

Oikeusasiamiehen viranomaisvaikut- tavuus

Oikeus hyvään hallintoon

Jaana Ahjokivi

Opinnäytetyö

Kesäkuu 2020

Tradenomi (AMK), liiketalouden tutkinto-ohjelma

Juridiikka

| | | |
|---|-------------------------------------|-----------------------------------|
| Tekijä(t) Ahjokivi, Jaana | Julkaisun laji Opinnäytetyö, AMK | Päivämäärä Kesäkuu 2020 |
| | Sivumäärä 84 | Julkaisun kieli Suomi |
| | | Verkojulkaisulupa myönnetty: x |
| Työn nimi Oikeusasiamiehen viranomaisvaikuttavuus Oikeus hyvään hallintoon | | |
| Tutkinto-ohjelma Liiketalouden tutkinto-ohjelma, juridiikka | | |
| Työn ohjaaja(t) Hannu Juntunen | | |
| Toimeksiantaja(t) - | | |
| Tiivistelmä <p>Hallinto ulottuu yhteiskunnassa laajalle ja vaikuttaa jokaisen elämään. Julkista valtaa käyttävällä viranomaisella on suora vaikutus yksilön oikeudelliseen asemaan, usein huomattavalla tavalla. Ei ole yhdentekevää, miten ja millaisilla perusteilla tätä valtaa käytetään. Kun päätökset tehdään lainmukaisesti ja hyvää hallintotapaa noudattaen, turvataan sekä yksilön oikeusturva että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Jos hallinnon asiakas kokee, että viranomaisen toiminnassa ilmenee epäkohtia, hän voi yhtenä oikeusturvakeinonaan tehdä hallintokantelun viranomaisesta valvovalle laillisuusvalvojalle.</p> <p>Tutkimuksella pyrittiin selvittämään sitä, millaista vaikuttavuutta oikeusasiamiehen toiminnalla on julkista valtaa käyttävään viranomaiseen. Lähtökohtana oli yksilön tekemän hallintokantelun merkitys. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön analysoinnin avulla määritettiin sitä, millaista lainvastaisuutta ja hyvän hallinnon vastaista toimintaa kunnallisissa viranomaisissa ylipäättään ilmenee. Tarkastelutapa sijoittui lainopin osa-alueelle. Tutkimuksella pyrittiin saamaan vastaus siihen, kuinka viranomaisen tulisi toimia käsillä olevassa todellisessa tilanteessa voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaan. Lainsäädännön tulkinnaassa käytettiin apuna erilaisia oikeuslähteitä. Lainopin rinnalla käytettiin empiirisen näkökulman laadullista tutkimusmenetelmää ja syvennettiin ilmiön ymmärrystä: kantelun merkitystä yksilön oikeusturvakeinona ja laillisuusvalvojan viranomaisvaikuttavuutta.</p> <p>Laillisuusvalvojan menestyksellisen viranomaisvaikuttavuuden mittaaminen on vaikeaa. Näyttää kuitenkin siltä, että viranomaisen ryhtyy konkreettisiin toimenpiteisiin oikeusasiamiesinstituution vaikutuksesta. Positiivisella hallintotoiminnalla on suora vaikutus yksilön oikeusturvaan. Tutkimus nosti esille ilmiön tärkeyttä yhteiskunnassa ja avasi hallinnon asiakkaalle hänen oikeuksiaan, etujaan ja velvollisuuksiaan. Uutena asiana tutkimuksessa nousi esille pätevien hallinnon alan viranhaltijoiden tarve, merkitys ja vaikutus ilmiössä.</p> | | |
| Avainsanat (asiasanat) Oikeusturva, oikeussuoja, laillisuusperiaate, hyvä hallinto, hallintokantelu, laillisuusvalvonta, oikeusasiamies, viranomaisvaikuttavuus, legitimitetti, pätevä viranhaltija | | |
| Muut tiedot (Salassa pidettävät liitteet) - | | |

| | | |
|---|--|--|
| Author(s) Ahjokivi, Jaana | Type of publication Bachelor's thesis | Date June 2020 Language of publication: Finnish |
| | Number of pages 84 | Permission for web publication: x |
| Title of publication Effectiveness of the ombudsman towards public authorities The right to good administration | | |
| Degree programme Business Administration, Jurisprudence | | |
| Supervisor(s) Juntunen, Hannu | | |
| Assigned by - | | |
| Abstract <p>Public administration is widespread in society and has an impact on everyone's life. Public authority has a direct impact on an individual's legal position, often in a significant way. It is not irrelevant how and on what basis this power of public authority is exercised. When decisions are made in accordance with the law and the principles of good administration, both the individual's legal protection and fundamental and human rights are safeguarded. If a client of the administration feels that there is maladministration in public authority, he may, as one of his legal remedies, file an administrative complaint with the supreme overseers of legality monitoring the authorities.</p> <p>The purpose of the thesis was to try to determine the effectiveness of the ombudsman's activities in the exercise of public authority. The starting point was the effect of an individual's complaint. The analysis of the Parliamentary Ombudsman's decision-making practice made it possible to determine the nature of maladministration that occurs in the municipal authorities in general. The approach fell within the area of jurisprudence. The purpose of the thesis was to answer the question of how the public authority should act in an actual situation under the legal system in force. Various sources of law were used to interpret the legislation. Jurisprudence was complemented with the qualitative examination method of the empirical perspective to deepen the understanding of the phenomenon: the purpose of the complaint as a means of redress for the individual and the effectiveness of the supreme overseers of legality.</p> <p>It is difficult to measure the effectiveness of the supreme overseers of legality towards the authorities. It seems, though, that the authorities take concrete measures based on the proposals of the ombudsman's institution. Positive administrative actions have a direct impact on the individual's legal protection. The study highlighted the importance of the phenomenon in society and opened up the rights, interests and responsibilities of the administration's client. As a new issue, the study highlighted the need, significance and effect of the competent administratively qualified officials in the phenomenon.</p> | | |
| Keywords/tags (subjects) Legal protection, redress, principle of legality, good administration, administrative complaint, oversight of legality, ombudsman, effectiveness, legitimacy, qualified official | | |
| Miscellaneous (Confidential information) - | | |

Sisältö

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Johdanto | 2 |
| 2 | Tutkimusasetelma | 4 |
| 2.1 | Tutkimusongelma ja -kysymykset | 4 |
| 2.2 | Tutkimusmenetelmä | 5 |
| 3 | Hyvä hallinto ja hallinnon asiakkaan oikeusturva | 9 |
| 3.1 | Viranomaisen julkisen vallan käyttäjänä | 9 |
| 3.2 | Yleisen hallinto-oikeuden oikeusnormit..... | 12 |
| 3.3 | Hyvä hallinto käytännössä..... | 17 |
| 3.4 | Oikeusturvakeinoista..... | 20 |
| 3.5 | Hallintokantelu oikeusturvakeinona | 22 |
| 4 | Eduskunnan oikeusasiamies..... | 24 |
| 4.1 | Oikeusasiamiesinstituutio ja ylin laillisuusvalvonta | 24 |
| 4.2 | Oikeusasiamiehen käytettävissä olevat keinot ja toimenpidevalikoima .. | 27 |
| 4.3 | Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä ilmenevää..... | 33 |
| 5 | Muutamia oikeustapauksia..... | 38 |
| 6 | Oikeusasiamiehen viranomaisvaikuttavuus..... | 46 |
| 7 | Johtopäätökset ja pohdinta | 66 |
| | Lähteet | 75 |
| | Liitteet | 84 |
| | Liite 1. Haastattelukysymykset kunnan hallintoviranhaltijalle..... | 84 |
| | Kuviot | |
| | Kuvio 1. Kantelut eduskunnan oikeusasiamiehelle 2008–2019 | 33 |
| | Kuvio 2. Eduskunnan oikeusasiamiehen antamat toimenpiteet kunnallisille viranomaisille/kunnallishallinnolle vuosina 2009–2018 | 34 |

1 Johdanto

Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Suomen perustuslain mukaan jokaisella on oikeus hyvään hallintoon: oikeus asiansa käsittelyyn puolueettomasti ja oikeudenmukaisesti, asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012, 41 artikla; L 731/1999, 21 §).

Julkisen vallankäytön on kaikessa toiminnassaan perustuttava lakiin, ja laillisuusvaatimuksen mukaisesti viranomaisten on tunnettava laki ja tarkoin noudatettava sitä (Koivisto 2014, 8, 36–44). Vaikka julkisen vallan olisi oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti toimittava lainsäädännön asettamissa rajoissa, on viranomaisten toiminnasta tehtyjen hallintokanteluiden määrä silti kasvanut voimakkaasti. Vuonna 2019 eduskunnan oikeusasiamiehelle toimitettiin ennätyselliset 6 265 kantelua. Asiamäärät nousivat kaikilla hallinnonaloilla, ja oikeusasiamiehen antamiin konkreettisiin toimenpiteisiin viranomaisille ratkaistuista kanteluista johti jopa 14 prosenttia. (Oikeusasiamiehelle ennätysmäärä kanteluja vuonna 2019. 2020.)

Hallinto-oikeudellinen toiminta ja sen ongelmat ovat aiheena alati ajankohtaisia ja maailmanlaajuisia. Hallinto ulottuu nykyään yhä laajemmalle yhteiskunnan toiminoissa ja vaikuttaa siten meidän kaikkien elämään. Julkista valtaa käyttävien viranomaisten toiminnalla ja päätöksillä on suora vaikutus hallinnon asiakkaiden oikeusturvaan, aina perus- ja ihmisoikeuksiin saakka. (Koivisto 2014, 7, 51–52, 57.) Tästä huolimatta hallinto-oikeutta voi yksilön näkökulmasta olla vaikea mieltää oikeudeksi. Lisäksi kaikilla hallinnon asiakkailta ei ole tietotaitoa tai tarpeeksi hyviä mahdollisuuksia hoitaa omaa asiaansa viranomaisessa.

Jos julkisen vallan nimissä toimiva virkamies ei sovelle sitovaa lainmukaista ohjausta ja esimerkiksi sisällyttää päätökseensä omaa tahtoaan (Suviranta 1996, 4) tai käyttää politiikkaan, omiin tunnetiloihinsa tai moraaliinsa liittyviä argumentteja (Hautamäki 2004, 13), päätökset syntyvät virheelliseltä pohjalta. Viranomaisten tekemiä virheellisiä hallintopäätöksiä voidaan kumota tai muuttaa käyttämällä

oikeussuojakeinoina erilaisia oikaisumenettelyitä tai tuomioistuimia. Näiden kautta yksilö ei kuitenkaan voi valittaa viranomaisen hallinnollisesta epäkohdasta, lainvastaisesta menettelystä tai huonosta hallintotavasta, vaan hänen on käännyttävä viranomaista valvovan laillisuusvalvojan puoleen, jolle hän voi yhtenä oikeusturvakeinonaan jättää hallintokantelun. (Mäenpää 2008, 273–275.) Tämän tutkimuksen lähtökohtana on yksilön tekemän hallintokantelun merkitys.

Oikeusasiamiehelle tehtyjen hallintokanteluiden analysoinnin avulla tässä tutkimuksessa pyritään määrittämään yleisellä tasolla sitä, millaista lainvastaisuutta ja hyvän hallinnon vastaista toimintaa viranomaisissa ylipäätään ilmenee. Tutkimuksen tavoitteena on tutkia eduskunnan oikeusasiamiehen roolia hallintokanteluissa: tutkia sitä, millaista vaikuttavuutta laillisuusvalvojan olemassaololla, toiminnalla, ratkaisuilla ja niissä esitetyillä toimenpiteillä on julkista valtaa käyttävään kunnalliseen viranomaiseen, hyvän hallinnon toteutumiseen ja sitä kautta yksityisen henkilön ennakolliseen ja jälkikäteiseen oikeusturvaan.

Tutkimusaihetta rajataan ja fokusoidaan, jotta ilmiö on hallittavissa, ilmiöiden tekijöiden vaikutusta on mahdollista arvioida ja tiedonsaanti on mahdollista. Aihetta rajataan myös siksi, että tutkimus on mahdollista toteuttaa käytettävissä olevilla resursseilla. (Kananen 2014, 33–34.) Tässä tutkimuksessa hyvää hallintoa käsitellään oikeudellisesta näkökulmasta hallinnon asiakkaan ja viranomaisen hallinnon välisessä suhteessa. Julkista valtaa käyttävät viranomaiset rajataan käsittämään kunnan viranomaisia. Kunnalliset viranomaiset ovat tavallisen kansalaisen elämässä erittäin suuri julkisoikeudellinen vaikuttaja. Tutkimuksessa keskitytäänkin kanteluihin, jotka on tehty eduskunnan oikeusasiamiehelle viranomaisen toiminnasta yleisissä kunnallisasiossa sekä niistä annettuihin ratkaisuihin ja toimenpiteisiin. Tutkimuksessa ei käsitellä eduskunnan oikeusasiamiehen omia aloitteita ja tarkastuksia viranomaisessa eikä eduskunnan oikeusasiamiehen media- ja säännösvaikuttavuutta.

Tutkimuksessa käydään ensin läpi tutkimusasetelma. Tutkielmaa tarkastellaan aikaisempien tutkimusten kautta laajemmassa tutkimuksellisessa viitekehyksessä. Tutkimuksessa avataan hyvään hallintoon velvoittavaa lainsäädäntöä ja käsitteitä, hallin-

tokantelumenettelyä ja laillisuusvalvontaa sekä tarkastellaan eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä ja tehdään johtopäätöksiä oikeusasiamiehen viranomaisvaikuttavuudesta. Lopuksi pohditaan sitä, saako julkishallinnon asiakas lopulta oikeusturvaa hallintokantelumenettelyllä.

Opinnäytetyö tuottaa lopputuloksena ymmärrystä ilmiön tärkeydestä viranomaiselle hallinnon asiakkaan näkökulmasta katsottuna sekä avaa hallinnon asiakkaalle hänen oikeuksiaan, etujaan ja velvollisuuksiaan konkreettisten esimerkkien kautta. Tutkijalla on halu ja motivaatio ymmärtää ilmiötä syvällisesti, tarttua oikeudellis-yhteiskunnallisiin ongelmiin sekä nostaa esille ilmiön tärkeyttä viranomaisessa ja yhteiskunnassa samalla tuottaen ilmiöstä uutta tietoa. Työllä ei ole tilaajaa tai toimeksiantajaa.

2 Tutkimusasetelma

2.1 Tutkimusongelma ja -kysymykset

Tutkimuskysymykset antavat tutkimukselle suunnan ja ohjaavat myös tiedonkeruuta (Kananen 2014, 24–36). Tutkimuksen lähtökohtien, tavoitteen ja aiheen rajauksen pohjalta muodostui kaksi tutkimuskysymystä:

- 1) Mikä on hallintokantelun merkitys oikeusturvakeinona?
- 2) Mikä merkitys hallintokanteluun annetulla oikeusasiamiehen ratkaisulla on kunnan viranomaisessa?

Tutkimuskysymysten kautta pyritään saamaan vastauksia siihen, mitä merkitystä hallintokantelulla on oikeusasiamiehen viranomaisvaikuttavuuteen eli siihen, onnistuuko oikeusasiamies vaikuttamaan hallintokanteluun antamiensa ratkaisujen kautta viranomaisten käyttäytymiseen niin, että viranomainen menettelee lainmukaisesti ja siten yksilön ennakkollista oikeusturvaa toteuttaen.

2.2 Tutkimusmenetelmä

Suurin osa oikeustieteellisestä tutkimuksesta sijoittuu oikeusdogmatiikan eli lainopin osa-alueelle. Ilmiössä tutkitaan voimassa olevaa oikeutta ja pyritään antamaan vastaus siihen, kuinka käsillä olevassa todellisessa tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan oikeusjärjestyksen ja sen sääntöjen mukaan. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 19–20.) Tämä tutkimuksen tarkastelutapa sijoittuu lainopin osa-alueelle, ja kysymyksessä on oikeusdogmatiikka. Tutkimus tehdään hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta ja voimassa olevaa lainsäädäntöä tutkimalla pyritään saamaan selville se, kuinka viranomaisen tulisi toimia virkavastuuta toteuttaessaan. Tutkimuskysymyksiä selvitetään sekä voimassa olevan lainsäädännön että erilaisten oikeudellisten lähteiden avulla.

Oikeudellisen tiedon lähteitä ovat lähteet, jotka sisältävät oikeudellista sisältöä. Lainopissa vahvasti velvoittavat lait ja muut säädökset ovat kaikkein tärkeimpiä lähteitä. On kuitenkin huomioitava, että usein moniselitteisiä ja epätäsmällisiä säädöksiä ei ole tarkoituksenmukaista käyttää ainoina lähteinä. Sisältö saattaa jäädä epäselväksi. Siksi lainsäädäntötekstin tulkinnassa tarvitaan myös esimerkiksi oikeuskirjallisuutta, oikeustapauksia ja säädösten valmisteluaineistoa. (Husa, Mutanen & Pohjolainen, 2008, 32–33.)

Tutkimuksen aineistona käytetään ensinnäkin monipuolisesti erilaisia oikeuslähteitä, ja vahvasti velvoittavista laeista aineistoon on valittu Suomen perustuslaki (L 731/1999), hallintolaki (L 434/2003) ja julkisuuslaki (L 621/1999) sekä laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (L 197/2002) ja eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000). Hallintosäädöstekstien tulkinnassa käytetään apuna esimerkiksi Olli Mäenpään kirjoittamia oikeusteoksia Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet (2011), Hallinto-oikeus (2013) ja Yleinen hallinto-oikeus (2017) sekä Ida Koiviston kirjoittamaa teosta Johdatus hyvään hallintoon (2014). Ne kattavat koko hallinto-oikeuden ja liittyvät tutkimuksen hallinto-oikeudelliseen näkökulmaan. Oikeusasiamiesinstituution tehtävistä ja viranomaisvaikuttavuudesta tutkimuksessa on käytetty lähteenä Jussi Pajuojan ja Pasi Pölösen teosta Ylin laillisuusvalvonta (2011) sekä Pirkko K. Koskisen Oikeusasiamies- (1997) ja Kirsi Kuusikon Oikeusasiamiesinstituutio (2011) -teoksia.

Aineistoa ja aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä löytyy Suomen eduskunnan oikeusasiamiehen, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja Suomen oikeusministeriön internet-sivustoilta sekä valtion säädöstietopankki Finlexistä. Oikeuslähteinä käytetään myös niin sanottuja heikosti velvoittavia lähteitä, pääasiassa eduskunnan oikeusasiamiehen antamia ratkaisuja hallintokanteluasioissa ja lakien keskeisiä esitöitä, joista on ymmärrettävissä lainsäätäjän tarkoitus.

Jotta tutkimuskysymyksiin saadaan vastattua ja tuotettua uutta tietoa ilmiöstä, lainopin rinnalla käytetään empiirisen näkökulman laadullista tutkimusmenetelmää. Tutkittavan ilmiön syvällinen ymmärtäminen ja uusi tapa ymmärtää ilmiötä mahdollistetaan laadullisessa eli kvalitatiivisessa menetelmässä (Kananen 2014, 19). Tässä tutkimuksessa laadullinen menetelmä mahdollistaa hallintokantelun merkityksen, viranomaistoiminnassa ilmenneiden epäkohtien, eduskunnan oikeusasiamiehen antamien ratkaisujen ja mahdollisen viranomaisvaikuttavuuden syvällisen ymmärtämisen. Eduskunnan oikeusasiamiehen hallintokanteluista antamien ratkaisujen analysointi ja tulkintakäytännöt ovat olennainen osa tätä tutkimusta, vaikkakin otanta oikeusasiamiehen sadan vuoden aikana laatimasta ratkaisuaineistosta on tässä tutkimuksessa hyvin vähäinen. Tutkielmassa keskitytään oikeusasiamiehen verkkoselosteina julkaisemiin ratkaisuihin ja toimintakertomuksessa esiteltyihin merkittävimpiin kunnallisasiossa antamiin ratkaisuihin.

Haastatteluilla tutkittavasta ilmiöstä saadaan mahdollisimman paljon tietoa (Tuomi & Sarajärvi 2018, 85). Ilmiön syvälliseen ymmärtämisen ja mahdollisten uusien näkökulmien saamiseksi aineistoa kootaan myös haastatteleamalla kolmen kunnan asiantuntevia viranhaltijoita. Haastatteluissa saadaan mahdollisesti myös tuotettua uutta tietoa oikeusasiamiehen viranomaisvaikuttavuudesta itse ilmiön keskellä. Haastateltavat ovat henkilöitä, jotka työskentelevät kunnan keskushallinnossa ja hallinnon viranhaltijoina ja joita ilmiö kunnallishallinnossa koskettaa. Haastateltavien edustamista kaupungeista kahdessa on yli 100 000 asukasta ja yhdessä 50 000–100 000 asukasta. Harkinnanvaraisella otannalla valitut kaupungit ovat siis väestöltään erikokoisia, mutta määrittely ei ole tutkijan mielestä tarpeen, koska ilmiö koskettaa kaikkia kuntia ja kaupungeja. Lakisääteiset tehtävät ovat kaikissa kunnissa samat (Hallinto kuntalaisia varten 2014, 21).

Haastattelulla haluttiin olennaista tietoa ja vastauksia viranomaisvaikuttavuuteen liittyvään tutkimuskysymykseen. Sen vuoksi haastatteluaineisto hankittiin puolistrukturoidulla haastattelumenetelmällä, joka rakentui jo aiemmin mietittyjen kysymysten ympärille (liite 1). Menettely tukee haastateltavan ja haastattelijan joustavaa vuorovaikutusta, koska haastattelu on avointa ja joustavaa ja puolistrukturoitu menetelmä sallii jatkokysymysten esittämisen ja siten aiheen syventämisen. Toki kysymysten tulee olla tarkoituksenmukaisia tutkimuskysymyksiin nähden. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 85–88.) Haastattelut toteutettiin anonyymisti, eikä kysymysten asettelu paljasta viranhaltijoiden henkilöllisyyttä, sillä haastattelukysymykset eivät pohjaa viranhaltijoiden taustatietoihin. Viranhaltijoilta pyydettiin etukäteen lupa haastattelun nauhoittamiseen ja heille kerrottiin, että saatu haastatteluaineisto käytetään vain tämän tutkimuksen tarpeisiin ja äänitiedosto poistetaan, kun aineisto on litteroitu ja opinnäytetyö hyväksytty Jyväskylän ammattikorkeakoulussa. Hallintoviranhaltijoille kerrottiin ennen haastattelua tutkielman tavoitteet ja haastattelujen tarkoitus. Anonyymiyys säilyi koko opinnäytetyön työstämisen ajan, myös haastatteluiden litteroinnissa, jossa haastatelluista käytettiin tunnisteena numeroa. Haastattelu toteutettiin COVID-19-tilanteen vuoksi etänä Microsoft Teams -sovelluksen kautta. Kaikki kolme yksilöhaastattelua suoritettiin toukokuussa 2020.

Tutkimuksessa peilataan haastattelun tuloksia teoriaan, oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöön ja muiden tutkimusten tuloksiin sekä pohditaan tulosten merkitystä. Aineiston analyysi aloitettiin litteroimalla haastattelut, minkä jälkeen oli mahdollista muodostaa aineistosta kokonaiskäsitys. Aineistosta poimittiin valikoiden tutkimuksen kannalta olennaisimmat asiat ja haastatteluissa ilmenneet samankaltaiset ajatukset niputettiin yhteen. Irrotetuilla sitaateilla pystyttiin perustelemaan tutkijan tulkintaa. Aineistoesimerkkejä käytettiin myös tekstin elävöittämiseen. Analyysissä pyrittiin ymmärtämään haastateltavan tarkoittama perimmäinen sanoma ilmiöstä eli ymmärtämään ilmiötä syvemmin. Näitä käytettiin tiivistettyinä kertomuksina tutkimuksessa.

Muut tutkimukset

Kanasen (2014, 27) mukaan tutkimuksen ilmiötä voidaan käsitellä monesta näkökulmasta. Tämä käy ilmi selaamalla samaan aihepiiriin liittyviä tutkimuksia. Hallintoasioi-

den käsittelemisestä viranomaisissa, hallintokanteluista ja oikeusasiamiehen ratkaisuista sekä niiden vaikutuksesta hallinnon asiakkaan oikeusturvaan löytyy runsaasti tutkimuksia viime vuosilta. Ilmiö on aiheena ajankohtainen, ja tutkimuksissa on tuotu esille viranomaisen hallintotoiminnassa ilmeneviä epäkohtia. Tämän tutkimuksen ilmiötä sivuava pro gradu -tutkielma ”Hallintoasian riittävä selvittäminen” löytyy Itä-Suomen yliopistosta, jossa Kurvinen (2016) tutkii hallinnon asiakkaan ennakkollista oikeusturvaa pureutumalla hallintolain viranomaiselle asettamaan velvollisuuteen selvittää asiaa riittävästi ja sen suhdetta viivytyksettömyysvaatimukseen. Asian käsittelyn viivytyksettömyyttä on käsitellyt myös Vääänen (2011) väitöskirjassaan ”Oikein ja joutuisasti” sekä Brunni (2019) pro gradu -tutkielmassaan ”Hallintoasian käsittely ilman aiheetonta viivytystä”. Theseus-palvelusta, jossa julkaistaan Suomen ammattikorkeakoulujen opinnäytetöitä ja julkaisuja, löytyy Hakkaraisen (2018) opinnäytetyö ”Hallintokantelu oikeusturvakeinona välillisessä julkishallinnossa”, joka keskittyi välillisen julkishallinnon tekemisiin hallintopäätöksiin. Hallintokanteluprosessi kuvattiin tässä työssä yksityiskohtaisesti. Parikan (2017) opinnäytetyössä ”Hallinto-oikeudellinen palveluperiaate viranomaistoiminnassa” tutkittiin hyvän hallinnon vähimmäisvaatimukset määrittävää palveluperiaatetta oikeusasiamiehen ratkaisujen kautta ja annettiin kehitysideoita sähköisiin palveluihin. Rislän (2017) tutkimus ”Virkamiehen lahjonta Suomessa - Hyvä hallinto ja viranomaisen eettinen toiminta” osoitti, että Suomessakin tapahtuu lahjusrikoksia ja lahjonnan taustalla voi olla enemmän virkamiesten ja kansalaisten ymmärtämättömyyttä ja perehtyneisyyden puutetta kuin tahallisuutta.

Ylimpien laillisuusvalvojien viranomaisvaikuttavuudesta sitä vastoin löytyy vähemmän tutkimuksia. Vuonna 2007 julkaistiin Kalle Määtän ja Anssi Keinäsen Joensuun yliopistossa tekemä tutkimus ”Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen”, joka on Suomen ensimmäinen vaikuttavuustutkimus oikeusasiamiehen toiminnasta. Siinä toivottiin vaikuttavuustutkimuksen alkavan ja täydentyvän muillakin tutkimuksilla. Määtän ja Keinäsen tekemän tutkimuksen (2007) tuloksia on vertailtu tässä tutkimuksessa saatuihin tuloksiin. Tampereen yliopiston avoimesta julkaisuarkesta löytyy hallintokantelun viranomaisvaikuttavuutta tutkiva Korpipään (2019) pro gradu -tutkielma ”Hallintokantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle koskien viranomaisen harkintavallan väärinkäyttöä”. Tutkielma rajoittuu verotukseen, ja sen

päänäkökantana on viranomaisen harkintavalta ja sen mahdollinen väärinkäyttö. Tämä käsillä oleva tutkimus täydentää vaikuttavuustutkimusten valikoimaa Suomessa.

3 Hyvä hallinto ja hallinnon asiakkaan oikeusturva

3.1 Viranomainen julkisen vallan käyttäjänä

Viranomaisia ovat valtion ja kunnan viranomaiset, muiden julkisyhteisöjen toimielimet (välillinen julkishallinto) (Koskinen & Kulla 2016, 12–14) sekä eurooppalainen hallinto. Kunnat ovat keskeisiä demokraattisia instituutioita valtion rinnalla. Kunnilla on Suomen perustuslain 121 §:n takaama itsehallinto ja verotusoikeus, ja niiden toiminnasta määrää kuntalaki (L 410/2015). Hallinto on poliittista. Kunnan viranomaisia ovat kunnan toimielimet, luottamushenkilöt ja viranhaltijat (Koivisto 2014, 40–42).

Valtiolla ja kunnilla on julkista valtaa. Julkisen vallan käyttö on luonteeltaan yksipuolista ja epätasa-arvoista. Viranomaisen suhde hallinnon asiakkaan kanssa ei ole kahden tasapuolisen oikeussubjektin välinen suhde, koska toinen käyttää valtaa. Julkisen vallan käyttäjät, viranomaiset, on perustettu lailla tietyn tehtävän hoitamista varten. Julkista valtaa voidaan ajatella tietynlaisena toimintakäsitteenä: mitä toiminta on ja miten valtaa käytetään. Julkisen vallan käyttöä pidetään ensinnäkin puuttumisena yksityisen suojattuun oikeusasemaan ja toisekseen se katsotaan oikeussäännösten soveltamiseksi. Kolmannen määritelmän mukaan sanotaan, että viranomainen käyttää julkista valtaa, koska hänellä on toimivalta tehdä päätöksiä yksityisten henkilöiden eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista. Neljännen määritelmän mukaan julkisen vallan käytöstä syntyy sitova ratkaisu yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. (Koivisto 2014, 43–44.)

Julkisen vallan käyttö on toisaalta määrämuotoista päätöksentekoa ja toisaalta tosiasiallista julkisen vallan käyttöä. Määrämuotoinen päätöksenteko on päätöksiä siitä, mihin yksityiset ovat oikeutettuja tai velvoitettuja, ja tähän päätöksentekoon liittyy

usein valitusoikeus. Tosiasiallisessa julkisessa vallan käytössä viranomainen ei tee hallintopäätöksiä abstraktissa ympäristössä, vaan viranomaisen toiminta tapahtuu ympäröivässä fyysisessä maailmassa (esimerkkeinä terveydenhuolto ja perusopetus). Oli julkisen vallan käyttö sitten määrämuotoista tai tosiasiallista, kaikkea julkisen vallan käyttöä sitoo perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen laillisuusperiaate: julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja lakia on tarkoin noudatettava. (Koivisto 2014, 43–44.) Laillisuusperiaate on hallinto-oikeuden keskeisimpiä opinkappaleita (Koivisto 2014, 44). Hallinnon laillisuusperiaate vaatii, että viranomaisella on lakiin nojaava peruste (positiivinen elementti) tehdessään päätöksiä. Periaate sisältää kiellon, jonka mukaan vastoin lakia ei saa toimia (negatiivinen elementti). Viranomaistoiminta on siis kiellettyä, jos sitä toteutetaan ilman laillista perustetta (*ultra legem*) tai vastoin lakia (*contra legem*). (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, 303–304.)

Virkavastuu

Viranomainen on toimivaltansa puitteissa tehtäviä toteuttava toimielin, ja virkamies on yksittäinen henkilö, joka on virkasuhteessa viranomaiseen. Yksittäinen virkamies käyttää viranomaisen toimivaltaa ja toimii sen nimissä, mutta ei saa vapautusta vastuusta, vaan toimii niin sanotulla virkavastuulla. Se koskee kaikenlaista viranhaltijan toimintaa, myös toimimattomuutta ja passiivisuutta tai virkavelvollisuuden laiminlyöntiä. (Mäenpää 2011, 103–104.) Virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta (L 731/1999, 118 §) jopa rikosoikeudellisesti virkarikoksen nimikkeellä (L 39/1889, 40 §) ja julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun uhalla (L 412/1974, 4 luku 2 §). Pahimmissa virheissä virkamiehen palvelussuhde voidaan irtisanoa tai antaa hänelle varoitus (Mäenpää 2011, 103–104).

Virkamies vastaa aina itse omasta virheellisestä hallintopäätöksestään, mutta myös monijäsenen toimielimien (esimerkiksi lautakunnan) virheellisestä päätöksestä, jos tämä yksittäinen virkamies on kyseistä päätöstä kannattanut. Jos virkamies sitä vastoin on jättänyt päätöksestä eriävän mielipiteen äänestämällä päätöstä vastaan, ei hän ole päätöksestä yksittäisenä virkamiehenä vastuussa. Päätöksen esittelijällä on laajempi vastuu. Hän on vastuussa ensinnäkin siitä, että esittely on sisällöltään paikkaansa pitävä ja lainmukainen, ja toisekseen siitä, että hänen esittelynsä perusteella tehty päätös on lainmukainen, vaikka tehty päätös poikkeaisikin esittelijän kannasta.

Toki tällaisessakin tilanteessa esittelijä voi vastuusta vapautua esittämällä päätökseen eriävän mielipiteen. (Mäenpää 2011, 104.) Julkisen vallan käytöksi katsotaan kuuluvan myös päätöksenteon valmistelu- ja esittelytehtävät, mutta avustavat ja tekniset valmistelutehtävät (esimerkkinä toimistotehtävät) eivät sen sijaan sisällä julkisen vallan käyttöä (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, 59–60).

Viranomainen tekee hallintopäätöksiä ilman sopimukseen perustuvaa määräämistä yksipuolisesti, jolloin kyseessä ei ole kahden tasa-arvoisen oikeussubjektin välinen suhde (Koivisto 2014, 43). Tehdyt hallintopäätökset vaikuttavat luonnollisesti niiden kohteina olevien yksityishenkilöiden oikeudelliseen asemaan, usein huomattavallakin tavalla. Ei ole siis yhdentekevää, kuka tätä julkista valtaa käyttää ja miten ja millaisilla perusteilla sitä käytetään. (Suviranta 1996, 3–5.) Kun päätökset tehdään lainmukaisesti ja hyvää hallintotapaa noudattaen, turvataan sekä hallinnon asiakkaan ennakkolinen oikeusturva että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mihin perustuslain (L 731/1999) 22 §:ssä viitataan.

Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin määritellään perustuslain 125 §:ssä. Niitä ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. (L 731/1999, 125 §.) *Taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja sekä muulla tavoin osoitettua tietopuolista perehtyneisyyttä virkaan kuuluviin asioihin. Kyvyllä tarkoitetaan henkilökohtaisia ominaisuuksia kuten esimerkiksi luontaista lahjakkuutta, työkykyä, aloitteellisuutta ja kykyä tulokselliseen työskentelyyn. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan sekä nuhteetonta käytöstä että yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja, viran tehtävien hoitamisen kannalta merkityksellisiä ansioita. Nimittämisperusteita tulee arvioida täytettävänä olevan viran tehtävän näkökulmasta.* (Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista 2019, 3; HE 1/1998 vp, 180.) Lisäksi virkasuhteeseen otettavalla on oltava erikseen säädetty tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus (L 304/2003, 6 §:n 1 momentti).

Poliittiset virkanimitykset

Hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää on ottanut kantaa niin sanottuihin poliittisiin virkanimityksiin, koska ne rikkovat perustuslain 125 §:ää, jonka perusajatus on se, että virkaan pitää valita pätevin henkilö. Poliittiset nimitykset ovat ongelma hyvän

hallinnon kannalta, sillä ne heikentävät sitä. Poliittisista virkanimityksistä voi kannella ylimmille laillisuusvalvojille. Entinen oikeuskansleri Jaakko Jonkka on arvostellut poliittisia virkanimityksiä: *”Jos julkiseen, verovaroin rahoitettuun virkaan vaikutetaan epäasiallisesti, se rapauttaa yhteiskunnan uskottavuutta. Lisäksi se on tietysti väärä ryyttä kärsineen hakijan oikeusturvan kannalta merkittävä asia.”* (Teittinen 2017.)

3.2 Yleisen hallinto-oikeuden oikeusnormit

Hallinto-oikeus mahdollistaa oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamisen sekä yhteiskunnan yleisen järjestyksen ylläpitämisen. Oikeudenaloista se säätelee julkisen hallinnon toimintaa ja rakennetta. (Koivisto 2014, 8–9.) Lait määrittävät rajat viranomaisten toiminnalle ja ovat perustana hyvälle hallinnolle, takaavat hyvän hallinnon ja toteuttavat yksilön oikeussuojaa nykyaikaisessa hallinnossa. Tärkeimpänä pidetään hallintolakia, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteet, ja se soveltuu yleislakina kaikkeen hallintotoimintaan, jollei muuta säädetä. (Mäenpää 2013, 1, 45, 48–49.) Periaatteellisesti keskeisimmät yleisen hallinto-oikeuden säännöt löytyvät perustuslaista. Hallinto-oikeudellista oikeusturvaa säätelee myös laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (L 808/2019, 1 §; Oikeudenkäynti hallintoasioissa uudistuu vuoden 2020 alusta lähtien 2019). Yleisen hallinto-oikeuden keskeisiin oikeusnormeihin kuuluvat lisäksi laki viranomaistoiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki (L 621/1999), joka määrittelee hallinnon avoimutta ja julkisuusperiaatteen toteuttamista, sekä EU:n perussopimukset, perusoikeuskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus. Hallinto-oikeutta täydentävät kunnallis-, virkamies- ja poliisioikeus. (Mäenpää 2016, 46.) Keskeisiin oikeusnormeihin kuuluu myös kielilaki (L 423/2003). Perustuslaissa (L 731/1999, 17 §), kielilaissa ja saamen kielilaissa (L 1086/2003) määritellyt kielelliset perusoikeudet tehostavat osaltaan hyvän hallinnon edellytyksiä (Mäenpää 2013, 3).

Positiivinen hallintotoiminta toteutuu yllä mainittujen oikeusnormien kautta. Viranomaisen toteuttaa yksilön oikeuksia ja etuja ja tuottaa palveluja asianmukaisesti, jolloin julkinen valta voi jopa laajentaa yksilön toimintamahdollisuuksia ja vapautta. Hallinto-oikeus määrittelee ne toimintaedellytykset, joilla viranomaisen pystyy suoriutuun velvollisuuksistaan. (Mäenpää 2013, 48–49.)

Perustuslaki

Perustuslaki on lainsäädännön perusta ja määrittää säännöt viranomaisen käyttämälle julkiselle vallalle. Siinä määritellään yksilön ja julkisen vallan suhde. (Perustuslaki n.d.) Perustuslain 21 §:n ja 1 momentin mukaan:

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (L 731/1999, 21 §:n 1 momentti).

Muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla, kuten 2 momentissa säädetään: ”*Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla*” (L 731/1999, 21 §:n 2 momentti).

Euroopan perusoikeuskirja

Oikeudesta hyvään hallintoon mainitaan myös EU:n perusoikeuskirjassa, joka velvoittaa käsittelemään asiat puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Perusoikeuskirja sisältää myös oikeuden tutustua asiakirjoihin niiden tallennemuodosta riippumatta. Artiklassa avataan hyvää hallintoa viittaamalla muun muassa jokaisen oikeuteen tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin, oikeuteen saada hallintopäätöksiä, joita hallintoelinten on velvollisuus perustella, ja oikeuteen ottaa yhteyttä jollakin EU:n virallisella kielellä ja saada vastaus samalla kielellä. Jokaisella on oikeus saada korvaus niistä vahingoista, joita viranomainen on aiheuttanut tehtäviään suorittaessaan. (Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012, 41 artikla.) Vaikka artikla viittaa selkeästi vain Euroopan unionin toimielimiin, Mäenpään (2013, 88) mukaan kansallisten viranomaisten on otettava nämä hyvän hallinnon perusvaatimukset huomioon ”*EU-oikeudellisesti relevantissa hallinnollisessa toimeenpanossa*”. Sillä on kansallisia hallintomenettelyjä yhtenäistävä vaikutus, ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyvän hallinnon peruskriteerien on vahvistettu kuuluvan eurooppaoikeuteen, joka siis sitoo myös kansallisia viranomaisia niiden soveltaessa eurooppaoikeutta (Mäenpää 2013, 88).

Hallintolaki

Hallintolaki on hallintoasian asianmukaista käsittelyä ja hyvän hallinnon perusteita määrittelevä laki (Mäenpää 2016, 20). Sillä täsmennetään perustuslain 21 §:n oikeuksia hyvään hallintoon ja säädetään muista hyvän hallinnon takuista. Se sisältää lain tarkoituksen (*ratio legis*), päämäärän, jota lailla pyritään edistämään. (Koivisto 2014, 116.) ”Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.” (L 434/2003, 1 §.)

Lakia sovelletaan valtion ja kunnan viranomaisissa, julkisyhteisöjen toimielimissä, eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (Miettinen & Väättänen 2006, 1). Mäenpään (2016, 20) mukaan hallintolaki määrittelee yksityiskohtaisesti puitteet ja vaatimukset julkisten tehtävien ja palvelujen toteuttamiselle ja se voi täydentää muita lakeja. Hallintolaista voidaan poiketa substanssilakien erityissäännöksillä, eri hallinnonalojen menettelysäännöksillä (*Lex specialis derogat legi generali*) (L 434/2003, 5 §:n 1 momentti). Tähän on syynä Mäenpään (2013, 20) mukaan se, että julkisten tehtävien ja palvelujen luonne, tarpeet ja toteuttamistavat ovat erilaisia keskenään. Lain valmistelutöistä selviää, että poikkeuksilla ei voi kuitenkaan muuttaa hyvän hallinnon perusteita eikä näin vaarantaa yksikön oikeusturvaa (HE 309/1993 vp, 74).

Uuteen hallintolakiin (L 434/2003) sisällytettiin vuonna 2004 niin sanotut hallinnon oikeusperiaatteet tai viranomaisen harkintaa ohjaavat laintulkintaohjeet, jotka olivat olleet osa Suomen kansallista oikeusjärjestystä jo puolen vuosisadan ajan (Miettinen & Kuosmanen 2006, 2). Hallinnon oikeusperiaatteet ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate (Koivisto 2014, 127). Ne löytyvät tiivistetysti lain 6 §:stä.

Viranomaisten on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavioteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. (L 434/2003, 6 §.)

Yhdenvertaisuusperiaate edistää yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa yhdessä perustuslain kanssa (L 731/1999, 6 §, 22 §). Hallintolain yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti hallinnossa asioivia on kohdeltava johdonmukaisesti ja tasapuolisesti, ei syrjien eikä suosien, koska kaikki ovat lain edessä yhdenvertaisia. Tasapuolinen kohtelu ulottuu asianosaisiin, mutta myös niihin, joihin asian käsittely voi vaikuttaa. Heidän ei tarvitse erikseen asioida viranomaisessa. Esimerkiksi kunnan viranomaisen kaavoitusta koskevalla päätöksenteolla voi olla vaikutusta useiden henkilöiden etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. (Koivisto 2014, 127–128; Mäenpää 2011, 76.)

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, eli viranomaisen ei saa käyttää valtaansa väärin (*détournement de pouvoir*). Viranomaisen ei saa ylittää eikä toisaalta alittaakaan toimivaltaansa. (Koivisto 2014, 121–122; Mäenpää 2011, 84.) Esimerkki tarkoitussidonnaisuuden periaatteen loukkauksesta annetaan hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 72/2002: *”Virkanimitystä ei voi tehdä jonkun muun tarkoitusperän toteuttamiseksi kuin henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivimman ja parhaaseen viranhoitoon pystyvän henkilön saamiseksi virkaan.”* Jos tarkoituksena on päästä eroon tietystä virkamiehestä, ei viran lakkauttamispäätöstä voida vastaavasti pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisena (HE 72/2002 vp, 55).

Objektiveettiperiaate edellyttää viranomaiselta asianmukaista ja puolueetonta, motiiveiltaan vilpitöntä toimintaa ja päätöksiä, jotka ovat objektiivisesti perusteltavissa. Puolueettomuus vaarantuu esimerkiksi silloin, kun viranhaltija osallistuu esteellisenä eli jäävinä (*conflict of interests*) asian käsittelyyn; syntyneitä hallintopäätöksiä rasittaa silloin menettelyvirhe, ja se on lainvastainen. Luottamusta tukee objektiivinen puolueettomuus eli se, että virkamiehen toiminta näyttää myös ulospäin puolueettomalta ja suoraselkäläiseltä. Asialliseen toimintaan ei kuulu esimerkiksi virkamiehen oman henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai omien ystävien suosinta. (Koivisto 2014, 114–118; Mäenpää 2011, 84–85.)

Suhteellisuusperiaatteessa viranomaisen on mitoitettava toimensa niin, että ne ovat asianmukaisia, tehokkaita ja sopivia suhteessa perusteltuun päämäärään tai tavoitel-

tuun hyötyyn. Toimet on arvioitu tarpeellisiksi ja välttämättömiksi ja ottavat huomioon yksilön oikeudet ja edut. Kohtuullisuuttakin on arvioitava ja harkittava: lain kirjaimellisesta soveltamisesta voi erityistilanteissa seurata epäoikeudenmukaisuutta, ja kohtuullisuuden toteutuminen voi johtaa *contra legem* -ratkaisuun (syrjäyttää lain). (Koivisto 2014, 124; Mäenpää 2011, 85.) Tällä periaatteella on tärkeä merkitys esimerkiksi silloin, kun viranomaisen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia. Tällaisia tapauksia esiintyy erilaisissa valvontatoiminnoissa, kuten työsuojelu- ja rakennusvalvonnassa. (HE 72/2002 vp, 55.)

Luottamuksensuojan periaatteessa oikeussubjektilla tulee olla oikeus luottaa viranomaisen toimintaan, sen oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Viranomaisen pitää lupauksensa, eikä viranomaisen toiminta saa yllättävästi tai takautuvasti muuttua niin, että yksilön oikeutettuja odotuksia petetään tai rajataan. Mitä tahansa yksilön toiveita tai odotuksia ei kuitenkaan voida suojata, esimerkiksi yksilön odotusta saada asiaansa odottamansa myönteinen hallintopäätös. (Koivisto 2014, 126–127; Mäenpää 2011, 88–89.)

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvontavelvollisuus, hyvän kielen käytön vaatimus ja viranomaisen yhteistyövelvoite (Kunnan päätöksenteko 2017).

Palveluperiaatteen (HL 7 §) mukaan julkisen vallan vastuulla on hoitaa välttämättömät tehtävät asianmukaisesti ja tehokkaasti sekä toteuttaa ja turvata palvelujen saanti kaikkialla Suomessa, poikkeusolojen aikanakin (L 434/2003, 7 §; Koivisto 2014, 128). Palveluperiaatetta toteutetaan asianmukaisesti esimerkiksi silloin, kun asiointi on nopeaa, joustavaa ja yksinkertaista sekä kustannuksia säästävää tai kun hallinnon iäkkäimmilläkin asiakkaila on mahdollisuus perinteiseen asiointiin viranomaisessa (Miettinen & Väättänen 2006, 13, 31).

Neuvonta (HL 8 §) on tosiasiallista maksutonta hallintotoimintaa, ja sen tarkoitus on, että hallinnon asiakas löytää oikean viranomaisen tai sähköisen palvelun ja saa apua ja asianmukaista suuntaa-antavaa neuvontaa kaikessa asiansa hoitamista koskevissa asioissa ja vaiheissa. Jos hallinnon asiakas pyytää arviota tehtävän hallintopäätöksen

sisällöstä, viranomainen voi ainoastaan ulottaa neuvonnan tietoon vakiintuneesta ratkaisukäytännöstä. Neuvonnalla ei voida luvata tietynsisältöistä päätöstä. Viranomaista sitoo antamansa tiedon oikeellisuuden ja luotettavuuden vaatimukset, ja siten lainvastaisen tai virheellisen neuvon antaminen voi olla peruste virkavastuun toteuttamiselle tai vahingonkorvausvastuulle. (L 434/2003, 8 §; Koivisto 2014, 129–130.)

Hyvän kielenkäytön vaatimus (HL 9 §) toteuttaa palveluperiaatetta ja legitimoii hallinnon toimintaa. Viranomaisen kielen käytön on oltava asiallista, selkeää ja ymmärrettävää. Hallinnon asiakkaan on ymmärrettävä, mistä hallintoasiassa on kysymys ja mikä on sen keskeinen sanoma. Aina kun mahdollista, lainsäädännön omaleimaisia termejä on käännettävä yleiskielelle. (L 434/2003, 9 §; Koivisto 2014, 129–130.)

Viranomaisen yhteistyön (HL 10 §) vaatimuksen yhtenä tavoitteena on eri viranomaisten välisen kommunikaation parantaminen. Toki yhteistyön on kuuluttava viranomaisten toimivaltaan, jotta sitä voidaan toteuttaa. Toteutuessaan viranomaisten yhteistyö voi hallinnossa asioivan näkökulmasta yksinkertaistaa asioita ja tarkoittaa tehokkaampaa ja joustavampaa palvelua, eikä hallinnon asiakasta tarvitse pompottaa viranomaiselta ja luukulta toiselle. Viranomainen voi esimerkiksi pyytää suoraan toiselta viranomaiselta lausuntoja ja selvityksiä hallinnon asiakkaan asian ratkaisemiseksi. (L 434/2003, 10 §; Koivisto 2014, 133.)

3.3 Hyvä hallinto käytännössä

Hallinnon laatu alkoi kehittyä Suomessa sitä mukaa, kun yhteiskunta ja hyvinvointivaltio kehittyivät ja hallinnon merkitys yksilöiden elämänpiirissä kasvoi. Yksilö kasvatti merkitystään hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen osapuolena, ja oikeustieteellisessä kirjallisuudessa alettiin käyttää hyvän hallinnon käsitettä. Käsite ilmeni asianmukaisuutena, terveenä järkenä ja sosiaalisten normien noudattamisena. Teoksessa Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä (1968) hallinto-oikeuden professori Veli Merikoski käytti 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 viranomaiselle.

Sosiaalisten normien sekä käyttäytymissääntöjen noudattaminen ei välttämättä tarvitse taustalleen oikeussäätelyä. Tiedusteluihin vastaaminen, kunnioittava kielenkäyttö tai työtehtävien tekeminen viivyttämättä koetaan velvoittavaksi muutenkin. Hyvä hallinto katsottiin kansalaisnäkökulman huomioon ottamiseksi ja viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välisen suhteen merkityksellistymiseen. (Koivisto 2014, 97.)

Ylimmät laillisuusvalvojat määrittivät ja muokkasivat ratkaisukäytännössään hyvän hallinnon sisältöä, vaikkakin kannanotot olivat vailla lainsäädännöllistä tukea ja kriteerit suuntaa antavia. Perustuslakiin hyvä hallinto saatiin vasta vuonna 1995. Sitä ennen tulkittiin, että hallinto ei ollut hyvää, jos kansalainen ärtyi asioista, jotka eivät suoranaisesti liittyneet hallintopäätösten sisältöön, vaan esimerkiksi viranomaisen hitauteen, käytökseen tai yhteydenottoihin vastaamatta jättämiseen. Hyvää hallintoa oli ja on edelleen vaikea määritellä, ja helpompaa on määritellä se, mikä ei ole hyvää hallintoa. (Koivisto 2014, 97–98.) Kun puhutaan hyvästä hallinnosta yksilön perusoikeutena, on se Mäenpään (2008, 206) mukaan merkityssisällöltään käsitteenä väljä.

Hallinnon epäkohdiksi määritellään muun muassa lainvastainen menettely, harkintavallan väärinkäyttö, toimivallan ylittäminen, passiivisuus, käsittelyn viivästyminen, huolimattomuus, neuvonnan ja ohjauksen puute ja tiedusteluihin vastaamatta jättäminen (Heinonen & Lavapuro 2012, 38; Keinänen & Määtä 2007, 11; Myllymäki 2012, 14). Mäenpää (2011, 149) listaa huonoksi hallinnoksi epäystävällisen ja joustamattoman palvelun sekä epäasiallisen käytöksen ja kielenkäytön. Hänen mukaansa huonoa hallintoa on myös päätösten ylimalkainen perusteleminen tai hallinnon asiakkaan esittämien näkökohtien perusteeton sivuuttaminen. Huonoksi hallinnoksi hän määrittelee myös puutteellisen tiedottamisen, salailun, tehottoman palvelujen tuottamisen sekä epätasapuolisen ja byrokraattisen toiminnan.

Oikeusasiamiehen mukaan hyvää hallintoa on se, että viranomainen vastaa asiallisiin tiedusteluihin, kuulee hallinnon asiakasta häntä koskevassa asiassa, perustelee päätöksensä riittävästi ja ottaa huomioon kielelliset oikeudet. Hyvään hallintoon kuuluu myös puolueettomuus, huolellisuus ja viranomaisen asianmukainen käytös. (Voiko

oikeusasiamies auttaa? N.d., 12.) Ylimmät laillisuusvalvojat määrittelevät ratkaisukäytännössään hyvän hallinnon määritelmää ja sen sisältöä jatkuvasti.

Yhteiskunnallinen tilanne

Julkisen vallan käyttö on entisen Eduskunnan oikeusasiamiehen Pirkko K. Koskisen (1997, 109) ja Mäenpään (2011, 63) mukaan sekä määrällisesti kasvanut, että luonteeltaan muuttunut: hallinto ulottuu kaikkialle ja vaikuttaa jokaisen elämään, kaikkiin toimintoihin ihmisen kaikissa vaiheissa. Hallinnon asiakas ei aina edes tunnista hallinto-oikeutta oikeudeksi ja sen soveltamiseksi (Koivisto, 2014, 7–8). Vaarana on, kun hallinnon asiakkaan oikeuksia ja julkisen vallan käyttäjän velvollisuuksia ei tunnisteta, että yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa, yksityinen henkilö joutuu *”kafkamaiseen byrokratiaan ja tehottomuuteen ja muuttuu nimettömäksi suoritteeksi tilastossa”* (Koskinen 1997, 109; Oikeusturva 2019). Viranomaisen huonon hallinnon rutiininomaiset ja pienet ongelmat heikentävät yksilön oikeusturvaa ja niihin on puututtava, ennen kuin niistä tulee suuria. On saatava aikaan pysyvä korjaus. Viranomaisen voi päätöksiä laatiessaan mielivaltaisesti käyttää paitsi oikeudellisia, mutta myös argumentteja, jotka saattavat perustua poliikkaan, päätöksentekijänä toimivan virkamiehen omiin tunnetiloihin tai moraaliin. Tällaisissa tilanteissa yksityiset henkilöt joutuvat väärin kohdelluiksi ilman, että olisi ollut kyse pelkästään lain noudattamisesta. (Kulla 1998, 1147; Hautamäki 2004, 13.) Hallinto alkaa kärsiä hallinnon asiakkaan näkökulmasta legitimititeettivajeesta: luottamus viranomaisten toimintaan ja hallinnon uskottavuuteen heikkenee virkavaltaisuuden, etäisyyden tai huonon laadun vuoksi. (Hautamäki 2004, 14; Mäenpää, 2011, 63.) Mäenpään (2011, 63) mukaan näin on käynyt useissa kehittyneissä länsimaissa ja Euroopan unionissa. Lisäksi oikeuskehitys asettaa jatkuvasti lisää vaatimuksia ja yhteiskunnallinen ajattelu muuttuu. Pelkkä lainmukaisuus ei enää riitä: viranomaiselta vaaditaan enemmän, laadukaampaa palvelua ja parempaa toimintaa, ja sen takaamista jo etukäteen. Hallinnon asiakkaat ovat enemmän oikeutettuja kuin veloitettuja. (Hautamäki 2004, 13–14; Miettinen & Kuosmanen 2006, 2; Mäenpää, 2011, 63, 67.) Julkisilta toimielimiltä edellytetään nykyään vähintään yhtä hyvää palvelua kuin yksityisiltä palvelun tuottajilta (Mäenpää 2011, 63). Julkishallinnon asiakas ei Hautamäen (2004, 13) mukaan kuitenkaan ole aina oikeassa, eikä aina saa viranomaiselta palvelua vaan pakkopalvelua.

3.4 Oikeusturvakeinoista

Oikeusturvan lähtökohtana on laillisuusperiaate, jonka mukaisesti ”*julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia*” (L 731/1999, 2 §:n 3 momentti). Oikeusturva on yksilön perusoikeus, ja yksilön on mahdollisuus reagoida julkisen vallan toimintaan silloin, kun se loukkaa tai laiminlyö hänen oikeuksiaan. Oikeusturvan päämääränä on toteuttaa oikeusvarmuutta, jolle ei kuitenkaan ole tarkkaa määritelmää, eikä se esiinny Suomen lainsäädännössä. Oikeusvarmuus (*law in books – law in action, oikeus kirjoissa – oikeus toiminnassa*) on oikeusjärjestystä yhteiskunnassa. Kansalainen voi luottaa viranomaiseen ja tämän toimintaan, eikä hänen tarvitse pelätä viranomaisen mielivaltaisuutta tai arvaamattomuutta. (Koivisto 2014, 51–52, 57.)

Oikeusturva tarkoittaa sellaisia keinoja tai menettelyitä, jotka turvaavat oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumisen yksityisen ja viranomaisen välisessä hallintotoiminnallisessa suhteessa. Keinojen ja menettelyiden kautta yksilön oikeudet voidaan saada täysimääräisesti toteutettua tai oikeustilat palautettua tilanteessa, jossa viranomaisen on esimerkiksi laiminlyönyt yksilön oikeuksia. (Mäenpää 2017, 411.) Oikeusturvakeinoista voidaan Koiviston (2014, 51) mukaan puhua muodollisina, materiaalisina, menettelyllisinä, ennakkollisina tai jälkikäteinä oikeusturvakeinoina.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmä jaetaan ennakkolliseen ja korjaavaan oikeussuojaan. Se on rakennettu sen lähtökohdan varaan, että hallintopäätökset tulevat oikeiksi varhaisessa vaiheessa. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusturvan painopiste on niin sanotussa **ennakkollisessa oikeusturvassa** ja hallintoviranomaisen on kannettava vastuunsa siitä, että hallintopäätökset ovat muodollisesti ja sisällöllisesti asianmukaisia (HE 226/2009 vp, 6). Ennakollisen oikeusturvan pääsääntönä on ajatus, että mitä paremmin ennakkollinen oikeusturva toteutuu, sitä vähemmän tarvitaan jälkikäteistä oikeusturvaa. Ennakoidaan ja etukäteen ehkäistään mahdolliset epäkohdat ja ongelmat ajoissa, jolloin hallintomenettely on kauttaaltaan yksilöä kunnioittavaa ja lainmukaista. Ennakollinen oikeusturva on omiaan lisäämään hallintotoiminnan hyväksymisenarvoisuutta kansalaisen silmissä ja voi saada yksilöt hyväksymään heitä koske-

via päätöksiä (laadullinen oikeusturva), jolloin jälkikäteiselle oikeusturvalle ei ole tarvetta. (Koivisto 2014, 54–55.) Ennakollisen oikeusturvan keskeisenä takuuna pidetään hallinto- ja julkisuuslakia (Mäenpää 2017, 412).

Jälkikäteisessä oikeusturvassa pyritään korjaamaan päätökset, jotka ovat virheellisiä tai pyritään antamaan hyvitystä virheen vuoksi. Oikeusturva toteutuu joko hallinnon sisäisenä oikeussuojakeinona (päätös tai virkatoimi tutkitaan ja ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin viranomaisessa) tai hallinnon ulkoisena oikeussuojakeinona (päätös tai toimi tulee tutkittavaksi ulkopuolella, tavallisesti tuomioistuimissa). (Husa & Pohjalainen 2014, 264.) Koska viranomainen päättää yksilön oikeuksista, velvollisuuksista ja eduista, on päätösten oltava virheettömiä ja oikeudenmukaisia ja viranomaisen on pitänyt käyttää niissä harkintavaltaansa oikein ja tarkoituksenmukaisesti (materiaalinen oikeusturva). Päätösten on oltava myös ennustettavia ja hyväksyttäviä. (Koivisto 2014, 53, 55–56.)

Päätökseen voi liittyä konfliktia tai muuta erimielisyyttä tai inhimillisessä hallintotoiminnassa syntyneitä virheitä. Asianomainen voi kokea, että päätös loukkaa hänen oikeuksiaan tai että viranomaisella on asiasta erilainen tulkinta. Päätökseen voi hakea muutosta valituksella, joka on tärkein hallinto-oikeudellinen oikeusturvakeino, jolla hallintopäätös voidaan tarvittaessa kumota. Jälkikäteinen oikeusturva viittaa ennen kaikkea tällaisiin tehokkaisiin oikeusturvakeinoihin. Valituksista keskeisimmät ovat hallinto- ja kunnallisvalitus. Hallintovalituksen voi tehdä yleensä vain asianomainen, kun kunnallisvalituksen voi tehdä asianosaisen lisäksi myös kunnan jäsen. Koska pyrkimyksenä on korjata virheet ja erimielisyydet mahdollisimman lähellä niiden syntysijoja, voi viranomainen ottaa hallintopäätöksen uudelleen harkittavaksi jo ennen muutoksenhakua oikaisuvaatimusmenettelyssä, mikä sekin katsotaan oikeusturvakeinoksi. (Koivisto 2014, 53, 55–56.)

Jälkikäteistä oikeusturvaa täydentää laillisuusvalvonta, joka on ylimpien laillisuusvalvojien hallinnon päätöksentekoon ja toimintaan kohdistuvaa valvontatointa. Se on taaksepäin katsovaa, jo tapahtunutta hallintotoimintaa arvioivaa. Alempia viranomaisia voivat valvoa myös muut ylemmät viranomaiset, ja esimerkiksi kunnanhallitus voi

valvoa sen alaisia lautakuntia tai viranhaltijoita. Laillisuusvalvojille annettu hallintokantelu ei ole kuitenkaan muutoksenhakukeino, koska sillä annettua hallintopäätöstä ei voida muuttaa eikä korjata. Sen avulla kiinnitetään huomioita viranomaisen ennakkolisessa oikeusturvassa ilmeneviin puutteisiin (lain noudattaminen, hyvän hallinnon periaatteet). (Koivisto 2014, 55–56.) Tämän oikeusturvakeinon kautta laillisuusvalvojan antamat ratkaisut ovat ohjeita viranomaiselle siitä, kuinka olisi tullut toimia. Hallintokantelu ei ole tehokas oikeusturvakeino (Husa 2002, 372).

3.5 Hallintokantelu oikeusturvakeinona

Mäenpään (2013, 112) mukaan hallinnon yleinen laillisuusvalvonta laitetaan vireille hallintokantelulla. Hallintolaissa on tästä määräys luvussa 8a:

Viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotohtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle (L 434/2003, 8a).

Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa, mutta siihen on oltava syy, eli jos epäilee, että viranomaisen päätöksessä on sisällöllinen virhe tai toiminnassa menettelyllinen virhe (Mäenpää 2013, 274), tai jos epäilee, että viranomaisen on käyttänyt valtaansa väärin, viivyttänyt tehtävän hoitamista ja hoitanut sitä huolimattomasti tai vaikka jättänyt päätöksen perustelematta. Lainvastaista voi olla myös se, että viranomaisen ei ole antanut sellaista neuvontaa, mitä tilanteessa olisi edellytetty, tai itse viranhaltija on käyttäytynyt epäasiallisesti. Myös perusoikeuksien loukkaamisesta voi kannella: ketään ei saa syrjiä esimerkiksi iän, sukupuolen, uskonnon, seksuaalisen suuntautumisen tai vammaisuuden takia. Viranomaisen ei saa myöskään rajoittaa sananvapautta muutoin kuin lakiin perustuvasta syystä. (Milloin viranomaisen toiminnasta voi kannella, 2020.)

Lain esitöissä hallintokantelu määritellään *ilmoitukseksi viranomaisen toiminnan laiminlyönnistä tai virheellisyydestä* ja se tehdään hallinnon laillisuusvalvojalle (HE 50/2013 vp, 22). Hallintokantelu on *ilmoitus lainvastaisesta menettelystä tai laiminlyönnistä hallintotoiminnassa, tai sen kohteena voi olla myös muu hallinnollinen epäkohta*. Kantelua ei ole sidottu tiukkoihin muotovaatimuksiin. Se jätetään kirjallisena mutta laillisuusvalvojan suostumuksella ja sen voi tehdä myös suullisesti. (Mäenpää

2013, 274–275.) Oikeusasiamiehen ohjeissa täsmennetään, että kantelun voi kirjoittaa itse, käsinkin, ja vapaamuotoisesti tai vaihtoehtoisesti käyttää sähköistä lomaketta. Kantelu tulee kuitenkin olla selkeästi luettavissa, ja siinä tulee esittää perustelut, joiden mukaan kantelija pitää menettelyä virheellisenä. Lisäksi jos mahdollista, on annettava tieto kanteluun johtaneen ilmiön ajankohdasta. Kantelun kirjoittamisessa ei tarvitse käyttää lakimiestä, ja kantelun tutkinta kantelun jättäjälle on täysin maksutonta. (L 434/2003, § 53a; Kenestä voi kannella oikeusasiamiehelle? N.d.) Mäenpää (2013, 275) kertoo, että kantelua ei ole sidottu ehdottomiin määräaikoihin. Huomiona kuitenkin hallintolain 53b §:n 3 momentti, jonka mukaan kahta vuotta vanhempaa asiaa ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä (L 434/2003, § 53b).

Oikeusasiamies hankkii tarpeelliseksi arvioimansa selvityksen sen lisäksi, mitä hallintokantelussa on esitetty. Kantelun kohdetta on yleensä kuultava, mutta myös kantelun tekijä voi esittää lisäselvitystä tai oikeusturvasyistä häntä voidaan kuulla. (Mäenpää 2013, 275.) Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot (L 731/1999, 111 §:n 1 momentti). Oikeusasiamiehen mukaan kantelun käsittelyn kesto riippuu asian luonteesta. Jos kantelun kohteena oleva asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, asia ratkaistaan mahdollisimman pian. Keskimääräinen käsittelyaika on noin kuusi kuukautta. (Kenestä voi kannella oikeusasiamiehelle? N.d.) On mahdollista, että jo hallintokantelun käsittelyn yhteydessä havaitaan hallinnollisia epäkohtia tai lainvastaista menettelyä, ja niiden johdosta ryhdytään valmistelemaan esimerkiksi virkamieheen kohdistuvaa varoitusta tai muita virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä (Mäenpää 2011, 101–102).

Oikeusasiamies selvittää lainsäädännön pohjalta, onko kantelun kohteena oleva viranomainen tai virkamies toiminut kantelussa esitetyllä tavalla ja menetellyt lainmukaisesti. Hän päättää ratkaisussaan, antaako selvitys aiheutta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin vai ei. Jos aiheutta toimenpiteisiin on, hän myös selventää, millaiset toimenpiteet tulevat kysymykseen. (Kanteluiden tutkiminen n.d.) Oikeusasiamies lupaa käsitellä kantelun kolmessa kuukaudessa, ja se on maksutonta (Kantelu oikeusasiamiehelle n.d.). Hallintokanteluun annettavan päätöksen ei katsota sisältävän suoranaista päätöstä kenenkään edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta (Mäenpää 2016, 113). Hallintokanteluun annetusta päätöksestä ei voi valittaa, koska päätökset eivät

ole täytäntöönpanokelpoisia eivätkä juridisesti sitovia. Kantelun johdosta hallintotoiminta ei myöskään voida muuttaa tai hallintopäätöstä kumota, koska se ei ole muutoksenhakukeino. Sen sijaan kanteluviranomainen voi ryhtyä toimiin virkavastuun toteuttamiseksi tai lainvastaisen päätöksen purkamiseksi. (Mäenpää 2011, 100–101; Pajuoja & Pölönen 2011, 212.) Vaikka hallintokantelu ei ole tehokas oikeusturvakeino, se on eräissä asioissa kuitenkin hallinnon asiakkaan ainoa oikeusturvakeino. Esimerkiksi käy viranomaisen passiivisuus, johon hallinnon asiakkaalla ei ole muutoksenhakuoikeutta. (Husa 2002, 372.)

4 Eduskunnan oikeusasiamies

4.1 Oikeusasiamiesinstituutio ja ylin laillisuusvalvonta

Suomessa eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävä perustettiin vuoden 1919 hallitusmuodolla, ja oikeusasiamies aloitti toimintansa 1.1.1920. Se on satavuotiaana instituutina maailman toiseksi vanhin. Oikeusasiamiesinstituution juuret ulottuvat joidenkin lähteiden mukaan jopa ottomaanien valtakuntaan ja islamilaiseen kulttuuriin, mutta koska Ruotsin kuningas toi tämän valvovan instituution tradition Skandinaviaan ja toteutti sen, pidetään sitä ruotsalaisena instituutina. Ruotsissa nykyisen mallinen instituutio ja yleisen asiamiehen virka (ombudsman) perustettiin Suomen sodan jälkimainingeissa, vuoden 1809 hallintomuodolla. (Kuusikko 2011, 25–26.)

Suomen ylimmät laillisuusvalvojat ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja Suomen eduskunnan oikeusasiamies. Heidän tehtävänsä on määritelty laissa, ja he valvovat viranomaisten virkatoimien lainmukaisuutta, hyvän hallinnon ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. (L 731/1999, 108 §, 109 §.) Heidän tehtävänsä ja toimivaltansa ovat pääosin samoja: molemmat valvovat julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja virkamiesten toiminnan laillisuutta ja ryhtyvät tarpeen tullen toimenpiteisiin. Lisäksi oikeuskansleri valvoo asianajajien toimintaa. (Oikeusasiamies ja oikeuskansleri n.d.) Hallinnon laillisuusvalvontaa tuotetaan ja hallintokanteluita tutkitaan myös

muissa viranomaisissa ja hallinnon sisällä sen mukaan, minkä lainsäädäntö on määritellyt toimivaltaiseksi viranomaiseksi ja asian laillisuusvalvojaksi (Kantelut 2020). Mäenpään (2013, 274) mukaan hallintokantelu voidaan tehdä kantelun kohteena olevaa toimintaa valvovalle viranomaiselle tai henkilölle (kanteluviranomainen). Viranomainen voi olla kantelun kohteena olevan henkilön esimies, viranomaisen toimintaa valvova viranomainen tai ylin laillisuusvalvoja. Kunnan viranhaltijan toiminnasta voidaan tehdä hallintokantelu hallinnonalan lautakunnalle tai kunnanhallitukselle, aluehallintovirastolle, jos asia kuuluu sen valvonnan alaan, taikka ylimmille laillisuudenvälvoijille. (Mäenpää 2013, 274.) Kanteluiden käsittely on laillisuusvalvojan ylivoimaisesti eniten aikaa vievin ja merkittävin tehtävä. Muita tehtäviä ovat tarkastukset, lausunnot, esitysten tekemiset ja oma-aloitteiset tehtävät. (Pajujoja & Pölönen 2011, 345.)

Laillisuusvalvojen perinteinen tehtävä on lakien noudattamisen ja velvollisuuksien valvonta, ja uudempaa aluetta edustaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Nykyään molemmat osa-alueet liittyvät laillisuusvalvonnassa saumattomasti yhteen. Suomessa oikeusasiamies on ollut edelläkävijä perus- ja ihmisoikeusjuridiikan ottamisessa mukaan oikeudelliseen argumentointiin, vaikkakin perustuslain 2 § (*”Jul- kisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on nou- dattava tarkoin lakia.”*) ilmentää edelleen legalistista lähestymistapaa, perinteistä ajatusta lain noudattamisen tärkeydestä. Toisaalta *”perustuslaki edellyttää myös la- kien perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa”*. (Pajujoja & Pölönen 2011, 213, 343–46.)

Laillisuusvalvonta puuttuu siis jo tapahtuneisiin viranomaismenettelyihin ja -ratkai- suihin. Jälkikäteisen reagoinnin lähtökohtana on kantelijan tilanne ja hänen oikeuk- siensa asianmukaisen toteutumisen selvittäminen. Tarkasteluun otetaan hallinnon asiakkaan ja julkista valtaa käyttävän viranomaisen erilaiset näkökulmat. Lainmukai- suuden tarkastelua rikastetaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmalla. Vaikka lain nou- dattamisen puolelta ei toiminnasta löytyisi moitittavaa, sama hallintomenettely saat- taan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen puolelta katsottuna edellyttää puuttu- mista viranomaisen toimintaan. Esimerkkinä tilanne, jossa lainmukainen tila johtaa kohtuuttomuuteen yksittäistapauksessa, tai tilanne, jossa *”sovellettavien säädösten mukainen hallintomenettely merkitsee yleisesti hyvän hallinnon kannalta arvostelulle*

altista toimintalinjaa”. (Pajuoja & Pölönen 2011, 345–346.) Laillisuusvalvojilla on valta tutkia lähinnä viranomaisen toiminnan lainmukaisuutta ja arvioida menettelyn asianmukaisuutta. He voivat ottaa kantaa myös siihen, onko viranomainen esimerkiksi noudattanut hyvää hallinto- tai tiedonhallintatapaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. (Mäenpää 2011, 100–101.) Hyvän hallinnon valvonta on myös *soft law* -tyyppistä valvontaa, jossa valvotaan laissa sääntelemättömiä seikkoja ja edistetään hyviä hallintokäytänteitä tai kohtuusnäkökohtien tarkastelua (*équité*) (Pölönen 2011, 214).

Viranomaisilla on velvollisuus avustaa tiedonsaantioikeuden omaavaa oikeusasiamiestä kantelun tutkimisessa, vaikkakaan oikeusasiamies ei voi asettaa viranomaiselle sitovaa määräaikaa tietojen saamiseksi. Oikeusasiamies saa tarvittaessa virka-apua poliisilta tai voi nostaa virkasyytteen, jos viranomainen niskuroi tietopyynnön noudattamisessa. Suomessa oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeus ei sitä vastoin ulotu yksityisiin ihmisiin eikä oikeushenkilöihin. (Pajuoja & Pölönen 2011, 215.)

Lainvalvonnan tavoitteet ovat kiteytetysti kolmenlaisia. Ensiksi laillisuusvalvonta on korjaavaa eli toimenpiteet johtavat lain tai hyvän hallinnon vastaisen asiantilan kohoamiseen. Toiseksi laillisuusvalvonta voi olla ohjaavaa ja ennaltaehkäisevää ja parantaa vallitsevaa tilannetta. Kolmanneksi laillisuusvalvonta lisää hallintoa ja oikeusjärjestystä kohtaan tunnettua luottamusta yhteiskunnassa. Vain uskottavasti valvottu vallankäyttö on aidosti luottamusta herättävää. (Puumalainen 2018.)

Euroopan unionin jäsenmaiden oikeusasiamiehet pitävät säännöllisesti yhteyttä Euroopan unionin oikeusasiamiehen kanssa. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri pitävät yhteyttä Viroon. Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin kautta (International Ombudsman Institute, IOI) on maailmanlaajuisista yhteistyötä: instituutio itse edistää koulutusta ja tutkimusta sekä levittää tutkimustietoa oikeusasiamiesinstituutiosta ja eri maiden oikeusasiamiesinstituutit vaihtavat tietoja ja kokemusta. (Kansainvälinen yhteistyö n.d.)

4.2 Oikeusasiamiehen käytettävissä olevat keinot ja toimenpidevalikoima

Oikeusasiamies toimii siis jälkivalvontaviranomaisena, joka selvittää, onko viranomaisen toiminut lain mukaan (Koskinen 1997, 108), ja vuoden 1995 perusoikeussäännösten muutosten jälkeen oikeusasiamies arvioi viranomaisen toimintaa myös perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta käsin (Husa 2002, 352).

Oikeusasiamiehen suositukset eivät luo viranomaisille mitään toimintavelvollisuutta (Pajuoja & Pölönen 2011, 218). Oikeusasiamies ei voi antaa viranomaiselle käskyjä tai määräyksiä eikä välittömästi muuttaa tai kumota viranomaisen päätöstä tai toimenpidettä. Päätöksiä voivat muuttaa vain ne viranomaiset, joiden toimivaltaan ne kuuluvat. Koska oikeusasiamiehen hallintokanteluihin antamat päätökset eivät ole täytäntöönpanokelpoisia, ne eivät siten ole muutoksenhakukelpoisiaakaan. (Koskinen 1997, 108.) Päähuomio on kannanottojen perusteluiden loogisuudessa ja vakuuttavuudessa (Pajuoja & Pölönen 2011, 218). Oikeusasiamiehen päätös voi kuitenkin yhdessä muiden päätösten ja viranomaisten myötävaikutuksella olla olennaisena osana prosessissa, jossa kannellun viranomaisen päätös muuttuu, toimenpide kumotaan tai asianosainen saa hyvityksen (Koskinen 1997, 108).

Toimenpiteet, joilla oikeusasiamies voi puuttua viranomaisen toiminnan epäkohtiin, jaetaan virkasyytteisiin, huomautuksiin, käsityksiin ja esityksiin. Asia voi johtaa myös muihin toimenpiteisiin, kuten esitutkinnan määräämiseen tai aikaisemman kannanoton saattamiseen viranomaisen tietoon. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017, 45.)

Virkasyyte

Oikeusasiamiehen ratkaisuihin ankarin on rikossyyte. Syyteoikeus ei rajaudu pelkästään virkarikoksiin, vaan määräytyy uuden perustuslain mukaan oikeusasiamiehen harjoittaman laillisuusvalvonnan laajuuden mukaan. (Stoor n.d., 59.) Oikeusasiamies on siis syyttäjä, joka voi nostaa tai nostattaa virkasyytteen virkamiestä vastaan, eikä asianosaisella syyttäjällä ole valtaa jättää syytettä nostamatta. Kun syyte nostetaan, on nykyään kyse virkamiehen tekemästä vakavasta ja ilmeisestä lainvastaisuudesta

tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä. Kun on kyse lievemmästä rikkeestä, painopiste on siirtynyt rikosoikeudellisesta arvioinnista muuhun arvosteluun. (L 731/1999, 110 §:n 2 momentti; Kanteluiden tutkiminen n.d.; Koskinen 1997, 109; Kuusikko 2011, 317.) On kuitenkin huomattava, että virkasyytteessäkin lopullisen ratkaisun tekee tuomioistuin (Koskinen 1997, 109).

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä tutkimalla voidaan todeta, että virkasyyte on varsin harvinainen, ja Koskisen (1997, 109) mukaan niiden määrä onkin pienentynyt. Entinen eduskunnan oikeusasiamies Jacob Söderman totesi, että *”virkasyytteen pitää olla niin selvä, että siitä myös tulee jotain”*. Hän ei halunnut syyttää viranhaltijoita varmuuden vuoksi ja oli sitä mieltä, että yleensä viranomaisen itse korjaa virheensä, kun siitä huomautetaan. Tämän vuoksi ankarammat toimenpiteet eivät ole aina aiheellisia. (Eduskunnan oikeusasiamies 1920–2020, sata vuotta laillisuusvalvontaa ja oikeusturvaa 2020, 380–381.)

Kunnallisasioihin liittyvässä tapauksessa eduskunnan oikeusasiamies Jacob Söderman kuitenkin päätyi määräämään virkasyytteen erään kaupunginvaltuuston entistä puheenjohtajaa vastaan törkeästä lahjuksen ottamisesta [Rikoslaki 39/1889, 40 luku, 2 § törkeä lahjuksen ottaminen]. Tämä tapaus nostatti valtakunnallista julkisuutta 1990-luvulta. Kaupunginvaltuuston entisen puheenjohtajan epäiltiin rahastaneen konsulttiyhtiönsä kautta palkkioita siitä, että rakennusliikkeet saisivat mieluisia kaavoituspäätöksiä. Syyte nostettiin myös kolmelle muulle viranhaltijalle, jotka olivat osallistuneet tapaukseen liittyvälle ilmaiselle ulkomaanmatkalle. (Eduskunnan oikeusasiamies 1920–2020, sata vuotta laillisuusvalvontaa ja oikeusturvaa 2020, 388.) Kaupunginvaltuuston entinen puheenjohtaja tuomittiin lopulta yhden vuoden ja kahdeksan kuukauden ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Käräjäoikeus lievensi rangaistusta viittaamalla syytetyn saamaan kielteiseen julkisuuteen. Eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja ei pitänyt tätä hyväksyttynä, vaan lausui julkisuudessa Helsingin Sanomille: *”Jos rikos on tehty tehtävässä, johon muutenkin liittyy julkisuus, kielteinen julkisuus ei voi olla automaattinen rangaistuksen lieventämisperuste.”* (Myös Puolimatkan tapauksessa lahjuksen otto oli törkeä 1996.)

Viimeisin virkasyyte yleisissä kunnallisasioissa on nostettu yli kymmenen vuotta sitten. Ratkaisussaan EOAR 11.4.2001 2629/4/97 eduskunnan oikeusasiamies kehotti nostamaan syytteen erään kaupungin viranhaltijoita vastaan lahjusrikkomuksesta [Rikoslaki 39/1889, 40 luku, 3 § lahjusrikkomus]. Viranhaltijat olivat osallistuneet kaupungin messut järjestäneen yrittäjähdistyksen kustantamalle ilmaiselle ulkomaanmatkalle. Kaupunginhallitus oli hyväksynyt kaupungin, yrittäjähdistyksen ja messuyhdistyksen välisen sopimuksen messujen järjestämisestä. Asian esittelijänä oli kaupunginjohtaja, joka osallistui viranhaltijana matkalle yhdessä kunnan rakennusmestarin ja elinkeinoasiamiehen kanssa. Heidät oli nimetty messutoimikuntaan.

Oikeuskäytännössä lahjomana pidetään virkistysmatkoja, jollainen ilmainen ulkomaanmatka oli nimenomaan ollut. Koulutusmatkasta ei ollut kyse, vaikka osallistujille oli ennen matkaa jaettukin koulutusmateriaalia. Matkalla ei ollut pidetty luentoja tai järjestetty koulutusta. Tahallisuutta arvioitaessa viitattiin siihen tosiseikkaan, että kukaan kaupungin viranhaltijoista ei matkalle lähtiessään väittänyt mieltäneensä osallistuvansa puhtaalle koulutusmatkalle. Oikeusasiamiehen päätöksen 11.4.2001 mukaan viranhaltijat olivat osallistumalla yhdistyksen maksamalle matkalle vastaanottaneet edun, joka oli omiaan heikentämään luottamusta viranomais toiminnan tasapuolisuuteen ja heikentämään luottamusta tavallisen kaupunkilaisen silmissä. Viranhaltijoita vastaan nostettiin syyte rikoslain (L 39/1889) 40 luvun 3 §:ssä säädetystä lahjusrikkomuksesta. (EOAR 11.4.2001 2629/4/97.)

Virkarikoksia ovat edellä mainittujen lahjuksen ottamisen ja lahjusrikkomusten lisäksi muun muassa virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen sekä virkavelvollisuuden rikkominen. Niistä rangaistuksena viranhaltijalle on varoitus, sakkoja, viralta pano tai vankeutta riippuen rikoksen tyyppistä. (L 39/1889, 40 luku, 1–10 §.) Virkasyyte ei ole tehokas eikä järkevä keino saada viranomaisen huonoa hallintoa kuntoon. Kuten aikaisemmin on jo todettu, hallinto ulottuu nykypäivänä kaikkialle ja tärkeämpää on puuttua hallinnon arkipäiväisiin, pieniin epäkohtiin ennen kuin niistä tulee suuria. Myös [entinen oikeuskansleri] Jorma S. Aalto jo aikanaan määritteli, että *”virheet pyritään korjaamaan ja saattamaan kantelija oikeuksiinsa niin vähin keinoin kuin inhimillisesti on mahdollista”*. Oikeusasiamiehen kansliassa on omaksuttu linja, jonka mukaan on vältetty olla nostamatta syytettä joko tiedostamatta tai tietoisesti.

Viime vuosina valvonta on siirtynyt legalistisesta arvioinnista pehmeämpään nykyaikaisempaan laillisuusvalvontaan, jossa toimenpidekynnys on alentunut. Toki myös rikoslain (L 39/1889) virkarikoksia koskevan 40 luvun uudistusten myötä vuonna 1989 yhä harvemmat virkamiesten tekemät teot luokitellaan enää virkarikoksiksi. Siitä huolimatta virkamiesten rikosoikeudellinen vastuu säilyy kuitenkin edelleen laajempaa kuin kansalaisten yleinen oikeudellinen vastuu. (Koskinen 1997, 109, 117–118; Husa 2002, 352.) Oikeusasiamiehen rooli syyttäjänä on siis jäänyt taka-alalle, mutta rooli viranomaistoiminnan kehittäjänä on vuosikymmenten kuluessa entisestään korostunut (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018, 2019, 35).

Huomautus

Jos kysymys on lainvastaisesta toiminnasta tai velvollisuuden laiminlyömisestä ja katsotaan, että syytteen nostaminen ei ole tarpeen (L 197/2002 10 §:n 1 momentti), oikeusasiamies antaa huomautuksen ja silloin lainrikkomus on ilmeinen. Huomautus on vakavaa arvostelua: kyseessä on viranomaisen selvä virhe tai laiminlyönti. Edellytykset syytteen nostamiseksi ovat olemassa, virkamies on syyllistynyt virkarikokseen, mutta oikeusasiamies voi tyytyä antamaan huomautuksen vastaisen varalle (seuraamusluonteinen syyttämättä jättäminen). Huomautus ei kuitenkaan ole rangaistus virkamiehelle eikä seuraa virkamiestä kuten virkarikoksesta annettu rangaistus. (Koskinen 1997, 114; Stoor n.d., 60–61.) Huomautus koetaan kuitenkin usein rangaistukseksi, eikä sitä oikeusasiamiehen toimesta anneta, jollei voida varmistua viranomaisen menettelyn virheellisyydestä.

Käsitys

Käsitys oikeusasiamiehen kannanottona ei velvoita viranomaista. Sen noudattamatta jättämisestä ei viranomaiselle seuraa mitään seuraamuksia. Käsityksessä on lähinnä kyse lain tulkinnasta, ei lainvastaisuudesta, eikä viranomaista moitita, vaikkakin viranomaisen lain tulkinta ei ole ollut sisällöllisesti onnistunut. Oikeusasiamies saattaa viranomaisen tietoon vastaisuuden varalle sen, miten asiassa olisi hänen mielestään tullut menetellä ja millä perusteella. Oikeusasiamies tuo käsityksessä esille sen, että oikeusasiamiehen käsityksen mukainen tulkinta *”olisi vastannut paremmin lain tavoitteita, kyseessä olevan oikeudenalan yleisiä periaatteita, perus- tai ihmisoikeuksia*

tai muuta sellaista”. Jos käsitys on vakuuttavasti perusteltu, sillä on kuitenkin painoarvoa. Käsityksistä syntyy vakiintuneita tulkintoja, jotka jonkin uuden merkittävän kannanoton myötä muuttuvat tiettyyn suuntaan. (Koskinen 1997, 114.) Ero huomautuksen ja käsityksen välillä on se, että huomautus annetaan, kun toiminta on selkeästi lain vastaista ja laki kiistatta velvoittavaa. Käsitys annetaan, kun velvoittavan säännöksen sisältö on tulkinnanvarainen ja oikeudellisen velvoittavuuden aste heikko. (Kuusikko 2011, 320–321.)

Esitys ja sovittelu

Toimivaltaiselle viranomaiselle voidaan tehdä esitys virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi, mutta se on sangen yksipuolinen. Ratkaisukäytännössä on myös katsottu, että oikeusasiamies voi perusoikeuksien valvojana tehdä perusoikeuksien loukkausten johdosta hyvitysesityksiä viranomaisille (EOAR 28.1.2014 Dnro 5127/4/13). Oikeusasiamiehen antama esitys muistuttaa joissakin tapauksissa esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa käytettävää hyvityskäytäntöä *Ex gratia* (Kuusikko 2011, 325). Sovittelu tarkoittaa Pajujan ja Pölösen (2011, 484) mukaan oikeusasiamiehen nopeaa yhteydenottoa viranomaiseen ja tiedustelua sovinnollisen ratkaisun mahdollisuudesta. Se on konfliktitilanteen ratkaisemista joustavasti ja asiakaslähtöisesti. Toki edellytyksenä on molempien osapuolien kyky ja intressi riidan tai konfliktin päättämiseen. Tässä sovittelussa hallinnon asiakas säilyttää silti oikeusturvansa, sillä sovittelun käsittelemistä voidaan jatkaa oikeusasiamiehen toimesta, jos asiassa on tullut ilmi, mikä sitä edellyttää. Tämä menettely on kevyempi, nopeampi ja asiakaslähtöisempi kuin perinteinen kirjallinen selvitys- ja vastinepyyntömenettely. Se on myös oikeusturvan kannalta parempi. [Euroopan unionin instituutiota valvovalla] Euroopan oikeusasiamiehellä on käytössään vastaava mahdollisuus ja sitä seuraava ”*friendly solution*”-toimenpidevaihtoehto, joka tähtää molemminpuoliseen sovintoratkaisuun ja yhteisymmärrykseen. Tällaisen ystävällisen ratkaisuehdotuksen tuloksena voi olla molempia osapuolia – viranomaista ja hallinnon asiakasta – tyydyttävä win-win-tulos. Viranomaisen käyttäytymisessä tunnistetaan hallinnollinen ongelma tai puute, joka voidaan ratkaista kantelijan tyytyväisyydellä. Tarjous hallinnon asiakkaalle tehdään viranomaisen toimesta, ja se tehdään ilman oikeudellista vastuuta ja luomatta siitä ennakkotapausta. Euroopan oikeusasiamiehen mukaan myös anteeksi-

pyyntö oikeussuojakeinona ansaitsee erityisen maininnan. Jotta anteeksipyyntö hallinnon asiakkaalle olisi tehokas, on sen oltava vilpittömän. Vääränlainen anteeksipyyntö tekee asioista vain hankalampia. Hallinnon asiakas kokee anteeksipyyntönsä todennäköisemmin silloin vilpittömänä, jos viranomaisen tarjoaa sen omasta aloitteestaan vastauksena oikeusasiamiehen ehdotukseen. (O'Reilly 2013.) Suomessa ylimpien lailisuusvalvojen sovittelutoiminta on lähes olematonta. Oikeusasiamies on kuitenkin aika ajoin tehnyt viranomaiselle ehdotuksen viranomaisen aiheuttaman vahingon tai haitan korvaamiseksi. Sovittelu- ja hyvittelyesitysten tekemisen mahdollisuuksia on kuitenkin nyt laajennettu lainmuutosten esitöissä. (Pajuoja & Pölönen 2011, 217–218.) Oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAR 28.1.2014 Dnro 5127/4/13 kaupunki toimitti oikeusasiamiehelle tiedoksi kantelijalle osoitetun sovintoesityksen, jonka kantelija oli allekirjoituksellaan hyväksynyt. Kaupunki pyysi tapahtunutta anteeksi ja maksoi kantelijalle lainvastaisen menettelyn hyvityksenä rahallisen korvauksen. Sovintoesityksessä käsiteltiin myös niitä toimia, joilla kaupunki pyrkii jatkossa turvaamaan oikaisuvaatimusten ja kanteluiden asianmukaisen käsittelyn. Oikeusasiamies piti kaupungin toimenpiteitä asiassa riittävinä, eikä asia antanut hänelle enää saadun selvityksen jälkeen aihetta toimenpiteisiin. (EOAR 28.1.2014 Dnro 5127/4/13.) Vaikka oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että oikeusasiamies voi perusoikeuksien valvojana tehdä perusoikeuksien loukkausten johdosta hyvitysesityksiä viranomaisille, hyvitysesityksistä ei ole vielä säädetty laissa. Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei myöskään kuulu vahingonkorvausasioiden käsittely. (Juntunen 2018.)

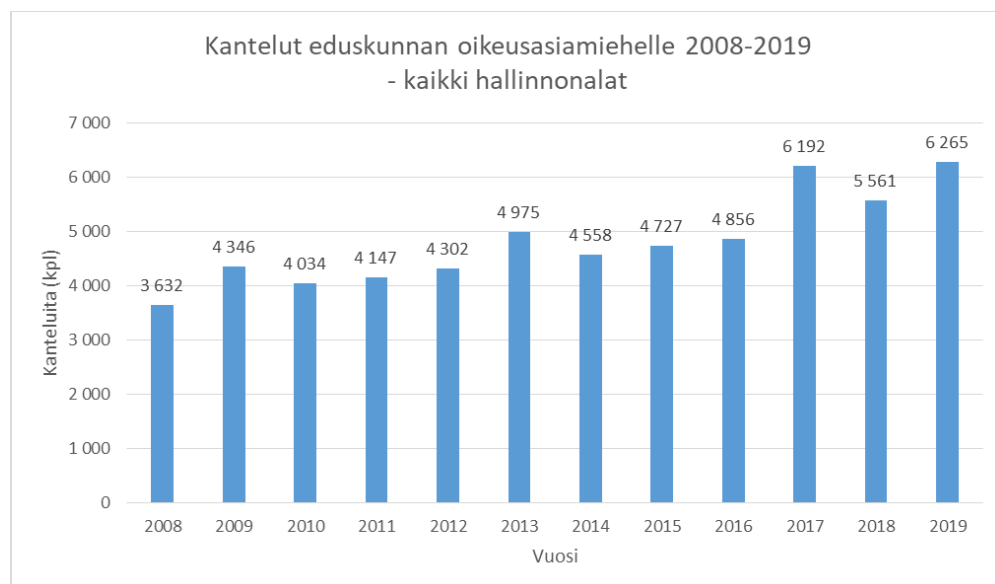
Jos kantelu ei aiheuta viranomaiselle toimenpiteitä, kanteluun annetaan vastaus kirjeen muodossa. Päätös annetaan ainoastaan silloin, kun kantelun kohdetta arvostellaan. Ratkaisuihin liittyy myös tiedollisia ja opetuksellisia elementtejä kantelun tekijälle. Oikeusasiamies voi ohjeistaa kantelijaa muihin hallinnollisiin muutoksenhakukeinoihin oikeusturvakeinoina. (Kuusikko 2011, 315–316.) Haastatteluaineistosta selviää, että viranomaisessa päätökset, joissa todetaan, että virheellistä menettelyä ei todettu tai ei ollut perusteita epäillä virheellistä menettelyä, menevät tiedoksi viranomaisessa asianomaiselle toimialalle ja niille, jotka ovat osallistuneet asiankäsitteilyyn, sekä tiedoksi kaupunginhallitukselle ja johtoryhmälle, joka toteaa, että ratkaisu on tullut eikä johda toimenpiteisiin.

4.3 Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä ilmenevää

Kanteluiden määrä on noussut

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä ja oikeusasiamiehen toimintakertomuksia lukemalla selviää, että kanteluiden määrä on ollut jo pitkään kasvusuunnassa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliapäällikkö Päivi Romanovin mukaan kanteluiden määrä onkin kasvanut lähes koko 2010-luvun. Vuonna 2017 kanteluiden piikki koski kanteluita, jotka tehtiin Kelan toimeentulotukiin liittyen. (Blom 2020.)

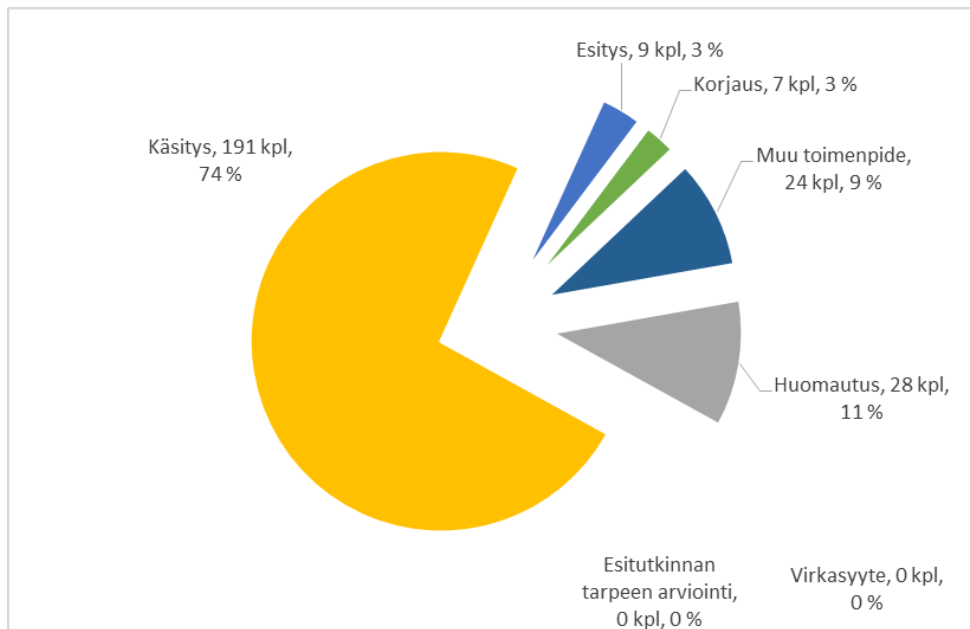
Tarkasteltaessa eduskunnan oikeusasiamiehen raportteja vuodesta 2008 vuoteen 2019 kaikilla hallinnon aloilla (kuvio 1) voidaan todeta, että kanteluiden määrä on ollut nousussa. Vuonna 2018 ratkaistuista kanteluista noin 15 prosenttia johti konkreettisiin toimenpiteisiin viranomaisille, ja vastaava luku vuonna 2008 oli noin 17 prosenttia. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018, 40; Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008, 258–261.) Vuonna 2019 eduskunnan oikeusasiamiehelle toimitettiin ennätyselliset 6 265 kantelua ja asiamäärät nousivat kaikilla hallinnonaloilla (Oikeusasiamiehelle ennätysmäärä kanteluita vuonna 2019. 2020.)



Kuvio 1. Kantelut eduskunnan oikeusasiamiehelle 2008–2019

Toimenpiteet kunnalliselle viranomaiselle ja kunnallishallinnolle

Kanteluasiat ryhmitellään eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa hallinnonaloittain. Kun tarkastellaan hallinnonalana kunnallisen viranomaisen toiminnasta tehtyjä hallintokanteluita, voidaan todeta, että vuosina 2009–2018 keskimäärin noin 15 prosenttia johti toimenpiteisiin kunnan viranomaiselle. Kuviosta 2 voidaan todeta, että vuosien 2009–2018 aikana toimenpiteinä ei ole lainkaan käytetty virkasyytettä. 74 prosenttia toimenpiteistä on käsityksiä (191 kpl), joista syntyy aikanaan vakiintuneita tulkintoja. Ero huomautuksen ja käsityksen välillä on se, että huomautus annetaan, kun toiminta on selkeästi lainvastaista ja laki kiistatta velvoittavaa. Käsitys annetaan, kun velvoittavan säännöksen sisältö on tulkinnanvarainen ja oikeudellisen velvoittavuuden aste heikko. (Kuusikko 2011, 320–321.) Lainvastaisesta toiminnasta annettuja huomautuksia on 28 kappaletta (11 % kaikista kunnallisille viranomaisille annetuista toimenpiteistä). Tiedoksi annettuja esityksiä ja virheiden korjauksia on 6 prosenttia. Kuviosta 2 selviää, että syytteitä ja esitutinnan tarpeiden arviointia ei viimeisen kymmenen vuoden aikana ole annettu ja huomautustenkin määrä on hyvin pieni verrattuna annettujen käsitysten määrään. Toimenpiteisiin on johtanut keskimäärin noin 15 prosenttia.



Kuvio 2. Eduskunnan oikeusasiamiehen antamat toimenpiteet kunnallisille viranomaisille/kunnallishallinnolle vuosina 2009–2018

Toistuvuus

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä voidaan todeta, että tietyn tyyppiset hallintokantelut näyttävät toistuvan vuosi toisensa jälkeen. Kuusikon (2011, 506) mukaan tällaisia ovat **vaikeasti säänneltävät asiakokonaisuudet**, joissa sääntely on jätetty väijäksi ja viranomaiselle on annettu harkintavaltaa.

Toistuvina kanteluina esiintyvät myös **viivästys- ja passiivisuuskysymykset** jopa saman viranomaisen kohdalla; joissakin tilanteissa syytekynnys voi ylittyä, jos tällainen toistuvuus on viranomaisen tahallisuutta (Kuusikko 2011, 56). Viivästyskysymykset nousevat yleisimpänä epäkohtana esille myös yli 100 000 asukkaan kaupungin viranhaltijan haastattelussa. Hänen mukaansa ehdottomasti kaikista yleisin epäkohta niin hänen edustamallaan yli 100 000 asukkaan kaupungilla kuin muillakin on asioiden viivyminen, josta syntyy eniten harmia. Viranomaisen passiivisuudessa hallinnon asiakkaan ainoa käytettävissä oleva oikeusturvakeino on hallintokantelu. Viranomaisen passiivisuuteen hallinnon asiakkaalla ei ole muutoksenhakuoikeutta. (Husa 2002, 372.) Tämän tiedostaa myös haastateltu viranhaltija: *”—oikeuskansleri ja -asiamies, on ne ainoat tahot, joihin Suomen maassa pystyy valittamaan [viranomaisen passiivisuudesta].”*

Viranomaisten passiivisuudesta ja viivyttelystä on tehty kanteluita oikeusasiamiehelle vuosikymmenten ajan. Vakiintuneessa suomalaisessa hallintokulttuurissa tätä ei kuitenkaan ole katsottu yleiseksi tai rakenteelliseksi epäkohdaksi. Ongelmat ilmenevät enemmän yksittäistapauksissa, joissa käsittelyn viivästyminen voi muodostua ilmeiseksi ongelmaksi yksilön oikeusturvan kannalta. (Kuusikko 2011, 429; Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä 2008, 7.) Pajuoja ja Pölösen (2011, 485) mukaan nimenomaan passiivisuus- tai lainlyöntitilanteissa tai selvän kirjoitusvirheen tilanteissa asia voisi olla autettavissa nopealla puhelinsoitolla tai sähköpostilla viranomaiseen. Toiminta olisi osa tietojen ja alustavan selvityksen hankintaa. Laillisuusvalvoja voisi tällaisen epävirallisen yhteydenoton kautta tiedustella, olisiko asia mahdollista hoitaa, oikaista tai korjata välittömästi. Tällä tavoin yksittäinen asia voitaisiin ratkaista heti kanteluun perehtymisen yhteydessä. Tämä olisi palvelus kantelijalle, ei viranomaiseen kohdistettavaa ankaraa

kritiikkiä. Toimintatapa on erittäin yleinen usean maan oikeusasiamiehen toiminnassa, mutta Suomessa on kyse kuitenkin varsin uudesta asiasta (Pajuoja & Pölönen 2011, 485.)

Oikeusministeriön asettama passiivisuustyöryhmä esitti vuonna 2008 (HE 50/2013 vp), että hallinnon asiakkaan oikeussuojaa voitaisiin parantaa säätämällä hallinnon sisäisestä kiirehtimisvaatimuksesta ja viivästysvalituksesta. Hallinnon asiakas olisi voinut tehdä viranomaiselle kiirehtimisvaatimuksen, johon viranomaisen olisi tullut vastata määräajassa. Vastauksesta olisi ollut mahdollista valittaa tuomioistuimeen. Viranomaiset, joilta pyydettiin ehdotukseen lausunnot, suhtautuivat kiirehtimisvaatimusmenettelyyn kuitenkin varauksellisesti. Sen katsottiin vaativan kohtuuttomasti viranomaisen resursseja eikä sillä ratkaistaisi liian pitkää käsittelyaikaa. (HE 50/2013 vp, 19–20.) Työryhmän mielestä ehdotus olisi parantanut hallinnon asiakkaan oikeusturvaa, selkiyttänyt hallinnon asiakkaan asemaa ja ennen kaikkea hallinnon asiakas olisi saanut käyttöönsä kansainväliset sitoumukset täyttävät nykyistä tehokkaammat oikeusturvakeinot. Lakia ei muutettu esityksestä huolimatta ja hallintokantelu on siis edelleen yleisin oikeussuojakeino viranomaisen passiivisuutta vastaan. Vaatimus viranomaisen toiminnan joutuisuudesta on kuitenkin jatkuvasti korostunut ja odotukset viranomaista kohtaan kasvaneet ja ylimmille laillisuusvalvojille tehtyjen kantelujen määrä viranomaisten viivästymisistä ovat lisääntyneet. (Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä 2008, 5, 22.)

Kunnan viranomaiset saavat vuosi toisensa jälkeen myös **moitteita asiakirja- ja tietopyyntöjen käsittelystä**. Kunnan viranhaltijan haastattelussa myös nämä nousivat esille:

”–toistuu sellaiset vakioaiheet [...] aika usein on kanteluissa, kuten vaikkapa se, että jotakin asiakirjaa ei pyynnöstä huolimatta saadakaan säädetyssä ajassa–”

”–tietopyynnöt – ne on sellainen haastava kokonaisuus–”

Haastattelun aineistoesimerkistä löytyy haastateltavan mielestä varsin tyypillinen asia, mistä huomautetaan: kunnallinen **viranomaisen ei ole tehnyt valituskelpoista päätöstä** jossakin asiassa, mikä tekee asian hallinnon asiakkaalle vaikeaksi, koska valituskelpoista päätöstä ei ole. Aineistoesimerkin kaltainen todellinen tapaus löytyy valtioneuvoston oikeuskanslerin päätöksestä OKA 17.4.2020 Dnro OKV/712/1/2019 ympäristövalvontaa koskevassa asiassa. Siinä oikeuskansleri muistutti viranomaista siitä, että asianomaisella voi olla intressi saada asiassa valituskelpoinen päätös ja saattaa se hallintotuomioistuimen arvioitavaksi, jolloin kysymys on hänen oikeusturvansa toteutumisesta tai toteutumatta jäämisestä. Oikeuskanslerin mukaan kyseessä oli tavanomainen ympäristövalvonta-asia, joka oli ollut kunnassa vireillä 5 vuotta. Kiinteistöllä tehtiin maastokäynti vuonna 2015 ja todettiin, ettei tehtyjen havaintojen perusteella ollut aihetta välittömiin toimenpiteisiin. Kantelija vei asian ELY-keskuksen päätettäväksi, koska asian käsittely oli kesken kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa. ELY-keskus lausui, ettei kantelu johtanut toimenpiteisiin ELY-keskuksessa. Kunnan selvityksestä ei käynyt ilmi mitään käsittelyaika-arviota tai tarkempaa suunnitelmaa asian hoitamisesta, eikä asiaa kunnan mukaan valmisteltu kunnassa eteenpäin. Kunta ei lausunut, että asia olisi ollut erityisen monimutkainen, oikeudellisesti epäselvä tai että siihen muuten olisi liittynyt tavanomaista enemmän selvitystyötä. Kantelijan kirjalliset vireillepanot oli kuitenkin kirjattu ympäristövalvonnan vireillä olevien asioiden taulukkoon.

Kunta ei katsonut asiaa kiireelliseksi, koska asiassa on selvityksen mukaan kyse yhden ihmisen oikeudesta, eikä sen käsittelyllä ole katsottu olevan merkittävää yleistä merkitystä. Kunta vetosi ympäristönsuojelu- ja valvontayksikön resurssivajeeseen vuosina 2017–2019 henkilöstön vaihtumisesta ja muista poissaoloista johtuen. Oikeuskansleri huomautti kuntaa siitä, että kunnan on huolehdittava asioiden hoitamisesta myös tilanteissa, kun resurssit ovat niukat. Vaikka resurssikysymykset eivät kuulu lainvalvontaan, ne voivat muuttua laillisuusvalvontakysymyksiksi, mikäli viranomaisella ei ole realistisia mahdollisuuksia suoriutua lakisäätelisistä tehtävistään, ja tilanne vaarantaa asiakkaan oikeusturvan. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota perustuslaissa (L 731/1999, 21 §) ja hallintolaissa (L 434/2003, 19 §, 23 §) säädettyyn jokaisen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Tavanomaiseksi katsottavassa ympäristövalvonta-asiassa ei

noin viiden vuoden käsittelyaikaa voitu pitää kohtuullisena. Viranomaisen on hallintolain mukaan huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset (L 434/2003 31 §). Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista, ja myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja se on perusteltava (43 ja 45 §). (OKA 17.4.2020 Dnro OKV/712/1/2019.)

Viranomaiset eivät aina noudata julkisuuslain säädöksiä. Yleisin virhe on, että esimerkiksi kieltäytyessään tietojen antamisesta viranomainen ei ilmoita hakijalle, että tällä on oikeus saada kieltäytymisestä valituskelpoinen päätös. Ongelmia on esiintynyt myös määräaikojen noudattamisessa. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017, 125.) Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että julkisuuslaissa säädettyjen käsittelyaikojen noudattamatta jättämistä voidaan pitää virkavirheenä ja viivästymistä arvioidaan rangaistavuuden kannalta virkavelvollisuuden rikkomisena (EOAR 7.12.2017 EOAK/4311/2017, 5). Myös Kuusikon (2011, 431–432) mukaan asiakirjojen julkisuus- ja niihin liittyvät oikeusturvakysymykset ovat kanteluasioissa yksittäistapauksina toistuvasti esillä, vaikka viranomaistoiminnan julkisuutta on toteutettava ja nykyinen julkisuuslaki sääntelee suoraan asiakirjan antamisen määräajat.

5 Muutamia oikeustapauksia

Ylimpien oikeusasiamiesten ratkaisukäytännöstä on valittu tutkimukseen yleisiin kunnallisasioihin – kuntien yleishallintoon, päätöksenteko- ja hallintomenettelyasioihin ja kuntien henkilöstön virkasuhteita ja vaalimenettelyitä koskeviin asioihin – kuuluvia ratkaisuja. Otteita on myös muutamille muille viranomaisille annetuista ratkaisuista.

Päätösten selkeys ja ymmärrettävyys. Viranomaisten päätösten tulee olla sisällöltään ja kieliasultaan riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä. Päätöksen laadinnassa tulisi lähteä kansalaisen tarpeista ja toimivuudesta kansalaisen kannalta. Kielenkäytön onnistumisella on merkitystä perustuslaissa tarkoitetun hyvän hallinnon takeiden toteutumisessa. (EOAR 9.3.2004 1124/4/02.)

Kielen käyttö. Oikeusasiamies joutui kiinnittämään ratkaisussaan EOAR 13.3.2020 EOAK/6208/2019 huomiota sähköisiin poissaoloilmoituksiin ja niiden kieleen. Kaupungin viranhaltijan poissaoloilmoituksen tiedot oli suomeksi ja englanniksi, mutta ei ruotsiksi. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön on mahdollista saada tiedot omalla kielellänsä, vaikka viranomaisten laatimien tekstien julkaiseminen ei velvoitakaan kääntämään niitä sellaisinaan (EOAR 13.3.2020 EOAK/6208/2019). Oikeusasiamies on huomauttanut samasta asiasta viranomaista päätöksissään 2575/4/06, 63/4/07, 2809/2/08 ja EOAK/4526/2017. Huolimatta oikeusasiamiehen aikaisemmasta ja julkisesta ratkaisukäytännöstä kaupunki ohjeisti henkilöstöään asiasta vasta vuonna 2020. Perustuslain (L 731/1999) 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on omassa asiassaan oikeus käyttää viranomaisen kanssa asioidessaan jompaakumpaa kieltä eli joko suomea tai ruotsia. Jokaisella on myös oikeus saada toimituskirjansa tällä kielellä. Myös saamelaiden ja viittomakielisten oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa säädetään erikseen laeilla. (EOAR 13.3.2020 EOAK/6208/2019.)

Myös Twitterissä on noudatettava kielilakia. Oikeusministeriö on vastannut henkilölle Twitter-tilillään ruotsinkieliseen kysymykseen suomeksi "inhimillisen erehdyksen vuoksi". Velvollisuus vastata ruotsiksi koskee oikeuskanslerin mukaan kaikkia kommunikaatiotapoja, myös viranomaisen Twitter-tiliä. (OKA 4.5.2017 OKV/124/1/2017.)

Hyvän kielenkäytön vaatimus. Kunnan viranhaltija oli lähettämässään sähköpostissa kutsunut kantelijaa "hörhöksi". Kyseessä oli kunnan sisäinen viesti, joka päättyi vahingossa kantelijan nähtäville. Oikeusasiamies kiinnitti ratkaisussaan 4745/2018 kunnan huomiota siihen, että myös viranomaisen sisäisessä viestinnässä tulee käyttää asiallista kieltä, johon ei kuulu puhekieliset hallinnon asiakkaita leimaavat ilmaiset. (Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2018. 2019, 273–274.)

Kaupunki odotti oikeuskanslerin linjausta tai ohjetta julkisuuslain soveltamisessa ja jätti noudattamatta hallinto-oikeuden lainvoimaista päätöstä ja julkisuuslakia. Hallinto-oikeus oli päätöksellään vuonna 2017 kumonnut kaupunginjohtajan päätöksen ja oikeuttanut kantelijan saamaan toimintasuunnitelmat vuosilta 2013–2016. Päätöksen mukaan asiakirjat oli annettava julkisuuslain (L 621/1999) 16 §:ssä

säädetyllä tavalla sen jälkeen, kun hallinto-oikeuden päätös on saanut lainvoiman. Kaupunki toimitti asiakirjoista vain osan, toimitus jäi kesken, koska kantelija oli tyytymätön raporttien osittaiseen salaamiseen. Kaupunki ei ollut merkinnyt, mihin julkisuuslain säännökseen tai muuhun säännökseen perustuen yksittäiset tiedot on poistettu. Hallinnon asiakas teki kantelun oikeuskanslerille. Kaupunki ei tehnyt asiakirjojen toimittamatta jättämisestä valituskelpoista päätöstä, vaan jäi odottamaan oikeuskanslerin ratkaisua kanteluun. Oikeuskansleri lausui, että kantelun vireilläolo oikeuskanslerinvirastossa ei ole oikeudellinen peruste jättää noudattamatta hallinto-oikeuden lainvoimaista päätöstä ja julkisuuslakia. (OKA 12.12.2019 Dnro OKV/1457/1/2018.)

Lainvastainen tietopyynnön käsittely, tiedonhallintatavan keskeisten vaatimusten laiminlyönti ja piittaamattomuus julkisuusperiaatetta kohtaan. Oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAR 7.12.2017 EOAK/4311/2017 kantelija oli vuonna 2015 kirjaamoon lähetetyllä viestillä pyytänyt julkista tietoa siitä, ostaako kaupunki kuljetuspalveluja pyynnössä mainitulta yrittäjältä, ja oli lisäksi ilmoittanut, että hänen nähdäkseen yrittäjältä ei olisi järkevää ostaa palveluita. Kantelija oli yksilöinyt tietopyynnön hallinnon asiakasta veloittavan julkisuuslain (L 621/1999) 13 §:n § 1 momentin mukaan niin, että viranomaisen oli mahdollista selvittää tietopyyntöä koskeva asiakirja. Sivistystoimi vastasi omalta osaltaan samana päivänä, mutta sosiaalihoitaja tiedusteli, mihin lainkohtaan tai oikeuden päätökseen kantelijan mainitsema yrittäjän ”palvelujen boikointiesitys” perustui. Kantelijalle ei edelleenkään vastattu hänen kysymykseensä julkisesta tiedosta, ja hän uusi pyyntönsä kolme kertaa. Kantelijalle vastattiin miltei kahden vuoden päästä kaupunginhallituksen selvityksellä. (Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2017. 2018, 274–275; EOAR 7.12.2017 EOAK/4311/2017.) Oikeusasiamies totesi, että sillä, mitä näkemyksiä kantelija esitti kysymyksessä olevasta yrittäjästä, ei ollut merkitystä. Kantelija oli pyytänyt tietoa siitä, käyttikö kaupunki kyseisen yrittäjän palveluja. Oikeuskirjallisuuden mukaan pyyntöä ei tarvitse perustella. Pyyntö on perusteltava vain siinä tapauksessa, jos pyyntö koskisi salassa pidettävää asiakirjaa, jolloin asiakkaan olisi ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus ja muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset asiat. Kaupunki oli selostanut, että oli mahdotonta jälkikäteen selvittää, mitä tietoja kantelijalle oli annettu ja mitä ei, koska

vastauksia ei ollut kirjattu diaariin. Oikeusasiamies katsoi, että kaupungin tietojärjestelmä ja asianhallinta eivät näyttäisi täyttävän julkisuuslain (L 621/1999) 18 §:n [kumottu 1.1.2020 L:lla 906/2019] hyvän tiedonhallintatavan keskeisiä vaatimuksia: tiedon saavutettavuutta, käytettävyyttä, eheyttä ja suojaamista. Oikeusasiamies katsoi lisäksi, että kaupungissa ei ollut huolehdittu tiedonhallintavelvoitteisiin kuuluvasta asiakirjojen löydettävyydestä ja henkilöstön perehdyttämisestä julkisuuslaissa säädettyihin velvollisuuksiin. Kaupungin menettely katsottiin moitittavaksi erityisesti tietopyyntöön vastaamiseen kuluneeseen kohtuuttoman pitkään aikaan (miltei kaksi vuotta). Oikeusasiamies vetosi julkisuuslain (L 621/1999) 14 §:n viivytyksettömyyssäännökseen, jossa tieto on annettava viimeistään kahden viikon kuluessa tietopyynnöstä. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi lisäksi, että kaupunginhallituksen selvitys *”kaupungissa ’tultaneen’ laatimaan ohjeet tieto- ja asiakirjapyynnön käsittelystä”* osoitti huolestuttavaa piittaamattomuutta perustuslaissa turvatun julkisuusperiaatteen toteuttamista kohtaan. (Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2017. 2018, 274–275; EOAR 7.12.2017 EOAK/4311/2017.) Julkisuuslain (L 621/1999) 18 §, jossa viranomaisen velvoitettiin kouluttamaan virkamiehet julkisuusperiaatteen noudattamiseen, kumottiin 1.1.2020 lailla 907/2019. Uusi tiedonhallintalaki (L 906/2019) korvaa kuvaukset tietojärjestelmistä ja sisällöstä julkisilta osilta (28 §, asiakirjajulkisuuskuvaus) sekä velvoittaa viranomaisen ylintä johtoa kouluttamaan viranhaltijoita asiakirjojen käsittelyyn ja tietojen antamiseen (2 luku, 4 §). (L 906/2019, 4 §, 28 §.)

Lainvastainen menettely salaisen kilpailutusasiakirjapyynnön käsittelyssä

(asianosaisjulkisuus). Ratkaisussa EOAR 20.1.2010 Dnro 899/4/08 kantelija oli osallistunut kilpailutukseen ja teki asianosaisena kuntayhtymän hankintapäätökseen liittyen asiakirjapyynnön tarjouskilpailuun osallistuneiden yhtiöiden tarjousasiakirjoista. Asianosaisella, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koski, oli oikeus saada kuntayhtymältä tietoa muustakin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä (muiden jättämien tarjousten hinnasta), koska se voi tai oli voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn (julkisuuslaki L 621/1999, 11 §:n 1 momentti). Kantelijalla ei julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan ollut oikeutta toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammattisalaisuutta koskeviin tietoihin. Kuntayhtymä toimitti

kantelijalle pyydettyt asiakirjat siltä osin, kun ne eivät sisältäneet luottamuksellisia tietoja. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat tiedot yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta, ja lain 10 §:n mukaan, kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Nämä julkiset osat annettiin kantajalle kahden viikon kuluessa asiakirjapyynnöstä. Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaisesti viranomaisen on annettava asiakirjat viivytyksettä, viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnöstä ja viimeistään kuukauden kuluessa silloin, jos asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai asian käsittely ja ratkaisu vaativat suuren työmäärän. Päätöksen viranomaisen asiakirjan antamisesta tekee se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei laissa toisin säädetä. Kantelija oli vaatinut, että liitto ilmoittaa hänelle yksilöidysti ja perustellusti tietojen salaamisen [julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaisesti]. Kuntayhtymä ei tehnyt päätöstä asiakirjojen antamatta jättämisestä, vaatimukseen ei vastattu eikä kantelijalta tiedusteltu, haluaako hän asian viranomaisen päätettäväksi. Kantelija ei saanut asiaansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa, eikä hänellä ollut mahdollisuutta saattaa päätöstä ja siinä esitettyä salassapitoperustetta hallintotuomioistuimen tutkittavaksi ja arvioitavaksi. (EOAR 20.1.2010 Dnro 899/4/08; L 621/1999 14 §, 24 §; Maakuntien liitot 2017.)

Piittaamattomuus huolehtia selvitysvelvollisuudesta. Kaupungin hallinnon toiminnasta oli tehty kaksi kantelua EOAR 11.1.2019 EOAK/128/2018 ja EOAR 11.1.2019 EOAK/2021/2018. Kantelijoiden asioiden käsittely oli viivästynyt. Oikeusasiamies pyysi selvitykset kaupungilta perustuslailliseen tiedonsaantioikeuteensa viitaten (perustuslain 111 §:n 1 momentti), mutta ei saanut vastausta. Oikeusasiamies vetosi siihen, että laiminlyöntiä antaa pyydetty tiedot voidaan pitää virkavirheenä. Apulaiskaupunginjohtaja vetosi poikkeuksellisen suureen työmäärään ja siitä johtuvaan kuormitukseen ja kaupunginhallitus toisaalta siihen, että ylimmän laillisuusvalvojan pyyntöihin on vastattava määräajassa. Oikeusasiamies totesi, että piittaamattomuus huolehtia selvitysvelvollisuudesta on erittäin poikkeuksellista, ja painotti, että laiminlyönnissä on kysymys myös kantelijoiden oikeusturvan toteutumisen vaarantamisesta. (EOAR 11.1.2019 EOAK/128/2018; EOAR 11.1.2019 EOAK/2021/2018.)

Oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästyminen teknisessä lautakunnassa. Ratkaisussa EOAR 31.1.2001 2368/4/98 hallinnon asiakkaan oikaisuvaatimusten käsittely oli viivästynyt kaupungin teknisessä lautakunnassa. Tekninen lautakunta perusteli viivästymistä sillä, että neuvottelut olivat olleet kesken ja asiassa oli samanaikaisesti vireillä hakemuksia ja kanteluita kaupungin muissa viranomaisissa. Lisäksi selviteltiin [vasta myöhemmin sattunutta] vesivahinkoa. Asian käsittelyyn oli mennyt viranomaisessa 1 vuosi ja 9 kuukautta. Vaikka viranomainen voikin perustella viivästystä yllä mainituilla syillä silloin, kun asian laatu ja sen vaatimat toimenpiteet sitä vaativat, oikeusasiamies katsoi, että oikaisuvaatimusta ei ollut käsitelty lain vaatimalla tavalla. Oikaisuvaatimus, kuten muutkin hallintoasiat, on käsiteltävä perustuslain 21 §:n mukaisesti *ilman aiheetonta viivytystä*. Uuden kuntalain (L 410/2015) 134 §:n mukaan oikaisuvaatimus on kuitenkin käsiteltävä *kiireellisenä*. Oikaisuvaatimusta ei saa jättää käsittelemättä esimerkiksi sen vuoksi, että asemakaavan muutoshakemus on etenemässä kunnanhallinnon koneistossa tai ei saa vedota sellaisiin vireillä oleviin toimenpiteisiin, joilla ei ole mitään tekemistä oikaisuvaatimusten kanssa. Teknisen lautakunnan moitittavuutta lisäsi se seikka, että hallinnon asiakas oli lukuisia kertoja kiirehtinyt oikaisuvaatimusten käsittelyä ja jopa vedonnut siihen, että oikaisuvaatimus on lain mukaan käsiteltävä viipymättä. (EOAR 31.1.2001 2368/4/98; L 410/2015, 89 §.)

Henkilötietojen julkaiseminen kaupungin verkkosivuilla. Kuntalain esitöistä (HE 268/2014 vp) ilmenee, että julkaistessaan pöytäkirjoja tietoverkossa kunnan tulee huolehtia henkilötietojen suojan toteutumisesta. Ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot voidaan julkaista. Mitä tahansa julkisiksikaan arvioituja henkilötietoja ei saa viedä tietoverkkoon. Ilman asianomaisen henkilön suostumusta henkilötietoja saa käsitellä vain, jos käsittelystä säädetään laissa. Jos julkaistu pöytäkirja sisältää henkilötietoja, on ne poistettava oikaisuvaatimus- ja valitusajan jälkeen. Jos kunta poistaa henkilötiedot ilmoitusajan jälkeen tietoverkosta, kunta ei kuitenkaan vastaa siitä, että tiedot ovat löydettävissä hakukonepalvelujen, esimerkiksi Google-hakukoneen, kautta. Oikeusasiamies viittasi ratkaisussaan Euroopan unionin tuomioistuimen antamaan niin sanottuun Google-tuomioon C-131/12. (EOAR 19.6.2017 EOAK/3919/2017; C-131/12.)

Suojattujen henkilötietojen lähettäminen. Oikeusasiamies katsoi ratkaisussaan 2455/2016, että viranomaisen ei saa pyytää – ainakaan itse aktiivisesti – asiakasta toimittamaan perustuslain (L 731/1999) 10 §:ssä suojattuja henkilötietoja tavalla, esimerkiksi suojaamattomalla sähköpostiyhteydellä (Oikeusasiamiehen kertomus 2017. 2018, 132).

Syrjintä ja suosinta, päätösten perustelu. Oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAR 6.9.2007 Dnro 2300/4/05 oli kyse siitä, kohteliko kaupunki päätöksenteossaan kunnan asukkaita yhdenvertaisesti ja ketään syrjimättä. Kunta päätti myydä 64 omakotitalotonttia hakuprosessissa, jossa hakijat asetettiin etuoikeusjärjestykseen muun muassa tuloista saatavan pisteilyksen perusteella. Tasavertaisen kohtelun kyseenalaistaminen nostettiin esiin myös erään toisen kunnan tonttimyyntimenettelyssä EOAR 6.9.2007 Dnro 1255/4/05, jossa kaikille halukkaille ei riittänytään tontteja. Kantelijoille oli jäänyt epäselväksi, oliko hakijoiden lopullisessa valinnassa käytetty tutunkauppaa ja siten suosittu joitakin hakijoita.

Oikeusasiamies lausui molemmissa tapauksissa, että kunnan tonttien myynnin tulee perustua kunnassa etukäteen päätettyihin periaatteisiin, jolloin osoitetaan, että hakijoita kohdellaan johdonmukaisesti ja tasapuolisesti, ja että päätöksenteon perustana ovat asuntopoliittisen ja omatoimisen asumisen järjestäminen. Jos periaatteista, joilla kunnan rakennustontit myydään hakijoille, ei ole päätetty etukäteen, ei jälkikäteen voida varmistaa sitä, että tonttien jaosta olisi päätetty yhdenvertaisuuden perusteella. Ratkaisussa EOAR 6.9.2007 Dnro 2300/4/05 oikeusasiamies piti parempituloisten suosimista ongelmallisena kaupungin omien asukkaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Hakijoiden tuloja painotettiin, ja lisäksi tontit olivat jonkin verran markkinahintaa edullisempia. Kunnallisessa päätöksenteossa yhdenvertaisuus ja tasapuolinen kohtelu tulee ottaa huomioon ja päätökset on perusteltava. Päätöksen perusteluiden tulee olla painavia, jotta tämänlaatuinen järjestely olisi hyväksyttävää. Sen, onko peruste hyväksyttävä, ratkaisee viime kädessä valitusviranomaisen. Oikeusasiamies totesi kuitenkin, että kunnan harjoittama rakennustonttien myynti ei ole julkisen vallan käyttöä, vaan kunnan vapaaehtoista tehtävää, ja sen kunta voi hoitaa itsehallintonsa nojalla. Kaupoissa on kyse yksityisoikeudellisista sopimuksista, joilla kunta voi toteuttaa

asunto- ja elinkeinopoliittisia tavoitteitaan. Lisäksi tonttien luovutusehtoja eivät "rasita" lainsäädännölliset seikat. Kunta päättää kunnallisen itsehallinnon puitteista tonttien luovutusehdoissa. Oikeusasiamies vetosi päätöksessään kuitenkin oikeuskäytännön puutteeseen: rajanveto kunnallisen itsehallinnon ja kuntalaisen yhdenvertaisen kohtelun välillä oli sellainen, jonka lainmukaisuuden ratkaisisi viime kädessä hallintotuomioistuimien, ja ohjeistusta voisi tarvittaessa antaa Kuntaliitto. (EOAR 6.9.2007 Dnro 2300/4/05; EOAR 6.9.2007 Dnro 1255/4/05.)

Kaupunginvaltuutetun virheellinen menettely luottamustoimessa.

Kaupunginvaltuuston kyselytunnilla käsiteltäessä kaupungin keskustan kävelykatujen siivousta ja siisteyttä kaupunginvaltuutettu A oli käyttänyt keskustelussa puheenvuoron ja leimasi syrjäytyneitä ihmisiä "ihmisroskaksi". Oikeusasiamies antoi saamansa kantelun vuoksi asiassa ratkaisun EOAR 25.6.2019 EOAK/4929/2018 ja piti kaupunginvaltuutetun puheenvuoroa epäasiallisena, epäkunnioittavana ja loukkaavana, koska puheenvuoro esitettiin kävelykatupintojen puhdistamista käsiteltäessä. Kyse ei siis ollut vain yksittäisestä sanavalinnasta. Oikeusasiamies oli sitä mieltä, että kaupunginvaltuutetun menettelyn arviointi on ensisijaisesti kaupunginhallituksen tehtävä. Kaupunginhallitus teki asiassa selvityksen, jonka mukaan puheenvuoro kuului luottamushenkilön moraalisen ja eettisen vastuun piiriin eikä kaupunki siten ryhtynyt hallinnollisiin toimiin. Oikeusasiamies totesi, että kaupunginhallitus ei ollut ylittänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa eikä ollut käyttänyt sitä väärin, mutta esitti silti asiassa käsityksen valtuutetun virheellisestä menettelystä luottamustoimessa. Hän vetosi perusoikeuksien lisäksi muun muassa hallintolain (L 434/2003) ja sen esitöiden (HE 72/2002 vp) hyvän kielenkäytön vaatimuksiin ja kuntalain (L 410/2015) 69 §:n luottamustehtävään, jota on hoidettava arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Kuntalain (L 410/2015) 85 §:n mukaan luottamushenkilö hoitaa tointa virkavastuulla, joten häneen on sovellettava rikoslain (L 39/1889) virkarikoksia koskevia säännöksiä. Sen mukaan, jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on syyllistynyt virkarikokseen tai muutoin toiminut velvollisuuksiensa vastaisesti, on kunnanhallituksen vaadittava asiasta asianomaisen selvitys ja tarvittaessa tiedotettava valtuustoa. Jos kyseessä on ilmeinen virkarikos, on siitä tehtävä rikosilmoitus viipymättä. (EOAR 25.6.2019 EOAK/4929/2018.)

6 Oikeusasiamiehen viranomaisvaikuttavuus

Oikeusasiamiehen rooli ja asema

Oikeusasiamiehellä on arvovaltainen asema ja julkista näkyvyyttä. Oikeusasiamiehen arvovaltaa tukee hänen valintatapansa ja se, että hän raportoi suoraan eduskunnalle vuosikertomuksessaan. Vaikka oikeusasiamiehen ohjeet eivät luo viranomaiselle toimintavelvollisuutta eli ei ole hallintopakkoa tai täytäntöönpanovelvollisuutta, niillä on tosiasiallista vaikuttavuutta viranomaiseen (Pajuoja & Pölönen 2011, 217–219). Virkamiehet ja viranomaiset ottavat yleensä myös oikeusasiamieheltä tulevat selvitys- ja lausuntopyyntöt tosissaan (Koskinen 1997, 113). Ylimpien laillisuusvalvojen auktoriteettista asemaa kuvaa hyvin seuraava aineistoesimerkki:

”– – yleisesti niillä [eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla] on hyvin keskeinen merkitys, kyllähän ne on sellaisia auktoriteetteja, jotka otetaan luonnollisesti hyvin vakavasti – –”

Oikeusasiamiehen yleis- ja erityisestävästä tehosta eli niin sanotusta pelotevaikutuksesta (Keinänen & Määttä 2007, 22) ei kuitenkaan voitane enää nykypäivänä useasti puhua, vaikka oikeusasiamiehen langettamat virkasyytteet ja huomautukset voivat siihen johtaakin. Kuten aikaisemmin on todettu, sekä virkasyytteet että huomautukset ovat oikeusasiamiehen yleisissä kunnallistoimenpiteissä nykyään suhteellisen harvinaisia ja määrältään olemattomia. Määttän ja Keinäsen (2007, 22) mukaan pelotevaikutus on kohdallaan nimenomaan näiden virkasyytteiden ja huomautusten yhteydessä, ja julkisuus lisää sitä entisestään. Pelotevaikutus lisää oikeusasiamiehen moitteen tehoa. Moitteen tavoite ei kuitenkaan ole rankaisullinen, vaan silläkin oikeusasiamies tähtää virheiden toistumisen ehkäisyyn ja ohjaukseen vastaisen varalle. (Kuusikko 2011, 317.) Laillisuusvalvojan näkemys jostakin yksittäistapauksesta voi saada laajempaa kantavuutta ja näkyvyyttä, varsinkin jos se on laajemmin yleistettävä. Tämä puolestaan voi lisätä tietoisuutta valvonnan olemassaolosta ja voi toimia viranomaiskoneistossa eräänlaisena pelotteenakin. (Puumalainen 2018.)

Oikeusasiamiehen rooli ja valvonnan painopiste on vuosikymmenten aikana muuttunut legalistisesta oikein vai väärin -arvioinnista pehmeämpään pedagogisesti ohjaa-

vaan mutta silti auktoriteettisen asemansa säilyttävään lempeän instituution suuntaan. Nyt otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeusnäkökulma ja arvioidaan hyvää hallintotapaa. Viranomaisen toimintaan voidaan puuttua korjaavalla, ohjaavalla tai pedagogisella toimenpiteellä. (Kuusikko 2011, 322.)

Oikeusasiamies ja oikeuskansleri voidaan viranomaisen kannalta kokea tietyllä tapaa etäiseksi, koska niiden kanssa ollaan harvoin tekemisissä. Yli 100 000 asukkaan kaupungin viranhaltija toteaa, että kunnallishallinnossa tyypillisesti hallinto-oikeudet ja aluehallintovirasto valvojana ovat lähempänä kuin oikeusasiamiesinstituutio, koska kunnallishallinto on näiden kanssa huomattavasti enemmän tekemisissä kuin oikeusasiamiesinstituution: ”— [oikeusasiamies ja oikeuskansleri] on meille vieraampia, ei vieraita, mutta vieraampia tässä oikeuskentässä.”

Oikeusasiamiehen yleis- ja erityisvaikuttavuus

Oikeusasiamies ei ole tuomioistuin, mutta se antaa ratkaisuja (Kuusikko 2011, 598). Tällaisessa *soft law* -tyyppisessä toiminnassa päähuomio pysyy oikeusasiamiehen perusteluiden loogisuudessa ja vakuuttavuudessa. Kun tämän lisäksi kannanotot ovat laadukkaita ja perustuvat syvälliseen argumentointiin, ovat ne myös vaikuttavia. Oikeusasiamiehen kannanotot voivat vakuuttaa viranomaisen esimerkiksi tietyn säännöksen lainmukaisesta ja perusoikeudet huomioon ottavasta tulkintatavasta. (Pajujoja & Pölönen 2011, 217–219.) Oikeusasiamiehen päätöksissä annetaan viranomaisille kriittisiäkin kannanottoja. Oikeusasiamiehen niin sanotussa erityisvaikuttavuudessa viranomaiset reagoivat toimenpide-esityksiin yksittäisissä, käsillä olevissa asioissa. Käsityksen tai huomautuksen saanut viranomainen korjaa menettelynsä oikeusasiamiehen antaman päätöksen osoittamalla tavalla tai pidättäytyy jatkossa lainvastaisesta käyttäytymisestä. (Keinänen & Määttä 2007, 22, 147.) Aineistoesimerkissä tulee ensinnäkin esille se, että kaikki ylimmiltä laillisuusvalvojilta tulleet ratkaisut kirjataan ainakin haastatellun viranhaltijan edustaman yli 100 000 asukkaan kaupungissa:

”Molemmat sekä ne, missä tietysti on jotakin huomautettavaa tai ne missä, ei ole mitään, niistä molemmista tehdään viranhaltijapäätös, [...] joka sitten merkitään tiedoksi ponnella, että tuli oikeuskanslerin

*päätös tästä ja tästä asiasta, ja tää merkitään tiedoksi, ja ei anna ai-
hetta muihin toimenpiteisiin tai näin, että ne kaikki kyllä [...] kirjaute-
taan meillä. Ja tietysti sitten, jos on toiste päin, että jos antaa ai-
hetta, niin voi aina mennä ylemmälle toimielimellekin käsiteltäväksi vaikka
lautakunta- tai hallitustasolle[...]. Jos on merkitystä. Kyllä ne kaikki kir-
jautetaan.”*

Erityisvaikuttavuus korostuu ja vahvistuu aineistoesimerkeissä ja kaikkien
haastateltavien vastauksissa:

*”–jos meille on jotakin huomautettavaa sitten tullut, niin totta kai
sen jälkeen ollaan sitten muutettu sitä päätöksentekomenettelyä ja
otettu huomioon sitten omassa toiminnassa mitä oikeuskanslerilta, oi-
keusasiamieheltä on tullut.”*

*”–aina se jos jotakin kehotuksia muuttaa toimintaa jollain tavalla
sieltä [oikeusasiamieheltä tai oikeuskanslerilta] tulee, niin kyllähän se
on aina se pyrkimys sitten muuttaa sitä toimintaa, että se sen täyttää
sen normin, mikä sieltä sitten annetaan, jos jotain on.”*

*”–se tulee niin kun omaan yksikköön ja omalle kohdalle, totta kai
sillä on sitten isompi merkitys, se mietitään vielä perusteellisemmin ja
enemmän että mitä se päätös tarkoittaa.”*

*”–tietopyynnöt – ne on sellainen haastava kokonaisuus aika mo-
nessa paikassa, mutta sitäkin aina kehitellään, miten se jouhevimmmin
ja lainmukaisesti sitten aina toteutuisi.”*

Tässä aineistoesimerkissä haastateltava antaa konkreettisen esimerkin oikeusasia-
miehen erityisvaikuttavuudesta:

*”– vakavimmasta päästä [...] niin täällä on perustettu muun mu-
assa tilapäinen valiokunta käsittelemään [...] erästä tapausta, joka liit-
tyi eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyyntöihin ja ratkaisuun sit-
ten myöhemmin. [...] siihen [...] päädyttiin, koska [...] huomattava osa
kaupunginvaltuustosta olisi ollut esteellisiä [...] se [hallintokantelu]
kohdistui [...] ylimpään johtoon.”*

Esimerkkinä oikeusasiamiehen erityisvaikuttavuudesta on ratkaisu 534/4/36, jossa
kunnanhallitus teki oikeusasiamiehen toimenpide-esityksen perusteella päätöksen
kohdella kaikkia järjestetystä jätteenkuljetuksesta vapautusta hakeneita jätteen
haltijoita samojen lähtökohtien mukaan ja samoja periaatteita noudattaen.

Yleisvaikuttavuutta päätös sai, kun tämän jälkeen monet muutkin kunnat muuttivat päätöksen jälkeen omia asukkaitaan suosinutta vapautuskäytäntöään. (Keinänen & Määttä 2007, 101.)

Tällaisella yleisvaikuttavuudella on siis suurempaa vaikutusta: oikeusasiamiehen päätökset ohjaavat muita viranomaisia korjaamaan omia vastaavanlaisia menettelyjään oikeusasiamiehen muille viranomaisille antamien ratkaisujen pohjalta (Keinänen & Määttä 2007, 22, 147). Aineistoesimerkeissä kunnan hallintoviranhaltijat kuvailevat, miten kunta toimisi tilanteessa, jossa oikeusasiamies antaisi jollekin toiselle kunnalle merkittävän ratkaisun tai miten toisille kunnille annettuja ratkaisuja seurataan:

”– – jos olisi [...] oikeustilan aukkoa linjaava tai [...] uusi ajatus tai näkökulma johonkin [...] tapaan toimia niin sittenhän se pitäisi [...] tarkastella se, mitä siinä [...] vastaavassa prosessissa pitäisi ottaa huomioon meidänkin jatkossa, [...] jos jossain kunnassa on ollut samanlainen systeemi kuin meillä jossain asiassa ja [...] siitä tulee moitteita, niin sitten pitäisi [...] prosessia muuttaa ––”

”– – päätöksentekoverkosto, joka kokoontuu säännöllisesti, siellä käydään paitsi näitä meille tulleita päätöksiä, niin siellä käydään myös muiden kuntien saamia [...] päätöksiä, [...] tiedetään myös niistä. [...] totta kai [...] sillä on merkitystä, että ne otetaan sitten tulevaisuudessa huomioon, ne kannanotot.”

Eri asia on se, kuinka proaktiivisesti ja systemaattisesti viranomaisorganisaatiot seuraavat oikeusasiamiehen lausuntoja ja päätöksiä viranomaisten toimintaan liittyen tai millaisia resursseja heillä siihen on. Haastateltu viranhaltija kertoi, että hänen työskennellessään suuremmassa yli 100 000 asukkaan kaupungissa kaupungin lakipalvelut laati vuosittain koosteen, johon oli koottu tiivistetysti sekä kaikki kyseistä kuntaa koskevat ratkaisut että muilta kunnilta sellaiset, joilla oli joko rajapintaa tai merkitystä oman kunnan osalta. Esimerkkinä hän mainitsi ratkaisut, joiden perusteella ohjeistusta täytyisi kunnassa muuttaa, tai ratkaisut, joissa tulisi esille joku uusi linjaus, jota ei ole aikaisemmin ollut tiedossa. Kunnassa, jossa on 50 000–100 000 asukasta ja jossa hän nyt toimii hallintojohtajana, on rajoitetummat resurssit systemaattiseen seurantaan.

”– meillä ei ole [...] ihan tällaista resurssia välttämättä, joka sitten lähtisi vuosittain myllyttään koulutuksia henkilöstölle ja [...] toimialoille, joten täällä se on sitten vähän [...] vähemmän mahtipontisesti suoritettua, mutta kyllä sitä seurantaa kuitenkin yritetään tehdä sekä [...] keskitetysti hallinnosta että [...] toimialoilla heidän omaa toimialaansa koskevien ratkaisujen osalta. – –”

Yli 100 000 asukkaan kaupungin hallintopäällikkö piti todennäköisenä, että kunnan toimialat, joilla on omat hallinto- ja lakipalvelut, seuraavat omaan toimialaansa liittyvää yleistä ratkaisukäytäntöä. Toinen viranhaltija mainitsi niin ikään kaupungin lakimiehet, joista kukin seuraa oman osa-alueensa ratkaisukäytäntöä. Haastateltavat kertoivat, että keskushallinnossa käydään läpi myös oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin vuosikertomuksia ja sieltä arvioidaan, onko toiminnassa jotakin, mitä voitaisiin korjata. Ratkaisuja seurataan myös tietoverkosta ja uutistietopalvelujen, esimerkiksi Edilexin lakiuutisten, kautta. Näin tehtyjen ratkaisukäytäntöjen seuranta on kuitenkin vaihtelevaa, eikä siihen ole varsinaisesti olemassa prosessia:

”– ei [...] keskitetysti tai hirvittävän systemaattisesti tai millään [...] varsinaisesti millään prosessilla. ”

”– Sellaista säännöllisen epäsäännöllistä se seuraaminen on.– –”

Suurten kaupunkien luontaisen ja keskinäisen verkostoitumisen kautta viranhaltijat saavat tietoa ja muille kunnille annetut päätökset tulevat ilmi, nopeastikin: *”...niissä paljon sitten keskustellaan tämmöisistä, useinhan ne on sitten isompia asioita, että on tullut joku sellainen yllättävä kannanmuutos, oletteko huomanneet– –”* Haastattelussa tulee myös ilmi, että Kuntaliitto julkaisee merkittävimmistä päätöksistä koosteita. Jonkun toimialan omasta toiminnasta annettu päätös tai tieto siitä, että päätöstä ollaan toimeenpanemassa, ei välttämättä tule muualla organisaatiossa esille:

”– suurissa kaupungeissa sellainen tilanne, samoja asioita hoidetaan monessa paikassa tai samankaltaisia asioita. Tiedonkulku ja tällainen keskitetty tarkastelu [...] kun puuttuu, jos joku saa jostain sitten niin kuin moitteita, niin leviääkö se sitten [...], että vasen käsi tietäisi myöskin mitä oikea tekee, se ei tietysti aina toteudu – –”

”– kaikissa viranomaisissa ei aktiivisesti ehkä seurata niitä laillisuusvalvojan ratkaisuja ja ne tulee yllätyksenäkin ne asiat sitten.”

Kanteluihin myös vastataan hajautetusti. Kaikki kantelut eivät tule kaupungin johdon tai keskushallinnon tietoon. Jos asia koskee esimerkiksi päiväkodin jotain yksittäistä toimenpidettä, kanteluasiaa seurataan kasvatus- ja koulutustoimialan palvelukokonaisuuden osiossa, mutta ei keskitetysti eikä läpi organisaation.

”– – konkreettisesti sen [...] tarkastelu, että [...] miten joku toiminto on sitten niitä alkanut soveltaa, [...] kaupungin johtoon tai keskushallintoon [se ei] välttämättä näy, että ne jää sitten toimialoille, ehkä toimialojen [...] syvyyksiinkin siitä, jos joku todetaan, että jotain täytyy tehdä, niin se sitten ratkeaa. Tietysti, mitä isommasta asiasta on kysymys, niin sitten täytyy tietysti sitä isommasti se tehdä.”

Haastattelusta käy ilmi, että yleisesti ottaen tärkeintä on se, että kantelusta mahdollisesti annetut toimenpiteet menevät tehokkaasti käytäntöön. Toisaalta, jos kanteluasia koskee hyvin laajalti ja merkittävältä osin kaupungin toimintaa, on kysymys *”isommasta asiasta”*, ja asiaa seurataan kaupungin johtoa myöten.

Samankaltaisia asioita hoidetaan viranomaisen organisaatiossa sekä kaupunginjohdossa tai keskushallinnossa että useiden erillisten toimialojen sisällä. Systemaattinen seuranta tai keskitetty tarkastelu ei ole hallinnon ja kuntien organisaatorakenteen, hyvin erilaisten toimialojen ja toimintojen tai resurssien puitteissa mahdollista eikä käytännössä tarpeenkaan.

”– – mun vastuullahan on [...] kaupunkitasoisesti se, että miten sitä seurataan, mutta sitten mietitään tietysti näitä pienempiä ratkaisuja, jotka koskee hyvin yksittäistä, vaikkapa asiakaspalvelutilannetta tai muuta, niin siellä se on sitten vastuutettu esimiehelle, että [...] jos olisi tämän tyyppinen rajattu ratkaisu, niin että sitten ne toimenpiteet siellä toteutetaan.”

Sisällöllinen ja ajallinen vaikuttavuus

Aikaisemmin tässä tutkimuksessa esiin tulleet esimerkit oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuudesta suhteessa viranomaisiin kuvastavat *sisällöllistä vaikuttavuutta*: viranomaiset ovat ilmoittaneet muuttavansa epätasemmiseksi osoittautunutta ohjeistusta, suostuneet oikeusasiamiehen korjaaviin toimenpiteisiin tai suostuneet maksamaan korvauksia tai hyvityksiä kantelijalle, jos oikeusasiamies on sitä suositellut. Vai-

kuttavuudessa otetaan huomioon myös toiminnan *ajallinen vaikuttavuus*: ovatko viranomaiset ryhtyneet toimenpiteisiin oikeusasiamiehen esittämässä ajassa? (Keinänen & Määttä 2007, 86.) Viranomaisen ilmoittaa oikeusasiamiehelle, mihin toimenpiteisiin viranomaisen aikoo ryhtyä tai onko se jo ryhtynyt korjaamaan tilannetta. On huomioitava, että tietyt konkreettiset toimenpiteet ovat kuitenkin niin aikaa vieviä, ettei viranomaiselta voi edellyttää välitöntä puutteiden korjaamista, eikä käytännössä ole mahdollista arvioida, missä ajassa menettely saatetaan asianmukaiseksi. Viranomaiset ilmoittavat yleensä ryhtyvänsä muutoksiin mahdollisimman nopealla siirtymäajalla. Jos kysymyksessä on muitakin toimenpiteitä sisältävä kokonaisuudistus, on perusteltua jossakin määrin, että toimet vievät aikaa. Osauudistuksia on mahdollista toteuttaa nopeammin. (Keinänen & Määttä 2007, 93–94.) Suomessa viranomaisilla ei ole velvollisuutta reagoida oikeusasiamiehen suosituksiin. Oikeusasiamies voi kuitenkin pyytää viranomaista antamaan tietoja suositusten täytäntöönpanoon liittyvissä seikoissa. Nämä tiedot saadaan yleensä ilman ongelmia. Vastausvelvollisuus voidaan johtaa viranomaisten yleisestä velvollisuudesta antaa oikeusasiamiehelle tietoja. (Pajuoja & Pölönen 2011, 219.) Määtän ja Keinäsen tutkimuksesta (2007) selvisi, että viranomaiset toteuttavat epäkohtien korjaukset mahdollisimman nopeasti, ja siihen vaikuttaa muun muassa oikeusasiamiehen kannanottojen arvoaltapohjan vahvuus. Aikaa vievänä mainittiin resursseja vaativat toimenpiteet ja myös asenteisiin vaikuttaminen perusoikeus- ja oikeusturva-asioissa (Keinänen & Määttä 2007, 95).

Huonoon hallintotapaan johtavia syitä ja viranomaisvaikuttavuuden estäviä tekijöitä viranomaisessa

Viranhaltijoiden haastatteluaineistosta nousee esille erilaisia asioita, jotka näyttävät estävän oikeusasiamiehen viranomaisvaikuttavuutta viranomaisessa. Kunnan viranhaltijoille esitettiin kysymys, jossa pyydettiin kertomaan, mitä tekijöitä he oman käsityksensä mukaan pitivät sellaisina, jotka johtavat epäkohtien toistumiseen viranomaistoiminnassa.

Ymmärtämättömyys pätevien hallintoammattilaisten tärkeydestä ilmiössä

Hallinnon asioiden osaamisen tärkeyttä ja ammattitaitoa ilmiössä ei ymmärretä. Yli 100 000 asukkaan kaupungin viranhaltija kertoo, kuinka ”hallinnon osaamista ja hal-

lintoa dissataan”. Ajatellaan, että kaikki huomio pitää olla asiakasrajapinnassa, ja samalla kysytään: *”Mihinkä näitä byrokraatteja tarvitaan?”* Hän tiivistää, että tosiasia kuitenkin on se, että yhteiskuntamme on sellainen, jossa hallinnon ammattilaisia tarvitaan:

”– tää meidän yhteiskunta on semmoinen, että me tarvitaan myös näitä jotka osaa nää hallinnon asiat ja tietää ne, ja joilla on koulutus myös niihin, ja tää kun resurssit vähenee, nii, [...] koko ajan on meillä vaarana se, että on vähemmän ja vähemmän sitä hallinnollista osaamista, ja niitä virheitä vaan tulee silloin paljon enemmän, että siellä vaan yhtäkkiä tehdään joku päätös, tai [...] ei noudateta niitä määräaikoja, tai ei edes tehdä mitään päätöksiä, tai jotakin muuta, jossa sitten ihmisten oikeusturva saattaa vaarantua. – –”

Tulkinnanvarainen lainsäädäntö ja lainsäädännön muutokset

Hallintojohtaja, joka työskentelee 50 000–100 000 asukkaan kaupungissa, kertoo lainsäädännön muutoksista seuraavaa: *”– – kun tulee lainsäädäntöön muutos, ja usein se tulee melko nopealla aikataululla, ja siinä ei ehkä, siinä lain voimaantulovaiheessa vielä ole vielä [...] konkreettisempia linjauksia siitä, mitä [?]e tarkoittaa tietyn palvelun kannalta– –”*

Yli 100 000 asukkaan kaupungin viranhaltija mainitsi toistuvuuden syyksi lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden: *”– – lainsäädäntö voi myös joltakin osin olla tulkinnanvarainen ja viranomaiset on voineet päätyä tulkitsemaan asioita virheellisesti ja ihan oikeistakin lähtökohdista.– –”*

Perehdyttäminen, kouluttaminen, käytännön ohjeistus ja omavalvonta

Oikeusasiamies on kiinnittänyt viranomaisten huomiota siihen, että virkamiesten koulukseen on panostettava, koska sillä on vaikutusta kansalaisten oikeusturvaan. Viranomaiset ovatkin katsoneet koulutuksen keinoksi ratkaista oikeusasiamiehen havaitsemia epäkohtia. Keinäsen ja Määtän tutkimuksesta (2007) selvisi, että koulutuksella on keskeinen asema viranomaistoiminnassa. Uusien virkamiesten koulutukselle on tarvetta ja tiedonkulun parantamisella on merkitystä. Kun tutkittiin sitä, otaanko oikeusasiamiehen päätökset huomioon paitsi kantelun kohteena olevassa tapauksessa vai myös muissa vastaavissa tapauksissa asianomaisella hallinnonalalla, selvisi varsin usein, että päätöksiä käsitellään hallinnonalan sisäisissä koulutuksissa.

Yksittäisistä kommenteista selvisi kuitenkin, että oikeusasiamiehen päätöksiä ei käyty läpi seikkaperäisesti, vaan niistä poimittiin merkittävimmät periaate- ja linjaratkaisut. (Keinänen & Määttä 2007, 106–107.)

Vaatiiko viranhaltijoiden perehdyttäminen ja kouluttaminen seikkaperäisyyden asemasta käytännönläheisempää ohjeistusta? Kaupungin johdon pelkästään lainkohtiin siteeraamat ohjeet tai lain tietyn pykälän sisältö käytännön toimia hoitaville viranhaltijoille ei välttämättä ilmennä niiden sovellettavuutta käytännön toimissa. Sisäisissä ohjeissa on avattava lain merkitystä ja velvoitteita ja vietävä ne käytännön tasolle. Esimerkkinä ovat kielilain velvoitteet ja edellä mainittu oikeusasiamiehen päätös EOAR 13.3.2020 EOAK/6208/2019. Kyseisen päätöksen julkaisemisen jälkeen kaupunki tarkensi henkilöstölleen kielilain (L 423/2003) 32 §:n (viranomaisen tiedottaminen) noudattamista konkreettisesti siten, että ilmoitusten kaksikielisyys koskee myös sähköpostin automaattisia poissaoloilmoituksia, jotka tulee laatia sekä suomen- että ruotsinkielisinä. Mainittuun ohjeistukseen liitettiin myös mallitekstit suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. (EOAR 13.3.2020 EOAK/6208/2019.)

Yli 100 000 asukkaan kunnan viranhaltijan haastattelussa tuli ilmi, että heillä on järjestelmä, jossa viranhaltijoille annetaan ”jykevempiä määräyksiä” ja ”loivempia ohjeita”, joita tulee joka puolella organisaatiota noudattaa. Näissä määräyksissä ja ohjeissa on ”joskus mutta harvemmin” ollut joku muutos, joka on tullut oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen muuttuneiden kantojen tai muiden huomautusten myötä. Haastateltava kuvaa näitä määräyksiä ja ohjeita järjestelmän ”paperinmakaiseksi puoleksi”. Käytössä on kuitenkin myös tämän puolen lisäksi käytännön puoli, jossa kaupungissa perustetulle päätöksentekoverkostolle ja käytännön työtä tekeville hallintosihteereille ja hallintokoordinaattoreille pidetään erillisiä tilaisuuksia. Näissä heitä ohjeistetaan ja koulutetaan. Hallinnon yksittäiset viranhaltijat vievät nämä uudet ohjeet sitten edelleen eteenpäin esimerkiksi lautakuntien päätöksentekoon, jossa ne on otettava huomioon.

Oikeusasiamiehen toimenpiderepertuaari mahdollistaa moniulotteisempien ohjeiden tuottamisen ja ne kertovat viranomaiselle enemmän kuin perinteinen laillinen/laiton-

ulottuvuus, ja ohjaavat siten viranomaistoimintaa. Tämä on arvokasta tietoa niille viranomaistehtäviä hoitaville, joiden tulee tietää mitä esimerkiksi hyvään hallintoon kuuluva joutuisuusvelvoite tarkoittaa käytännössä. (Husa 2002, 372–373.)

Haastattelussa tulee ilmi, että viranomainen harjoittaa myös omaa sisäistä laillisuusvalvontaa tilanteissa, joissa hallinnon asiakas tekee kunnan viranhaltijasta ensin valituksen suoraan kaupungin johdolle. Viranhaltija kertoo, että tässä yli 100 000 asukkaan kaupungissa asianosaiselle vastataan samalla lailla, kun vastattaisiin ylimmälle laillisuusvalvojalle: päätösrungon laativat kaupungin lakimiehet. ”Niissä on paljon tätä passiivisuusjuttua”.

Tietämättömyys, inhimillisuus ja huonot viranomaiskäytännöt

Haastattelussa yli 100 000 asukkaan kaupungin viranhaltija nostaa syyksi tietämättömyyden arvellen, että kaikissa viranomaisissa ei aktiivisesti ehkä seurata laillisuusvalvojan ratkaisuja:

”– ne tulee yllätyksenäkin ne asiat sitten. Tämäkin on hyvin tyypillistä, ja [...] niistä toiminnan epäkohdista ei kerta kaikkiaan vaan olla tietoisia, ja samat epäkohdat voi toistua sitten omassa toiminnassa. On sekin ihan kieltämättä mahdollista.”

”– ehkä tämmöinen ohjeistuspuute, tiedonkulkupuute, inhimillinen tekijä -tyyppisiä, niin kuin isojen organisaatioiden –”

”– inhimillinen riski, me ollaan kuntasektorin alalla, jossa on suuri henkilöstövaihtuvuus, ja tulee uusia henkilöitä, ja välttämättä heillä ei ole sitten [...] tietoa näistä aikaisemmista tapauksista tai [...] ei ole vielä siihen liittyvää osaamista, ja joskushan tämmöiseen vaikkapa nyt epäonnistumiseen [...] voi johtaa ihan yhden ihmisen ratkaisu siinä tilanteessa. Että se henkilöstöriski siinä on olemassa.”

Inhimillisyyteen viitataan myös tässä esimerkissä:

”– mutta kyllä täälläkin sattuu ja tapahtuu–”

Yksi haastateltavista arveli, että toistuvuuteen ja siten oikeusasiamiehen vaikuttamattomuuteen viranomaista kohtaan voi välillä olla syynä huonot viranomaiskäytännöt. ”– *huonot viranomaiskäytännöt välillä on sitten [...] niin syvään juurtuneita.*” Myös ainakin suurissa kaupungeissa vallitseva tilanne, jossa samankaltaisia asioita hoidetaan monessa paikassa: ”– *tiedonkulku ja tällainen keskitetty tarkastelu [...] kun puuttuu, jos joku saa jostain sitten niin kuin moitteita, niin leviääkö se sitten [...], että vasen käsi tietäisi myöskin, mitä oikea tekee, se ei tietysti aina toteudu –*”.

Henkilöresurssipula

Laillisuusvalvojat ovat useissa ratkaisuisaan todenneet vakiintuneesti, että viranomaisessa esiintyviä epäkohtia ei voi perustella viranomaisen henkilöstöresurssien puutteella. Viranomaisten on pyrittävä järjestämään toimintansa siten, etteivät hallinnon asiakkaan oikeudet vaarannu. Käytännössä viranomaisessa käsillä olevissa konkreettisissa tilanteissa tämä voi kuitenkin olla joskus haastavaa. ”Hallinnon alan tehtävät ovat usein vaativia ja niitä tehdään paineen alla. Asiat on valmisteltava ja ratkaistava lainmukaisesti ja oikein.” (Valtionhallinto pyörii määräaikaisten varassa 2014, 33.) Työtehtäviä viranomaisessa hoitavat ihmiset työkuorman, kiireen ja paineen alla, ja tämä käy ilmi kaikkien haastateltavien vastauksissa. Yksi haastateltava kertoo, kuinka ”– *kiireessä paineessa –*” ei aina ehditä panostaa siihen, että huomattaisiin ”– *ahaa, tässä onkin tämmöinen juttu –*”. Hänen mukaansa on kysymys kuitenkin ”– *inhimillisestä kuviosta –*”. Haastateltava kokee, että kukaan [*viranhaltija*] tuskin haluaa varsinaisesti tehdä asioita tahallisesti väärin tai harjoittaa huonoa hallintoa, toinen lisää ”*ei niitä laiskuuttaan ole jätetty tekemättä, [...] resurssipula aika monesti, [...] vaatisi ymmärrystäkin, ei pystytä niin nopeasti tekemään*”. Kaksi muuta haastateltava kuvaa tilannetta viranomaisessa seuraavasti:

”– kliseinen kommentti [...] on ihan tää työkuorma, koska monesti se saattaa sit johtaa jonkun palvelun ruuhkautumiseen hetkittäin tai pidemmänkin aikaa, ja [...] silloin [...] herkästi se tilanne sitten [...] poikii kanteluita –”

”– resurssipula –”

” – – sitten yhtäkkiä pitäisi, vaikka meilläkin sitä lakimiesjoukkoa on, ja voin vain kuvitella sellaisen pienemmän kunnan, kaupungin, jolla ei ole resursseja valmistella sitä [vastausta asiakirja-/tietopyyntöön], vaikeita kysymyksiä ja vaatii paljon selvittelyä ja että asiallisesti vastataan – – ”

Yhdellä haastatelluista, jolla on yli 30 vuoden kokemus kunnallisen viranomaisen erilaisissa hallintotehtävissä useammissa Suomen kunnissa ja kaupungeissa, pienissä ja suurissa, toi esille sen, että hänen kokemuksensa mukaan pienemmissä kunnissa ollaan juridisissa kysymyksissä enemmän Kuntaliiton ”armoilla”, Kuntaliiton koulutusten, tilaisuuksien, tiedotteiden ja ohjekirjeiden varassa. Isommissa kaupungeissa ollaan ehkä paljon itsellisempiä, ja isommilla kaupungeilla on käytössään omat juristit, jotka hoitavat kokonaisuutta. Haastateltaessa yli 100 000 asukkaan viranhaltijaa erillisenä sivukommenttina nousee esiin seikka, että viranhaltijan resursseja vievät myös tuottoisat kantelijat, jotka työllistävät ja hidastavat ”rattaita”.

Oikeusasiamies ei kannanotoissaan tuo juuri esille hallinnon tehokkuusnäkökohtia, hallinnon sisäistä järjestämistä (Kuusikko 2011, 507) eikä ole puuttunut hallinnon sisäisiin resurssikysymyksiin. Ongelmaksi muodostuneisiin pitkiin käsittelyaikoihin vaikuttaa luonnollisesti virkamiesten määrä, ja viranomainen on saattanut viitata tarpeeseen saada lisää henkilökuntaa. Jos resurssien puuttuminen on johtanut esimerkiksi ylipitkiin käsittelyaikoihin, on katsottu, että oikeusasiamies voi puuttua resurssikysymyksiin, koska pitkät käsittelyajat loukkaavat kansalaisten yhdenvertaisuutta ja johtavat oikeusturvaongelmiin. Oikeusasiamies on korostanut sitä, että viranomaisen on itse huolehdittava siitä, että asiat käsitellään kohtuullisessa ajassa. Toimenpiteisiin viranomaisen on myös ryhdyttävä riittävän ajoissa ja oma-aloitteisesti. Ratkaisuna oikeusasiamies on esittänyt voimavarojen kohdentamista ja työn organisointia. (Keinänen & Määttä 2007, 111–112.)

Viranhaltijat itse kuitenkin kokevat, etteivät ehdi tekemään työtään aina riittävän hyvin, ja pelkona on, että kansalaisten tasapuolisesta kohtelusta joudutaan tinkimään. Myös ”yhä kasvava vaatimus hallinnon avoimuudesta, kansalaisten kuulemisesta, nopeasta lupa-asioiden käsittelystä ja kaikesta muusta kansalaisyhteiskuntaan olennaisesti kuuluvasta” vaatii resursseja. (Tasa-arvoa asiantuntijoiden palkkoihin 2014.)

Haastateltava kertoo asiakirja- ja tietopyynnöistä sekä kasvavista vaatimuksista viranomaista kohtaan:

”– kyllä niihin syynsä on, ei niitä laiskuuttaan ole jätetty tekemättä, [...], resurssipula aika monesti, [...] saattaa olla tosi monimutkaisia ja isoja keissejä, jotka sitten yhtäkkiä pitäisi, vaikka mielläkin sitä lakimiesjoukkoa on, ja voin vain kuvitella sellaisen pienemmän kunnan/kaupungin, jolla ei ole resursseja valmistella sitä, vaikeita kysymyksiä ja vaatii paljon selvittelyä ja että asiallisesti vastataan, että vähän monipiippuinen juttu. Totta kai ne ovat hyvät ne määrääjat, mutta jossakin vaatisi ymmärrystäkin, ei pystytä niin nopeasti tekemään”

”– tietopyynöt – ne on sellainen haastava kokonaisuus –”

”– hei, oletteko huomanneet, että tämmöisestäkin asiasta vaaditaan meiltä jo tätä ja tätä –”

Asiakirjapyynnöistä ja viivästymisestä yleensä

Mäenpään mukaan (2011, 116) lähtökohtana etenkin julkisen asiakirjan ollessa kyseessä, on kuitenkin antaa tieto tai asiakirja mahdollisimman pian, käytännössä heti tai muutaman työpäivän kuluessa. Eräissä oikeusasiamiehen ratkaisussa katsottiin niin ikään, että yksinkertaisen tulosteen toimittamisen kohtuulliseksi käsittelyajaksi voidaan katsoa muutama päivä (EOAR 12.8.2010 Dnro 2626/4/08, 3).

Viranomaisen toiminnan julkisuus

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki L 621/1999), asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (L 1030/1999) velvoittaa viranomaista julkisuuteen. Viranomaisella on velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa sekä edistää toimintansa avoimuutta asettamalla keskeiset asiakirjat tarpeen mukaan yleisön helposti saataville. Lisäksi viranomaisen on päätöksissään oltava julkisuusmyönteisiä. (HE 30/1998 vp, 10; Mitä asiakirjoja laki koskee?) Julkisuusperiaate varmistaa kuntalaisen oikeusturvaa (Koski & Kuutti 2016, 9).

Asianosaisjulkisuus

Viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia (L 731/1999 12 §:n 2 momentti). Jokaisella on oikeus saada tieto asiakirjasta, joka on julkinen (L 621/1999, 9

§:n 1 momentti). Asianosaisella, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, on oikeus saada tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn (L 621/1999, 11 §:n 1 momentti).

Viranomaisten mukaan hallinto-asian käsittelyn viivästyminen johtuu usein resurssien riittämättömyydestä, mutta yleiseen työtilanteeseen ei voi vedota kun kohtuullisia käsittelyaikoja ylitetään. Hyvän hallinnon näkökulmasta viivästyksen lisäksi voi olla myös kyse puuttellisesta ja virheellisestä hallinto-asian käsittelystä. (Eduskunnan oikeusasiamies kertomus vuodelta 2007. 2008, 64.) Asiakirjapyyntöjen käsittely tulee viranomaisessa järjestää niin, että käsittelyssä ei tule viivytyksiä viranhaltijan poissaolojen ja lomien aikana (EOAR 12.8.2010 Dnro 2626/4/08). Mäenpään (2011, 149) mukaan viranomaisen on toimittava ja järjestettävä asiat niin, että asioiden *sujuva ja ripeä käsittely on mahdollista*. Asiakirjapyyntöt eivät saa jäädä odottamaan lomalla olevien henkilöiden paluuta, koska silloin perustuslain 21 §:n, hallintolain 23 §:n ja julkisuuslain 14 §:n 4 mukaiset viivytyksettömän käsittelyn vaatimukset eivät yleensä täyty, puhumattakaan Euroopan unionin peruskirjan 41 artiklasta, jonka hallintoasioiden käsittelyn *riittävän riipeyden vaatimus* ulottuu eurooppaoikeuden vuoksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallintoelimiin. Oikeuskirjallisuudessa julkisuuslaissa säädettyjen käsittelyaikojen noudattamatta jättäminen katsotaan virkavirheeksi, ja rangaistavuudessa sitä arvoidaan virkavelvollisuuden rikkomisena. (EOAR 12.8.2010 Dnro 2626/4/08; Mäenpää 2011, 151.) Joutuisuuden arvioinnissa oikeusasiamies ottaa kuitenkin huomioon viranomaisen ja virkamiehen tuottamuksellisuuden. Jos viivästyminen ei johdu niistä, vaan resurssipulasta tai toistuvista viranhoitoa haittaavista sairaslomista, otetaan ne huomioon asian arvioinnissa. Joutuisuuden arvioinnissa otetaan huomioon myös joutuisuuteen vaikuttavat muut perusoikeudet. Niiden rikkominen voi johtaa raskauttavasti tapauksen arviointiin. Haastateltavan yllä olevassa aineistoesimerkissä mainitsevat *”monimutkaiset ja isot keissit”* voidaan suhteuttaa tapauksen uniikkiin tosiseikastoon: jos asia on vaikeasti selvitettävissä, se otetaan laillisuusvalvojan arviossa huomioon. Esimerkkinä tästä valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu 24.8.1998 D188/1/98, jossa neljä vuotta kestänyttä asiaa ei katsottu kohtuuttomaksi, koska *”asia oli laaja, monitahoinen ja vaikeasti selvitettävissä”*. (Husa 2002 373.)

Yhteenveto

Hyvän hallinnon vastaisiin menettelytapoihin tai epäkohtiin liittyvät syyt voidaan Keinäsen ja Määttän (2007, 92) mukaan kiteytetysti jakaa kolmeen ryhmään: 1) tietämättömyys, jolloin on tarve kehittää ohjeistusta ja koulutusta viranomaisessa, 2) virkamiesten asenteelliset ongelmat ja 3) puutteelliset henkilöstö- ja voimavarat. Nämä syyt olivat viranomaisten mielestä syinä epäkohtien toistuvuuteen sekä tässä että Määttän ja Keinäsen tutkimuksessa (2007). Tässä tutkimuksessa syiksi nousivat lisäksi hieman erityyppiset asiat eli 4) yleinen ymmärtämättömyys pätevien hallintoammattilaisten tärkeydestä ilmiössä sekä 5) tulkinnanvarainen lainsäädäntö ja lainsäädännön muutokset ja muutosten alkuvaiheessa puuttuvat konkreettiset linjaukset viranomaistyössä käytännössä. Tässä tutkimuksessa tietämättömyyden syyn taustalle nousi kuntasektorin alan suuri henkilöstövaihtuvuus. Sama syy nousi tietämättömyyden taustalle myös Keinäsen ja Määttän tutkimuksessa vuonna 2007: *”Tietämättömyyden taustalla mainittiin useissa vastauksissa vastuuhenkilöiden vaihtuminen.”* (Keinänen & Määttä 2007, 92).

Uutena asiana tässä tutkimuksessa nousivat esille siis kahden haastateltavan taholta sekä lainsäätäjän nopealla aikataululla läpi ajamat lainsäädännön muutokset että lainsäädännön tulkinnanvaraisuus. Lain voimaantulovaiheessa ei ole välttämättä vielä konkreettisempia linjauksia siitä, mitä lainmuutos tarkoittaa tietyn palvelun kannalta käytännössä. Tämä nähtiin viranomaisessa toistuvana ilmiönä ja isoimpana riskinä siihen, että viranomaisen toiminnasta tulee hallintokanteluita. Lainsäädäntö voi viranhaltijan mukaan olla myös joiltakin osin tulkinnanvaraista ja viranomaiset ovat voineet päätyä tulkitsemaan asioita virheellisesti, oikeistakin lähtökohdista. Uutena asiana nousi esille myös ensinnäkin yleinen ymmärtämättömyys pätevien hallintoammattilaisten tärkeydestä ilmiössä ja toisekseen pätevien hallinnon alan viranhaltijoiden merkityksestä ja vaikutuksesta ilmiössä. Tarvitaan viranhaltijoita, jotka osaavat ja tietävät hallinnon asiat, joilla on koulutus niihin. Muutoin on vaarana resurssien vähetessä, että viranomaisessa on aina vain vähemmän hallinnollista osaamista, virheitä tehdään enemmän ja kuntalaisten ja hallinnon asiakkaiden oikeusturva vaarantuu.

Toistuvuuden voidaan katsoa olevan ongelmallista oikeusasiamiesinstituution kanalta katsottuna: asiat pysyvät viranomaisessa ennallaan oikeusasiamiehen huomautuksista huolimatta eikä vaikutusta viranomaiseen ole (Kuusikko 2011, 56). Ongelmana viranomaisessa ovat resurssipula yleensäkin alati vähenevien pätevien hallintoammattilaisten määrässä ja pienempien kuntien kouluttamiseen liittyvissä asioissa. Kysyttäessä oikeusasiamiehen ratkaisujen hyödyntämisestä viranomaisen toimintoja kehitettäessä tulevaisuudessa saatiin selville, että oikeusasiamiehen päätöksistä tiedottaminen ei välttämättä ole systemaattista ja läpi organisaation kulkevaa. Toiminnan epäkohdista ei olla tietoisia ja samat epäkohdat saattavat toistua toiminnassa.

Viranomaisvaikuttavuutta lisääviä keinoja muissa oikeusasiamiesinstituutioissa

Aikaisemmin tässä tutkimuksessa mainittiin Euroopan unionin instituutiota valvovan Euroopan oikeusasiamiehen sovittelu- ja *“friendly solution”*- mahdollisuus, jolla viranomaista ohjataan sovitteluun. Suomessa sovitteluratkaisun käyttö on kuitenkin varsin olematonta. (O’Reilly 2013; Pajuoja & Pölönen 2011, 217–218.) Muut oikeusasiamiesinstituutiot käyttävät yleisesti, erityisesti passiivisuus- tai laiminlyöntitilanteissa, toimintatapaa, jossa viranomaiselta tiedustellaan nopealla puhelinsoitolla tai sähköpostilla asioiden välittömästä korjausmahdollisuudesta. Tämäkään toimintatapa ei ole Suomessa kovin tavallista (Pajuoja & Pölönen 2011, 485.)

Itävallassa oikeusasiamiehen suositusten vaikuttavuutta viranomaisissa lisätään sillä, oikeusasiamiehen suositus annetaan *tiedoksi myös kyseisen hallinnon alan ylimmälle virkamiehelle*. Jos suositusta ei noudateta, Virossa oikeuskansleri voi raportoida viranomaisen esimiesvirastolle, hallitukselle tai parlamentille. Myös Euroopan unionin oikeusasiamies ja Irlannin oikeusasiamies raportoivat parlamentille. Ranskassa ja Virossa on laissa säädetty *vastausmääräaika*, jonka aikana viranomaisen on annettava vastaus oikeusasiamiehelle hänen antamiinsa suosituksiin. Albaniassa tämä on viety vielä pidemmälle säätämällä hallintopäätöksen toimeenpanokiellosta, jollei oikeusasiamiehen suositukseen ole vastattu. Ghanassa oikeusasiamies voi hakea vahvistusta tuomioistuimesta suositukselleen, mutta siellä oikeusasiamiehellä on enemmän korruptionvastainen rooli. (Pajuoja & Pölönen 2011, 220–221.)

Viranomaisvaikuttavuutta lisää luonnollisesti se, että suositukset *julkaistaan oikeusasiamiehen internetsivustolla*. Ranskassa, Tšekissä ja Virossa erityislainsäädäntö hyväksyy lisäksi sen, että jos viranomainen kieltäytyy noudattamasta oikeusasiamiehen antamia suosituksia, oikeusasiamies *voi päättää uutisoida asian*. Näistä uutisoinnin kuluista vastaa viranomainen itse, jos se kerta toisensa jälkeen kieltäytyy noudattamasta suosituksia. (Pajuoja & Pölönen 2011, 219–221.)

Oikeusturvan toteutuminen

Keskeinen syy sille, että yksilö tekee hallintokantelun, on useimmille odotus siitä, että laillisuusvalvojan poistaa tai muuttaa laittomaksi koetun tilanteen. Kansalaiset luottavat, että asiat korjaantuvat ja näin usein käykin: hallinnon asiakas saa pyytämänsä asiakirjan tai hänen odottamansa viranomaisen valituskelpoinen hallintopäätös tehdään. Laillisuusvalvoja ei kuitenkaan voi käskää muita viranomaisia. Laillisuusvalvoja ei voi muuttaa tai kumota tuomioistuinten tekemiä päätöksiä. (Puumalainen 2018.) Vaikka yksilön tekemä hallintokantelu osoittautuisi perusteettomaksi ja viranomaisen toiminta osoittautuisi lainmukaiseksi ja virheettömäksi, on se omiaan kuitenkin vahvistamaan hallinnon asiakkaan, yksittäisen kansalaisen uskoa ja legitimitteettiä viranomaiseen. Kun oikeusasiamies perustelee päätöksensä, kantelijalle voidaan Pajuoja ja Pölösen (2011, 347) mukaan selventää, miksi viranomainen menetteli tapahtuneella tavalla. Samalla hallinnon asiakas saa purkaa omaa tyytymättömyyttään oikeusasiamiehelle, joka toimii Pajuoja ja Pölösen (2011, 347) mielestä varaventiilinä ja on asian käsittelyssä ulkopuolinen ja siten puolueeton. Jo pelkästään se, että laillisuusvalvoja käynnistää selvitystoimet hallinnon asiakkaan tekemän hallintokantelun vuoksi, voi vaikuttaa viranomaiseen ja johtaa asian korjaantumiseen viranomaisen omasta aloitteesta. Tämä ilmentää kantelututkinnan välittävää ja ongelmia korjaavaa roolia ja on hallinnon asiakkaan yksi oikeusturvatie. (Pajuoja & Pölönen 2011, 484.)

Kahden viranhaltijan haastattelussa esille nousi asia, jonka mukaan viranomainen voi kantelututkinnan vuoksi tarkistaa omia ohjeitaan ja käytäntöään palvellakseen hallinnon asiakkaita entistä paremmin, vaikka oikeusasiamiehen ratkaisussa virheellistä toimintaa ei todettukaan:

” – tietysti voi olla, että siinä [...] selvitettyä sitä asiaa [hallinto-kantelua] on jo [...] todettu, että jotakin ehkä kannattaa tehdä kuitenkin, vaikka [...] lainkirjainta on noudatettu, [...], että kun asia ei silti ole mennyt ihan nappiin, kyllähän sekin sitten saattaa vaikuttaa siihen, että jotakin muutetaan [...], yritetään kuitenkin olla [...] asiakasystävällisiä, [...] matkan varrella voi löytyä jotakin näitä parannuskohteita kuitenkin – –”

” – se voidaan käsitellä näissä meidän kokouksissa, että tästäkin me saatiin nyt puhdas päätös, mutta huomatkaa, että tässä ja tässä voidaan vielä parantaa, se tulee sitä kautta. Mutta ei siitä mitään kirjallista jää.”

Kanteluun annetulla niin sanotun nahkapäätöksellä, jossa todetaan, että ”viranomaisen virheellistä menettelyä ei todettu” tai ”ei ole ollut perusteita epäillä viranomaisen virheellistä menettelyä”, saattaa siis olla vaikutusta. Se ei ole turha, koska menettelyyn kiinnitetään viranomaisen toiminnassa vastaisuudessa huomiota. (Koskinen 1997, 112–113.)

” – eli välttämättä se ei muuta sen kantelijan saamaa kohtelua siinä kohdassa, mutta sillä on [...] iso merkitys sitten tulevaisuudessa muille ihmisille, että me ollaan sitten korjattu se virheellinen toiminto.”

Samaa mieltä oikeusasiamiehen vaikuttavuudesta yleisellä tasolla on Nieminen (2018, 172):

”Vaikka yksittäistä henkilöä ei hänen ongelmiaan pystyttäisikään välittömästi auttamaan, voi oikeusasiamiehen toiminta pitemmällä aikavälillä – esimerkiksi viranomaiskäytäntöihin muutoksia saamalla tai lainsäädäntömuutoksia ehdottamalla – vaikuttaa siihen, että samantyyppisiä ongelmia ei enää syntyisi.”

Ilman toimenpiteitäkin päättyvä kantelu voi myös antaa aihetta lainsäädännön muuttamista tarkoittavan tai muun esityksen tekemiseen (Koskinen 1997, 113). Oikeusasiamiehen kannanotot voivat myös herättää julkista keskustelua ja siten edistää yhteiskunnallista osallistumista. Etenkin poliittisesti arkaluontoisissa asioissa, oikeusasiamiehen kannanotot voivat käynnistää keskustelun ja julkisen vallan sisäisen dialogin (Pajuoja & Pölönen 2011, 218–219).

Vaikka hallintokantelu ei ole tehokas oikeusturvakeino, se on eräissä asioissa kuitenkin hallinnon asiakkaan ainoa oikeusturvakeino. Esimerkiksi käy viranomaisen passiivisuus, johon hallinnon asiakkaalla ei ole muutoksenhakuoikeutta. (Husa 2002, 372.) Toisaalta viranomaisten passiivisuutta ei ole saatu parannettua hallintokantelumenettelyillä ja oikeusasiamiehen toimenpiteillä. Se on Kuusikon (2011, 436) mukaan myös yleismaailmallinen haitta. Passiivisuustilanteisiin ei ole löydetty oikeaa ratkaisua keskusteluista ja lainsäädäntöhankkeista huolimatta. Viranomaiset osoittavat välinpitämättömyyttä vastata viivytyksettä jopa laillisuusvalvojan itsensä pyytämiin selvityksiin, mikä tuli esille esimerkiksi edellä mainituissa kantelutapauksessa (EOAR 11.1.2019 EOAK/128/2018 ja EOAR 11.1.2019 EOAK/2021/2018). Kuusikko (2011, 436–437) viittaa samantapaiseen toimettomuuteen ja tapaukseen, jossa kaupungin lakimiehelle huomautettiin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa AOA 19.1.1981/149 siitä, että hänen viivyttelynsä vuoksi kaupunginhallitus ei ollut toimitanut riittävän joutuisasti oikeusasiamiehen pyytämää lausuntoa liittyen hallintokantelutapaukseen. Tämä tapaus ajoittuu 1980-luvun alkuun ja tämän tutkimuksen ratkaisukäytännössä mainittu viimeisin tapaus vuoteen 2018. Kunnat ovat näissä tapauksissa osoittaneet piittaamattomuutta huolehtia selvitysvelvollisuudestaan, millä on vaikutus asian käsittelyn nopeuteen oikeusasiamiehessä, ja sitä kautta vaikutus hallinnon asiakkaan oikeusturvaan, kantelijaan. Tällainen piittaamattomuus selvitysvelvollisuudesta on kuitenkin erittäin poikkeuksellista ja harvinaista (Kuusikko 2011, 440). Oikeusasiamiehen vaikuttavuus on suurta erityisesti viivästyskanteluissa. Niiden erityispiirteenä on, että kantelun tutkiminen saattaa päättyä ilman toimenpideratkaisua, koska viranomainen korjaa toimintaansa oma-aloitteisesti kantelumenettelyn aikana (Kuusikko 2011, 436).

Määtän ja Keinäsen tekemän oikeusasiamiehen vaikuttavuuteen liittyvässä tutkimuksessa (2007) todettiin, että lakien ja muiden oikeudellisten säännösten laatijat ovat ottaneet oikeusasiamiehen kannanotot lainsäädännön muuttamiseksi suhteellisen myönteisesti vastaan. Käytännössä siis vaikka oikeusasiamiehen lausunnot eivät velvoita mihinkään, voidaan niillä katsoa olevan vaikutusta. Tutkimuksessa lisäksi todetaan, että viranomaisvaikuttavuus on ollut monenlaista ja yleensä kyse on ollut siitä, että viranomaiset ovat konkreettisesti muuttaneet toimintatapojaan oikeusasiamiehen toimintaan puuttuessa. Jos viranomaiset ovat muuttaneet tai korjanneet omia

toimintaohjeistuksiaan, voidaan täten puhua jo ylemmästä viranomaisvaikuttavuudesta. (Keinänen & Määttä 2007, 179.) Oikeusasiamiehen vaikuttavuutta voidaan arvioida osittain silläkin perusteella, onko lain tulkinnalla pystytty edistämään oikeusasiamiesinstituution päämääriä. Koko toiminnan vaikuttavuuden kannalta, keskiössä pidetään oikeusasiamiehen päätösten hyvät perustelut. (Keinänen & Määttä 2007, 87.)

Julkisuus

Oikeusasiamiehen toimenpiteet saavat voimaa julkistettuna (Koskinen 1997, 113) ja voivat siten vaikuttaa viranomaisen toimintaan. Oikeusasiamiehen ratkaisuja julkaistaan oikeusasiamiehen verkkosivuilla, joiden kautta ne tulevat yleiseen tietoon. Toimenpidepäätökset julkistetaan säännönmukaisesti ja niistä laaditaan tiivistelmät eduskunnalle annettavaa toimintakertomusta varten (Koskinen 1997, 113). Julkisuuslain peruslähtökohtana on viranomaisen toiminnan avoimuus, ja lain 20 § velvoittaa viranomaisia tiedottamaan toiminnastaan. Oikeusasiamiehen antamien päätösten julkisuus lisää virkamiesten toimintaa ohjaavaa vaikutusta ja toimii yksittäistapauksissa jopa tehosteen omaisesti. (Koskinen 1997, 107–108.) Oikeusasiamiehen suositukset vaikuttavat viranomaisiin myös siksi, koska ne perustuvat oikeusasiamiehen arvovaltaiseen asemaan ja julkiseen näkyvyyteen. Toki auktoriteetti ei yksin vaikuta viranomaisvaikuttavuuteen, vaan ensisijaisesti työn laatu ja kannanottojen perustelut. (Pajuoja ja Pölösen 2011, 218.)

Oikeusasiamies voi pyrkiä vaikuttamaan viranomaisiin nostamalla julkisuuteen yleisempää mielenkiintoa herättäviä omaan laillisuusvalvontaansa kuuluvia tapauksia. (Husa 2002, 364.) Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön (L 251/2000) 12 §:n 1 momentin mukaan: *”Oikeusasiamies tiedottaa ratkaisuksistaan ja kannanotoistaan erityisesti silloin, kun asialla on yleistä merkitystä.”*(251/2000, 12 §). Tämän joustavan keinon kautta pyritään vaikuttamaan valvottavien toimintaan. Viranomaisia voidaan informoida yleisesti julkisuuden välityksellä esimerkiksi siitä, mitä hyvään hallintotapaan kuuluu tai miten perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat voidaan ottaa viranomaistoiminnassa tehokkaammin huomioon. (Husa 2002, 364.)

Pajuoja ja Pölönen (2011, 218) näkevät oikeusasiamiehen päätösten juridisen sitovuuden puuttumisen paradoksaalisesti oikeusasiamiehen tosiasiallisen vaikuttavuuden tukemisena. Kun juridinen sitovuus puuttuu, ei ajauduta puolustusasemiin, kuten tuomioistuinprosessissa. Oikeusasiamiehen toimenpiteet ovat vuoropuhelumaisia ja pehmeitä, mutta sitovuuden puutteesta johtuen ne on perusteltava syvällisesti, jotta ne koetaan vakuuttavaksi ja jotta niillä olisi vaikuttavuutta. Sitovuuden puute tarkoittaa kuitenkin sitä, että kannanottojen täytäntöönpanoa on seurattava. (Pajuoja & Pölönen 2011, 218.) Oikeusasiamiehellä voi olla myös viranomaisvaikuttavuutta tapauksissa, joissa oikeusasiamiehen selvitystyö kanteluasiassa tuo uutta tietoa. Oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnasta ilmenee tapauksia, joissa viranomainen on ottanut asian uudelleen käsiteltäväkseen. Toki kaikissa tapauksissa viranomainen ei välttämättä ole muuttanut alkuperäistä ratkaisuaan. (Keinänen & Määttä 2007, 100.)

Kysymykseen laillisuusvalvonnan vaikuttavuudesta on vaikea vastata, koska tuloksia ei ole mahdollista mitata objektiivisesti ja kattavasti. Vaikuttavuus on yhteisvaikutusten summa. Se on kokonaisuus, jossa yksittäisiä seikkoja on vaikeaa erottaa ja jossa moni toimija vaikuttaa lopputulokseen. Oikeusasiamiesinstituutio sellaisenaan hahmottaa kuitenkin laajempia yhteyksiä. Hallintokanteluiden, omien aloitteiden ja tarkastusten kautta se pystyy reagoimaan ennakoivasti ennen kuin esimerkiksi lainsäädännössä tehdyt virheet ovat siirtyneet kansalaisten ja viranomaisten ongelmiksi. Yksilön tekemät hallintokantelut ovat laillisuusvalvojaa ja oikeusjärjestystä kohtaan tunnetun luottamuksen mittari. Samalla kun yksilöt tekevät hallintokanteluita, he toimivat ylimpien laillisuusvalvojen apuna heidän valvontatyössään. (Puumalainen 2018.) Ilman kanteluita, ylimmät laillisuusvalvojat eivät välttämättä saisi tietää viranomais-toiminnassa ilmenevistä epäkohdista.

7 Johtopäätökset ja pohdinta

Hallinnon asiakas voi kannella laillisuusvalvojalle, jos katsoo, että viranomainen on tehtävänsä hoitaessaan menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa hoita-

matta. Tämän tutkimuksen lähtökohtana oli yksilön tekemän hallintokantelun merkitys. Tutkimuksen tehtävänä oli selvittää oikeusasiamiehelle tehtyjen hallintokanteluiden analysoinnin avulla sitä, millaista lainvastaisuutta ja hyvän hallinnon vastaista toimintaa kunnallisissa viranomaisissa ylipäätään ilmenee. Tutkimuksen tavoitteena oli tutkia eduskunnan oikeusasiamiehen roolia hallintokanteluissa eli sitä, miten oikeusasiamies pystyy hallintokanteluun antamiensa ratkaisujen kautta vaikuttamaan viranomaisten käyttäytymiseen. Lisäksi haluttiin selvittää, mitä vaikutusta tällä on yksityisen henkilön oikeusturvaan.

Tutkimuskysymyksinä käytettiin seuraavia kysymyksiä:

- 1) Mikä on hallintokantelun merkitys oikeusturvakeinona?
- 2) Mikä merkitys hallintokanteluun annetulla oikeusasiamiehen ratkaisulla on kunnan viranomaisessa?

Tutkimuskysymysten kautta pyrittiin saamaan vastauksia siihen, mitä merkitystä hallintokantelulla on oikeusasiamiehen viranomaisvaikuttavuuteen eli siihen, onnistuuko oikeusasiamies vaikuttamaan hallintokanteluun antamiensa ratkaisujen kautta viranomaisten käyttäytymiseen niin, että viranomainen menettelee lainmukaisesti ja siten yksilön ennakkollista oikeusturvaa toteuttaen.

Tämän tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa voidaan todeta, että tutkimusmenetelmä valittiin sen mukaan, että ilmiöstä olisi mahdollista saada tarpeeksi syvällistä tietoa. Sen vuoksi lainopin rinnalle valittiin empiirisen näkökulman laadullinen tutkimusmenetelmä, jotta ilmiön syvälinen ymmärtäminen oli mahdollista. Tutkimuskohteiksi valittiin ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöä ja toimintakertomuksia, jotka ovat tämän tutkimuksen kohteina. Ilmiön edelleen syventämisen ja mahdollisten uusien näkökulmien saamiseksi aineistoa koottiin myös haastattelemalla kolmen kunnan asiantuntevia viranhaltijoita itse ilmiön keskellä. Ilmiö koskettaa kaikkia haastateltuja viranhaltijoita ja he tietävät ilmiöstä kunnallisissa viranomaisissa eniten. Tutkimusaineiston avulla pyrittiin löytämään ratkaisuja tutkimuskysymyksiin.

Dokumentaatio on tarkkaa. Tutkimuksessa on käytetty oikeita termejä ja tutkittavat asiat ovat oikeita. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöä kerättiin niin kauan ja paljon, että materiaalista nousi esiin ilmiön tarkasteluun tarvittavat relevantit asiat. Haastatteluaineiston tulkinnan oikeellisuuden vahvistamiseksi, mahdollisten väärinymmärrysten ja virheiden havaitsemiseksi ja poistamiseksi haastateltaville lähetettiin litteroidut tekstit ja niistä poimitut otteet laajemmassa tekstinäytteessä. Haastateltavien määrää oli vaikea määritellä etukäteen. Määrä jäi tutkimukseen käytettävien resurssien vuoksi kolmeen, mutta tutkijan mielestä materiaali saavutti kyläisyyden jo kolmen kunnan hallinnon asiantuntijahaastattelun jälkeen ja aineisto alkoi toistaa aiempia asioita. Tutkijan on vaikea arvioida sitä, olisiko neljännen, viidennen ja kuudennen haastattelun jälkeen ilmiöstä saatu vielä lisää uutta tietoa tai olisiko edellisten vastausten tuottama aineisto tarkentunut.

Tutkimus nosti esille ilmiön tärkeyttä viranomaisessa ja yhteiskunnassa samalla tuottaen ilmiöstä uutta tietoa. Tutkimus avasi hallinnon asiakkaalle hänen oikeuksiaan, etujaan ja velvollisuuksiaan konkreettisin, maanläheisin ja todellisin esimerkein, asioi hän kunnallisessa viranomaisessa kuntalaisen tai hallinnon asiakkaan ominaisuudessa. Tutkimus valaa myös uskoa kuntalaiseen ja hallinnon asiakkaaseen tilanteessa, jossa hallintokanteluun annettu oikeusasiamiehen ratkaisu ei ole tehokas hänen yksittäisessä tapauksessaan, mutta hallintokantelun tekijä toimii vireille panijana käynnistäen viranomaiskäytäntöjen muutosketjun, parhaimmillaan läpi koko kunnallisen viranomaiskentän. Tämä takaa sen, että samanlaisia ongelmia ei enää synny, ainakaan teoriassa. Kantelun tekijä voi toimia vireille panijana jopa lainsäädännön tarkentamiseen tai muutokseen liittyvässä asiassa, puhumattakaan yhteiskunnallisesta osallistamisesta tai julkisesta keskustelusta. Hallinnon asiakkaan on kuitenkin syytä muistaa, että turhia kanteluita ei ole syytä nostaa, vaikka kanteluiden tekeminen on oikeusasiamiesinstituution toimesta tehty hyvin helpoksi ja matalakynnyksiseksi. Hallinnon asiakas ei voi muuttua viranomaisen edessä liian oikeutetuksi, eikä hallinnon asiakas ole aina oikeassa.

Hallintokanteluiden tekijät auttavat toiminnallaan ylimpiä laillisuusvalvojia heidän valvontatyössään. Hallintokanteluiden, omien aloitteiden ja tarkastusten kautta ylimmät laillisuusvalvojat saavat tietoa viranomaistoiminnassa ilmenevistä epäkohdista.

Hallintokanteluiden kautta ylimmät laillisuusvalvojat myös ohjaavat viranomaistoimintaa. He kerryttävät ratkaisukäytäntöään ja tuottavat yhä moniulotteisempaa ja arvokkaampaa tietoa viranomaiselle käytännön hallintotyön tueksi ja lainsäädännön tulkitsemiseksi. Laillisuusvalvojan onnistumista tai epäonnistumista ei voida mitata pelkästään hallintokanteluiden lukumäärää mittaamalla, koska aiheellisen hallintokantelun nostamiseen tarvitaan aktiivinen ja oikeuksistaan tietoinen yksilö. Tutkimustuloksista voidaan todeta, että laillisuusvalvojalle tehty hallintokantelu ei ole kuitenkaan tehokas oikeusturvakeino hallinnon asiakkaan kannalta. Ylimmät laillisuusvalvojat eivät pysty muuttamaan tai korjaamaan hallintopäätöksiä tai tehtyjä hallintotoimia. Hallintokantelusta ei voi valittaa. Hallintokantelu on kuitenkin hallinnon asiakkaan ainoa oikeusturvakeino viranomaisen passiivisuusasioissa. Viranomaisten passiivisuutta ei ole saatu kitkettyä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuille ja suosituksilla. Haastatteluaineistosta voidaan todeta, että viranomaisten viivyttely johtuu viranomaisen resurssipulasta, mutta se voi myös johtua kyvyttömyydestä hoitaa viranhaltijan tehtäviä laadukkaasti hyvää hallintotapaa noudattaen. Passiivisuus saattaa liittyä samaan asiaan. Vaikka suomalaisessa hallintokulttuurissa passiivisuutta ja viivyttelyä ei katsota yleiseksi tai rakenteelliseksi ongelmaksi, yksittäistapauksissa käsittelyn viivästyminen vaikuttaa suoraan yksilön oikeusturvaan.

Passiivisuus viranomaisen toiminnassa on maailmanlaajuista, ja sitä ei ole pystytty vähentämään laillisuusvalvojen lukuisista kehotuksista, hallinnon tointen kehittämisideoista tai lainsäädäntöryhmien esityksistä huolimatta. Muissa oikeusasiamiesinstituutioissa passiivisuusongelmissa käytetään kuitenkin Suomessa harvinaisempaa epävirallista yhteydenottoa viranomaiseen, mikä voi ratkaista ongelman nopeastikin. Tässä olisi kokeilemisen paikka: laillisuusvalvoja voisi tällaisen yhteydenoton kautta tiedustella, olisiko asia mahdollista hoitaa, oikaista tai korjata välittömästi viranomaisessa. Juuri viranomaisen huonon hallinnon arkipäiväiset, pienet epäkohdat heikentävät yksilön oikeusturvaa. Puuttumalla niihin nopeasti, ongelma saattaa ratketa, ennen kuin se kasvaa suuremmaksi. Kyseessä on kantelijan auttaminen.

Jostain syystä ylimpien laillisuusvalvojen sovittelutoiminta on Suomessa lähes olematonta, vaikka se olisi myös yksilön oikeusturvan kannalta parempi. Jos hallintotoimintoihin liittyy esimerkiksi konfliktia tai muuta erimielisyyttä, sovittelussa

asia voidaan ratkaista lähellä viranomaista, siis viranomaisessa itsessään ja konfliktitilannetta pyritään ratkaisemaan joustavasti ja asiakaslähtöisesti. Toki edellytyksenä on molempien osapuolien intressi riidan tai konfliktin päättämiseen, avoimessa ilmapöydässä. Menettely olisi kaikille osapuolille paljon kevyempi ja nopeampi kuin perinteinen kirjallinen selvitys- ja vastinepyyntömenettely. Tehokkain ja kaikkien osapuolten resursseja säästävä ratkaisu ongelmaan on pyrkiminen win-win-tulokseen. Entinen oikeuskansleri Jorma S. Aalto lausui jo 1990-luvulla, että ”*virheet pyritään korjaamaan ja saattamaan kantelija oikeuksiinsa niin vähin keinoin kuin inhimillisesti on mahdollista*”. ”*Vähin keinoin*” -ilmaisu voidaan tässä pohdinnassa tarkoituksella tulkita myös niin, että viranomainen ryhtyisi itse heti oma-aloitteisesti toimiin, jolloin yksittäisen hallinnollisen ongelman selvittämiseen käytettäisiin mahdollisimman vähän resursseja. Tällaisessa tilanteessa välttäisiin pitkältä hallintokanteluprosessilta ja sen vaatimilta lausuntokierroksilta. Mikä parasta, oikeusasiamies voisi käyttää aikansa omien aloitteiden ja lausuntojen tekemiseen sen sijaan, että painisi alati kasvavien hallintokanteluiden kanssa. Euroopan unionin instituutiota valvova Euroopan oikeusasiamies etsii mahdollisuuksien mukaan ensin asianomaisen viranomaisen kanssa ratkaisua epäkohdan poistamiseksi ja kantelijan tyydyttämiseksi ja tarpeen tullen ehdottaa *friendly solution*-sovintoa. Kun eduskunnan entinen oikeusasiamies Jacob Söderman lähti Brysseliin vuonna 1995 perustamaan Euroopan oikeusasiamiesinstituutiota, otti hän taatusti mallia käytäntöihin historiallisesta ruotsalais-suomalaisesta oikeusasiamiesinstituutiosta. Pyrittiinhän Euroopan oikeusasiamiehen viran perustamisella Euroopan unionin legitimitetin parantamiseen. Nyt suomalainen sata vuotta täyttänyt oikeusasiamiesinstituutio voisi puolestaan ottaa tämän eurooppalaistuneen instituution menestyksekkästä käytännöstä mallia omaan aktiiviseen toimintaansa.

Tutkimuksessa yhtenä riskinä siihen, että viranomaisen toiminnasta tulee hallintokanteluita, nähtiin lainsäätäjän nopealla aikataululla läpi ajamat lainsäädännön muutokset. Lainsäädäntö on joiltakin osin tulkinnanvaraista ja viranomaiset ovat voineet päätyä tulkitsemaan asioita virheellisesti, oikeistakin lähtökohdista. Tähän saattaa ehkä johtaa myös lain vaillinaiset esityöt. Lainsäätäjä ei osaa ajatella sitä, mitä lainsäädännön muutokset tai tulkinnalle jätetty vara saattaa pahimmillaan tarkoittaa vi-

ranomaisessa, laillisuusvalvonnassa ja tuomioistuimissa, puhumattakaan vaikutuksista yksityisen tavallisen ihmisen oikeuksiin ja etuihin. Liioiteltuna esimerkkinä erilaisia laintulkintoja voi olla yhtä monta kuin Suomessa on hallintopäätöksiä tekeviä viranhaltijoita. Lainsäätäjän tulisi tarkemmin pohtia sitä, mitä lainsäädännön muutokset ja uusi lainsäädäntö tarkoittaa viranomaisen palvelun kannalta käytännön tasolla.

Tutkimuksessa selvisi, että huolimatta ylimpien laillisuusvalvojen aikaisemmasta ja julkisesta ratkaisukäytännöstä, tietyt epäkohdat toistuvat viranomaisessa. Tämä voi olla ongelmallista oikeusasiamiesinstituution uskottavuuden kannalta. Syitä laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden estymiseen löytyy kuitenkin viranomaisen hallinnon sisäisestä organisoinnista, jota on haastavaa saattaa kuntoon laillisuusvalvonnalla. Laillisuusvalvojat yrittävät parantaa tilannetta ja niillä on viranomaista ohjaava vaikutus: epäkohdat on kuitenkin korjattava niiden syntyisijoilla.

Hallinnon asiakkaita kohtaan saattaa viranomaisessa ilmetä sitkeää, huonoa viranomaiskäytäntöä, ehkä asenneongelmaakin ainakin asiakirja- ja tietopyynnöissä. Tuotteliaat kantelujen tekijät saatetaan joskus nähdä viranhaltijaa vaivaavinakin yksilöinä. Viranomaiset ottavat ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut ja toimenpideehdotukset pääsääntöisesti kuitenkin tosissaan. Vaikka kunnallinen viranomainen näkee ylimmät laillisuusvalvojat vieraammiksi kuin muutoksenhakutuomioistuimen, koetaan oikeusasiamies ja oikeuskansleri silti auktoriteeteiksi, jotka on otettava hyvin vakavasti. Viranomaiset reagoivat ylimpien laillisuusvalvojen hallintokanteluista annettuihin toimenpide-esityksiin juuri hallinnon asiakkaan yksittäisten käsillä olevien asioiden kautta, pakotetummin ja kuuliaisemmin, jolloin oikeusasiamiehen erityisvaikuttavuus täytyy. Pakottavammalla tarkoitetaan tämän pohdinnan yhteydessä jonkinlaista oikeusasiamiesinstituution liikkeellepanevaa voimaa. Vaikka ylimmillä laillisuusvalvoilla ei olekaan valtuutusta antaa viranomaiselle käskyjä tai määräyksiä, he ovat ainoita, jotka saavat joskus passiivisuuteenkin taipuvaiset viranomaiset liikkeelle. Kun ratkaisu tulee viranhaltijan omaan yksikköön ja omalle kohdalle, on asialla iso merkitys. Asiaa mietitään hyvin perusteellisesti ja myös sitä, mitä päätös tarkoittaa käytännössä. Oikeusasiamiesinstituutiolla voi viranomaisen kannalta katsottuna vielä kuitenkin olla olemassa jäljellä jonkinlaista pelotevaikutusta, vaikka oikeusasiamiesinstituutio itse asemoituu nyky-yhteiskunnassa modernina kasvatuksellisenä ja

viranomaista lempeästi ohjaavana instituutiona. Viranomaisen haluaa olla luottamuksen arvoinen ja säilyttää legitimitetin. Julkisuus lisää painetta. Nykyajan kovassa kilpajuoksussa, taistelussa uusista kuntalaisista ja veronmaksajista huonolla julkisuudellakin saattaa olla merkitystä, ainakin pienemmissä kunnissa. Jokaisen viranhaltijan työ on loppujen lopuksi yritysmaailman kaltaista asiakaspalvelua avoimessa ja läpinäkyvässä, kuntalaisia osallistavassa toiminnassa ja yhdessä tekemisen meiningsä. Ilman kuntalaisia ja hallinnon asiakkaita ei ole olemassa kuntaa eikä sen viranhaltijoita.

Tutkimus osoitti, että oikeusasiamiesinstituutio hahmottaa laajempia yhteyksiä viranomaisten ja hallinnon asiakkaiden kentällä sekä hallintokanteluiden mutta myös muun toimintansa kautta. Tutkimuksessa selvisi myös, että oikeusasiamiehen yleistä viranomaisvaikuttavuutta on vaikeaa mitata, ainakaan objektiivisesti ja kattavasti. Lopputulokseen ja sitä kautta viranomaisvaikuttavuuteen vaikuttaa moni toimija ja tekijä. Ylimmillä laillisuusvalvojilla on kuitenkin vaikuttavuutta viranomaista kohtaan ja vahva, lempeä auktoriteettinen rooli viranomaistoiminnan kehittäjänä. Se pyrkii vaikuttamaan viranomaisiin myös nostamalla julkisuuteen yleisempää mielenkiintoa herättäviä omaan laillisuusvalvontaansa kuuluvia tapauksia. Julkisuus lisää virkamiesten toimintaa ohjaavaa vaikutusta ja toimii yksittäistapauksissa jopa tehosteen omaisesti. Käsityksen tai huomautuksen saanut viranomaisen korjaa menettelynsä oikeusasiamiehen antaman päätöksen osoittamalla tavalla tai pidättäytyy jatkossa lainvastaisesta käyttäytymisestä.

Viranomaiselta vaaditaan nyky-yhteiskunnassa yhä enemmän: laadukaampaa palvelua ja parempaa toimintaa ja mielellään sen takaamista jo etukäteen. Hallinnon asiakkaille ei riitä enää välttämättä edes pelkkä lainmukaisuus. Viranomaiselta edellytetään yhtä hyvää palvelua kuin yksityisiltä palvelun tuottajilta.

Viranomaisetkin ovat huomanneet tämän ja pyrkivät toiminnassaan yhä parempaan asiakaspalveluun, mikä tuli esille tässä tutkimuksessa. Valtionosuuksien jatkuvat leikkaukset ja resurssipula johtavat kuitenkin viivästyksiin ja jonkun palvelun ruuhkautumiseen hetkittäin tai pidemmänkin aikaa. Viranomaiset toimivat jatkuvasti paineen ja kiireen alla. Kasvava työmäärä ja resurssipula vaikuttavat hallinnon laadun heikentymiseen. Tässä tutkimuksessa nousi esille uutena asiana pätevien hallinnon

viranhaltijoiden tarve, tärkeys ja vaikutus ilmiössä. Tämä tarkoittaa sitä, että hallinnon asioiden osaamisen tärkeyttä ja ammattitaitoa ei ilmiössä välttämättä ymmärretä, ei yhteiskunnan eikä viranomaisen itsensä kannaltakaan, vaikka julkista valtaa käyttävässä viranomaisessa päätetään yksityisen ihmisen oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista. Hallinnon työt ovat vastuullisia ja vaativia asiantuntijatehtäviä, joissa on hallittava laajoja asiakokonaisuuksia. Asiat on valmisteltava ja ratkaistava lainmukaisesti ja oikein. Hallinnon ammattilaisten puute johtaa kunnallisessa viranomaisessa kasvavaan virheiden ja hallintokanteluiden määrään sekä kuntalaisten ja hallinnon asiakkaiden oikeusturvan vaarantumiseen. Resurssien yhä vähetessä on tärkeää varmistaa niin sanotusti laadun paraneminen, jolloin kustannustehokkuus paranee. Hallinnon laatua parannetaan varmistamalla, että viranhaltijoiksi resursoidaan ja palkataan perustuslain 125 §:n mukaisia päteviä, hallinnon koulutuksen saaneita viranhaltijoita, jotka ovat sopivia ja parhaita tehtävään. Poliittiset virkanimitykset on syytä jättää tekemättä. Hallinnon avoimuus, läpinäkyvyys ja lainmukainen toiminta lisäävät hallinnon legitimizeettiä. Kun viranomaisessa lisäksi oma-aloitteisesti korjataan mahdolliset inhimillisessä toiminnassa syntyneet virheet välittömästi niiden syntysijoilla ja pyydetään hallinnon asiakkaalta vilpittömästi anteeksi sekä tarjotaan hänelle tarvittaessa sovintoehdotusta, tällä viranomaisen osoittaa samalla, että sillä on halu ja sitoumus parantaa suhteita kansalaisia kohtaan ja parantaa omaa toimintaansa. Viranomaisen hyväksyy ja tunnistaa myös sen, että hän on tietoinen siitä, mitä on tehnyt väärin, ja voi siten välttää vastaavia hallinnollisia epäkohtia tulevaisuudessa ja näin ottaa opikseen.

Hallinto ulottuu nykyään yhä laajemmalle yhteiskunnan toiminnoissa ja vaikuttaa meidän kaikkien elämään ja oikeusturvaan. Tässä nykyisen kaltaisessa yhteiskunnassa tarvitaan byrokraatteja, ei vain asiakasrajapinnassa työskenteleviä viranhaltijoita. Viranomaisella on julkisen vallan käyttäjänä oikeus jatkaa varmasti tulevaisuudessaakin hallintopäätösten tekemistä ilman sopimukseen perustuvaa määräämistä yksipuolisesti tilanteessa, joka ei ole kahden tasa-arvoisen oikeussubjektin välinen suhde. Hallintopäätösten tekemisen viranomaisessa tulisi kuitenkin pohjautua puhtaasti juridis-hallinnolliseen näkökulmaan. Se, mihin suuntaan legitimizeetti tulevaisuudessa kehittyy, ei tämän tutkimuksen perusteella kuitenkaan näytä olevan yksin

ja täysin kunnallisen viranomaisen omissa käsissä. Se on myös valtiovallan, kunta-
päättäjien ja lainsäätäjän sekä laillisuusvalvojien että itsensä kuntalaisen, hallinnon
asiakkaan ja kantelijan tekijän käsissä.

Lähteet

A 1030/1999. Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta. Annettu 12.11.1999. Viim. muutos 1.7.2010. Viitattu 9.5.2020.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19991030>.

Blom, J. 2020. Eduskunnan oikeusasiamiehelle ennätysmäärä kanteluita – Riihimäellä kanneltiin puiden kaatamisesta. Hämeen Sanomat. Viitattu 9.5.2020.

<https://www.hameensanomat.fi/kanta-hame/eduskunnan-oikeusasiamiehelle-ennatysmaara-kanteluita-nousua-esimerkiksi-lastensuojelussa-ja-ulosottoasioissa-1085424/>.

Brunni, E. 2019. Hallintoasian käsittely ilman aiheetonta viivytystä. Pro gradu-tutkielma. Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta, hallinto-oikeus. Viitattu 9.5.2020.

https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/64035/Brunni_Enni.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

C-131/12 *Google Spain SL, Google Inc. v Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González*. ECLI:EU:C:2014:317. Viitattu 1.5.2020. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-131/12>.

Eduskunnan oikeusasiamies kertomus vuodelta 2007. 2008. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 10.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/43638/2007-fi>.

Eduskunnan oikeusasiamiehenkertomus vuodelta 2009. 2010. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 10.5.2020. https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2009_verkko.

Eduskunnan oikeusasiamiehenkertomus vuodelta 2010. 2011. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 10.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2010-fi>.

Eduskunnan oikeusasiamiehenkertomus vuodelta 2011. 2012. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 10.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2011-fi>.

Eduskunnan oikeusasiamiehenkertomus vuodelta 2012. 2013. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 10.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2012-fi>.

Eduskunnan oikeusasiamiehenkertomus vuodelta 2013. 2014. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 10.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2013-fi>.

Eduskunnan oikeusasiamiehenkertomus vuodelta 2014. 2015. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 10.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2014-fi>.

Eduskunnan oikeusasiamiehenkertomus vuodelta 2015. 2016. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 10.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2015>.

Eduskunnan oikeusasiamiehenkertomus vuodelta 2016. 2017. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 10.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2016-fi>.

Eduskunnan oikeusasiamiehenkertomus vuodelta 2017. 2018. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 10.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2017-fi/07c82b12-87ac-4c57-971f-e073ff880d3c>.

Eduskunnan oikeusasiamiehenkertomus vuodelta 2018. 2019. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 10.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2018-fi/d41f123c-55c8-465e-9dd7-a154c59bc4fc>.

Eduskunnan oikeusasiamies 1920–2020, sata vuotta laillisuusvalvontaa ja oikeusturvaa. 2020. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 9.5.2020 https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/231419/EOA_TAITTO.pdf/743ce381-d248-4840-af8c-00aa73e749c9.

EOAR 31.1.2001 2368/4/98. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 31.1.2001. Päätös kanteluun oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästymistä koskevassa asiassa. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 1.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/2368/1998>.

EOAR 11.4.2001 2629/4/97. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 11.4.2001. Päätös lahjusrikkomusta koskevassa asiassa. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 1.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/2629/1997>.

EOAR 9.3.2004 1124/4/02. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 9.3.2004. Kansaneläkelaitosten päätösten selkeys ja ymmärrettävyys. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 1.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1124/2002>.

EOAR 6.9.2007 Dnro 1255/4/05. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 6.9.2007. Kunnan omakotitonttien myynti Laukaalla. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 1.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1255/2005>.

EOAR 6.9.2007 Dnro 2300/4/05. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 6.9.2007. Kunnan omakotitonttien myynnin perusteet Vantaalla. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 1.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/2300/2005>.

EOAR 20.1.2010 Dnro 899/4/08. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 20.1.2010. Lainvastainen menettely asiakirjapyyntöä käsittelemässä. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 1.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/899/2008>.

EOAR 12.8.2010 Dnro 2626/4/08. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 12.8.2010. Asiakirjapyyntöjen käsittely viivästyi rikoseuraamusvirastossa. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 1.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/2626/2008>.

EOAR 28.1.2014 Dnro 5127/4/13. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 28.1.2014. Tampereen kaupunki menetteli lainvastaisesti, kun kaupungin kirjaamoon toimitettua valitusta ei lähetetty edelleen hallinto-oikeuteen. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 1.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/5127/2013>.

EOAR 19.6.2017 EOAK/3919/2017. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 19.6.2017. Henkilötietojen julkaiseminen kaupungin verkkosivuilla. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 1.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/3919/2017>.

EOAR 7.12.2017 EOAK/4311/2017. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 7.12.2017. Virtain kaupungin menettely tietopyynnön käsittelemisessä. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 1.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/4311/2017>.

EOAR 11.1.2019 EOAK/128/2018. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 11.1.2019. Salon kaupungin menettely tiedusteluihin vastaamisessa. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 1.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/128/2018>.

EOAR 11.1.2019 EOAK/2021/2018. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 11.1.2019. Salon kaupungin menettely vahingonkorvausasian käsittelyssä. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 1.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/2021/2018>.

EOAR 25.6.2019 EOAK/4929/2018. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 25.6.2019. Kaupunginvaltuutetun virheellinen menettely luottamustoimessa. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 2.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/4929/2018>.

EOAR 13.3.2020 EOAK/6208/2019. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 13.3.2020. Sähköpostin automaattisen poissaoloilmiötuksen kieli. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 1.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/6208/2019>.

Euroopan Unionin Perusoikeuskirja (2012/C 326/02). 2012. Euroopan Unionin virallinen lehti C 326/391 26.10.2012. Viitattu 23.4.2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>.

Hakkarainen, S. 2018. Hallintokantelu oikeusturvakeinona välillisessä julkishallinnossa. Opinnäytetyö, AMK. Karelia-ammattikorkeakoulu, Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu, liiketalouden koulutus. Viitattu 19.3.2020. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2018120420024>.

Hallinto kuntalaisia varten. 2014. Hyvä hallintotyö! Julkishallinnon ammatissa. Helsinki: Akavan Erityisalat AE ry. Viitattu 16.5.2020. https://www.akavanerityisalat.fi/files/4585/Julkishallinnon_ammattissa.pdf.

HE 309/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Viitattu 6.3.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_309+1993.pdf.

HE 1/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (Uusi nimike: Suomen perustuslaki). Viitattu 10.5.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_1+1998.pdf.

HE 30/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 7.5.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_30+1998.pdf.

HE 72/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Viitattu 9.5.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_72+2002.pdf.

HE 226/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Viitattu 9.5.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_226+2009.pdf.

HE 50/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta. Viitattu 9.5.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_50+2013.pdf

Hautamäki, V.-P. 2004. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Husa, J., Mutanen A. & Pohjolainen T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum.

Husa, J. & Pohjalainen, T. 2013. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Husa, J. 2002. Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana. Lakimies 3/2002.

Juntunen, J. 2018. Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja niiden oikeudellinen perusta. Pro gradu-tutkielma. Turun yliopisto. Viitattu 16.5.2020. <https://www.edilex.fi/opinnaytetyot/20443>.

Kananen, J. 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä: Miten kirjoitan kvalitatiivisen opinnäytetyön vaihe vaiheelta. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu

Kansainvälinen yhteistyö. N.d. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 16.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/kansainvalinen-yhteistyö>.

Kantelu oikeusasiamiehelle. N.d. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 9.5.2020. https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/guest/kantelu-oikeusasiamiehelle.

Kanteluiden tutkiminen. N.d. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 9.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/kanteluiden-tutkiminen>.

Kantelut. 2020. Aluehallintovirasto. Viitattu 23.3.2020. <https://www.avi.fi/web/avi/kantelu1>.

Keinänen A. & Määttä K. 2007. Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen. Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 9.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/44748/vaikuttavuustutkimus/8d9ed5e8-e9dd-409a-be3b-d5dd6f36bb5a>.

Kenestä voi kannella oikeusasiamiehelle? N.d. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 9.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/usein-kysyttya>.

Koivisto, I. 2014. Johdatus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.

Korpiää, E. 2019. Hallintokantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle koskien viranomaisen harkintavallan väärinkäyttöä. Pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto, hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, johtamisen ja talouden tiedekunta. Viitattu 20.3.2020. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-201909053156>.

Koski, A. & Kuutti, H. 2016. Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa - tietopyyntöihin vastaaminen. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissätiö. Viitattu 2.2.2020. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2016/11/Tutkimusiulkaisu-98_nettiin.pdf.

Koskinen, S. & Kulla, H. 2016. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent Pro.

Koskinen, P.K. 1997. Oikeusasiamies. Helsinki: Kauppakaari Oy, Lakimiesliiton kustannus.

Kulla, H. 1998. Asianmukaisen käsittelyn vaatimus hallintomenettelyssä. Lakimies 6-7/1998.

Kunnan päätöksenteko. 2017. Hyvän hallinnon perusteet. Suomen Kuntaliitto Oy. Viitattu 27.4.2020. <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/hyvan-hallinnon-perusteet>.

Kurvinen, K. 2016. Hallintoasian riittävä selvittäminen. Hallintolain mukainen selvittämiselvällisyys asianosaislähtöisessä ja viranomaisaloitteisessa asiassa. Pro gradu-tutkielma. Itä-Suomen yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, oikeustieteet. Viitattu 9.5.2020. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uef-20170201>.

Kuusikko, K. 2011. Oikeusasiamiesinstituutio. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. 2008. Passiivisuustyöryhmän ehdotus. Valtioneuvosto. Oikeusministeriö. Viitattu 9.5.2020. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76134/omtr_2008_5_passiivisuustyoryhman_ehdotus_63s.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Laakso S., Suviranta, O. & Tarukannel V. 2006. Yleishallinto-oikeus. Tampere: Tampereen yliopisto. Oikeustieteellinen laitos.

L 39/1889. Rikoslaki. Annettu 19.12.1889. Viim. muutos 19.12.2019. Viitattu 6.5.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001>.

L 731/1999. Suomen perustuslaki. Annettu 11.6.1999. Viim. muutos 5.10.2018. Viitattu 9.5.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.

L 621/1999. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Annettu 21.5.1999. Viim. muutos 9.8.2019. Viitattu 9.5.2020. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>.

L 251/2000. Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö. Annettu 22.2.2000. Viitattu 9.5.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2000/20000251>.

L 197/2002. Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä. Annettu 14.3.2002. Viitattu 9.5.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20020197>.

L 434/2003. Hallintolaki. Annettu 6.6.2003. Viim. muutos 5.7.2019. Viitattu 9.5.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>.

L 304/2003. Laki kunnallisesta viranhaltijasta. Annettu 11.4.2003. Viim. muutos 27.3.2020. Viitattu 9.5.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030304#L2P6>.

L 410/2015. Kuntalaki. Annettu 10.4.2015. Viitattu 9.5.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>.

L 906/2019. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Annettu 9.8.2019. Viitattu 17.5.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190906>.

L 907/2019. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta. Annettu 9.8.2019. Viitattu 17.5.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190907>.

Maakuntien liitot. 2017. Kunnat, maakunnat ja kuntayhtymät. Suomen Kuntaliitto Oy. Viitattu 27.4.2020. <https://www.kuntaliitto.fi/elinvoima-ja-tyollisyys/maakuntien-liitot>.

Miettinen, T. & Kuosmanen, E. 2006. Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvonta käytännössä. Hallintolain seurantalutkimuksen osaraportti II. Helsinki: Oikeusministeriö.

Miettinen, T. & Väättänen, U. 2006. Hallintolaki hallintotoiminnassa. Helsinki: Oikeusministeriö.

Milloin viranomaisen toiminnasta voi kannella. 2020. Digi- ja väestötietovirasto. Viitattu 9.5.2020. <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/lain-saadanto-ja-oikeusturva/opas/nain-teen-kantelun/milloin-viranomaisen-toiminnasta-voi-kannella>.

Mitä asiakirjoja laki koskee? N.d. Julkisuuslaki. Valtioneuvosto. Oikeusministeriö. Viitattu 9.5.2020. <https://oikeusministerio.fi/esite-julkisuuslaista>.

Mäenpää, O. 2008. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Mäenpää, O. 2013. Hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent.

Mäenpää, O. 2011. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita Publishing Oy.

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

Mäenpää, O. 2017. Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent.

Myös Puolimatkan tapauksessa lahjuksen otto oli törkeä. 1996. STT. Helsingin Sanomat. Viitattu 9.5.2020. <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000003552450.html>.

Nieminen, L. 2018. Eduskunnan oikeusasiamies ”pienen ihmisen” asialla – joustavuutta vai hampaattomuutta näkökulmasta riippuen? Lakimies 2/2018 (Edilex). <https://www.edilex.fi/lakimies/18657.pdf>.

Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista. 2019. Valtiovarainministeriö. Viitattu 16.5.2020. <https://vm.fi/documents/10623/1115054/Ohje+virant%C3%A4yt%C3%B6ss%C3%A4+noudatettavista+periaatteista+30.4.2019+valmis.pdf/aaea7cb9-8f35-17f4-720e-0cd147dc5c55/Ohje+virant%C3%A4yt%C3%B6ss%C3%A4+noudatettavista+periaatteista+30.4.2019+valmis.pdf>.

Oikeudenkäynti hallintoasioissa uudistuu vuoden 2020 alusta lähtien. 2019. Valtioneuvosto. Oikeusministeriö. Viitattu 9.5.2020. https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410853/oikeudenkaynti-hallintoasioissa-uudistuu-vuoden-2020-alusta-lahtien.

Oikeusasiamiehelle ennätysmäärä kanteluja vuonna 2019. 2020. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 9.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/-/oikeusasiamiehelle-ennatysmaara-kanteluja-vuonna-2019>.

- Oikeusasiamies ja oikeuskansleri. N.d. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 9.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/oikeusasiamies-ja-oikeuskansleri>.
- Oikeusturva. 2019. Hallinto-oikeus, oikeustiede. Tieteen termipankki. Viitattu 16.5.2020. [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusturva_\(hallinto-oikeus\)](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusturva_(hallinto-oikeus)).
- OKA 4.5.2017 OKV/124/1/2017. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu 4.5.2017. Myös Twitterissä on noudatettava kielilakia. Valtionneuvoston oikeuskansleri Viitattu 1.5.2020. <https://www.okv.fi/fi/ratkaisut/id/924/>.
- OKA 12.12.2019 Dnro OKV/1457/1/2018. Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 12.12.2019. Asiakirjapyyntöjen käsittely. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Viitattu 27.4.2020. https://www.okv.fi/media/filer_public/7c/87/7c87d02a-c934-467f-b574-f9ffc6f0e2c5/okv_1457_1_2018.pdf.
- OKA 17.4.2020 Dnro OKV/712/1/2019. Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 17.4.2020. Ympäristövalvonta-asian käsittelyn viipyminen. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Viitattu 27.4.2020. https://www.okv.fi/media/filer_public/70/56/70563eb8-4425-4bf3-bea7-771a866c9ee0/okv_712_1_2019.pdf.
- O'Reilly, E. 2013. Putting it right? How the EU Institutions responded to the Ombudsman in 2012. European Ombudsman. Viitattu 12.5.2020. <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/annual/en/52846>.
- Pajuoja, J. & Pölönen P. 2011. Ylin laillisuusvalvonta. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Parikka, K. 2017. Hallinto-oikeudellinen palveluperiaate viranomaistoiminnassa. Opinnäytetyö, YAMK. Turun ammattikorkeakoulu. Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen. Viitattu 5.2.2020. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2017061613690>.
- Perustuslaki. N.d. Oikeusministeriö. Viitattu 9.5.2020. <https://oikeusministerio.fi/perustuslaki>.
- Puumalainen, M. 2018. Tarkastustoiminnan uudelleenarviointi. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Viitattu 12.5.2020. <https://www.okv.fi/en/tiedotteet-ja-puheenvuorot/481/mikko-puumalainen-tarkastustoiminnan-uudelleenarviointi/>.
- Risla, N. 2017. Virkamiehen lahjonta Suomessa. Hyvä hallinto ja viranomaisen eettinen toiminta. Opinnäytetyö. Vaasan ammattikorkeakoulu. Oikeushallinto. Viitattu 9.5.2020. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2017111517159>.
- Stoor, H. N.d. Oikeusasiamiehen esittämä arvostelu - rangaistus vai ohjausta? Viitattu 7.5.2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/44493/Stoor%2C+Oikeusasiamiehen+esittama+arvostelu.pdf/a78972c3-cd40-437c-88ee-92c86be11140>.
- Suviranta, O. 1996. Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Tasa-arvoa asiantuntijoiden palkkoihin. 2014. Hyvä hallintotyö! Julkishallinnon ammatissa. Helsinki: Akavan Erityisalat AE ry. Viitattu 16.5.2020. https://www.akava-nerityisalat.fi/files/4585/Julkishallinnon_ammattissa.pdf

Teittinen, P. 2017. Entinen oikeuskansleri Jaakko Jonkka: Poliittiset virkanimitykset rapauttavat yhteiskuntaa. Helsingin Sanomat. Viitattu 12.5.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005361765.html>.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus. Helsinki: Tammi.

Valtionhallinto pyörii määräaikaisten varassa. 2014. Hyvä hallintotyö! Julkishallinnon ammatissa. Helsinki: Akavan Erityisalat AE ry. Viitattu 16.5.2020. https://www.akava-nerityisalat.fi/files/4585/Julkishallinnon_ammattissa.pdf.

Väätänen, U. 2011. Oikein ja joutuisasti: joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Väitöskirja. Itä-Suomen Yliopisto, oikeustiede. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Liitteet

Liite 1. Haastattelukysymykset kunnan hallintoviranhaltijalle

Taustatiedot

- Kuka olet?
 - Asemasi organisaatiossa?
 - Kuinka pitkään olet toiminut hallintoasioiden parissa?
 - Roolisi kunnassa liittyen oikeusasiamiehen ja/tai oikeuskanslerin antamiin toimenpiteisiin?
-

Haastattelykysymykset (puolistrukturoitu haastattelu)

1. Mitä merkitystä oikeusasiamiehen ja/tai oikeuskanslerin antamien päätösten toimenpiteillä on konkreettisesti ollut tai on kunnalle?
2. Seurataanko oikeusasiamiehen ja/tai oikeuskanslerin antaman päätöksen sisältävän ohjeistuksen toimeenpanoa yksikön sisällä? Jos seurataan, kuinka? Jos ei seurata, miksi ei?
3. Seurataanko oikeusasiamiehen ja/tai oikeuskanslerin muille kunnille antamien päätösten sisältäviä ohjeistuksia? Jos seurataan, kuinka? Miten niitä hyödynnetään konkreettisesti? Jos ei seurata, miksi ei?
4. Miten käsitellään ne oikeusasiamiehen ja/tai oikeuskanslerin päätökset, joissa todetaan, että ”virheellistä menettelyä ei todettu” tai ”ei ollut perusteita epäillä virheellistä menettelyä”?
5. Mitkä tekijät voivat käsittääksenne johtaa siihen, että samanlaiset epäkohdat esiintyvät viranomaistoiminnassa ja toistuvat kanteluissa?