



Hyvän hallinnon periaatteet

Heli Pelkkikangas

2024 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Hyvän hallinnon periaatteet

Heli Pelkkikangas
Liiketalouden koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Lokakuu, 2024

Laurea-ammattikorkeakoulu

Tiivistelmä

Liiketalouden ammattikorkeakoulututkinto

Oikeustradenomi (AMK)

Heli Pelkkikangas

Hyvän hallinnon periaatteet

Vuosi

2024

Sivumäärä

344

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, mitkä ovat hallintolaissa (434/2003) säädetyt hyvän hallinnon oikeusperiaatteet, mitä ne tarkoittavat ja missä julkisen hallinnon toiminnoissa ja organisaatioissa niitä sovelletaan. Yleisesti pohdittiin myös, mitä hyvä hallinto tarkoittaa ja mikä sen merkitys on. Lisäksi selvitettiin, mitä muita hyvän hallinnon perusteita hallintolaissa on.

Tietoperustana opinnäytetyössä oli ennen kaikkea hallintolaki ja muut lait kuten Suomen perustuslaki (731/1999). Muina lähteinä työssä olivat voimassa oleva muu lainsäädäntö, lain esityöt ja eduskuntakäsittely sekä relevantti oikeuskirjallisuus. Tutkimusmenetelmänä on oikeusdogmatiikka.

Tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että hyvän hallinnon periaatteet edistävät merkittävästi hyvää hallintoa ja hallinnon yhdenvertaisuutta, tarkoitussidonnaisuutta, puolueettomuutta, suhteellisuutta ja luottamuksensuojaa. Nämä periaatteet takaavat oikeusturvaa.

Asiasanat: hyvä hallinto, julkinen hallinto, hallintolaki, hyvän hallinnon periaatteet

Laurea University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Management
Bachelor's thesis

Abstract

Heli Pelkkikangas

The principles of good governance

Year 2024

Pages

344

The purpose of this thesis was to clarify the legal principles of good administration as defined in the Administrative Procedure Act (434/2003), explain their meanings, and identify the public administration functions and organizations to which they apply. The thesis also examined the concept and significance of good governance. Additionally, it explored other foundational elements of good governance as outlined in Administrative Procedure Act.

The theoretical framework for this thesis primarily comprised the Administrative Procedure Act, along with other relevant legislation, such as the Constitution of Finland. Additional sources for this thesis included existing legislation, legislative acts, parliamentary materials, and relevant legal literature. The research utilized a legal dogmatic method.

The conclusion of the thesis is that the principles of good administration significantly promote good administration and equality, purpose-orientation, impartiality, proportionality and the protection of legitimate expectations of administration. These principles guarantee legal protection.

Keywords: good administration, public administration, Administrative Procedure Act, legal principles of administration

Sisällys

1	Johdanto.....	6
2	Opinnäytetyön tavoite ja tutkimusmenetelmä.....	7
3	Hyvä hallinto	7
4	Hallintolain soveltamisala	9
5	Hyvän hallinnon periaatteet	12
5.1	Yhdenvertaisuusperiaate	14
5.2	Tarkoitussidonnaisuuden periaate	17
5.3	Puolueettomuusperiaate	19
5.4	Suhteellisuusperiaate.....	21
5.5	Luottamuksensuojaperiaate	23
6	Muut hyvän hallinnon perusteet.....	26
6.1	Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus	26
6.2	Neuvonta	28
6.3	Hyvän kielenkäytön vaatimus.....	29
6.4	Viranomaisten välinen yhteistyö	31
7	Pohdinta ja johtopäätökset.....	31
	Lähteet.....	33

1 Johdanto

Hallinto on käsite, joka ei juurikaan herätä intohimoja. Se ei välttämättä tuo mieleen mitään tai jos tuo, mielikuva on enemmänkin jotain byrokraattista, tylsää, ankeaa, vaikeaa ja pölyisiä toimistoja.¹ Toisaalta mieleen saattavat tulla epätoivoiset soitot virastoon, jossa pallotellaan luukulta toiselle. Voidaan jopa olla kafkamaisissa tunnelmissa.

Hallinto koskettaa kuitenkin meitä jokaista. Se on läsnä elämässä kehdestä hautaan, vaikka emme kiinnittäisi sen kummemmin siihen huomiota. Emme voi välttää sitä.² Julkishallinto ulottuu lähes kaikille elämän alueille. Se vaikuttaa meihin työntekijöinä ja kuluttajina tai kun viemme lapsemme päivähoitoon tai kouluun. Ympäristön suojeleminen, taloudellisen kilpailun edistäminen, rahoitusmarkkinoiden pelisäännöt ja sosiaaliturva kuuluvat nekin julkishallinnon tehtäviin. Valtio ja kunta jakavat taloudellisia etuja, toteuttavat terveydenhuoltoa ja tarjoavat kulttuuritarjontaa. Liikenneväylien ylläpito samoin kuin yleinen järjestys ja maan ulkoisesta turvallisuudesta huolehtiminen ovat nekin pitkälti julkishallinnon elinten tehtäviä. Hallinto myös jakaa taloudellisia etuja, antaa hallintolupia ja verottaa.³ Kun luemme päivän lehteä, siellä kirjoitetaan kaavoituksesta, terveydenhuollosta, sosiaalipalveluista ja maahanmuutosta. Nämä ovat kaikki hallintoa. Jopa ilmastonmuutoksessa ja sodissa ilmenee hallinnon ongelmia.⁴

Hyvän hallinnon oikeusperiaatteista on säädetty laissa. Tarkalleen ottaen hallintolaissa (434/2003, HL) ja sen luvussa 2, jossa on säännökset hyvän hallinnon periaatteista ja muista hyvän hallinnon perusteista. Niiden tarkoituksena on edistää hyvää hallintoa kaikessa julkisessa hallinnossa. Tässä opinnäytetyössä selvitetään, mitä hyvän hallinnon periaatteet ja muut hyvän hallinnon perusteet ovat ja miten niitä sovelletaan käytännössä.

Hyvän hallinnon periaatteet koskettavat monia siksikin, että jokainen hallinnon työntekijä on velvollinen noudattamaan niitä työssään. Periaatteet koskevat niin ministeriön virkamiestä, kaupungintalon työntekijää, työntekijää hyvinvointialueella, opettajaa koulussa, sairaanhoitajaa terveyskeskuksessa, poliisia, kirjastovirkailijaa jne.

¹ Koivisto 2014, 7.

² Koivisto 2014, 7.

³ Mäenpää 2011, 1.

⁴ Koivisto 2014, 7.

2 Opinnäytetyön tavoite ja tutkimusmenetelmä

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, mitä hyvän hallinnon periaatteet ja muut hyvän hallinnon perusteet tarkoittavat ja miten niitä sovelletaan käytännössä. Työssä on myös esitelty joitakin oikeustapauksia esimerkkeinä siitä, miten hyvin viranomainen on käytännössä onnistunut toteuttamaan periaatteita toimitessaan. Oma kiinnostukseni hyvän hallinnon periaatteita kohtaan lähti varsinkin siitä, että tein tradenomiopintoihin kuuluvan työharjoittelun Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamossa. Olen myös työskennellyt viimeiset 24 vuotta valtioneuvoston kansliassa eli julkinen hallinto on ollut osa elämäni koko aikuiselämäni.

Kyseessä on oikeustradenomin opintoihin kuuluva opinnäytetyö, joten tutkimusmenetelmä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Lainoppi on oikeustieteen tutkimusaloista perinteisin ja sen ydinaluetta. Lainopin tutkimuskohde on voimassa oleva oikeus.⁵ Lainoppi rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan.⁶ Se selvittää laeista ja muista oikeuslähteistä (esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjat ja Euroopan Unionin tuomioistuimen tai korkeimman oikeuden päätöskäsit) löytyvän materiaalin merkitystä.⁷ Lainoppi selvittää, mitä voimassa olevassa oikeudessa eli oikeusjärjestyksessä sanotaan siitä ongelmasta, jota tutkimus selvittää. Se vastaa siihen, miten tutkittavassa tilanteessa pitäisi toimia oikeusjärjestyksen mukaan. Lainoppi tulkitsee ja jäsentää oikeusjärjestystä.⁸

3 Hyvä hallinto

Miksi hallinnossa tavoitellaan juuri hyvää hallintoa? Hyvä hallinto voi olla päämääränä esimerkiksi siksi, että ihmiset eivät luota hallintoon. Ihmiset voivat ajatella, että hallinto on liian virkavaltaista ja laatu on huono. Hyvinvointivaltiossa hallinto järjestää julkiset palvelut ja ihmisillä on odotuksia ja vaatimuksia niiden laadun ja määrän suhteen. Hallinto voi olla kallista ja byrokraattista ja tätä voidaan yrittää korjata. Tärkeä asia on myös hallinnon legitimitietin turvaaminen. Ihmiset eivät ehkä luota hallintoon. Luottamusta voidaan yrittää vahvistaa lisäämällä hallinnon avoimuutta, joustavuutta, tehokkuutta ja lähestyttävyyttä ja antamalla ihmisille itselleen mahdollisuus vaikuttaa hallinnon toimintaan.⁹ Hyvän hallinnon on käytännössä havaittu olevan myös toimivien markkinoiden edellytys. Välillä hyvän hallinnon tavoittelulla voidaan tähdätä myös lähinnä toiminnan tehostamiseen, kulujen vähentämiseen ja hallinnon pienentämiseen.¹⁰

⁵ Hirvonen 2011, 21.

⁶ Husa 2008, 20.

⁷ Hirvonen 2011, 23.

⁸ Husa 2008, 20.

⁹ Mäenpää 2021, 69.

¹⁰ Mäenpää 2021, 70.

Mitä hyvällä hallinnolla tarkoitetaan? Kuten lähes kaikki käsitteet, hyvä hallintokin on väljä käsite. Riippuen näkökulmasta ja painotuksista, sillä voidaan tarkoittaa useampaa asiaa. Mitä tarkoittaa ”hyvä” ja mitä ilmiötä tarkoitetaan ”hallinnolla”? Esimerkiksi se mikä on hyvää hallintoa yksilön oikeuksien kannalta, ei ole sitä välttämättä hallinnon tehokkuuden ja taloudellisuuden kannalta. Suomen kielessä puhutaan ”hyvästä hallinnosta” mutta englannin kielessä on kolme suunnilleen suomen kielen käsitettä vastaavaa käsitettä: good management, good governance ja good administration. Good management liittyy hallinnon sisäiseen toimintaan ja viraston omaan hallintoon, jossa korostuvat henkilöstö- ja taloushallinto.¹¹ Sen mukaan ideaalisesti toimiva hallinto on lähinnä tehokkaasti toimiva hallintotoiminta- ja menettely. Se liittyy ensisijaisesti hallinnon johtamiseen.¹² Good governance taas on management-näkökulmaa laajempi käsite, joka pitää sisällään sekä sisäisen johtamisen että hallinnon ja yksityisen välisen suhteen.¹³ Governance-näkökulmassa huomio on hallinnon luotettavuudessa, puolueettomuudessa ja korruptoitamattomuudessa.¹⁴ Sekä management-näkökulma että governance-näkökulma lähestyvät asiaa korostetusti hallinnon kehittämisen näkökulmasta. Hallintoa pyritään kehittämään tehokkaammaksi ja kustannustehokkaammaksi ja tekemään siitä hyväksyttävämpää. Kolmas käsite eli good administration on selvemmin oikeudellinen. Se voi tarkoittaa myös hallinnon ulkopuolisen kuten kansalaisen tai yrityksen oikeutta saada hyvää hallintoa. Hallinnon on siis management- ja governance-näkökulmien tapaan tuotettava hyvää hallintoa, koska sillä on siihen juridinen velvollisuus. Kaikki kolme näkökulmaa korostavat hallinnon laatua ja uskottavuutta, julkisten palveluiden toimivuutta, menettelyn asianmukaisuutta ja korkeita arvoja.¹⁵

Mäenpään mukaan merkittävänä linjauksena hyvän hallinnon kannalta voidaan pitää vuonna 2020 julkaistua Julkisen hallinnon strategiaa.¹⁶ Strategiassa määritellään kuusi päämäärää hallinnon toiminnalle vuonna 2030, jotka pohjautuvat pohjoismaisiin arvoihin ja oikeusvaltioperiaatteeseen. Nämä kuusi päämäärää ovat: ” Moninaisuuden huomioiminen vahvistaa yhdenvertaisuutta, Ylisukupolvinen vastuunkanto varmistaa luonnon kantokyvyn, Kyky kuvitella ohjaa muutosta, Toiminta pohjautuu tietoon, Luottamusta rakennetaan aktiivisesti ja Avoin hallinto toimii yhdessä”.¹⁷

¹¹ Mäenpää 2021, 70.

¹² Mäenpää 2021, 71.

¹³ Mäenpää 2021, 70.

¹⁴ Mäenpää 2021, 71.

¹⁵ Mäenpää 2021, 72.

¹⁶ Mäenpää 2021, 71.

¹⁷ Julkisen hallinnon uudistamisen strategia 2020, 5-6.

4 Hallintolain soveltamisala

Hallintolakia sovelletaan hyvin laajasti julkishallintoon. Myös hyvän hallinnon perusteita, joihin kuuluvat tässä opinnäytetyössä käsiteltävät hyvän hallinnon periaatteet, sovelletaan kielteyteen hallintotoimintaan.¹⁸ Hallintolain soveltamisala voidaan jakaa asialliseen ja organisatoriseen toimivaltaan.¹⁹

Hallintolain asiallinen soveltamisala tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, minkä tyyppisiä asioita käsiteltäessä hallintolakia sovelletaan.²⁰

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi määritellään, että hallintoasioita ovat asiat, jotka kuuluvat viranomaisen toimivaltaan ja joissa tehdään hallinnollinen ratkaisu.²¹ Hallintoasioilla tarkoitetaan erityisesti hallintopäätösten tekemistä.²² Hallintopäätös koskee välittömästi yksilöä tai muuta oikeussubjektia, joka on sen kohteena ja sisältää oikeudellisen ratkaisun kohteen oikeudesta tai velvoitteesta.²³ Tyypillisiä päätöksiä ovat ensinnäkin hallintoluvat, joita ovat esimerkiksi ympäristöluvut ja ajokortti. Hallintopäätöksessä voidaan myös määrittää jokin taloudellinen etu tai velvoite kuten sosiaalietuus, yritystuki, vero tai maksu. Myös virkanimitys on hallintopäätös. Päätös voi myös rajoittaa jotain eli esimerkiksi voidaan kieltää toiminta, joka pilaa ympäristöä tai määrätä sairastunut ihminen karanteeniin. Rekisteröinti tai vahvistaminen kuten isyyden tunnustaminen on sekin hallintopäätös.²⁴ Hallintoasiat ovat usein hakemuksia, joilla voidaan hakea esimerkiksi taloudellisia etuja kuten erilaisia valtionavustuksia tai eläkettä, asumistukea tai työttömyyskorvausta.²⁵ Hallintoratkaisuja ovat muutkin kuin varsinaiset hallintopäätökset kuten esimerkiksi esitys, lausunto tai viranomaisen tekemän virheen korjaaminen.²⁶

Hallintoasioihin kuuluvat myös hallinnolliset määräykset ja ohjeet. Ohje voisi olla esimerkiksi ohje siitä, miten jotain tiettyä lakia sovelletaan tai vaikkapa koulun järjestyssääntö. Määräys taas voisi olla kunnallinen määräys kuten kunnan rakennusjärjestys tai terveydensuojelujärjestys.²⁷

¹⁸ Kulla&Salminen 2021, 83.

¹⁹ Kulla&Salminen 2021, 82.

²⁰ Kulla&Salminen 2021, 82.

²¹ HE 72/2002 vp, 49.

²² Mäenpää 2021, 37.

²³ Mäenpää 2021, 38-39.

²⁴ Mäenpää 2021, 39.

²⁵ HE 72/2002 vp, 49.

²⁶ Kulla&Salminen 2021, 84.

²⁷ Mäenpää 2021, 39-40.

Hallintolaki ei kaikin osin sovellu tosiasiallisiin hallintotoimiin. Hallintolain menettelysääntöjä koskevia säännöksiä ei voi yleensä soveltaa niihin.²⁸ Hallintolain hyvän hallinnon perusteita koskevia säännöksiä, jotka sisältävät myös hyvän hallinnon periaatteet, sovelletaan kuitenkin kaikenlaisiin hallintotehtäviin eli myös tosiasiallisiin hallintotehtäviin.²⁹ Tosiasiallisessa hallintotoimessa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä eikä sillä suoraan ratkaista oikeussubjektin velvollisuuksia eikä oikeuksia. Sillä kylläkin luodaan edellytyksiä sille, että yksilöt voivat käytännössä toteuttaa sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksiaan ja elinkeinotoiminta on mahdollista.³⁰ Tosiasiallisia hallintotoimia ovat esimerkiksi suunnittelu, opetustoimi, sosiaalipalvelut, terveydenhuolto, huolenpito jne.³¹

Hallintolaki ja sen säännökset hyvän hallinnon oikeusperiaatteista koskevat myös tosiasiallisen julkisen vallan käyttöä. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttö tarkoittaa sitä, että viranomainen antaa käskyn tai kiellon, jota on noudatettava välittömästi tai viranomainen voi jopa voimakeinoin tai puuttamalla yksilön vapautteen tai omaisuuteen palauttaa lainmukaisen tilan. Yleensä toimivalta tällaiseen on määritelty poliisille. Tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön kuuluu myös muun muassa turvatarkastuksen tekeminen, pakkohoitoon määrääminen tai lapsen huostaanotto.³²

Hallintoasioita, joihin hallintolaki ja hyvän hallinnon periaatteet soveltuvat ovat myös hallinnolliset seuraamukset ja hallinnolliset rangaistusseuraamukset, hallinnon ylläpito ja johtaminen, viranomaisen taloudellinen toiminta, hallinnon sisäiset oikeusturvamenettelyt ja hallintosopimukset.³³

Edellä tarkasteltiin hallintolain asiallista soveltamisalaa. Hallintolain 2 §:ssä säädetään, mihin organisaatioihin hallintolakia sovelletaan eli vastataan kysymykseen siitä, mikä on hallintolain organisatorinen soveltamisala. Mainitussa pykälässä todetaan, että lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen). Lisäksi pykälässä lausutaan soveltamisalan ulottuvan valtion liikelaitoksiin, julkisoikeudellisiin yhdistyksiin sekä yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Viranomainen tarkoittaa valtion tai muun julkisyhteisön toimielintä, joka hoitaa julkisia tehtäviä ja jolla on lain mukaan itsenäistä toimi- ja päätösvaltaa.³⁴

²⁸ Kulla&Salminen 2021, 85.

²⁹ Mäenpää 2021, 37.

³⁰ Mäenpää 2021, 42.

³¹ Kulla&Salminen 2021, 83.

³² Mäenpää 2021, 40.

³³ Mäenpää 2021, 41-46.

³⁴ Kulla&Salminen 2021, 101.

Valtion hallintoviranomaisiin kuuluu ensinnäkin valtioneuvosto ministeriöineen. Keskushallintoon kuuluvat ministeriöt ja niiden alaiset virastot, keskuksat, laitokset ja muut valtakunnalliset hallintoelimet. Virastoja ovat esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirasto ja Opetushallitus. Keskuksia taas ovat esimerkiksi Tilastokeskus ja Suomen ympäristökeskus ja laitoksia esimerkiksi Maanmittauslaitos ja Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos. Muita valtakunnallisia hallintoelimiä ovat muun muassa Verohallinto ja Tulli. Lisäksi keskushallintoon kuuluvat Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos.³⁵

Alueellisia valtion hallintotehtäviä hoitavat ennen kaikkea aluehallintovirastot (AVI) ja liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY). Paikallishallinnon valtion viranomaisia ovat puolestaan poliisi ja työ- ja elinkeinotoimistot.³⁶

Valtion viranomaisia, joihin sovelletaan hallintolakia, mutta jotka ovat valtion ydinorganisaation ulkopuolella, ovat esimerkiksi erityiset laillisuusvalvojat kuten tietosuoja-, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ja potilas- ja sosiaaliamiehet.³⁷

Valtion liikelaitoksilla on myös julkisia hallintotehtäviä ja siten hallintolaki soveltuu niihinkin. Liikelaitoksia ovat Senaatti-kiinteistöt ja Metsähallitus.³⁸

Hallintolain soveltamisalaan kuuluvat myös uudet vuoden 2023 alusta lähtien muodostetut hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät. Hyvinvointialueeseen kuuluvat esimerkiksi sen toimielimet eli aluevaltuusto, aluehallitus ja tarkastuslautakunta.³⁹

Kunnan viranomaisiin kuuluvat ainakin sen toimielimet eli kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Hallintolaki koskee myös kunnan virastoja kuten sosiaalivirasto tai laitoksia kuten koulu ja teatteri sekä kunnan liikelaitoksia. Myös kuntayhtymään sovelletaan hallintolakia.⁴⁰

Hallintolain mukaan sitä sovelletaan myös itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin. Tällaiset laitokset eivät kuulu varsinaiseen hallintokoneistoon, mutta niillä on jokin erikseen määritelty julkinen tehtävä. Näitä laitoksia ovat Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos ja Työterveyslaitos ja valtaosa yliopistoista. Osa yliopistoista on säätiöitä, mutta kaikkiin yliopistoihin sovelletaan hallintolakia silloin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Itsenäisiä julkishallinnon

³⁵ Mäenpää 2021, 55.

³⁶ Mäenpää 2021, 55.

³⁷ Mäenpää 2021, 55.

³⁸ Mäenpää 2021, 56.

³⁹ Mäenpää 2021, 56.

⁴⁰ Mäenpää 2021, 56.

ulkopuolelle jääviä laitoksia ovat myös esimerkiksi Keva (kunnallinen eläkelaitos) ja Suomen metsäkeskus.⁴¹

Hallintolaissa mainitaan myös eduskunta, mutta hallintolakia ei sovelleta esimerkiksi eduskunnan täysistuntoon tai valiokuntien toimintaan. Eduskunnassa hallintolakia sovelletaan eduskunnan virastoihin, joita ovat eduskunnan kanslia, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä Ulkopoliittinen instituutti.⁴²

Viimeisenä hallintolaissa mainitaan tasavallan presidentin kanslia. Hallintovaliokunta esitti tähän asiaan huomiota mietinnössään koskien Hallituksen esitystä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Valiokunta toteaa mietinnössä esimerkiksi, että tasavallan presidentti on valtioelin, joten on tarkoituksenmukaista, että hallintolakia sellaisenaan tai erikseen määritellyiltä osin ei sovelleta presidentin päätöksentekoon.⁴³ Tasavallan presidentti käsittelee kuitenkin myös hallintoasioita kuten nimitysasioita ja näin tehdessään hänen tulisi ottaa huomioon hyvän hallinnon perusteet. Presidentin käsittelemät hallintoasiat on valmisteltu ministerössä ja ministeriöön sovelletaan hallintolakia. Hallintoasioiden käsittelyyn tasavallan presidentin kansliassa sovelletaan myös hallintolakia.⁴⁴

Hallintolakia ei sovelleta tuomioistuimissa tuomiovallan käyttöön. Sitä kuitenkin sovelletaan tuomioistuimissakin oikeushallintoasioiden kuten nimitysten, asiakirjaa koskevien pyyntöjen ja henkilöstöasioiden hoitoon.⁴⁵

5 Hyvän hallinnon periaatteet

Oikeus hyvään hallintoon on Suomessa turvattu jo Suomen perustuslain (731/1999, PL) perusoikeuksia koskevassa luvussa. Lain 21 §:ssä todetaan, että Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolaki tuli voimaan vuoden 2004 alusta ja se korvasi tätä ennen voimassa olleen hallintomenettelylain (598/1982). Hallituksen esityksessä Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta perustellaan uuden lain tarvetta juuri edellä mainitulla perustuslain kohdalla. Kohta hyvän hallinnon takeista ja niiden turvaamisesta lailla lisättiin perustuslakiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Hallituksen esityksen mukaan

⁴¹ Mäenpää 2021, 57.

⁴² Mäenpää 2021, 57.

⁴³ HaVM 29/2002 vp, 5.

⁴⁴ Mäenpää 2021, 58.

⁴⁵ Mäenpää 2021, 59.

perustuslaillinen toimeksianto tarkoittaa ”hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten laintasoista vahvistamista”. Laintasoinen vahvistaminen tapahtui hallintolain säätämällä.⁴⁶

Hallintolaki on yleislaki. Se sääntelee hallinnon toimintaa hyvin laajasti, koska se ulottuu koko julkishallintoon ja myös yksityisiin silloin kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä.⁴⁷ Hallintolaki keskittyy pitkälti hallintomenettelyyn, mutta keskeinen periaatteellinen uudistus siinä oli nimenomaan hyvän hallinnon perusteiden säätäminen.⁴⁸ Käytännössä perusteita oli noudatettu jo ennen hallintolain säätämistä lähinnä oikeuskäytännön tukemana, mutta hallintolaissa ne määritellään normatiivisesti.⁴⁹

Hallituksen esityksen mukaan hallintolain tavoitteena oli saada lainsäädäntö vastaamaan vaatimuksia, jotka yhteiskunta ja oikeuskehitys asettavat. Lailla edistetään hallinnon laatua ja tehokkuutta. Hyvää hallintoa koskevat perussäännökset asettavat hallinnolle tietyn laadullisen vähimmäistason.⁵⁰ Hallituksen esityksessä kuvaillaan myös vaikutuksia, joihin sillä pyritään. Esimerkiksi hallintolaki vaikuttaisi yksilöiden asemaan siten, että viranomaisten toiminta on entistä asiakaslähtoisempää ja laadukkaampaa. Tämä tapahtuu asettamalla hyvää hallintoa ilmentävät perusvaatimukset viranomaisten toiminnalle. Tasa-arvoa ja luottamusta viranomaisten toimintaan taas lisäksi vaatimukset asiakkaiden tasapuolisesta kohtelusta ja toiminnan asianmukaisuudesta. Yksilöiden asemaa parantaa myös pyrkimys hallinnon tehokkuuteen ja menettelytapojen toimivuus.⁵¹

Hyvän hallinnon perusteet löytyvät hallintolain luvusta 2 ja sen pykälistä 6-10. Hyvän hallinnon periaatteet eli oikeusperiaatteet lausutaan pykälässä 6, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hyvän hallinnon oikeusperiaatteita on siis viisi: yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, puolueettomuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate.

Eduskuntakäsittelyssä esitykseen hallintolaiksi tehtiin vain melko pieniä muutoksia.⁵² Hallintovaliokunta piti mietinnössään hyvänä asiana, että lakiin kirjataan hallinnon oikeusperiaatteet,

⁴⁶ HE 72/2002 vp, 5.

⁴⁷ Kulla&Salminen 2021, 79.

⁴⁸ Kulla&Salminen 2021, 80.

⁴⁹ Mäenpää 2021, 89.

⁵⁰ HE 72/2002 vp, 33.

⁵¹ HE 72/2002 vp, 41.

⁵² Kulla&Salminen 2021, 80.

koska näin ne voidaan ottaa paremmin huomioon käytännön hallintotoiminnassa. Mietinnössä avataan myös sitä, miksi hyvän hallinnon periaatteet on määritelty laissa melko niukasti. Kaikki viisi periaatettahan löytyvät yhdestä pykälästä hyvin lyhyesti sanottuna. Niukalla ilmaisulla on pyritty siihen, että periaatteiden muotoilu ei vaikuta oikeuskäytännön kehittymiseen ja siihen, miten periaatteet täsmentyvät eri käytännön tilanteissa.⁵³

Oikeusperiaatteet limittyvät usein toisiinsa.⁵⁴ Niiden sisältö voidaan määritellä erikseen, mutta käytännössä niiden rajat eivät ole täysin selviä. Niitä voidaan soveltaa myös päällekkäin. Etenkin puolueettomuus ja riippumattomuus ovat kaikkien periaatteiden lähtökohtana. Syrjiminen tai suosiminen taas olisivat ristiriidassa sekä yhdenvertaisuusperiaatteen että tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kanssa.⁵⁵

Hallinnon oikeusperiaatteet liittyvät oikeudenmukaisuuden vaatimukseen. Oikeudenmukaisuus on kuitenkin kiistanalainen käsite, koska sitä ei voi määritellä tyhjentävästi rationaalisin argumentein. Tästäkin huolimatta oikeudenmukaisuudella on yleisesti tunnustettu sisältö ja sitä käytetään oikeudellisessa kielenkäytössä. Jotta voidaan arvioida toiminnan oikeudenmukaisuutta, on vertailtava useamman tapauksen välillä. Hyvän hallinnon periaatteiden yhteydessä oikeudenmukaisuus liittyy ensisijaisesti mielivaltaisen kohtelun kieltoon ja siihen, että seuraamuksen teosta tulee olla suhteessa tekoon.⁵⁶

5.1 Yhdenvertaisuusperiaate

Ensimmäinen hallintolain 6 §:ssä mainittu hallinnon oikeusperiaate on yhdenvertaisuusperiaate. Lain mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Yhdenvertaisuus on mainittu jo perustuslain 6 §:ssä, jossa lausutaan, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Hallintolain yhdenvertaisuuden periaatteessa perustuslain vaatimus on huomioitu nimenomaan hallinnon kannalta.⁵⁷ Perustuslain 6 §:ssä on myös syrjintäkielto ja säännöksiä lasten tasa-arvoisesta asemasta ja sukupuolten välisestä tasa-arvosta.⁵⁸

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus koskee sisällöstä tai muodosta riippumatta kaikkea viranomaistoimintaa. Se soveltuu sekä ihmisiin että oikeushenkilöihin. Vaatimus koskee viranomaisessa välittömästi asioivia henkilöitä, mutta myös niitä henkilöitä, jotka ovat asiassa muuten

⁵³ HaVM 29/2002 vp, 8.

⁵⁴ Kulla&Salminen 2021, 111.

⁵⁵ Mäenpää 2023, 154.

⁵⁶ Kulla&Salminen 2021, 112.

⁵⁷ Mäenpää 2021, 92.

⁵⁸ Kulla&Salminen 2021, 113-114.

asianomaisia. Tällainen useaan henkilöön vaikuttava asia voisi olla esimerkiksi kaavoitusta koskeva päätös tai ympäristölupa.⁵⁹

Yleiskielessä yhdenvertaisuus eli tasapuolisuus tarkoittaa sitä, että samanlaisessa tilanteessa olevia ihmisiä kohdellaan samalla tavalla.⁶⁰ Hallituksen esityksessä hallintolaiksi asia on ilmaistu kiteytetysti: Yhdenvertaisuus on perusoikeus, joka edellyttää sitä, että viranomainen voi toiminnassaan tehdä eroja vain sen mukaan, mitä laista ilmenee.⁶¹ Samanlaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla ja erilaisia taas ottaen huomioon niiden eroavuudet.⁶² Voidaan ajatella, että yhdenmukaisuus on periaate, jonka mukaan tapauksia verrataan toisiinsa. Kun tapauksia ajatellaan yhdenvertaisuuden näkökulmasta, pitää tietää, keitä henkilöitä tapaus koskee, mitä etuja tai rasituksia ollaan jakamassa ja mikä on vertailuperuste. Esimerkkinä voidaan ajatella hallintoluvan myöntämistä. Tässä tapauksessa henkilöitä ovat luvanhakijat, etu, jota ollaan jakamassa, on hallintolupa ja vertailuperuste on ne perusteet, joilla lupa myönnetään tai lupamenettely. Tasapuolisuuden vaatimuksen noudattaminen on kuitenkin haastavaa, koska tapaukset eivät koskaan ole täysin samanlaisia. Käytännössä yhdenvertaisuuden vaatimuksesta on myös usein poikettava vaikkakin vain hyväksyttävästä syystä.⁶³

Yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa myös sitä, että viranomaiselta edellytetään johdonmukaisuutta. Samanlaiset asiat on ratkaistava samalla tavalla ja niissä on noudatettava samanlaista menettelyä. Tämä estää myös mielivaltaa. Tämä ei tarkoita kuitenkaan kaavamaisuutta, koska eri tapausten erityispiirteet on huomioitava. Käytäntöjä voi myös muuttaa, jos siihen on hyvä syy ja muutos on lainmukainen.⁶⁴

Tasapuolisuuden vaatimus tulee esille esimerkiksi kaavoitusasioissa ja nimityksissä.⁶⁵ Viranomaisen on otettava myös kaikki hakijat huomioon, jos sen jossakin tilanteessa tarvitsee vaikkapa hankkia selvityksiä. Yhdenvertaisuusperiaatteen huomioimista on myös, että viranomainen järjestää kuulemistilaisuuksia usealla eri paikkakunnalla, jotta kaikki halukkaat pääsevät osallistumaan menettelyyn.⁶⁶

Tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu ei ole aina mahdollista. Resursseja on välillä rajallisesti eli esimerkiksi hoitopaikkoja tai lupia ei riitä kaikille niitä tarvitseville. Tällöin on mahdollista laittaa hallinnon asiakkaat etusijajärjestykseen, kunhan siihen on asialliset perusteet ja ketään ei syrjitä. Viranomainen voi priorisoida jonkun asian käsittelyä. Tällainen

⁵⁹ Mäenpää 2021, 92.

⁶⁰ Kulla&Salminen 2021, 112.

⁶¹ HE 72/2002 vp, 59.

⁶² Mäenpää 2021, 95.

⁶³ Kulla&Salminen 2021, 113.

⁶⁴ Mäenpää 2021, 98.

⁶⁵ Mäenpää 2021, 96.

⁶⁶ Kulla&Salminen 2021, 115-116.

priorisoitava asia olisi esimerkiksi kiireellinen sairaanhoitoon liittyvä asia. Poliisilaissa (872/2011) säädetään myös, että poliisiin on tarvittaessa hoidettava tehtäviään tärkeysjärjestyksessä.⁶⁷

Myös syrjinnän kieltö liittyy yhdenvertaisuuteen. Yhdenvertaisuusperiaate kieltää sen, että henkilö asetettaisiin hallinnossa perusteettomasti eriarvoiseen asemaan eli periaate kieltää syrjinnän ja suosimisen. Henkilöä ei siis voida kohdella eriarvoisesti esimerkiksi alkuperän, uskonnon, sukupuolen, iän, poliittisen näkemyksen, yhteiskunnallisen näkemyksen, ammattiyhdistystoiminnan eikä myöskään asuinpaikan vuoksi.⁶⁸

Esimerkki yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta on korona-aikana eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu. AstraZenecan rokote rajattiin ikäryhmään 65-69 Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen menettelyn vuoksi. Rokotteen teho oli kuitenkin heikompi kuin muiden rokotteiden ja sen turvallisuus oli epävarmempi, joten oikeusasiames arvioi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen menettelyn syrjinnäksi.⁶⁹

Syrjintää on myös häirintä. Häirintä merkitsee sitä, että aiheutetaan ilmapiiri, joka on jonkun henkilön kannalta halventava, nöyryyttävä, uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä tai se voi olla myös seksuaalista tai sukupuoleen perustuvaa.⁷⁰

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi otetaan kuitenkin esille myös positiivinen erityiskohtelu. Yhdenvertaisuusperiaate ei estä erityiskohtelua, jonka tarkoitus on turvata tosiasiallista tasaa arvoa ja parantaa jonkun ryhmän asemaa ja olosuhteita eli positiivista erityiskohtelua. Erottelu täytyy kuitenkin pystyä perustelemaan.⁷¹ Positiivinen erityiskohtelu voi poistaa aikaisemman syrjivän käytännön ja suosia vähemmistöihin kuuluvia tai naisia tai lapsia.⁷² Positiivista erityiskohtelua korostettiin jo perusoikeus uudistuksessa (1995) ja se on säännös myös yhdenvertaisuuslaissa.⁷³

Yhdenvertaisuusperiaate ei kuitenkaan estä kaikenlaista erottelua. Viranomaisen päätös voi kohdistua esimerkiksi tietyn ikäiseen henkilöön tai vammaiseen henkilöön.⁷⁴ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2011:99 koski lievästi kehitysvammaista äitiä ja hänen lapsensa huostaanottoa. Äidin mukaan hänet oli asetettu eriarvoiseen asemaan muihin äiteihin nähden vammaisuutensa vuoksi. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että huostaanotto ei

⁶⁷ Mäenpää 2021, 97.

⁶⁸ Mäenpää 2021, 93.

⁶⁹ Mäenpää 2021, 94.

⁷⁰ Mäenpää 2021, 94.

⁷¹ HE 72/2002 vp, 59.

⁷² Mäenpää 2021, 94.

⁷³ Kulla&Salminen 2021, 116.

⁷⁴ Mäenpää 2021, 94-95.

tarkoittanut eriarvoiseen asemaan asettamista vammaisuuden vuoksi, vaan lapsi oli otettu huostaan, koska lapsen huolenpidossa oli puutteita tai muut kasvuolosuhteet uhkasivat lapsen terveyttä ja kehitystä.

Yhdenvertaisuus on huomioitu lainsäädännössä muuallakin kuin hallintolaissa ja perustuslaissa. Yhdenvertaisuuden vaatimus on myös tasa-arvolaisissa (609/1986) ja yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Virkanimityksiä, virkasuhdetta ja työsopimussuhdetta koskevat syrjintäkiellot. Syrjintä on mainittu myös rikoslaisissa: syrjintä yleisönpalvelussa ja virkatoiminnassa tai muussa julkisessa tehtävässä on rangaistavaa.⁷⁵ Yhdenvertaisuutta myös valvotaan ja valvontaviranomaisia ovat yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta.⁷⁶ Kullan ja Salmisen mukaan yhdenvertaisuus on määritelty oikeusjärjestyksessä monipolviseksi ja mutkikkaaksi, mikä vähentää sääntelyn tehoa.⁷⁷

Euroopan ihmisoikeussopimus huomioi myös yhdenvertaisuuden. 14 artiklassa on sopimuksessa mainittuja oikeuksia suojaava syrjintäkielto ja 12. pöytäkirjassa vielä laajempi syrjintäkielto. 12. pöytäkirjassa kielletään syrjintä yleisesti viranomaistoiminnassa ja sillä pyritään nimenomaan suojaamaan syrjinnältä viranomaisten taholta. Syrjintä kielletään muun muassa sukupuolen, rodun, ihonvärin, kielen, uskonnon, poliittisten tai muiden mielipiteiden, varallisuuden, syntyperän tai muun aseman perusteella.⁷⁸

EU-oikeudessa säännellään yhdenvertaisuutta direktiiveissä esimerkiksi syrjintädirektiivillä (2000/43/EY) ja työsyryntädirektiivillä (2000/78/EY). Nämä on täytäntöön pantu edellä mainituilla yhdenvertaisuuslailla ja tasa-arvoilla. Viranomaiset ovat kaikessa toiminnassaan velvollisia ottamaan huomioon yhdenvertaisuuden yhdenvertaisuuslain mukaan ja samassa laissa kielletään syrjintä. Tasa-arvolaisissa puolestaan säädetään tarkemmin sukupuoleen liittyvästä syrjinnästä.⁷⁹ EU:n oikeudessa tasa-arvoa on lähestytty enemmän yksilön kohtelun näkökulmasta, kun taas Suomen oikeusjärjestyksessä tasa-arvoa on lähestytty enemmän ryhmien välisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.⁸⁰

5.2 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Toinen hallintolaissa mainittu oikeusperiaate on tarkoitussidonnaisuuden periaate. Hallintolain mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttyihin tarkoituksiin. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi tästä todetaan, että viranomainen saa edistää vain tarkoituseriä, jotka kuuluvat sen tehtäviin ja kuuluvat tapaukseen sovellettavan

⁷⁵ Mäenpää 2021, 92.

⁷⁶ Kulla&Salminen 2021, 114.

⁷⁷ Kulla&Salminen 2021, 113.

⁷⁸ Mäenpää 2021, 98.

⁷⁹ Kulla&Salminen 2021, 114-115.

⁸⁰ Kulla&Salminen 2021, 117.

lain tavoitteisiin.⁸¹ Viranomaisen ei siis voi perustaa päätöstä asiaankuulumattomiin syihin eikä päätöksessä voi olla ehtoja, jotka eivät perustu lakiin tai ovat asiaan liittymättömiä. Käytännössä ei ole kuitenkaan helppoa yksiselitteistä määritellä, mikä on toimivallan käytön oikea tarkoitus. Vastaus löytyy vain selvittämällä erikseen kussakin tapauksessa, mikä on tässä tapauksessa sovellettavan normin sisältö ja mitkä ovat normin tavoitteet.⁸²

Periaate sisältää myös yleisen kiellon viranomaisille käyttää toimivaltaansa väärin. Väärinkielon kohteena ovat ainakin seuraavat elementit: julkisen vallan käyttö, jonka tulee aina perustua lakiin, julkisen palvelun toteuttaminen, päätösvalta ja harkintavalta, menettelylliset velvoitteet, lähinnä toimivaltaan ja tehtävään perustuva viranomaisasema sekä huomattava tai määräävä asema, joka viranomaisella voi olla muun muassa jonkin palvelun tuottamisessa.⁸³

Harkintavallan käyttö on keskeinen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen soveltamisala. Harkintavaltaa käytettäessä on huomioitava lainsäädännön tavoitteet, jotka voivat selvitä lain säännöksistä mutta myös lain esitöistä. Oikeuskäytännössä periaatteen toteutumista arvioidaan vertailemalla lain tarkoitusta ja tehdyn päätöksen tavoitteita.⁸⁴ Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO 2010:5 koski kaupunginhallitusta, joka oli käyttänyt etuosto-oikeutta turvataksaan kaupungin teollisuusrakentamista ja tonttivarantoa. Etuostolain tarkoitus on helpottaa kuntien maanhankintaa, joten KHO ratkaisi kaupungin toimineen etuostolain tarkoituksen mukaisella tavalla.

Viranomaisaseman väärinkäyttö olisi myös tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista. Väärinkäyttöä olisi, jos viranomaisen käyttäisi erityisasemaansa painostuskeinona tai muuten väärin. Erityisasema voi perustua joko siihen, että viranomaisella on julkisen vallan yksinomainen käyttöoikeus, palveluntuottajan asema tai määräävä markkina-asema. Esimerkiksi kunta ei voi sopia jonkun tahon kanssa, että kunta myöntää tietynsisältöisen rakennusluvan tai kaavapäätöksen ja korvaukseksi kyseinen taho antaa jonkun erityisen korvauksen tai maksun.⁸⁵

Virka-aseman väärinkäyttö on virkarikos, josta rangaistaan rikoslain (39/1889) mukaan.⁸⁶ Rikoslain 40 §:n seitsemännen momentin mukaan virka-aseman väärinkäyttöä on, jos 1) rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka 2) käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden. Tarkoitussidonnaisuuden rikkomista olisi, jos poliisi

⁸¹ HE 72/2002 vp, 59.

⁸² Mäenpää 2023, 163.

⁸³ Mäenpää 2021, 100.

⁸⁴ Mäenpää 2023, 164.

⁸⁵ Mäenpää 2021, 102.

⁸⁶ Mäenpää 2023, 165.

määräisi mielenosoittajien joukon hajaantumaan heidän huudettuaan hallituksen vastaisia iskulauseita. Poliisilain (872/2011) 2 luvun 9 §:n mukaan poliisilla on toimivalta hajottaa väkijoukko. Poliisi voi kuitenkin antaa hajaantumiskäskyn vain lain mainitsemassa tarkoituksessa eli esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamiseksi. Ehdottomasti kiellettyä on kuitenkin, että poliisi hajottaisi mielenosoituksen suojellakseen hallitusta kritiikiltä.⁸⁷

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi on esimerkkinä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen soveltamisesta virkanimitys. Virkanimityksessä ei voi olla muuta tarkoituserää kuin valita henkilö, joka on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivin ja pystyy parhaaseen viranhoitoon. Vastaavasti virkaa ei voida lakkauttaa vain siksi, että päästään eroon jostain tietystä virkamiehestä.⁸⁸

Toinen virkanimityksiin liittyvä esimerkki olisi viran haettavaksi julistaminen. Virka on mahdollista julistaa uudelleen haettavaksi, mutta tämän tarkoituksena ei voi olla se, että yrittään syrjäyttää virkaa ensimmäisessä haussa hakeneet pätevät hakijat.⁸⁹

Lainvastainen asioiden kytkeminen toisiinsa loukkaisi tarkoitussidonnaisuutta. Tällaista toimintaa olisi muun muassa, jos rakennuslautakunta myöntäisi rakennusluvan sillä ehdolla, että luvan hakija muuttaa asumaan kuntaan tietyn ajan kuluessa.⁹⁰

Perusoikeus voi rajoittaa sitä, milloin viranomainen voi hylätä avustushakemuksen.⁹¹ Esimerkiksi yhdistyksen avustushakemusta ei voitu hylätä pelkästään yhdistyksen yksittäisten kannanottojen vuoksi sananvapaus huomioon ottaen korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa 11.11.2014/3613.

Tarkoitussidonnaisuudella on merkitystä myös EU-oikeudessa. EU-oikeuden tulkintavaikutus edellyttää, että EU-lainsäädännön tavoitteet tulevat huomioiduksi mahdollisimman tehokkaasti. Tämä näkyy muun muassa kilpailulainsäädännössä siten, että viranomainen ei saa käyttää valvontaa varten saatuja tietoja muuhun tarkoitukseen kuin siihen, jota varten ne on kerätty.⁹²

5.3 Puolueettomuusperiaate

Kolmas hyvän hallinnon oikeusperiaate on puolueettomuusperiaate. Voidaan puhua myös puolueettomuus- eli objektiviteettiperiaatteesta. Yleisessä kielenkäytössä puolueettomalla eli

⁸⁷ Kulla&Salminen 2021, 118.

⁸⁸ HE 72/2002 vp, 60.

⁸⁹ Mäenpää 2021, 100.

⁹⁰ Kulla&Salminen 2021, 120

⁹¹ Kulla&Salminen 2021, 119.

⁹² Mäenpää 2023, 166.

objektiivisella näkemyksellä tarkoitetaan sitä, että näkemys lähtee siitä, mistä arvioitavassa asiassa on kysymys eikä siitä henkilöstä, joka arvioi asiaa. Subjekttiivinen kannanotto taas lähtee pääasiassa arvioivan henkilön mielentilasta. Jos arviointi perustuu kokonaan arvioivan henkilön subjektiivisiin näkemyksiin eikä yleisesti vahvistettuihin sääntöihin kuten lakiin tai moraaliin, voidaan puhua jo mielivallasta.⁹³

Puolueettomuusperiaate tarkoittaa sitä, että viranomaisen toiminta on objektiivista ja riippumatonta. Toiminta ja päätökset eivät saa perustua epäasiallisiin perusteisiin ja toimintaan ei saa epäasiallisesti vaikuttaa ulkopuolinen taho.⁹⁴ Puolueettomuus lisää hallinnon legitimitettiin eli hallintoon kohdistuvaa luottamusta ja vahvistaa sitä, että hallintotoiminta on lainmukaista ja vastaa tosiasioita.⁹⁵ Hallituksen esityksessä hallintolaiksi todetaan, että epäasiallisia perusteita voisivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai taloudellisten etujen tavoittelu.⁹⁶ Virkamiehen oma etu ja hänen sympatiansa ja antipatiansa eivät saa horjuttaa puolueettomuutta.⁹⁷ Riippumattomuutta voi uhata se, että viranomaisella on toiminnan tai päätöksen kohteeseen liian kiinteät suhteet tai se, että viranomainen esimerkiksi sitoutuu kohteeseen jotain tahoja suotuisasti.⁹⁸

Puolueettomuusperiaate on kuitenkin jossain määrin sisällöltään väljä, minkä vuoksi sitä on pyritty vahvistamaan eri keinoin.⁹⁹ Hallintolain 27-30 §:n esteellisyyssäännökset ovat yksi keino tähän. Sääntöjen mukaan viranomainen on esteellinen eikä saa osallistua asian käsittelyyn, jos jostain erityisestä syystä luottamus hänen puolueettomuuteensa on vaarantunut. Viranomaisella on velvollisuus perustella päätöksensä, mikä sekin edesauttaa puolueettomuutta. Jo siinä vaiheessa, kun henkilöä ollaan rekrytoimassa hallintoon, arvioidaan hänen edellytyksensä puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen. Hallintolain lisäksi myös virkamiesoikeudelliset säännökset edesauttavat puolueettomuutta. Säännökset muun muassa kielteävät virkamiehestä ottamasta vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se horjuttaa luottamusta virkamieheen.¹⁰⁰ Riippumattomuutta tukee esimerkiksi se, että ministeriö voi antaa alaiselleen virastolle yleisiä ohjeita, mutta se ei voi määrätä, miten yksittäinen hallintoasia ratkaistaan, vaan alaisella virastolla on näissä riippumaton päätösvalta. Myös virkavastuu ja hallintotoiminnan tuomioistuINVALVONTA tehostavat riippumattomuutta.¹⁰¹ Puolueettomuutta

⁹³ Kulla&Salminen 2021, 121.

⁹⁴ Mäenpää 2021, 102.

⁹⁵ Kulla&Salminen 2021, 122.

⁹⁶ HE 72/2002 vp, 60.

⁹⁷ Kulla&Salminen 2021, 123.

⁹⁸ Mäenpää 2021, 103.

⁹⁹ Kulla&Salminen 2021, 122.

¹⁰⁰ Mäenpää 2021, 103.

¹⁰¹ Mäenpää 2021, 104.

edistävät myös tuomarinohjeet, virkavalat sekä virkamies- ja tuomarinetiikkaan kuuluvat sääntelyt.¹⁰²

Puolueettomuusperiaate koskee kaikkea hallintotoimintaa. Se koskee kirjallisia päätöksiä ja suullisia käskyjä sekä yhtä lailla virkamiehen käytöstä. Toiminnassa on noudatettava vakiintuneita tulkintasääntöjä ja päätökset on perusteltava kunnolla. Menettelyssä on tärkeää, että viranomaisen valitsee oikean menettelyn, jos valittavana on useita vaihtoehtoja. Puolueettomuusvaatimus on olennainen myös tosiallisessa hallintoiminnassa kuten poliisien toiminnassa, hoitotyössä ja kouluissa.¹⁰³

Puolueettomuus otetaan huomioon myös EU-oikeudessa. EU:n perusoikeuskirjan 41 artikla koskee oikeutta hyvään hallintoon ja tähän oikeuteen todetaan kuuluvan myös puolueettomuus asioiden käsittelyssä. Puolueettomuus tarkoittaa riippumattomuutta ja sitä, että asioiden käsittelyyn eivät saa vaikuttaa epäasialliset tai asiaan kuulumattomat seikat. EU-lainsäädännössä on myös normeja, joissa edellytetään, että viranomaisen soveltaa niitä riippumattomasti ja puolueettomasti.¹⁰⁴

5.4 Suhteellisuusperiaate

Seuraava hyvän hallinnon oikeusperiaate on suhteellisuusperiaate, josta todetaan hallintolaissa, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta kerrotaan tarkemmin säännöksen tavoitteista. Hallintotoiminnan on oltava asianmukaista, tarpeellista ja oikein mitoitettu suhteessa siihen, mitä tavoitellaan. Käytännössä toiminta on mitoitettava alimmalle tasolle, jolla päästään tavoitteeseen.¹⁰⁵ Toimi on myös arvioitava sen kannalta, onko se välttämätön toimen kohteen kannalta. Hallintotoimen pitää olla oikeasuhtainen.¹⁰⁶ Ei siis liikaa eikä myöskään liian vähän vaan oikeassa suhteessa.¹⁰⁷ Tämä on tärkeää varsinkin silloin, jos toimi vaikuttaa kohteeseensa rajoittavasti tai negatiivisesti. Toimi saa rajoittaa yksityisen oikeuksia tai aiheuttaa yksityiselle pakkoa vain sen verran kuin on välttämätöntä eli käytettyjen keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin.¹⁰⁸ Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa olennaista on kohtuullisuus. Esimerkiksi hallinnollisen pakkokeinon tai rajoittavan päätöksen on oltava kohtuullinen suhteessa siihen, mitä toimen kohde on

¹⁰² Kulla&Salminen 2021, 122.

¹⁰³ Kulla&Salminen 2021, 123.

¹⁰⁴ Mäenpää 2021, 103.

¹⁰⁵ HE 72/2002 vp, 60.

¹⁰⁶ Mäenpää 2021, 104.

¹⁰⁷ Kulla&Salminen 2021, 123.

¹⁰⁸ Mäenpää 2021, 104.

tehnyt tai kuinka moitittava laiminlyönti on ollut. Myös olosuhteet on otettava huomioon, jos kyse on esimerkiksi seuraamusmaksun määrittämisestä tai harkinnanvaraisen taloudellisen tuen myöntämisestä.¹⁰⁹

Suhteellisuusperiaate ei kuitenkaan estä ankaria rajoituksia tai velvoitteita. Viranomainen voi käyttää näitä, jos se on välttämätöntä ja perusteet ovat riittävät esimerkiksi silloin, kun on kyse lainvastaisesta toiminnasta.¹¹⁰

Suhteellisuus voidaan huomioida myös jälkikäteen eli esimerkiksi hallintopäätöstä voidaan myöhemmin muuttaa lievemmäksi.¹¹¹

Suhteellisuus on aiemmin vaikuttanut varsinkin rikosoikeuteen ja hallinto-oikeudessa varsinkin poliisioikeuteen. Nykyään periaate koskee kaikkea julkisen vallan toimintaa. Suhteellisuusperiaatetta sovelletaan edelleen keskeisesti esimerkiksi juuri poliisiin toimintaan, jossa se rajoittaa toimintaa ja vallankäyttöä.¹¹² Poliisilain 1 luvun 3 §:n mukaan poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

Toinen tärkeä sovellusala on hallintopakko eli esimerkiksi sakon antaminen. Suhteellisuusperiaate on tärkeä myös esimerkiksi ulkomaalaisasioissa ja lupa-asioissa.¹¹³ Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 2001:53 todettiin, että kyseisessä tapauksessa käännättäminen ja oleskeluluvan peruuttaminen olivat liian rajoittavia ulkomaalaisen henkilön oikeuksiin nähden. Käännättäminen ja oleskeluluvan peruuttaminen myös rikkoivat puolisoiden oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioitukseen. Toisessa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 26.10.1999 T2862 kolmea vähäistä liikenneriikkomusta ei pidetty riittävänä syynä kieltää pysyä oleskelulupa varsinkin, kun otettiin huomioon Suomessa oleskelun pituus. Suhteellisuusperiaate tulee esille kohtuullisuusnäkökulmasta etenkin sosiaalisten etuuksien takaisinperinnässä. Se voi vaikuttaa myös viranomaisten velvoitteisiin menettelyissä.¹¹⁴ Näin oli esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOA 4.11.2019, joka otti kantaa verohallinnon asiointipalvelun jonotusaikoihin. Ratkaisussa todettiin, että puolentoista tunnin jonotusaika on kohtuuton eikä vastaa vanhusten erityistarpeisiin. Kohtuullisuutta on sekin, että ennen toiminnan kieltämistä annetaan varoitus ja se, että samoin ennen virkamiehen

¹⁰⁹ Mäenpää 2021, 105.

¹¹⁰ Mäenpää 2021, 105.

¹¹¹ Mäenpää 2021, 108.

¹¹² Kulla&Salminen 2021, 124.

¹¹³ Kulla&Salminen 2021, 124.

¹¹⁴ Mäenpää 2021, 107.

irtisanomista varoitetaan. Suhteellisuusperiaate tulee vastaan myös julkisuuskysymyksissä eli suojattavaa tahoja ei suojata liikaa rajaamalla julkisuutta enemmän tai laajemmin kuin on tarpeellista.¹¹⁵

Myös esimerkiksi päästöoikeusmääriä voidaan kohtuullistaa.¹¹⁶ Suhteellisuusperiaate tulee vastaan myös muissa ympäristökysymyksissä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO 2014: 57 liittyi kuuttien suojeluun. Osakaskunnat halusivat luvan poiketa verkkokalastuskiellosta vedoten omaisuudensuojaan ja siihen, että kalastus ei olisi vaarallista saimaannorpan poikasille. Sitä, että kalastus olisi kuuttien kannalta turvallista, perusteltiin laskentamallilla, joka oli tilattu eräältä taholta. Vaikka laskentamallin mukaan vaikuttikin, että verkkokalastuksen vaara kuuteille oli tosiaan vähäinen, saimaannorppa on vahvasti uhanalainen, joten yhdenkin kuutin joutuminen pyydykseen arvioitiin liian suureksi. Korkein hallinto-oikeus totesi, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätös, jolla hylättiin osakaskuntien valitus, ei ollut hallintolain 6 §:n vastainen, vaikka valituksessa niin esitettiin.

Euroopan unionin oikeuteen suhteellisuusperiaate on tullut lähinnä Saksan oikeudesta. Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa (SEU) on artiklassa 5 todetaan, että ”suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.”¹¹⁷ EU:n oikeudellisen periaatteen mukaan viranomaisen toimien tulee olla tarpeellisia lainmukaisen tavoitteen kannalta ja siihen soveltuvia. Toimivaltuuksien täysivaltainen käyttäminen olisi perusteltua myös yleisen edun kannalta varsinkin silloin, jos viranomaisen puuttuu lainvastaiseen tai muutoin korostetun moitittavaan toimintaan.¹¹⁸

5.5 Luottamuksensuojaperiaate

Viides ja viimeinen hyvän hallinnon oikeusperiaatteista on luottamuksensuojaperiaate. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Yhteiskunnan tasolla voidaan sanoa, että yhteiskunnan tarpeen muuttua ja luottamuksen välillä on selvä jännite. Näin siksi, että lainsäätäjän on usein muutettava lakeja vastoin sitä, mitä ihmiset odottavat¹¹⁹. Julkisessa hallinnossa luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa sitä, että yksityisen henkilön, yrityksen tai muun oikeussubjektin tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toimii siten kuin oikeusjärjestyksen perusteella voi odottaa.¹²⁰ Hallituksen

¹¹⁵ Mäenpää 2021, 106.

¹¹⁶ Mäenpää 2021, 107.

¹¹⁷ Kulla&Salminen 2021, 127.

¹¹⁸ Mäenpää 2021, 105.

¹¹⁹ Kulla&Salminen 2021, 128.

¹²⁰ Mäenpää 2021, 108.

esityksessä hallintolaiksi todetaan, että luottamuksensuojaperiaatteen tärkein merkitys on siinä, että se antaa yksityiselle suojaa julkista valtaa vastaan. Yksityisen pitää voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta on oikeellista, virheetöntä ja hallintopäätökset, jotka viranomaiset tekevät, ovat pysyviä. Periaate tarkoittaa sitä, että viranomainen voi vain rajoitettusti peruuttaa päätöksen, joka suo yksityiselle jonkin edun ja muutenkin päätöksiä voi muuttaa ainoastaan rajoitetusti yksityiselle haitalliseen suuntaan.¹²¹ Luottamuksensuojan voidaan ajatella liittyvän myös vaatimukseen viranomaisen toiminnan johdonmukaisuudesta ja jatkuvuudesta.¹²²

Yksityinen ihminen voi luottamuksensuojaperiaatteen mukaan kohdistaa odotuksia siihen, että viranomainen noudattaa velvollisuuksiaan. Näitä velvollisuuksia ovat viranomaisen velvollisuus noudattaa lakia samoin kuin oikeusperiaatteita ja kansainvälisiä sopimuksia. Viranomaisella on myös velvollisuus noudattaa itse tekemiään päätöksiä, pitää kiinni tehdyistä lupauksista ja tulkita asioita johdonmukaisesti samalla tavalla. Viranomainen ei saa tehdä päätöksiä taannehtivasti. Viranomaisen tulee noudattaa tuomioistuimien päätöksiä ja jos viranomainen laiminlyö velvollisuuksiaan, päätös voidaan kumota valittamalla. Luottamuksensuojan voidaan sanoa kuuluvan myös tuomioistuimen päätökset eli jos hallintotuomioistuin toteaa viranomaisen toiminnan lainvastaiseksi, viranomaisen on toimittavat hallintotuomioistuimen päätöksen mukaan.¹²³

Luottamuksensuojan saamiselle on joitakin edellytyksiä. Ensinnäkin yksityisellä on ennen hallinnon toimia oltava oikeutettuja odotuksia, joita voivat olla esimerkiksi viranomaisen myöntämä lupa, etuus tai taloudellinen tuki.¹²⁴ Myös viranomaisten yleisohjeet, neuvot ja yleinen informaatio voivat olla luottamuksensuojan perusteena.¹²⁵ Hallituksen esityksessä hallintolaiksi kuitenkin selvennetään, että pelkät viranomaisen käsitykset ja lupaukset eivät voi olla luottamuksensuojan perusteena.¹²⁶ Toinen edellytys luottamuksensuojalle on se, että odotusten on oltava lainmukaisia.¹²⁷ Hallituksen esityksen mukaan odotukset voivat perustua lainsäädäntöön, yleisiin oikeusperiaatteisiin tai kansainvälisiin sopimukseen. Suoja ei voi kuitenkaan perustua vaikkapa oikeusteoriaan, vaan se perustuu Suomen oikeusjärjestykseen.¹²⁸ Viranomaisen myöntämän luvan on siis oltava oikeusjärjestyksen mukainen, jotta siihen perustuva odotus on oikeutettu ja legitiimi. Jos lupa on ollut lainvastainen, sen voi perua. Tosin tässä on otettava huomioon myös edellisessä luvussa käsitelty suhteellisuusperiaate.¹²⁹ Kolmas

¹²¹ HE 72/2002 vp, 60.

¹²² Kulla&Salminen 2021, 128.

¹²³ Mäenpää 2021, 110.

¹²⁴ Mäenpää 2021, 109.

¹²⁵ Kulla&Salminen 2021, 131.

¹²⁶ HE 72/2002 vp, 61.

¹²⁷ Mäenpää 2021, 109.

¹²⁸ HE 72/2002 vp, 61.

¹²⁹ Mäenpää 2021, 109.

edellytys luottamuksensuojalle on asianomaisen vilpittömän mieli. Jos asianomainen siis on vaikkapa tukea hakiessaan antanut virheellistä tietoa, luottamuksensuoja ei tässä tilanteessa muodostu, vaan tuki voidaan periä takaisin.¹³⁰

Luottamuksensuojaperiaate tulee esille käytännössä monissa eri julkisen hallinnon toimissa. Yksityisen henkilön on esimerkiksi voitava luottaa viranomaisen antamiin ohjeisiin.¹³¹ Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 2006:90 oli kyse siitä, että henkilön piti ilmoittaa halustaan säilyttää Suomen kansalaisuus. Ulkoasianministeriön internetnetsivujen mukaan tämä piti ilmoittaa Düsseldorfin kunniakonsulille. Lain mukaan kunniakonsuli ei ollut oikea viranomaisen vastaanottamaan ilmoitusta, mutta luottamuksensuojan mukaan A:n oli voitava luottaa viranomaisen ohjeisiin, joten ilmoitus hyväksyttiin. Myös siihen, että viranomaisen toiminnan jatkuvuuteen ja johdonmukaisuuteen voi luottaa, kuuluu luottamuksensuojaperiaatteen. Perustelluista syistä hallintopäätöstä voidaan kuitenkin muuttaa. Muuan muassa kunta on voinut muuttaa tapaa, jolla vaikeavammaisille henkilöille järjestetään kuljetuksia.¹³² Jos viranomaisen on tehnyt asiavirheen, sen voi muuttaa vain asianomaisen suostumuksella tai jos virheen korjaaminen tapahtuu asianomaisen eduksi. Poikkeus tähän olisi vain, jos virhe johtuu asianomaisesta.¹³³ Luottamuksensuoja on mainittu hallintolain lisäksi myös verotusmenettelylain 26 §:n 2 momentissa (772/2016). Säännöksen mukaan, jos asia on tulkinnanvarainen tai epäselvä, suojataan vilpittömässä mielessä toiminutta verovelvollista. Verovelvollisen on myös voitava luottaa viranomaiselta saamiinsa ohjeisiin.¹³⁴

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi tuodaan esiin luottamuksensuojaperiaatteen yhteys EU-oikeuteen. Lähtökohta periaatteen lisäämiselle lakiin on ollut se, että periaatetta on sovellettu laajasti EU-oikeudessa esimerkiksi Euroopan unionin asetusten pätevyyden arvioinnissa ja myös esimerkiksi hallintopäätöksiin liittyen. Tämä on johtanut siihen, että periaatteen asema myös kansallisessa oikeudessa on vakiintuneempi. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on joitakin kertoja viitannut siihen ratkaisuisaan.¹³⁵ Voidaan sanoa, että EU:n oikeudessa luottamuksensuoja on oikeuskäytännön vakiinnuttama, vaikkakin sen sisältö on jäänyt väljäksi.¹³⁶

Lopuksi voidaan todeta, että luottamuksensuojaperiaate tukee oikeusvarmuutta (legal certainty). Oikeusvarmuudella pyritään siihen, että julkinen toiminta on lainmukaista, ennakoitavaa ja valvottavaa, asianmukaista, hyväksyttävää, avointa ja oikeudenmukaista.

¹³⁰ Mäenpää 2021, 110.

¹³¹ Mäenpää 2021, 111.

¹³² Mäenpää 2021, 112.

¹³³ Mäenpää 2021, 113.

¹³⁴ Kulla&Salminen 2021, 129-130.

¹³⁵ HE 72/2002 vp, 61.

¹³⁶ Kulla&Salminen 2021, 133.

Luottamuksensuojaperiaate lisää oikeusvarmuutta, koska se estää viranomaisia toimimasta ennakoimattomasti, kieltää taannehtivan päätöksenteon ja varmistaa hallintopäätösten pysyvyyden.¹³⁷

6 Muut hyvän hallinnon perusteet

Hyvän hallinnon periaatteet löytyvät hallintolain hyvän hallinnon perusteita koskevasta luvusta. Luvussa on säädetty muitakin hyvän hallinnon perusteita ja niitäkin tarkastellaan tässä opinnäytetyössä. Muut hyvän hallinnon perusteet löytyvät hallintolain 7-10 pykälästä. Niitä ovat palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö.

Hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden voidaan sanoa olevan sisällöllisiä ohjeita.¹³⁸ Tai voidaan sanoa, että ne ovat laintulkintaohjeita, jotka on osoitettu viranomaisille.¹³⁹ Muista hyvän hallinnon perusteista myös palveluperiaate on osittain sisällöllinen ohje.¹⁴⁰ Osittain palveluperiaatekin ja selkeimmin neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö ovat sisällöllisen ohjeen sijaan menettelymuotoja ja niissä on kysymys vuorovaikutussuhteesta viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välillä. Aikaisemmin hallinto nähtiin enemmänkin vallankäyttötoimintona ja usein epätasa-arvoisena sellaisena. Nykyään hyvä hallinto nähdään refleksiivisenä, kansalaisten odotuksiin vastaavana ja hallinnon asiakkaita palvelevana.¹⁴¹

6.1 Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

Toinen hyvän hallinnon perusteista hyvän hallinnon periaatteiden lisäksi on siis palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus. Siitä lausutaan hallintolain 7 §:ssä, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Vuonna 2014 pykälään 7 lisättiin vielä 2 momentti, jonka mukaan viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa.

¹³⁷ Mäenpää 2021, 113-114.

¹³⁸ Mäenpää 2021, 109.

¹³⁹ Koivisto 2014, 127.

¹⁴⁰ Mäenpää 2021, 109.

¹⁴¹ Koivisto 2014, 127.

Ajatus palveluista löytyy jo perustuslaista. Oikeudesta sosiaaliturvaan säädetään perustuslain 19 §:ssä, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Valtio, kunnat ja hyvinvointialueet ovat velvoitettuja huolehtimaan siitä, että kaikilla on toimeentulo, huolenpito ja riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.¹⁴²

Palveluperiaatteessa on siis kysymys hallinnon toiminnasta asiakassuhteen näkökulmasta.¹⁴³ Hallituksen esityksessä hallintolaiksi tuodaan esille se, että asiakasnäkökulmaa ja hallinnon tuloksellisuutta on korostettu viime aikoina hallinnon kehittämisessä.¹⁴⁴ Esityksen mukaan palveluperiaate tarkoittaa sitä, että palvelut on järjestettävä siten, että asiointi viranomaisessa on sekä viranomaisen että asiakkaan kannalta nopeaa, joustavaa, yksinkertaista ja kustannuksia säästävää.¹⁴⁵ Asiointiin on oltava helppoa ja laadukasta ja huomioitava asiakkaan oikeudet, edut ja velvollisuudet.¹⁴⁶ Palveluja ovat kaikki hallintoasiat eli yhtä lailla kirjallisen päätöksen tekeminen kuin terveydenhoidon antaminen tai viranomaisen valvonta- tai turvaamistoimi. Hallinnon asiakas on se, joka hakee, saa tai käyttää hallinnon palveluja. Asiakas voi siis olla yritystuen hakija, veroilmoituksen tekijä, terveyskeskuksen potilas tai jopa poliisin pidättämä henkilö.¹⁴⁷

Viranomaisen on järjestettävä palvelunsa niin että niitä on riittävästi asiakkaille. Tähän käytännössä kuitenkin vaikuttavat taloudelliset resurssit ja se, kuinka paljon henkilöstöä on saatavilla. Lakisääteiset tehtävät kuten opetus viranomaisen on kuitenkin pystyttävä hoitamaan riittävästi.¹⁴⁸

Hyvän hallinnon periaatteista yhdenvertaisuusperiaate liittyy myös palveluihin. Palvelun tulisi olla yhtäläinen kaikille asiakasryhmille eli esimerkiksi vammaisten, vanhusten ja sairaiden erityistarpeet tulee huomioida.¹⁴⁹ Eduskunnan oikeusasiamies pohti tätä tapauksessa EOAK 358/2004 ja moitti tapauksessa terveyskeskusta ja sosiaalitoimea. Henkilö ei saanut pyörätuolia terveyskeskuksesta, joten hän kääntyi sosiaalitoimen puoleen. Sieltä pyydettiin ottamaan yhteyttä terveyskeskukseen. Henkilön mielestä tämä oli pallottelua.

¹⁴² Mäenpää 2021, 114.

¹⁴³ Mäenpää 2021, 114.

¹⁴⁴ HE 72/2002 vp, 61.

¹⁴⁵ HE 72/2002 vp, 61-62.

¹⁴⁶ Mäenpää 2021, 115.

¹⁴⁷ Mäenpää 2021, 114.

¹⁴⁸ Mäenpää 2021, 116.

¹⁴⁹ Koivisto 2014, 128.

Yhdenvertaisuus tulee huomioida myös alueellisesti. Asuupa hallinnon asukas missä tahansa, palvelujen tulee olla hänen käytettävissään.¹⁵⁰ Ainakin niiden palvelujen, jotka ovat aivan jokapäiväisiin tarpeisiin liittyviä kuten terveystalvet tulisi olla käytettävissä kaikkialla.¹⁵¹

Palvelun laatuvaatimuksiin kuuluu monia seikkoja. Aukioloajat on järjestettävä asiakkaiden tarpeet huomioiden. Asiakasta on autettava asian hoidossa ja viranomaisella on velvollisuus vastata mahdollisiin tiedusteluihin. Asiakkaan on pystyttävä asioimaan viranomaisessa myös ilman ajanvarausta, vaikka olisikin käytössä ajanvarausjärjestelmä. Asiakkaan on myös pystyttävä tulemaan paikan päälle hoitamaan asiansa.¹⁵² Viranomaisen palvelujen käytön tulee olla joustavaa ja palvelumyönteistä. Palvelussa tulee huomioida esimerkiksi se, että kaikkien asiakkaiden tiedot ja valmiudet eivät ole samoja. Siksi asiakkaita tulee neuvoa, käyttää uusia viestintämenetelmiä ja myöskin sähköistä asiointia. Puhelimella tulee voida ottaa yhteyttä ilman kohtuutonta odotusta.¹⁵³

Hallinnon tulee huomioida myös pykälään 7 lisätty 2 momentti ja tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan.¹⁵⁴

6.2 Neuvonta

Kuten edellä jo todettiin, hyvän hallinnon periaatteet ovat enemmän sisällöllisiä ohjeita. Palveluperiaate on ikään kuin metaperiaate, kun taas loput kolme hyvän hallinnon perustetta ovat palveluperiaatteen konkreettisempia muotoja.¹⁵⁵

Näistä kolmesta ensimmäinen on hallintolain 8 §:n säännös neuvonnasta, jossa todetaan, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallinto voi tavallisen yksittäisen henkilön kannalta olla vaikeasti hahmotettavaa. Tästä syystä onkin hyvä, että viranomaisilla on velvollisuus neuvontaan. Tämä velvollisuus näkyy siinäkin, että vuonna 2013 avattiin kansalaisneuvonta, joka auttaa ihmisiä löytämään oikean viranomaisen.¹⁵⁶ Hallituksen esityksessä hallintolaiksi todetaan, että neuvontaa koskeva pykälä velvoittaa viranomaisia neuvontaan aikaisempaa laajemmin.¹⁵⁷

¹⁵⁰ Koivisto 2014, 128.

¹⁵¹ Mäenpää 2021, 116.

¹⁵² Kulla&Salminen 2021, 135-136.

¹⁵³ Mäenpää 2021, 116-117.

¹⁵⁴ Mäenpää 2021, 116-118.

¹⁵⁵ Koivisto 2014, 127.

¹⁵⁶ Koivisto 2014, 129.

¹⁵⁷ HE 72/2002 vp, 62.

Viranomaisen on siis annettava asiakkaille neuvoja ja vastattava asiakkaiden kysymyksiin ja tiedusteluihin.¹⁵⁸ Neuvonnan tulee olla laajaa, riittävää ja virheetöntä. Neuvonnan tulee kohdistua välittömästi käsillä olevaan asiaan.¹⁵⁹ Viranomaisen on vastattava asiakkaan kysymyksiin kohtuullisessa ajassa. Viranomainen voi vastata asiakkaalle kirjallisesti tai suullisesti. Kirjallisiin kysymyksiin vastataan yleensä kirjallisesti.¹⁶⁰ Neuvonta on maksutonta.¹⁶¹

Neuvonta kohdistuu kaikkiin asian käsittelyn vaiheisiin.¹⁶² Sitä tarvitaan asian vireilletulossa ja varsinkin, kun asiakkaan täytyy täydentää asiakirjoja samoin kuin tilanteissa, joissa asiakasta kuullaan tai selvitetään jotain.¹⁶³ Asiakas voi kysyä muun muassa sitä, onko viranomainen tässä asiassa toimivaltainen, mitä hänen pitää tehdä saadakseen asian vireille, miten annetaan selitys ja miten kauan asian käsittely kestää.¹⁶⁴

Sisällöllistä neuvontaa ei varsinaisesti anneta. Sitäkin voidaan antaa, mutta silloin on huomiotava puolueettomuus ja yhdenvertaisuus ja se, että viranomainen ei ole esteellinen. Hake-musta viranomainen ei voi tehdä asiakkaan puolesta. Hän ei voi myöskään arvioida sitovan oloisesti sitä, miten asia tullaan ratkaisemaan.¹⁶⁵

Viranomaisen on annettava neuvontaa vain toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Jos asia ei kuulu viranomaiselle, viranomaisen on opastettava asiakas toimivaltaiselle taholle. Hallintolain 21 §:ssä olevan säännöksen mukaan viranomaisen on siirrettävä asiakirja toimivaltaiselle viranomaiselle, mikäli se on alun perin toimitettu viranomaiselle, joka ei ole toimivaltainen.¹⁶⁶

6.3 Hyvän kielenkäytön vaatimus

Seuraava hyvän hallinnon peruste on hyvän kielenkäytön vaatimus, josta lausutaan hallintolain 9 §:ssä, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Toisen momentin mukaan asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista.

¹⁵⁸ Kulla&Salminen 2021, 138.

¹⁵⁹ Kulla&Salminen 2021, 139.

¹⁶⁰ Kulla&Salminen 2021, 140.

¹⁶¹ Koivisto 2014, 129.

¹⁶² Koivisto 2014, 129.

¹⁶³ Kulla&Salminen 2021, 139.

¹⁶⁴ Kulla&Salminen 2021, 140-141.

¹⁶⁵ Kulla&Salminen 2021, 141.

¹⁶⁶ Kulla&Salminen 2021, 141.

Hallintotoiminta toimii pitkälti kielenkäytön parissa. Sillä, miten kieltä käytetään, on valtava merkitys siinä, millainen tunnelma vuorovaikutuksessa on: jos kielenkäyttö on ystävällistä, tunnelma on aivan toinen kuin silloin, jos kielenkäyttö on tönkyä.¹⁶⁷

Säännöksessä sanotaan ensinnäkin, että kielen tulee olla asiallista. Kielenkäytön tulee siis olla kunnioittavaa, asianmukaista ja tahdikasta.¹⁶⁸ Tämä kytkeytyy myös puolueettomuuskriteeriin. Asiakasta ei saa puhutella syrjivästi, loukkaavasti, väheksyvästi eikä kirjallinen viestintä saa olla tyyliä tai holhoavaa.¹⁶⁹

Toisekseen kielen tulee olla selkeää. Tätä voidaan parantaa käyttämällä mahdollisimman hyvää sanastoa, lauseoppia, tekstin rakennetta ja esitystapaa.¹⁷⁰

Kolmantena säännöksessä mainitaan kielen ymmärrettävyys. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että tieto välittyy asiakkaalle ja että asiakas ymmärtää, mitä viranomaisen ilmaisut tai päätös tarkoittavat. Muutoin pahimmillaan voi jopa käydä niin että asiakas ei ymmärrä, mihin hän on oikeutettu tai mihin häntä veloitetaan eikä sitä, onko hänellä halutessaan oikeus hakea muutosta. Viranomaisen kieltä moititaan usein kapulakieliseksi, raskassoutuiseksi ja persoonattomaksi. Viranomaisen tulisi välttää tällaista. Asiaa hankaloittaa se, että hallinnossa käytetään kuitenkin lakikieltä, joka on sanastoltaan omaleimaista ja sitä on hankala ilmaista enemmän yleiskielellä ilman, että myös sanojen merkitys muuttuu. Toisaalta yleiskieltä tulisi käyttää aina, kun se on mahdollista.¹⁷¹ Erikoiskäsitteitä voidaan myös selostaa asiakkaalle.¹⁷²

Sekä viranomaisen kirjallisen että suullisen ilmaisun tulee olla hyvää kieltä. Niin päätösten kuin muiden asiakirjojen, viranomaisten ohjeiden ja tiedotteiden kuin suullisen neuvonnan tulee olla asiallista, selkeää ja ymmärrettävää.¹⁷³

Pykälän toisessa momentissa viitataan asiakkaan oikeuteen käyttää omaa kieltään hallinnossa asioidessaan. Tästä on säädetty tarkemmin varsinkin kielilaisissa (423/2003).¹⁷⁴ Jokaisen pitäisi saada palvelua kummalla tavalla kansalliskielellä eli suomeksi tai ruotsiksi. Myös saamelaisella on oikeus käyttää omaa kieltään saamen kielilaisissa (1086/2003) tarkoitettussa viranomaisessa.¹⁷⁵

¹⁶⁷ Koivisto 2014, 131.

¹⁶⁸ Koivisto 2014, 131.

¹⁶⁹ Kulla&Salminen 2021, 145.

¹⁷⁰ Kulla&Salminen 2021, 145-146.

¹⁷¹ Koivisto 2014, 132-133.

¹⁷² Kulla&Salminen 2021, 146.

¹⁷³ Kulla&Salminen 2021, 146.

¹⁷⁴ Kulla&Salminen 2021, 146.

¹⁷⁵ Koivisto 2014, 133.

6.4 Viranomaisten välinen yhteistyö

Viimeinen hyvän hallinnon peruste on viranomaisten välinen yhteistyö, josta säädetään hallintolain 10 §:ssä, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotohtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen.

Tätäkin perustetta voidaan sanoa palveluperiaatteen ilmentymäksi. Viranomaisten välisen yhteistyön on tarkoitus madaltaa viranomaisten välisiä rajoja, nopeuttaa ja yksinkertaistaa palvelua ja estää se, että asiakas joutuu juoksemaan luukulta toiselle.¹⁷⁶

Yhteistyötä voidaan tehdä vain toimivallan rajoissa.¹⁷⁷ Yleensä se edellyttää sitä, että viranomaisen pyytää apua toiselta viranomaiselta. Pyyntö on useimmiten tehtävä kirjallisesti. Jos kuitenkin on ilmeistä, että toinen viranomaisen tarvitsee apua, sitä voidaan antaa ilman pyyntöäkin. Pyyntö voi koskea vain kyseessä olevaan hallintotohtävään liittyviä välttämättömiä toimia.¹⁷⁸

Toisaalta viranomaisen on pyrittävä yhteistyöhön toisten viranomaisten kanssa muutenkin kuin vireillä olevissa asioissa. Viranomaisen voi auttaa toista viranomaista vaikkapa antamalla lausuntoja, selvityksiä ja tietoja.¹⁷⁹ Yhteistyötä voivat olla myös viranomaisten keskinäiset koontumiset ja neuvottelut varsinkin monimutkaisissa laajalti vaikuttavissa asioissa.¹⁸⁰

10 §:n toisessa momentissa todetaan, että varsinaisesta virka-avusta säädetään erikseen. Virka-apu tarkoittaa apua, jonka viranomaisen antaa toiselle viranomaiselle, kun apua saava viranomaisen ei muutoin pystyisi toteuttamaan tehtävänsä. Usein apua antava viranomaisen on poliisi.¹⁸¹

7 Pohdinta ja johtopäätökset

Miksi juuri hyvä hallinto on noussut hallinto-oikeuden arvopäämääräksi? Alun alkaen hyvä hallinto on ollut enemmän jonkinlainen moitittavuuden arviointikeino. Nyt hyvä hallinto on

¹⁷⁶ Koivisto 2014, 133.

¹⁷⁷ Koivisto 2014, 133.

¹⁷⁸ Kulla&Salminen 2021, 147.

¹⁷⁹ Kulla&Salminen 2021, 147.

¹⁸⁰ Kulla&Salminen 2021, 148.

¹⁸¹ Koivisto 2014, 134.

perusoikeus. Ehkä kyse on ideologisesta muutoksesta tai siitä, että ihmiset vain odottavat hallinnolta enemmän.¹⁸²

Hyvä hallinto on siis yksi perustuslaissa luetelluista perusoikeuksista. Siitä säädetään lain 21 §:ssä, jonka otsikkona on ”Oikeusturva”. Myös hallintolain 1 §:ssä hyvä hallinto ja oikeusturva kietoutuvat yhteen. Pykälässä todetaan, että tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Voidaan siis ajatella, että hyvän hallinnon oikeusperiaatteissa on kysymys oikeusturvasta. Periaatteet suojaavat ja edistävät kansalaisten oikeusturvaa. Oikeusturva voidaan nähdä laajasti oikeuksien toteutumisena, yhdenvertaisuutena ja oikeusvarmuutena.¹⁸³ Kun lainsäätäjä on nostanut hyvän hallinnon periaatteet ja muut hyvän hallinnon perusteet lainsäädännön tasolle, se merkitsee sitä, että yksityisellä taholla on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen ja viime kädessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos periaatteet eivät ole toteutuneet heidän kohdallaan. Voidaan ajatella myös, että hyvän hallinnon periaatteet omalta osaltaan edistävät myös sitä, että me suomalaisina elämme oikeusvaltiossa.

¹⁸² Koivisto 2014, 100.

¹⁸³ Koivisto 2014, 100.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Hirvonen, A., 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: yleisen oikeustieteen laitos E-kirja. Viitattu 25.8.2024.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjalainen T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. uudistettu painos. Helsinki: Talentum

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

Kulla, H. & Salminen, J. 2021. Hallintomenettelyn perusteet. 11. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent

Mäenpää, O. 2011. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteen laitos

Mäenpää, O. 2021. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 6. painos. Helsinki: Edita

Mäenpää, O. 2023. Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent

Virallislähteet

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamisesta

Muut lähteet

Julkisen hallinnon strategia. Valtiovarainministeriö. 2020. Viitattu 25.9.2024. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162571/Julkisen_hallinnon_strategia_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Oikeuskäytäntö

KHO:2010:5, 27.1.2010/116

KHO 11.11.2014/3613

KHO:2001:53, 08.11.2001/2773

KHO 26.10.1999/2862

EOA 4.11.2019 EOAK/5/2019

KHO:2014:57, 8.4.2014/1152

KHO:2006:90, 23.11.2006/3110

KHO:2011:99, 9.12.2011/3496

EOAK 31.8.2005 D 358/2004