perusteltu päätös. Näiden oikeuksien toteutuminen saattaa vaarantua automatisoidussa, massamuotoisessa menettelyssä. Automatisoidussa prosessissa päätöksen perustelut ovat ennalta muotoiltuja vakiolausekkeita. Tämä saattaa vaarantaa yksilön

oikeusturvan, koska perusteluista ei ole välttämättä nähtävissä tapauskohtaisia perusteita. (Voutilainen 2006, 84).

4.3 Sähköinen asiointipalvelu

Sähköinen palvelu on kaikkea viranomaisen tarjoamaa sähköisten tiedonsiirtomenetelmien avulla tarjottua palvelua. Sähköinen asiointi on yksi osa sähköistä hallintoa. Valtionvarainministeriö on määritellyt sähköisen asioinnin tarkoittavan hallintoasian sähköistä vireillepanoa, sen täydentämistä, käsittelemistä ja tiedoksi antamista. (Voutilainen 2011, 4-5.) Palveluperiaatteeseen kuuluu hallintolain 7 §:n mukainen vaatimus asiointipalveluiden asianmukaisesta järjestämisestä (Voutilainen, 194).

Sähköisten palvelujen saavutettavuudella pyritään siihen, että niiden sisältö on kaikkien käyttäjäryhmien käytettävissä. Erityisesti ne ryhmät, joilla on fyysisiä rajoitteita, tai ne jotka käyttävät erityisteknologioita. (Voutilainen 2006, 192). Palveluperiaatteen yhtenä tavoitteena on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asioimisvalmiuksissa eivät vaikuttaisi heidän asioidessaan viranomaispalveluissa. Menettelyjä pyritään yksinkertaistamaan ja luomaan asiakkaille valinnan mahdollisuuksia, ettei asioinnista ei tule kohtuuttoman hankalaa. (Mäenpää, 2016, 105-106.)

Viranomaisen on laadittava sähköisen palvelun ohjeistus hyvin, jotta niiden käyttäjä voi hoitaa asiansa vaivattomasti. Palveluperiaatteen mukaisesti ohjeiden laatijan tulee ottaa huomioon neuvontavelvollisuutensa ja hallintolain 9.1 §:n mukainen hyvän kielen käytön vaatimus. (Voutilainen 2006, 211.)

Tietopalvelut ja tiedottamispalvelut

Palveluperiaatteeseen kuuluu viranomaisen tiedottamisvelvollisuus omista palveluistaan. Hallinnon asiakkaita tulee tiedottaa heitä koskevista ja heidän oikeusasemaansa vaikuttavista muutoksista. (Mäenpää 2016, 210.) Viranomaiselle on perustuslaissa asetettu velvoite edistää yksilön osallistumismahdollisuuksia ja vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 14.3 § ja 20.2 §). Sähköisiä palveluja kehittämällä voidaan tarjota hallinnon asiakkaalle paremmat mahdollisuudet osallistua elinympäristönsä päätöksentekoon. Tiedottamalla, viestinnällä ja tiedon tuottamisella pyritään edistämään kansalaisten mahdollisuuksia valvoa viranomaisten toimintaa ja julkisen vallan käyttöä. Niillä voidaan edistää myös viranomaisten ja hallinnon asiakkaiden yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Viranomaisen verkkoviestintä koostuu erilaisesta

tiedottamisesta, neuvonnasta sekä sähköisten asiointipalvelujen tuottamisesta. Yleiseen tiedottamiseen kuuluu tiedottaminen viranomaisen toiminnasta. Yleistä tiedottamista on esimerkiksi tiedottaminen viranomaisten palveluista www-sivuilla. (Voutilainen 2011, 53-54.)

Kohdistettu tiedottaminen tarkoittaa, että tiedottaminen on kohdistettu tiettyyn asiakasjoukkoon. Tällaisia asiakasryhmiä voivat olla esimerkiksi työttömät tai opiskelijat. Kohdistettu tiedottaminen voi edellyttää hallinnon tyyppillisten asiakkaiden yleistä profilointia ja asiakasryhmien analysointia. Tällä pyritään informaation kokoamiseen asiakasryhmäkohtaisesti. Profiloinnissa tulee huomioida asiakkaan henkilötietojen käsittely. Mikäli profilointia tapahtuu toistuvasti ja siihen on liitetty henkilön yksilöintitietoja, tulee sähköisissä palveluissa viranomaisella olla rekisteröidyn kirjallinen suostumus (Voutilainen 2011, 54).

Sähköiset neuvontapalvelut

Neuvontapalveluita sähköisessä hallinnossa voivat olla sähköpostipalvelu, sähköinen opastava palvelu, sähköinen vuorovaikutteinen asiointipalvelu sekä lisäksi puhelinpalvelu, vaikka sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annettu laki ei koskekaan puhelinasiointia. Palveluja on otettava huomioon erityisesti henkilötieto- ja julkisuuslakien säännökset. Ne on huomioitava neuvontapalveluiden teknistä toteutusta suunniteltaessa. (Voutilainen 2006, 226.)

Neuvontapyynnöt tulisi ohjata viranomaisen yleiseen sähköpostiosoitteeseen. Sieltä pyynnöt voidaan ohjata eteenpäin sopiville asiantuntijoille. Hallinnon asiakkaalla on oltava selvä tieto siitä, mihin sähköiseen osoitteeseen esimerkiksi hakemukset tai neuvontapyynnöt voidaan lähettää. Neuvontapyynnön tai hakemuksen ohjautuessa suoraan viranomaisen virkasähköpostiin, voidaan olla tilanteessa, että sähköposti jää avaamatta, esimerkiksi virkamiehen loman takia. (Voutilainen 2006, 226.) Tämä voi aiheuttaa tilanteen, jossa hakemus saattaa jäädä kirjaamatta asiakirjarekisteriin eikä asia silloin tullut vireille viranomaisen rekisterissä.

Tietosuoja on otettava huomioon, kun vastataan sähköpostitse tulleisiin kysymyksiin. Sähköpostitse saapuviin henkilökohtaisiin tiedusteluihin on hyvä suhtautua epäilyksellä, koska varmuudella ei voi tietää vastaanottajan henkilöllisyyttä. Näin ollen sähköpostitse annettava vastaus voi olla sisällöltään vain yleisellä tasolla ja lähetettävän vastauksen osoitteen oikeellisuus on tarkastettava huolellisesti. Sähköpostin tiedot on salattava, jos vastaus sisältää erityissuojattavaa aineistoa.

Salattujen tietojen lähettämistä sähköpostitse kannattaa välttää, koska salatun sähköpostin purkaminen voi vastaanottajalle olla teknisesti hankalaa (Voutilainen 2006, 231-232). Tulevaisuudessa viranomaisen on kiinnitettävä sähköisten neuvontapalvelujen oikeellisuuteen entistä enemmän huomiota, koska neuvonnan kohteelle jää viranomaisen vastaus kirjallisena. Kirjallinen vastaus on selvä näyttö kiistatilanteessa, mikäli neuvonnassa on päässyt tapahtumaan virhe. (Voutilainen 2006, 235.)

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Julkisia palveluja tarjoavat pääasiassa viranomaiset eli valtion ja kuntien virastot ja laitokset. Hallinto-oikeus määrittelee julkisen palvelun asiakkaan ja viranomaisten välistä suhdetta. Hallintolain (2003/434) tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvän hallinnon periaatteita sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Oikeusasiamiehen kanteluissa ilmeni, että hallintolain lisäksi hyvän hallinnon säännöksiä on perustuslaissa, julkisuuslaissa, sosiaali- ja terveyshuollon palveluja määrittelevissä asiakaslaissa sekä monissa erityislaissa.

Käytännössä hyvän hallinnon laadun määrittävät julkisen hallinnon työntekijät. Julkisen vallan käyttö on suureksi osaksi erilaisten päätösten tekoa. Päätöksenteossa julkisen vallan käyttäjällä, viranomaisella on oikeus ja velvollisuuskin käyttää harkintaa. Harkintavalta lisää päätöksenteon joustavuutta. Sen avulla viranomaisella on mahdollisuus etsiä yksittäistapauksiin sopivia ratkaisuvaihtoehtoja ja valita niistä sopivin. Oikeusperiaatteet täsmentävät viranomaisten ratkaisutoimintaa. Oikeusperiaatteiden vastainen ratkaisu voidaan katsoa harkintavallan väärinkäytöksi ja se voi johtaa hallintopäätöksen kumoamiseen.

Hallinto-oikeudellisena säännöksenä palveluperiaate määrittelee hyvän hallinnon vähimmäisvaatimukset julkisen palvelun toteutuksessa. Se määrittelee hallinnon asiakkaanoikeudet ja viranomaisen velvollisuudet. Palveluperiaatteen mukaan asiointi viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Hallintolain mukaan palveluperiaatetta noudattaessaan viranomaisen pitäisi voida suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tuloksellisuudella ei tarkoiteta niinkään tehokkuutta, vaan sitä että hallinnolliset palvelut toteutetaan asiakkaan näkökulmasta tuloksellisesti.

Palveluperiaatteessa on korostettu myös asiakasnäkökulmaa. Sen mukaisesti varsinkin hallinnon asiakassuhteen vaatimukset tulisi ottaa erityisesti huomioon. Korostetaan sitä, että menettelymuotojen noudattaminen ei ole etusijalla, vaan että asiointi on helppoa ja asiakassuhde vastaa asianmukaisia laatuvaatimuksia. Julkishallinto koostuu kuitenkin monenlaisista organisaatioista ja sen eri toimintaloikoilla on toisistaan poikkeavia tavoitteita ja toimintatapoja. Kaikkia niitä toimintatapoja ja laatuvaatimuksia,

jotka turvaavat palveluperiaatteen mukaista hallintotoimintaa ei voida näin ollen kirjata lain säädöksiksi. Palveluperiaate vaikuttaa näissä organisaatioissa omalta osaltaan hyvää hallintoa toteuttavana periaatteena muiden säännösten ohella.

Sähköinen asiakirjahallinto, organisaatioiden sisäiset asianhallintajärjestelmät sekä sähköinen asiointipalvelu ovat vahvasti osa tämän päivän hyvää hallintoa. Käytännön tapaukset, esimerkiksi kun maistraatti torjui sähköisiä ilmoituksia, toivat esiin millaisia ongelmia sähköinen asiakirjahallinto saattaa tuoda mukanaan. Samoin tapauksessa, jossa hallintolainvastainen menettely kuntalaisaloitteen käsittelyssä johtui puutteista asiakirjarekisterin toiminnassa, muistutti toimivan sähköisen asianhallintajärjestelmän tarpeellisuudesta.

Sähköiset palvelut ovat yksi keino asioiden läpiviennin nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi viranomaistoiminnassa. Kehittämistyössä tulee eteen monenlaisia haasteita, kuten asiakkaiden tietoturvan huomioon ottaminen ja siihen liittyvä henkilösuoja. Sähköisen hallinnon kehittäminen tarkoittaa tietohallinnon toimenpiteiden, käytäntöjen ja menettelytapojen yhteensovittamista eri organisaatioiden, muiden toimintojen sekä sidosryhmien toimintojen kanssa. Hyvän hallinnon palveluperiaatteelliset vähimmäisvaatimukset olisi huomioitava samalla, kun tätä sähköistä toimintaprosessia toteutetaan eri organisaatioissa.

LÄHTEET

1.AOA.7.4.2011.Eduskunnan oikeusasiamies/ratkaisut. Viitattu 5.6.2017.
<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/eoar3000.sh?HAKUSANA=7.4.2011>

2.AOA.25.2.2013.Eduskunnan oikeusasiamies/ratkaisut. Viitattu 6.6.2017.
<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/eoar3000.sh?HAKUSANA=25.2.2013>

3.AOA.31.10.2011.Eduskunnan oikeusasiamies/ratkaisut. Viitattu 7.6.2017.
<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/eoar3000.sh?HAKUSANA=23.10.2011>

4.AOA.16.11.2010.Eduskunnan oikeusasiamies/ratkaisut. Viitattu 9.6.2017.
<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/eoar3000.sh?HAKUSANA=16.11.2010>

5. AOA.10.9.2012.Eduskunnan oikeusasiamies/ratkaisut. Viitattu 9.6.2017.
<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/eoar3000.sh?HAKUSANA=10.9.2012>

6. AOA.27.5.2011.Eduskunnan oikeusasiamies/ratkaisut. Viitattu 10.6.2017.
<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/eoar3000.sh?HAKUSANA=27.5.2011>

Eduskunnan oikeusasiamies.2017. Viitattu 7.6.2017.
www.oikeusasiamies.fi/Reource.phx/ea/oikeusasiamies/oikeusasiamiehentoiminta.htm

EU:n perusoikeuskirja 2016 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FI>

Hakalehto-Wainio, S. 2008. Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Helsinki. Talentum Media Oy.

HE 72/2002 <https://www.edilex.fi/he/20020072>

Kuusikko, K.2000. Neuvonta hallinnossa. Helsinki: Kauppakaari Oyj.

HL.Hallintolaki 434/2003. Annettu Helsingissä 6.6.2003. Saatavilla sähköisesti osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2003/20030434>

JulkiL Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999. Annettu Helsingissä 21.5.1999. Saatavilla sähköisesti osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

Mäenpää, O.2011. Oikeus hyvään hallintoon. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki. Unigrafia Oy Yliopistopaino.

Mäenpää, O.2008. Julkisuusperiaate. Helsinki: WSOY pro

Mäenpää, O.2013. Hallinto-oikeus.1.painos. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Mäenpää, O.2016. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki. Edita Publishing Oy.

PL Perustuslaki 731/1999. Annettu Helsingissä 11.6.1999. Saatavilla sähköisesti osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

SAAsiointiL Laki sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa 13/2003. Annettu Helsingissä 1.3.2003. Saatavilla sähköisesti osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2003/20030013>

Tuomela. A.2015. Johdatus oikeustieteeseen. Viitattu 6.6.2017 <http://blogs.helsinki.fi/avoinjohdatusoik/hallinto-oikeus/>

Voutilainen, T.2006. Hyvä sähköinen hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.

Väätäinen, U.2011. Oikein ja joutuisasti. Hämeenlinna: Lakimiesliiton kustannus: Kariston kirjapaino Oy

