

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden koulutusohjelma

Elli Summala

HYVÄN HALLINNON TOTEUTTAMINEN VIRKAMIEHEN VIRKA-
VELVOLLISUUTENA

Opinnäytetyö
Joulukuu 2016



OPINNÄYTETYÖ
Joulukuu 2016
Liiketalouden koulutusohjelma

Tikkarinne 9
80200 JOENSUU
(013) 260 600

Tekijä
Elli Summala

Nimeke
Hyvän hallinnon toteuttaminen virkamiehen virkavelvollisuutena

Tiivistelmä

Tässä opinnäytetyössä perehdytään virkamiehen näkökulmasta hallintolain (434/2003) mukaiseen hyvään hallintoon. Työssä käsitellään hallintomenettelyä, virkamiehen virkavelvollisuuksia sekä hyvän hallinnon osa-alueita lainopillisena tutkimuksena. Oikeustapausten kautta aiheita pyritään konkretisoimaan.

Hallintolaki ohjaa yleislakina julkista valtaa käyttävien toimintaa. Hallintomenettelyyn liittyvät säädökset määrittävät hallintoasian käsittelyn etenemistä. Valtion virkamieslaki ohjaa virkamiesten toimintaa, rikoslaissa taas on säännelty virkarikoksista. Virkamiehen tulee hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Oikeusperiaatteet yhdenvertaisuudesta, tarkoitussidonnaisuudesta, puolueettomuudesta, suhteellisuudesta sekä luottamuksensuojasta ohjaavat ratkaisujen lainmukaisuutta. Muut hyvän hallinnon osa-alueet, eli palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten välinen yhteistyö ohjaavat hallintotoiminnan laatua. Viranomaisten välinen yhteistyö on kuitenkin rajattu tämän työn ulkopuolelle.

Hyvän hallinnon tulee näkyä läpi kaiken viranomaistoiminnan. Yhteiskunnan muuttuessa myös käsitys hyvästä hallinnosta voi muuttua. Sähköisen hallinnon lisääntyminen asettaa osaltaan haasteita hyvälle hallinnolle, mutta luo myös mahdollisuuksia hallinnon laadun parantamiseen.

Kieli

suomi

Sivuja 54

Asiasanat

hyvä hallinto, hallinto-oikeus, valtion virkamiehet, hallintomenettely



THESIS
December 2016
Degree Programme in Business Administration
Tikkarinne 9
80200 JOENSUU
FINLAND
+358 13 260 600

Author
Elli Summala

Title
The Implementation of Good Administration of an Official Duty

Abstract
This thesis focuses on good administration in accordance with the Administrative Procedure Act (434/2003) from a civil servant point of view. The study deals with the administrative procedure, the official duties of the official and good administration aspects as legal research. The topics are made more concrete by court cases.

Administrative Procedure Act is a general law that directs the operation of government officials. Provisions relating to the administrative procedure determine the progress of administrative proceedings. State Civil Service Law controls the operation of civil servants, while official crimes are regulated by the Criminal Code. The official should carry out their duties properly and without undue delay.

The administration's legal principles of equality, proper intent, neutrality, proportionality and protection of legitimate expectations guide the legality of solutions. Other important aspects of administration, that is, service principle and appropriateness of service, advice, requirement of proper language and inter-authority co-operation control the quality of administrative activity. Co-operation between the authorities is, however, excluded from this work.

Good administration should be reflected through all the authoritative activity. As the society changes, the concept of good administration is subject to change. The increase in e-Government set of challenges to good administration, but also creates opportunities for improving the quality of administration.

Language
Finnish

Pages 54

Keywords
good administration, administrative law, civil servant, administrative procedure

Sisältö

1	Opinnäytetyön lähtökohtia	5
2	Hallintoasia viranomaisessa	8
2.1	Hallintoasian käsittely	9
2.2	Tosiasiallinen hallintotoiminta	12
3	Virkamiehen virkavelvollisuudet	15
3.1	Virkavelvollisuudet yleisesti	15
3.2	Virantoimitusvelvollisuus.....	16
3.3	Rikoslain asettamat rajat virkamiehelle.....	18
4	Hyvän hallinnon osa-alueet.....	21
4.1	Hallinnon oikeusperiaatteet	23
4.1.1	Yhdenvertaisuusperiaate	24
4.1.2	Tarkoitussidonnaisuuden periaate	27
4.1.3	Puolueettomuusperiaate	28
4.1.4	Suhteellisuusperiaate	32
4.1.5	Luottamuksensuojaperiaate.....	34
4.2	Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus	36
4.3	Neuvontavelvollisuus	40
4.4	Hyvän kielenkäytön vaatimus	45
5	Lopuksi	47
	Lähteet.....	51

1 Opinnäytetyön lähtökohtia

Hallintolain (434/2003, myöhemmin HL) tarkoituksena on hyvän hallinnon ja hallintoasioihin liittyvän oikeusturvan toteuttaminen ja edistäminen. Sillä pyritään edistämään myös hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. (1 §.) Hallintolakiin pyrittiin sitä laatiessa sisällyttämään keskeiset perussäännökset hyvästä hallinnosta. Näin viranomaistoiminnalle asetettiin tietty laadullinen lähtötaso lainsäädäntöön, kuten Suomen perustuslain (731/1999) 21.2 § vaatii: ”hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”. (HE 72/2002 vp, 30.)

Hyvässä hallinnossa on kysymys niin menettelyllisistä oikeusturvatakeista, viranomaistoimintaa ohjaavista yleisistä periaatteista kuin demokratiastakin (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 89). Kuusikon (2007, 456–457) mukaan hyvään hallintoon liittyy sekä poliittinen että oikeudellinen puoli, joista perustuslain 21.2 §:n säännös on ennen kaikkea oikeudellinen asettaessaan velvoitteita sekä lainsäätäjälle että säännösten soveltajille.

Hallintolakia sovelletaan valtion ja kuntien viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa, eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa sekä valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä ja yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (2 §). Lain soveltamisala määräytyy näin tehtävän laadun, ei organisatorisen aseman perusteella (HE 72/2002 vp, 31). Hallintolakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan, ulosottoon, sotilaskäskyihin tai muihin toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin, eikä ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan (4 §). Hallintolain soveltamisalaan kuulumattomilla julkishallinnon sektoreilla on hyvän hallinnon vaatimusten osalta täydentävää merkitystä (Kulla 2012, 36).

Hallintolaki on yleislaki, joten muussa lainsäädännössä olevia poikkeavia säännöksiä sovelletaan hallintolain asemesta (5.1 §). Tarvetta merkittävään poikkeamiseen hallintolaista ei hallintovaliokunnan mukaan ole toistaiseksi esiintynyt (HaVL 60/2006 vp, 4). Virkamiesten toimintaa säätelee hallintolain lisäksi

muun muassa valtion virkamieslaki (750/1994, myöhemmin VVirkamL), jota erityislakina sovelletaan nimenomaan valtion ja virkamiehen välisessä virkasuhteessa (1 §). Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, myöhemmin julkisuuslaki) tavoittelee hallinnon avoimuutta ja ohjaa hyvän tiedonhallintotavan toteuttamista (JulKL 3 §). Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta (HL 5.2 §).

Hallintolain tavoitteet koostuvat menettelyyn, palveluun sekä myötävaikuttamiseen liittyvistä vaatimuksista (Miettinen & Väättänen 2007, 4). Yksilön oikeus- suojaa varmistavia menettelyvaatimuksia sekä yksilön myötävaikutusmahdollisuuksia koskevia vaatimuksia on tässä työssä tarkasteltu erityisesti hallintoasian käsittelyn yhteydessä, hallinnon asiakkaan palveluun liittyviä vaatimuksia on selvitetty hyvän hallinnon osa-alueita käsiteltäessä.

Vaatimukset, hallintomenettely sekä hyvän hallinnon osa-alueet ovat ennemminkin toisiaan täydentäviä kuin poissulkevia, joten niitä tulee tarkastella kokonaisuutena. Hautamäen (2004, 109–110) mukaan hyvästä hallinnosta voidaan puhua ”periaatepuuna”, jonka runkona on hyvä hallinto ja oksina sitä täsmentävät periaatteet. Tällainen kuva on monimutkainen ja moniulotteinen, joten sen johdonmukainen kuvaaminen on haasteellista. Toivon kuitenkin onnistuneeni rakentamaan opinnäytetyöstä selkeän kokonaisuuden, josta välittyvät hyvän hallinnon kannalta keskeiset asiat.

Tässä työssä keskitytään selvittämään, mitä on hyvä hallinto ja mitkä ovat sen osa-alueita sekä missä tilanteissa hyvä hallinto on merkityksellinen. Aihetta käsitellään erityisesti valtion virkamiehen näkökulmasta, mikä huomioidaan käsittelemällä hyvää hallintoa yhtenä virkamiehen virkavelvollisuutena. Pääpaino on kuitenkin hyvän hallinnon osa-alueilla työn kolmannessa pääluvussa.

Hallintosopimukset jätetään työn ulkopuolelle. Myös viranomaisten välisen yhteistyön (HL 10 §) yksityiskohtainen käsittely on jätetty työstä pois, vaikka se kuuluu myös osana hyvään hallintoon. Todettakoon vain, että viranomaisen on avustettava toista viranomaista hallintotehtävässä tämän pyynnöstä toimival-

tansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa. Viranomaisten välistä yhteistyötä on muutenkin pyrittävä edistämään (HL 10.1 §), millä vaatimuksella yksinkertaistetaan ja nopeutetaan asiointia viranomaisessa. Yhteistyön vaatimus määrittää viranomaisten palveluperiaatetta sekä suhteessa muihin viranomaisiin että hallinnon asiakkaisiin. (HE 72/2002 vp, 60.)

Tämän opinnäytetyön tutkimusmenetelmänä on lainoppi. Se on oikeustieteen perinteinen ydinalue, joka tutkii voimassa olevaa oikeutta (Hirvonen 2011, 21–22). Lainopin tavoitteena on selvittää, kuinka tilanteissa tulisi toimia voimassa olevien lakien mukaan. Oikeuslähteillä on tietty etusija- ja käyttöjärjestys. Oikeuslähteoppi määrittelee tätä keskinäistä järjestystä, jotta lain soveltaminen tapahtuisi parhaalla mahdollisella tavalla. Sen mukaan oikeuslähteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään: vahvasti velvoittaviin, eli kaikkiin säädöksiin ja maan tapaan, heikosti velvoittaviin, eli lainsäätäjän tarkoitukseen ja oikeuskäytäntöön, sekä sallittuihin oikeuslähteisiin, joita ovat muun muassa oikeustiede sekä arvot. Päätöksenteossa vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin on vedottava virkavirhevastuun nojalla, heikosti velvoittavissa ei ole vastaavaa säädetty, mutta poikkeaminen on perusteltava, sallittuihin voidaan vedota, mutta niiden ohittamista ei tarvitse perustella. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2010, 20, 33–34.)

Lainopin perinteiset tehtävät, tulkinta ja systematisointi (Hirvonen 2011, 21–22), näkyvät tässäkin työssä. Tulkinta on toimintaa, jolla tutkitaan oikeusjärjestyksen sääntöjä ja selvitetään niiden sisältöä. Jäsennettäessä voimassa olevaa oikeutta on kyse systematisoinnista. (Husa ym. 2010, 20.)

2 Hallintoasia viranomaisessa

Hyvään hallintoon kuuluu Niemivuon ym. (2010, 88) mukaan muun muassa viranomaisten päätöksenteon ja toimien lainmukaisuus, hallintomenettelyn asianmukaisuus, valvontaa edistävä viranomaistoiminnan julkisuus ja avoimuus sekä muutoksenhaun mahdollisuus. Hallintolain 4–8 a luvut turvaavat säädöksillään näiden vaatimusten, ja useiden muidenkin hyvän hallintotoiminnan ulottuvuuksien toteutumisen. Luvuissa säädetään hallintoasian vireille tulosta ja käsittelystä viranomaisessa.

Hallintotoiminta, joka kohdistuu suoraan yksityisen oikeusasemaan etuja, oikeuksia, velvoitteita tai pakotteita luoden, on julkisen vallan käyttöä. Tyypillisesti se näkyy hallintoasian käsittelyssä ja päätöksenteossa. (Kulla 2012, 30.) Käsitteellä *julkisen vallan käyttö* määritetään hallintotoiminnan laillisuusedellytyksiä, sillä ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin” (PL 2.3 §). Perustuslain 2 luvun perusoikeussäännökset ovat turvaamassa ihmisiä julkisen vallan väärinkäytöltä (HE 1/1998 vp, 74).

Kaikkeen julkisen vallan käyttämiseen pitää nimenomaisesti löytyä tuki oikeusjärjestyksestä eli laillinen toimivaltaperuste (HE 1/1998 vp, 74). Tämä niin kutsuttu hallinnon lainalaisuusvaatimus ohjaa hallintoviranomaisen saavuttamaan ratkaisutoiminnassa lainmukaisen lopputuloksen (Sutela 2004, 985). Lakisidonnaisuuden vaatimuksen mukaan julkisessa toiminnassa noudatetaan lakeja ”tarkoin” (PL 2.3 §). Osa säännöksistä on yksiselitteisiä, jolloin ratkaisun tekeminen on niin sanotusti rutiinia, eikä laintulkinnassa tule ristiriitaa. Tulkinnanvaraiset ja harkintavaltaa sisältävät säännökset taas edellyttävät viranomaiselta päätöksentekoa kuhunkin tapaukseen kuuluvia oikeuslähteitä ”tarkoin” noudattaen. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, 304–306.)

Lainalaisuuden periaatetta toteuttava oikeussuojajärjestelmä voidaan jakaa ennakolliseen eli preventiiviseen ja jälkikäteiseen eli repressiiviseen oikeussuojaan. Ennakollinen oikeussuoja pyrkii etukäteen turvaamaan oikean ja lainmukaisen ratkaisun muun muassa hallintoasian käsittelyyn liittyvillä muotomäärä-

yksillä. (Sutela 2004, 985.) Tätä kutsutaan myös muotosidonnaisuuden periaatteenksi, sillä se sitoo päätös- ja harkintavallan käytön menettelysäännöksiin ja oikeusperiaatteisiin (Laakso ym. 2006, 314). Jälkikäteinen oikeussuoja tapahtuu lainkäytöllä päätösten jälkeen pyrkien korjaamaan tai hyvittämään jo tapahtuneen virheen. Keskeisenä sitä sääntelee hallintolainkäyttölaki (586/1996). (Sutela 2004, 985.)

2.1 Hallintoasian käsittely

Hallintoasialla tarkoitetaan kaikkia hallinnollisen ratkaisun tekemiseen liittyviä viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita. Viranomaisen ratkaisu voi olla hallintopäätöksen lisäksi muun muassa esitys, lausunnon antaminen tai suunnitelman hyväksyminen. (HE 72/2002 vp, 45.) Hallintolakia sovelletaan hallintoasiassa kaikkiin käsittelyvaiheisiin (Niemi ym. 2010, 92).

Hallintoasia tulee vireille kirjallisen vireillepanoasiakirjan saapessa toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun suullinen vireillepano on toimitettu ja tarvittavat tiedot kirjattu (HL 20 §). Hallintoasian vireillepano onnistuu myös sähköisesti (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 5 §). Mikäli asiakirjan lähettämiseksi on annettu määräaika, on asiakirjan saapuminen viranomaiselle sen puitteissa lähettäjän vastuulla (HL 17 §). Jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, kehoitetaan lähettäjää tarvittaessa täydentämään asiakirjaa vaadituilta osin määräajan sisällä (22 §).

Hallintoasiassa asianosaisella tarkoitetaan sitä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (HL 11 §). Pelkästään asiaan liittyvät todelliset intressit eivät riitä luomaan asianosaisasemaa, vaan vaikutusten tulee olla oikeudellisia. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2004:75 A oli virasta aiemmin irtisanottuna ollut asianosaisasemassa ja hänelle olisi tullut ilmoittaa erityisellä tiedoksiannolla kyseisen viran lakkauttamisesta, sillä se oli välittömästi vaikuttanut A:n etuun.

Asianosainen voi käyttää asiamiestä ja avustajaa hallintoasiassa, mutta myös hänen on tarpeen tullen oltava henkilökohtaisesti paikalla (HL 12 §). Asiamiehellä ja avustajalla on salassapitovelvollisuus sekä hyväksikäyttökielto asian hoitamisessa esiin tulleissa asioissa. Myös hallintoasiassa auttavat tulkki ja kääntäjä ovat salassapitovelvollisia. (13 §.)

Perustuslain 21 § määrää viranomaiselle käsittely-, huolellisuus-, joutuisuus-, selvittämis-, kuulemis-, ja perustelemispakon. Kokonaisuutena kaikkien velvoitteiden noudattaminen on tärkeää, jotta hallinnon asiakkaan oikeusturva toteutuu. (Miettinen & Väättänen 2007, 10.) Nämä velvoitteet on kirjattu suurelta osin myös hallintolakiin. Laki ohjaa viranomaisia käsittelemään asiat ilman aiheetonta viivytystä. Asianosaisen pyynnöstä on esitettävä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava asiaa koskeviin tiedusteluihin. (HL 23 §.) Hallintopäätöksen vaativissa asioissa, joiden käsittelylle ei ole säädetty määräaikaa ja jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta, on määriteltävä odotettavissa oleva käsittelyaika (23 a §). Velvollisuuteen käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä on perehdytty vielä tämän työn luvussa *3.2 Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus*. Edellä mainitut vaatimukset edistävätkin osaltaan hyvän hallinnon toteutumista.

Jos niin on säädetty tai säännöksen nojalla päätetty, asia käsitellään julkisesti (HL 24 §). Asiakirjajulkisuutta säätelevä julkisuuslaki lähtee perusolettamuksesta, että kaikki viranomaisten asiakirjat ovat julkisia (JulkL 1 §). Tästä voidaan Voutilaisen (2012, 70) mukaan käyttää myös viranomaistiedon saatavuusperiaatteen käsitettä, jonka mukaisesti vain nimenomainen lain säännös oikeuttaa poikkeamaan julkisuusolettamasta. Jokaisella on lähtökohtaisesti oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista (JulkL 12 §). Mikäli asiakirja on salassa pidettävä, on asianosaisella oikeus saada viranomaiselta tieto sellaisesta sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tällaista oikeutta ei kuitenkaan ole muun muassa tilanteissa, joissa tärkeä yleinen tai yksityinen etu tai lapsen etu vaarantuisi. (11 §.)

Viranomaisen selvittämisvelvollisuus vaatii, että sen on hankittava tarpeelliset tiedot, jotta asian ratkaisemiseksi käytössä olevat tiedot ovat riittävät ja asian-

mukaiset. Myös asianosaisella on vastuu esittää selvitystä vaatimustensa perusteista sekä muutenkin myötävaikuttaa asian selvittämiseen. (HL 31 §.) Pyynnössä selvityksestä on yksilöitävä esitettävät seikat (32 §) ja asetettava riittävä määräaika niiden antamiseen. Siinä on myös ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä ratkaisua. (33 §.)

Ennen asian ratkaisemista on asianosaiselle varattava tilaisuus mielipiteensä ilmaisemiselle sekä selvityksensä antamiselle asioista, jotka voisivat vaikuttaa ratkaisuun (HL 34.1 §). Mikäli asianosaisella on edunvalvoja, huoltaja tai muu laillinen edustaja, on sekä päämiestä että edustajaa kuultava, mikäli päämiehen etu tai asian selvittäminen niin vaativat (35 §). Kuulemisen tarkoitus ja määräaika on ilmoitettava asianosaiselle. Samalla hänelle on tarjottava mahdollisuus tutustua kuulemisen kohteena oleviin asiakirjoihin. (36 §.) Selvityksen ja kuulemisen lisäksi on mahdollista toimittaa katselmus, tarkastus ja suullinen todistelu tueksi asian ratkaisemisessa (HL 38–40 §). Muille kuin asianosaisille, joihin asian ratkaisu saattaisi vaikuttaa, tulee varata mahdollisuus vaikuttamiseen (41 §). Esimerkiksi jokaisen oikeus terveelliseen ympäristöön sekä vaikuttamismahdollisuudet elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon on julkisen vallan turvattava (PL 20.2 §). Voutilaisen (2006, 53) mukaan vaikuttamismahdollisuus toteutuu helposti viranomaisen sähköisten palvelujen avulla.

Yleinen käsittelyvelvollisuus vaatii viranomaista käsittelemään kaikki vireille pannut hallintoasiat sekä antamaan niihin asianmukainen vastaus. Toimivaltaisella viranomaisella on ratkaisovelvollisuus sille kuuluvassa asiassa (Mäenpää 2013, 267). Jos vireillepanon laadusta ei ole varmuutta, sen oikea luonne on selvitettävä (Laakso ym. 2006, 132). Mikäli asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, käsitellään se muodollisesti ja ilmoitetaan esimerkiksi asian siirtämisestä toiselle viranomaiselle. (Mäenpää 2013, 267.)

Hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Kiireellinen päätös voidaan antaa suullisesti, mutta se on annettava viipymättä myös kirjallisena. (HL 43 §.) Päätöksessä on ilmentävä päätöksen tehnyt viranomainen sekä päätösajankohta, välittömät asianosaiset, päätöksen perustelut sovellettuine säännöksineen ja asian-

osaisen oikeudet tai velvollisuudet sen perusteella sekä lisätietoja antavan henkilön yhteystiedot (44 §).

Päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet tai valitusosoitus, mikäli muutoksenhaku on sallittua. Myös säännökseen perustuva valituskielto on ilmoitettava. (HL 46–48 §.) Mikäli muutoksenhaku on sallittua, mahdollinen oikaisuvaatimus tulee tehdä 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista, jonka jälkeen se käsitellään kiireellisenä. Tällöin hallintopäätös voidaan muuttaa tai kumota tai oikaisuvaatimus voidaan hylätä. Sen jälkeen päätös saa lainvoiman. (49 c–g §.)

Tehty päätös on annettava viipymättä tiedoksi asianosaiselle sekä muulle, jolla on oikeus oikaisupyyntöön tai muutoksenhakuun. Myös päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto, on annettava tiedoksi. Lisäksi asian käsittelyaikana on huolehdittava käsittelyyn vaikuttavien asiakirjojen tiedoksi antamisesta joko alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Mikäli siihen liittyy asiakirjoja, joita ei voida luovuttaa, on vastaanottajalle varattava tilaisuus tutustua niihin haastemiehen tai viranomaisen luona. Tällöin on tiedoksiannon yhteydessä ilmoitettava paikka ja aika, jolloin asiakirjat ovat nähtävillä. (HL 54 §.)

2.2 Tosiasiallinen hallintotoiminta

Hallintolakia sovelletaan hallintoasiassa päätettäessä julkisten palvelujen antamisesta ja julkisten etuuksien myöntämisestä tai takaisinperinnästä, mutta se sääntelee yhtä lailla myös julkisten palvelujen toteuttamista (Mäenpää 2016, 36). Koska hyvän hallinnon perusteet on tarkoitettu sovellettavaksi viranomais-toiminnassa yleensä, ne koskevat myös tosiasiallista hallintotoimintaa.

Tosiasiallisesta hallintotoiminnasta on kyse sellaisessa julkisen hallintotehtävän hoitamisessa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi opetuksen antaminen sekä erilaisten hoitotoimien suorittaminen. (HE 72/2002 vp, 45.) Ne eivät ole hallintoasioita, vaikka niitä saattaa edeltää hallintopäätös (mts. 46), kuten tahdonvastaiseen hoitoon määrättäessä. Toisaalta niitä voi myös seurata hallintopäätös esimerkiksi valvontatoiminnan suo-

rittamisen jälkeen, kun määrätään ryhtymään tiettyihin toimiin havaittujen puutteiden korjaamiseksi (Laakso ym. 2006, 66). Tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvän hallintoasian käsittelyä säännellään tavallisesti erityislaeissa, kuten potilas- ja poliisilaissa.

Korkeimman oikeuden tapauksessa KKO 2008:78 terveydenhuollon asiakasta syytettiin virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta, kun hän oli väkivallalla uhaten käskenyt lääkäriä uusimaan hänen lääkemääräyksensä. Lääkemääräyksen uusiminen ei ole julkisen vallan käyttämistä, vaan tosiasiallista, suorittavaa toimintaa. Terveydenhuollon palveluita käyttävän asiakkaan tahto on merkityksellinen, sillä hän on yleisimmin itse hoitoon hakeutunut. Näin ollen hoitoon liittyvien toimien ei nähdä olevan potilaan oikeuksista ja eduista yksipuolista määräämistä eli julkisen vallan käyttöä. Vaikka terveyskeskuslääkärin toimiin kuuluu myös julkista valtaa, esimerkiksi pakkohoitoon määrätessä, tulee se korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan selkeästi erottaa muista tehtävistä virkatoiminnan rikosoikeudellisen suojan vuoksi. Siispä hovioikeuden tuomio laittomasta uhkauksesta jäi voimaan.

Toisaalta esittelijän mietinnöstä ja eri mieltä olevien jäsenten lausunnoista käy tapauksessa ilmi, että lääkemääräysten antaminen tapahtuu säädösten nojalla ja siinä päätetään reseptin saajan oikeudesta. Heidän mielestään merkityksellistä on se, että henkilölle on laissa tai asetuksessa annettu julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä, joten myös lääkemääräyksen antaminen olisi julkisen vallan käyttöä. (KKO 2008:78.)

Oikeusasiamiehen vankien kirjeenvaihtoa koskevassa ratkaisussa EOA 11.10.2011 dnro 3447/4/09 oli myös kysymys tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, kun vankila oli lukenut vangin henkilökohtaisia kirjeitä. Ilmoitus kirjeiden lukemisesta annettiin vangille yli yhdeksän kuukautta lukemisen aloittamisen jälkeen. Kirjeiden lukemisesta ei ollut tehty kirjallista päätöstä eikä sitä perusteltu kunnolla. Pyynnön tuleminen poliisin taholta ei oikeuttanut tekoa, sillä poliisilla ei ole oikeutta vaatia PL 10 § takaaman luottamuksellisen viestin suojan loukkaamista. Sen sijaan vankila voi oma-aloitteisesti antaa havaitsemansa

merkityksellisen seikan poliisin tietoon. Toimivaltaisen virkamiehen olisi tullut tehdä päätös itsenäisesti ollen siitä myös vastuussa.

Tosiasialliseen hallintotoimintaan voi kuulua välitöntä julkisen vallan käyttöä, jolloin yksityisiin kohdistetaan käskyjä tai kieltoja ilman edeltäviä käsittelytoimia tai virkamies tekee tietyn toimen ilman hallintopäätöstä (HE 72/2002 vp, 45). Tällöin tavoitteena on lainmukaisen tilan palauttaminen, tarvittaessa voimakeinoin (Mäenpää 2016, 39). Toimivalta voimakeinojen käyttöön edellyttää nimenomaista laintasoista valtuutusta, mikä toteutuu usein käytännössä poliisin virkapuna. Ajoneuvon pysäyttäminen, luvattoman rakennustyön keskeyttäminen tai lapsen huostaanotto ovat esimerkkejä välittömän julkisen vallan käytöstä. (Laakso ym. 2006, 60.)

Hallituksen esityksen (72/2002 vp, 49) mukaan välitöntä julkista valtaa käytettäessä sovelletaan vain hyvän hallinnon perusteita. Mäenpää (2016, 39–40) pitää kuitenkin HL 1 §:n vaatiman oikeusturvan ja viranomaistoiminnan laadun kannalta perusteltuna, että hallintoasian käsittelyä koskevia säännöksiä noudatetaan soveltuvilta osin myös välitöntä julkista valtaa käytettäessä.

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 181 § määrittää valvontaviranomaisen keskeyttämään toiminnan, joka on vaarassa pilata ympäristön, mikäli siitä voi aiheutua välitöntä vaaraa ihmisten terveydelle tai se uhkaa vakavasti ympäristöä. Lain 181.2 §:n mukaan kuuleminen, eli hallintolain 34 §:n vaatimus, on toteutettava tilanteen mahdollistamin edellytyksin ennen keskeyttämistä. Sen lisäksi keskeyttämistoimenpiteestä tulee laatia pöytäkirja ja keskeyttämisestä on tehtävä viivytyksettä päätös (HL 43 §). Pykälästä voidaan selkeästi nähdä tosiasiallisen julkisen vallan käytön linkittyminen hallintoasian käsittelyyn.

Tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön kuuluu usein oikeudellinen vastuu tai julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu (HE 72/2002 vp, 45). Vahingonkorvauslain (412/1974) 4 luku määrittelee työntekijän ja virkamiehen korvausvastuuta yleisesti. Poliisilain (872/2011) 8:1–3 §:t käsittelevät vahingonkorvauksia nimenomaan poliisin toimissa.

3 Virkamiehen virkavelvollisuudet

3.1 Virkavelvollisuudet yleisesti

Virkamiehen yleiset virkavelvollisuudet vaikuttavat keskeisesti virkamiehen asemaan, joten niistä on säädettävä lailla (PL 80 §). Vaikka virkamiehillä on lähtökohtaisesti samat perustuslain turvaamat perusoikeudet kuin muillakin, virkamiehen virkavelvollisuudet voivat rajoittaa niitä. (Koskinen & Kulla 2013, 133–134.)

Virkamiehen osallistuminen jonkin yhdistyksen, kuten vapaamuurarien, toimintaan voi aiheuttaa esteellisyyden virkatehtävien hoidossa. Näin voi olla myös poliittiseen toimintaan osallistuttaessa. Uskonnollisen tai eettisen vakaumuksen vuoksi kieltäytymistä virkatehtävän hoidosta, kuten hartauteen osallistumisesta tai abortin teosta, ei yleisesti pidetä hyväksyttävänä, mutta asiat ratkaistaan tapauskohtaisesti. Yksityisyyden suojaa voidaan rajoittaa erityisesti virantäytössä selvitetäessä hakijan soveltuvuutta. Laissa yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) säännellään asiasta erikseen. Sananvapauden osalta muun muassa vaitiolovelvollisuus, käyttäytymistä ohjaava velvollisuus ja virantoimitusvelvollisuus asettavat rajoituksia sananvapauden ja virkavelvollisuuden yhteen sovittamisessa. (Koskinen & Kulla 2013, 136–147.)

Virkamiesmoraali, tai -etiikka, määrittelee hyväksyttävän käyttäytymisen ja hyvät tavat julkishallinnossa. Sen vähimmäistasona voidaan pitää lainsäädäntöä, mutta esimerkiksi laillisuusvalvonnassa on otettu ratkaisuperusteissa huomioon säädösten ohella myös virkamiesmoraali. (Koskinen & Kulla 2013, 33–34.) Oikeudellisilla ja eettisillä normeilla on paljon päällekkäisyyttä, vaikka kaikki yksilöt eivät niitä jaakaan (Vihervuori 2015, 1).

Perinteisinä valtionhallinnon hyveinä voidaan valtiovarainministeriön etiikka-hankkeen työryhmämuistion mukaan pitää laillisuutta, puolueettomuutta ja asiantuntemusta, nykyajan arvoja ovat taas muun muassa palveluperiaate ja tuoksellisuusajattelu. Hankkeen toteuttamaan, virkamiesetiikan perusteita ja ny-

kytilää selvittävään kyselyyn vastanneista virkamiehistä yli puolet oli sitä mieltä, että laillisuus, palveluperiaate, asiantuntijuus, puolueettomuus ja oikeudenmukaisuus ovat tärkeimpiä arvoja valtionhallinnossa. (Valtiovarainministeriö 2000b, 41.) Vaikka tulokset vaihtelivat laajasti eri virastojen välillä, on hienoa, että laillisuus, kaiken hallintotoiminnan perusta, on yleisesti ottaen tärkein arvo viranomaisissa. Sekä sisällöltään että palvelultaan asianmukaista hallintoa tukee hyvin myös palvelun ja asiantuntijuuden arvottaminen korkealle.

Vertailtaessa yksityistä ja julkista sektoria virkamiehet näkivät yksityisen sektorin keskeisiksi arvoiksi tuloksellisuuden ja tehokkuuden, kun avoimuus ja oikeudenmukaisuus taas olivat merkittävämpiä valtionhallinnossa (Valtiovarainministeriö 2000b, 43). Mielestäni on hyvä, että yksityisen sektorin ja valtionhallinnon arvoja pidetään eroavaisina. Vaikka taloudellisuutta on pyritty painottamaan myös viranomaisessa (HL 7.1 §), näkevät virkamiehet mielestäni aivan oikein, että oikeudenmukaisuudesta ei voida taloudellisten periaatteiden vuoksi tinkiä.

3.2 Virantoimitusvelvollisuus

Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä (PL 21.1 §). Toisaalta taas virkamiehellä on virantoimitusvelvollisuus, jonka mukaan hänen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä, noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä sekä toimittava asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (VVirkamL 14 §).

Asianmukainen virkatehtävien suorittaminen tarkoittaa muun muassa normaalia, tavanomaista huolellisuutta sekä asianomaiset säännökset huomioiden mahdollisimman tehokasta ja taloudellista toimintaa. Taloudellisuudesta huolehtiminen nähdään erityisesti esimiesasemassa olevien virkamiesten velvollisuutena. (HE 238/1984 vp, 30.) Viranomaisen toimimisvelvollisuus vaatii virkamiestä käyttämään toimivaltaansa ja toteuttamaan julkisia tehtäviään laissa säädettyin edellytyksin. Passiivisuus voidaan nähdä puutteellisena viranhoitona. (Mäenpää 2013, 266.)

Virantoimitusvelvollisuuden sisältö vaihtelee viran mukaan. Eri aloja ohjaavat säännökset määrittävät, mikä on kyseisellä alalla olennaista virantoimituksessa. Esimerkiksi viraston työntekijä A:n kieltäytyttyä toistuvasti työtehtävistään ja käyttäytyttyä epäasiallisesti vielä varoituksen saamisen jälkeenkin hänet voitiin irtisanoa ja tehtäväänsä selkeästi soveltumattomana pidättää virantoimituksesta. Vaikka irtisanomiseen oli ryhdytty pian varoituksen jälkeen, oli se sallittua, sillä työnantajan ei tarvitse varoitettuaan sietää työtehtävistä kieltäytymistä, ei-hän kirjallinen varoitus oikeuta uusiin virkavelvollisuuksien laiminlyönteihin. (Virkamieslautakunnan päätös asia 129/2010.)

Myös törkeään rattijuopumukseen työmatkallaan syylistynyt, vahvasti päihtyneenä töissä esiintynyt vankilan vartija voitiin virkamieslautakunnan mukaan irtisanoa ja pidättää virantoimituksesta. Vartijan päihtyneenä ajamisen ja vankilan eristysosastolla työskentelemisen nähtiin vaarantavan vankien ja työntekijöiden turvallisuuden sekä ihmisten luottamuksen asianmukaiseen tehtävien hoitoon. Vartijan pitkällä virkauralla ei ollut merkitystä, sillä teon luonne ja vakavuus edellyttivät lievempien kurinpitotoimien sijaan irtisanomista. (Virkamieslautakunnan päätös asia 1/2011.)

Sairaanhoitaja X oli laiminlyönyt virkavelvollisuuttaan, kun hän ei ollut tehnyt tarvittavia kirjauksia potilasasiakirjoihin eikä yövuorossa riittävästi huolehtinut hoidossaan olevista potilaista. Sairaalassa oli yksityiskohtaiset ohjeet potilasasiakirjojen laatimisesta, joita X oli jättänyt noudattamatta. Nuorten psykiatrisen osaston vastaavana hoitajana X oli ylihoitajan ohjeistuksen mukaisesti ollut yksiselitteisesti vastuussa potilaista. Erään potilaan olinpaikasta ei puolentoista tunnin aikana ollut tietoa ja löydyttyä hän oli huonovointinen, mutta sairaanhoitaja X ei ollut ilmoittanut tapahtumista päivystävälle lääkärille. Näin hän oli vaarantanut potilaan hengen ja terveyden laiminlyömällä ”virkavelvollisuuksiinsa kuuluvan potilaan huolenpidon”. (Virkamieslautakunnan päätös asia 22/2009.)

Työnjohto- ja valvontamääräykset voivat olla pysyviä tai yksittäisiä ja koskea laajasti eri asioita viraston toiminnassa ja työssä. Ne eivät voi kuitenkaan sisältää määräystä siitä, miten virkamiehen on yksittäistapauksessa asia ratkaistava, sillä ratkaisutoiminta on sidottu vain lakiin. (HE 238/1984 vp, 30.) Lainalaisuus-

periaate rajoittaa hallinnollista tottelevaisuutta, sillä lainvastaista tai väärässä muodossa annettua ohjetta ei saa noudattaa (Koskinen & Kulla 2013, 180–181).

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2014:52 Suojelupoliisin osastopäällikölle voitiin antaa kirjallinen varoitus toimimisesta vastoin virkavelvollisuuksiaan, kun hän ei ollut etukäteen ilmoittanut osallistumisestaan Suojelupoliisin toimintaa kriittisesti käsittelevän kirjan julkistamistilaisuuteen. Suojelupoliisin ohjesäännön mukaan osallistumisesta viraston toimialaan kuuluvaan, yleistä mielenkiintoa herättävään tilaisuuteen on etukäteen ilmoitettava ohjesäännössä mainituille henkilöille. Osastopäällikkö, joka oli jo aiemmin ollut julkisuudessa liittyen Suojelupoliisiin, oli ollut tilaisuudessa median mielenkiinnon kohteena. Hänen asemansa huomioon ottaen ei voinut pitää epäselvänä, etteikö hän olisi toiminut virkatehtävää hoitaen.

Järjestelmäsuunnittelija A:sta oli koeajalla annettu useita kertoja kielteistä palautetta A:n esimiehelle puutteellisen yhteistyökyvyn ja epäasiallisen käytöksen takia. Käytöksestä oli esimiehen ja A:n välillä keskusteltu useasti, minkä lisäksi A:lle oli annettu suullinen huomautus ja kehoitus käytöksen korjaamiseen. Koska käytös ei ollut muuttunut, voitiin virkasuhde purkaa. (Virkamieslautakunnan päätös asia 101/2006.)

Virkamiehellä on myös velvollisuus antaa työkykyään koskevia terveydellisiä tietoja viranomaiselle (VVirkamL 19 §). Terveystilan selvittäminen on tärkeää työkyvyn alenemisen ehkäisemiseksi ja töiden järjestämiseksi sekä virkamiehen oikeussuojan turvaamiseksi (Koskinen & Kulla 2013, 202). Työkyky vaikuttaa hyvään hallintoon, sillä muun muassa tehokkuus ja palvelualltius voivat olla siitä riippuvaisia.

3.3 Rikoslain asettamat rajat virkamiehelle

Rikoslain (39/1889, myöhemmin RL) 40 luvussa säädetään virkarikoksista. Niiden rangaistavuus kytkeytyy ensi sijassa yhteiskunnan ja yksityisen kansalaisen näkökulmasta erityisen moitittaviin tekoihin ja laiminlyönteihin (HE 58/1988, 18).

RL 40 luvun säännökset täydentävät rangaistusuhalla valtion virkamieslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) säännöksiä virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta. Rikoslain yleisissä säännöksissä rangaistavaksi säädettyistä teoista virkamies on kuitenkin vastuussa kuten kuka tahansa kansalainen (Koskinen & Kulla 2013, 261). Rikoslain 40:9 §:n mukaan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan yleisluonteisen virkavelvollisuuden rikkominen on rangaistavaa, mikäli teko ei ole kokonaisuutena arvioiden vähäinen.

Virkamiehellä on velvollisuus pidättäytyä lahjonnasta. Lahjuksen ottamisesta ja lahjusrikkomuksesta on säädetty rangaistus rikoslain 40:1–4 §:n mukaan. Taloudellisen tai muun edun vaatiminen, hyväksyminen tai ottaminen vastaan on kiellettyä, mikäli se voi heikentäessä luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen (VVirkamL 15 §). Velvollisuus kyseessä olevasta etuudesta pidättäytymiseen riippuu näin ollen vain siitä, voiko se heikentää luottamusta. Menettely voi siis olla kiellettyä myös ilman, että tarkoituksellisesti ottaa etuuden vastaan suosiakseen jotakuta virkatoiminnassa. (HE 238/1984 vp, 31.)

Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 1997:33 käsittelee tilannetta, jossa opetusministeriön liikunta- ja nuoriso-osaston osastopäälliköllä oli mahdollisuus virassaan vaikuttaa liikuntajärjestöjen valtionapuun, kun hänen vaikutuspiirissään oleva alainen valmisteli ja esitteli valtionavustukset. Osastopäällikkö oli kahden vuoden aikana kolmesti myöntänyt yhdistys X:lle avustuksia ja esittänyt nimenomaan yhdistystä X myöhemmin sille myönnetyn erityisavustuksen saajaksi. Samanaikaisesti hän oli osallistunut X:n kustantamana matkoille ulkomaisiin urheilutapahtumiin ilman virkamatkan edellytysten täyttymistä. Muille opetusministeriön virkamiehille yhdistys X ei ollut kustantanut matkoja. Lisäksi osastopäällikkö oli myöntänyt yhdistys Z:lle avustuksia ja ottanut osaa PM-yhtiön, jonka omistajayhdistys Y tuki Z:aa, kustantamalle seminaarimatkalle Keski-Eurooppaan. Matkan todellinen luonne oli virkistystarkoitus. Osastopäällikön katsottiin syyllistyneen lahjuksen ottamiseen ja lahjusrikkomukseen.

Salmisen ja Ikola-Norrbackan (2009, 89) mukaan ”korruptio on selvin merkki huonosta hallinnosta”. Se käsittää yleisesti lahjonnasta ja lahjusten ottamisen sekä muun epäsovivan vaikuttamisen hyötyä antamalla ja vastaanottamalla.

Suomi on useiden vuosien ajan ollut yksi maailman vähiten korruptoituneista maista, mutta kansalaisten mielestä suosinta, erimerkiksi hyvä veli -verkostot, sukulaisten suosiminen sekä liialliset sidonnaisuudet talouselämään heikentävät luottamusta poliittiseen järjestelmään. (Mts. 103.)

Virkamiehille tehdyn kyselyn mukaan lähes 80 % virkamiehistä piti lahjontaa haitallisimpana epäeettisenä toimintatapana. Suurimmalle osalle vastanneista virkamiehistä tai heidän virastonsa muista virkamiehistä oli kuitenkin joskus tarjottu lahja, matka tai lounas. Riippuukin asiayhteydestä, milloin tarjoukset on ymmärrettävä lahjuksina. (Valtiovarainministeriö 2000b, 45.)

Virka-aseman väärinkäyttäminen on rangaistava teko. Tällöin virkamies hyötyä tai haittaa tavoitellessaan rikkoo virkavelvollisuutensa osallistumalla päätöksentekoon tai käyttämällä muuten julkista valtaa taikka käyttämällä asemaansa väärin valvonnassaan olevaan henkilöön nähden. (RL 40:7 §.) Mielestäni luottamuksen vaarantuminen liittyy suoraan hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin, joita käsitellään myöhemmin kappaleen *3.1 Hallinnon oikeusperiaatteet* alla. Muun muassa yhdenvertaisuus- sekä puolueettomuusperiaate vaativat virkamiestä toimimaan riippumattomasti ja hallinnon asiakkaita tasapuolisesti kohdellen.

Virkamiehen vaitiovelvollisuus (VVirkamL 17 §) perustuu julkisuuslakiin. Sen mukaan salassa pidettävää, vaitiovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa viranomaisen palveluksessa ollessa eikä tehtävän hoidon päätyttyä. Tämä koskee niin asiakirjan sisältöä kuin muutakin tietoon saamaa seikkaa. (JulkL 23 §.) Esimerkiksi jättämällä sivullisen saataville salassa pidettävän asiakirjan on rikkonut tätä ilmaisemiskieltoa (HE 30/1998 vp, 84). Rikoslain 40.5 § vaatii virkasalaisuuden rikkojalle sakkoa tai enintään kahden vuoden vankeusrangaistusta. Säädös ulottuu tiedon paljastamisen lisäksi myös tilanteeseen, jossa tietoa käytetään omaksi tai toisen hyödyksi tai vahingoksi.

Vaitiovelvollisuuteen liittyen sain virastossa työskennellessäni ohjeistuksen, että kohdatessani työn ulkopuolella työhön liittyviä henkilöitä voisin osoittaa tuntevani heidät vain, mikäli he ensin itse ottavat minuun kontaktin. Näin ulkopuoli-

set eivät voi yhdistää henkilöä työhöni ja päätellä siitä mitään henkilöön liittyvää. Molemmat säästyvät tervehtimisestä seuranneilta muiden kysymyksiltä. Toisaalta, mikäli henkilö itse aloittaa vuorovaikutuksen, on epäkohteliasta olla vastaamatta.

4 Hyvän hallinnon osa-alueet

Hyvän hallinnon ja oikeusturvan käsite sisältää koko perustuslain 21 §:n vaatimukset. Sen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeus saada päätös oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan käsiteltäväksi riippumattomassa lainkäyttöelimessä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 41 artiklan 1 kohta taas takaa unionin toimielimissä ja laitoksissa asian käsittelyn puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Hyvä hallinto nähdään merkityksellisenä siis myös kansainvälisellä tasolla.

Lainkäyttö- ja hallintomenettelyn oikeussuojatakeita koskeva PL:n 21.2 § velvoittaa lainsäätäjän turvaamaan lailla käsittelyn julkisuuden sekä oikeuden tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet. Pykälällä siis edellytetään lain turvaavan kokonaisuudessaan hyvän hallinnon takeet (HE 72/2002 vp, 43). Euroopan unionissa oikeus tulla kuulluksi, oikeus salassapidon rajoissa tutustua asiakirjoihin ja velvollisuus päätöksen perustelemiseen taataan myös perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdassa.

Hallintolain 2 luku käsittelee hyvän hallinnon perusteita, joita ovat hallinnon oikeusperiaatteet (6 §) sekä palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §), neuvonta (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) sekä viranomaisten yhteistyö (10 §). Luvussa säännellään viranomaistoiminnan laadullisista vähimmäisvaatimuksista, jotka osaltaan täydentävät hallintoasiassa noudatettavia menettelyperiaatteita (HE 72/2002 vp, 33, 54). Oikeusperiaatteet toimivat ratkaisuperus-

teina lain soveltamisessa sekä oikeudellisessa päätöksenteossa, kun taas muut hyvän hallinnon perusteet ovat toiminnallisia laatuperusteita hyvää hallintoa toteuttaessa (Laakso ym. 2006, 315; 353).

Hallintotoiminnan laillisuusvalvonnassa hyvä hallintotapa on väline, jonka avulla arvioidaan toiminnan asianmukaisuutta. Menettelyn vakiintuneet ja hyväksyttävät muodot, kansalaisten odotukset ja yleiset käyttäytymisnormit ovat ohjauksessa hyvän hallintotavan hahmottamista, kun nimenomaiset säännökset puuttuvat. Rikosoikeudellista sanktiota ei sääntelemättömästä hyvän hallintotavan rikkomisesta kuitenkaan seuraa. (Koskinen & Kulla 2013, 176.)

Hyvän hallinnon vaatimukset ovat vain lähtötasona hallinnossa, sillä tyhjentävä sääntely on mahdotonta (HE 72/2002 vp, 44). Koska säädökset asettavat vain minimivaatimukset perinteisen ja sähköisen hallinnon laadulle, niitä täydentävät hallinnonalakohtaiset, kansalliset sekä kansainväliset suositukset. Sen lisäksi viranomaisen tavoitteet ja asiakkaan odotukset määrittävät, mitä on laadukas, hyvä hallinto. (Voutilainen 2006, 56–57.)

Hyvää sähköistä hallintoa tarkasteltaessa tietojärjestelmien ja ohjelmistojen laatuvaatimukset ovat merkittäviä, jotta viranomaistoiminta olisi käytännössäkin hyvää ja laadukasta (mts. 168). Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016) tavoittelee parannusta julkisten palvelujen saatavuuteen, laatuun, tietoturvallisuuteen, yhteentoimivuuteen ja ohjaukseen, minkä lisäksi sillä pyritään edistämään toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta julkishallinnossa (1.1 §).

Viranomaisten informaatio- ja verkkoinfrastruktuurien toimintavarmuus ja lainmukaisuus pyritään varmistamaan etukäteisellä laadunhallinnalla, jolloin riskit ennakoidaan ja minimoidaan (Voutilainen 2006, 59). Esimerkiksi palveluntuottaja on vastuussa tukipalvelunsa laadusta ja kustannustehokkuudesta. Sen lisäksi palvelun tulee olla ”käyttötarkoitukseensa yleisesti soveltuva, suorituskykyinen, toimintavarma sekä mahdollisimman käyttäjäystävällinen ja esteetön”. (Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista 16.1 §.)

Sekä perinteistä että sähköistä hallintoa toteutettaessa ja kehitettäessä on huomioitava hallinnon asiakas ja hänen perusoikeuksiensa suoja. Euroopan parlamentin ja neuvoston antaman yksilöiden suojelua henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaata liikkuvuutta käsittelevän direktiivin 95/46/EY johdannon 2 kohtaan on myös kirjattu hyvän sähköisen hallinnon laatuvaatimus:

Tietojenkäsittelyjärjestelmät on tehty palvelemaan ihmistä; järjestelmiä käytettäessä on kunnioitettava yksilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia heidän kansalaisuudestaan tai asuinpaikastaan riippumatta, erityisesti oikeutta yksityisyyteen – – . (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY.)

Suomen hallintoa pidetään arjen keskusteluissa usein jähmeänä ja byrokraattisena. Viranomaistoiminnan byrokraattisuus on Niemivuon ym. (2010, 89) mukaan liitetty huonoon hallintoon. Toisaalta yhdenmukaiset, osin kankeatkin toimintatavat ovat mielestäni turvaamassa, että jokainen hallinnon asiakas saa samanlaista palvelua ja heiltä myös vaaditaan samat asiat käsittelyn yhteydessä. Näin mielivaltaisuudenkin mahdollisuus vähenee.

4.1 Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallinnon lainalaisuusperiaate, jota jo aiemmin käsiteltiin, ohjaa viranomaista lainmukaisen ratkaisun saavuttamisessa. Laakso ym. (2006, 313) kuvaavat lakeja harkintatilanteessa kehyksiksi, joiden sisällä ratkaisun on pysyttävä. Hallinnon oikeusperiaatteet taas asettavat rajoitteita kehyksen sisäpuolella vaihtoehtojen valintaan (mp.), eli ohjaavat viranomaisten harkintavaltaa opastamalla ja täydentämällä sovellettavien lakien tulkintaa sekä erisuuntaisten intressien punnintaa (Laakso ym. 2006, 314).

Hallintolain 6 § käskee viranomaisia kohtelemaan hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käyttämään toimivaltaansa ainoastaan laissa hyväksyttäviin tarkoituksiin. Lisäksi viranomaisen toimien on oltava puolueettomia sekä oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Niiden on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. (HL 6 §.) Toiminnan luonteesta riippuu, mitkä oikeusperiaatteet kulloinkin painottuvat (Niemivuo ym. 2010, 121).

Hallinnon oikeusperiaatteet sitovat viranomaisia oikeudellisesti, joten niiden syrjäyttäminen tai rikkominen muodostaa virheellisyysperusteen ja mahdollisuuden päätöksen kumoamiselle. Harkintavallan ylittyessä viranomaisen ei ole päätöksenteossaan pitäytynyt sallituissa harkinnan puitteissa. Harkintavalta voi myös alittua, mikäli esimerkiksi säännöksessä nimenomaisesti vaaditaan harkinnan käyttöä, mutta viraston sisäinen ohje jo ennalta määrittelee kriteerit, eikä tapauskohtaiselle arvioinnille jää tilaa. Harkintavallan väärinkäytössä valtaa käytetään viranomaisen toimivaltuuksista poikkeavien tavoitteiden toteuttamiseksi. (Laakso ym. 2006, 314–315.)

4.1.1 Yhdenvertaisuusperiaate

Suomen perustuslain 6.1 § luo perustan ihmisten yhdenvertaisuuteen lain edessä. Minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella ihmisiä ei saa asettaa eri asemaan (PL 6.2 §). Hallintolaki taas vaatii viranomaiselta hallinnossa asioivien tasapuolista kohtelua (HL 6 §). Kaikki ihmisten kesken tapahtuva erottelu ei ole syrjintää, vaan sen tulkitseminen syrjinnäksi riippuu muun muassa teon perusteesta eli syystä ja asteesta eli vaikutuksista (Heuru 2003, 225). Tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä säätelevät tarkemmin muun muassa yhdenvertaisuuslaki, tasa-arvolaki ja virkasuhteita koskeva lainsäädäntö.

Perustuslain ja hallintolain luoma yleinen yhdenvertaisuuden periaate sisältää toisaalta vaatimuksen tasapuolisuudesta ja toisaalta johdonmukaisesta käytännöstä (Laakso ym. 2006, 316–317), jotta samanlaisissa tilanteissa osapuolia kohdeltaisiin samalla tavoin, kuitenkin kunkin tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen (Mäenpää 2013, 148–149).

Sekä tasapuolisuuden vaatimus viranomaistoiminnassa että menettelyssä liittyvät johdonmukaisuusvaatimukseen, jonka mukaisesti päätöksenteossa tulisi noudattaa samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa (Mäenpää 2013, 152). Sisällöltään ja laadultaan samanlaisten asioiden käsittelyaikojenkin tulisi olla yhteneväiset (Heuru 2003, 298). Vakiintuneeksi muodostuneen käytännön muuttaminen on mahdollista, mikäli siihen on perusteltu syy, kuten lain-

säädännön muuttuminen tai tuomioistuinkäytännön aiemmasta poikkeavat ratkaisut (HE 72/2002 vp, 54). Päätöksen poiketessa merkittävästi vakiintuneesta käytännöstä vaaditaan perustelut, vaikka ne yleensä voitaisiin jättää esittämättä (HL 45.3 §).

Viranomaisen tulee valmistella ja ratkaista asiat yhdellä kertaa, mikäli päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muuhun samassa viranomaisessa samaan aikaan vireillä olevaan asiaan. Jos yhdessä käsittelemisestä aiheutuu liiallista viivytystä tai se on muuten tarpeetonta, voidaan yhteisestä käsittelystä luopua. (HL 25 §.) Hylätessään määräajan jälkeen saapuneen hakemuksen yksityistietavustuksesta kunta oli korkeimman hallinto-oikeuden tapauksen KHO 2009:100 mukaan toiminut yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti. Sillä ei ollut merkitystä, että hakemus olisi mahdollisesti ehditty valmistella käsiteltäväksi yhdessä muiden hakemusten kanssa.

Ratkaisussaan KHO 2013:31 korkein hallinto-oikeus käsitteli sivuapteekkilupia. Sivuapteekkiluvat Helsingin yliopiston apteekkia koskien on lääkelain 52.3 § mukaisesti tarkoituksella säädetty erikseen ja poikkeamaan muista apteekeista. Tämän vuoksi sivuapteekkilupia hakiessa muiden apteekkien hakemuksia ei ollut tarpeen käsitellä yhdessä Helsingin yliopiston apteekin lupahakemuksen kanssa, vaikka hakemukset koskivat samaa toimipaikkaa ja olivat vireillä samaan aikaan. Toisin sanoen hallintolain 25 §:ää ei sovellettu.

Kaikille hallinnossa asioiville tulisi turvata yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen sekä oikeuksiensa valvomiseen (HE 72/2002 vp, 54). Julkisuuslaissakin vaaditaan tiedon pyytäjien tasapuolista kohtelua (17 §). Käytännössä yhdenvertainen oikeuksien ja etujen toteutuminen ei uskoakseni koskaan onnistu, sillä eri ihmisillä on erilaiset valmiudet ylipäänsä selvittää, mihin he ovat oikeutettuja, missä viranomaisissa asiointi edistää heidän elinolojaan tai millaisia päätöksiä heidän toimintansa vaatii.

Erityisesti harkinnanvaraisissa viranomaistoimissa hallinnossa asioiden yhtäläisiin mahdollisuuksiin on kiinnitettävä huomiota (HE 72/2002 vp, 54). Näin on myös niukkojen etujen jakamisessa, jolloin päätöksenteon on tapahduttava Mä-

enpään mukaan ”ennalta määriteltujen, yleisesti hyväksyttävien ja tasapuolisesti sovellettavien perusteiden mukaisesti”. Niiden mukaan hallinnon asiakkaat voidaan asettaa etusijajärjestykseen asiallisin, syrjimättömin perustein. Lakisääteiset oikeudet ja edut sen sijaan kuuluvat kaikille, jotka täyttävät niiden edellytykset. (Mäenpää 2013, 149–150.)

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2004:107 mukaan kunnanvaltuuston päätös ostaa ruotsinkieliselle väestölle erikoissairaanhoidon palvelut eri sairaanhoitopiiristä kuin suomenkieliselle väestölle ei ollut yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, koska sillä tavoiteltiin kielellistä tasa-arvoa, eikä hoidon laatuakaan poikennut siitä. Positiivinen erityiskohtelu, eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavat toimet, on sallittua tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi (HE 72/2002 vp, 54), vaikkei sen perusteella voikaan poiketa laissa säädettyistä päätöksenteon edellytyksistä (Mäenpää 2013, 152).

Myös sähköisiä palveluita suunniteltaessa on huomioitava syrjimättömyys, vaikka yhdenvertaisuussäännöksen mukainen vaatimus viranomaisen saavutettavuudesta rajoittuukin henkilön ominaisuuksiin, ei teknisiin mahdollisuuksiin. Poikkeuksena on tilanne, jossa käytetty teknologia johtuu henkilön ominaisuudesta kuten vammasta. (Voutilainen 2006, 193–194.) Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5.3 § kuitenkin ohjaa tavoittelemaan teknisesti yhteensopivia laitteistoja ja ohjelmistoja.

Kun esteetöntä sähköistä palvelua kehitetään, tulee huomioida sekä ominaisuuksiltaan että tekniikoiltaan erilaiset käyttäjäryhmät. Muun muassa näkö- ja kuulovammaiset, motorisista tai kognitiivisista vaikeuksista kärsivät, ikääntyneet sekä erilaiset kielelliset ryhmät kuuluvat tällaisiin erityisryhmiin, jotka saavat saavutettavuuden kehittymisen myötä helpotusta päivittäisistä asioista selviämiseen. (Voutilainen 2006, 192–193.)

4.1.2 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Viranomaisen on käytettävä toimivaltaa vain laissa hyväksyttäviin tarkoituksiin (HL 6 §). Vaikka viranomaisilla on tietyltä osin mahdollista käyttää päätöksiä tehdessään harkintavaltaa, on sen toimivallan käyttö sidottu lakiin (HE 72/2002 vp, 55). Viranomaisen on pysyttävä asiallisen toimivaltansa rajoissa, joten esimerkiksi rakennusvalvojalla ei ole oikeutta harkintavaltaansa käyttäen painostaa rakennusluvan hakijaa verojen maksussa (Laakso ym. 2006, 340).

Tarkoitussidonnaisuuden periaate kieltää väärinkäyttämästä mitä tahansa viranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvia elementtejä, eli kyseessä on Mäenpään (2013, 154) mukaan yleinen toimivallan väärinkäyttökielto. Vallan väärinkäyttöä on viranomaisen päätös tai toimenpide, jossa ei muodollisesti ylitetä toimivaltaa, mutta joka tavoitteiden vuoksi jää viranomaiselle annettujen oikeuksien ulkopuolelle (Merikoski 1968, 62).

Toimen tarkoitussidonnaisuutta tarkisteltaessa kiinnitetäänkin huomiota toteutettavan tavoitteen asianmukaisuuteen ja laillisuuteen (Laakso ym. 2006, 339). On osoitettava toimivallan hyväksyttävät päämäärät sekä näytettävä, onko viranomaisen tosiasiallisesti pyrkinyt niihin. Koska lait määrittelevät sallitun valtakäytön rajat melko yleisesti, on tarkoitussidonnaisuuden toteutumisen arviointi tapauskohtaista. Todistustaakka tällaisessa tilanteessa on sillä, joka sanoo tarkoitussidonnaisuuden periaatetta rikotun (mts. 341), sillä yleisesti on voitava olettaa viranomaisen toimien olevan lainmukaisia (Merikoski 1968, 64).

Merikoski (1968, 64) totesi aikanaan, että käytännössä voi olla vaikea selvittää viranomaisen päätöksen tarkoitusperiä, kun taas nykyään, Laakson ym. (2006, 342) mukaan, velvollisuus päätöksen perustelemiseen auttaa tarkoitussidonnaisuuden selvittämisessä. Ottamalla huomioon sekä sovellettujen säännösten tavoitteet ja muut hyväksyttävät päämäärät että päätöksen sisällön ja perustelut on voitava objektiivisesti arvioida, onko päätös laillinen. Perusteluvuorituksen myötä harkintaa tarkoitussidonnaisuudesta ei yleensä tarvitse tehdä subjektiivisesti pelkkien päätöksentekijän henkilökohtaisten vaikuttimien arvioinnin pohjalta. (Mp.)

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan 17.7.2012 dnro 2626/4/11 ottanut kantaa rajatarkastuksen yhteydessä toimitettuun moottoripyöräkerhon liiveihin pukeutuneiden kantelijoiden ja heidän liiviensä valokuvaamiseen sekä tutkimiseen. Oikeusasiamiehen mukaan kantelijoiden kuvaaminen ei ole tapauksessa palvelut rajatarkastukselle säännöstoissa asetettuja tavoitteita, eikä se ole näin ollut lainmukaista. Myöskään kantelijoihin ja heidän omaisuuteensa kohdistuneet tutkinnat eivät olleet toimivallan mukaisia, sillä ne oli suoritettu ensi sijassa rikoksen ennalta ehkäisemiseen tai selvittämiseen liittyen, eivät rajatarkastuksen tavoitteiden mukaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2013:194 käsiteltiin arvonnäköveron jälkiperintää. Tapauksessa A Oy:n veloittamat konsultointipalkkiot tulkittiin henkilö Y:n palkaksi B Oy:ltä, jolloin A Oy:n veloittamat arvonnäköverot eivät olleetkaan B Oy:n vähennettävissä verotuksesta. Konserniverokeskuksen olisi tullut hyväksyä A Oy:n sitoumus pidättäytyä vaatimasta liikaa maksetun arvonnäköveron palauttamista, mikäli B Oy:n arvonnäköveron jälkiverotuksestakin pidättäydytään vastaavalta osin. KHO:n mukaan asiaan ei vaikuta se, että A Oy:n kuittaus sitoumuksessa oli huomioitu myös vähennyskeltottomia kuluja, eli sitoumuksen määrä ei vastannut jälkiveron määrää. Ratkaisussa todetaan, että ”harkintavallan käytön tulee edistää säännöksen tarkoituksen toteutumista”. Toisaalta periaate oikeuden väärinkäytön kiellosta olisi KHO:n mukaan oikeuttamisperuste sitoumusmenettelyn hyväksymättä jättämiselle, mikäli osapuolet olisivat tietoisesti menetelleet säännösten vaatimuksista poiketen.

4.1.3 Puolueettomuusperiaate

Puolueettomuus- eli objektiviteettiperiaate vaatii viranomaista toimimaan objektiivisesti, eli vailla epäasiallisia perusteita, ja riippumattomasti, eli itsenäisesti ilman epäasiallista ulkopuolista vaikuttamista. Näin pyritään turvaamaan luottamus tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen hallintotoiminnassa. Vaatimus päätöksen perustelemiseen tukee puolueettomuusperiaatetta. (Mäenpää 2013, 156–157.) Objektiviteettiperiaate koskee hallintoa kokonaisuudessaan ja kohdistuu hallinnon yksittäisiin toimijoihin. Se koskee erityisesti virkamiehiä, sillä

poliittisin perustein valitulta luottamushenkilöltä puolueettomuutta ei voida vaatia. (Heuru 2003, 197–198.)

Puolueettomuutta voidaan tarkastella subjektiivisen ja objektiivisen ulottuvuuden kautta. Subjektiivinen puolueettomuus liittyy henkilön sisäiseen moraaliin, jossa henkilökohtaiset ennakoasenteet tai vakaumus eivät saisi vaikuttaa ratkaistavaan asiaan (Heuru 2003, 197). Virkamiehen motiivien tulee siis olla vilpittömiä. Sen lisäksi virkamiehen toiminnan on näytettävä ulospäin puolueettomalta. (Koivisto 2014, 118.) Tämä objektiivinen puolueettomuus on ulkoisesti havaittava laillisuuskysymys, johon kuuluvat esteellisyysäännökset (Heuru 2003, 197).

Esteellisyysäännöksillä pyritään turvaamaan puolueettomuus. Hallintolain mukaan esteellinen virkamies tai monijäsenenisen toimielimen jäsen ei saa osallistua asian käsittelyyn tai olla sen aikana läsnä (27 §). Virkamiehellä tarkoitetaan tässä kaikkia julkisen vallan käyttäjiä, joten ratkaisijan lisäksi valmisteluun osallistunut muu henkilö voi olla esteellinen. Esteellisyysäännöstö ei kuitenkaan yleensä koske täytäntöönpanoa, ellei laki tai tehtävän erityinen luotettavuus niin vaadi. (Heuru 2003, 203.)

Yleisesti ottaen esteellisyys syntyy, mikäli käsiteltävä asia jollain tavalla liittyy virkamieheen, hänen läheisiinsä taikka heidän avustamaansa tai edustamaansa asianosaiseen (28 §). Perhepiirin eli virkamiehen puolison, lasten ja lastenlasten, sisarusten, vanhempien ja isovanhempien osalta esteellisyysäännöstö on ehdoton. Muun lähipiirin, kuten vanhempien sisarusten, sisarusten lasten, puolison sukulaisten tai entisen puolison osalta siinä on osin harkinnanvaraisuutta. Erityisen läheinen, tavanomaista ystävyyttä tai kanssakäymistä läheisempi henkilösuhde voi muodostaa esteellisyyden, vaikka kyseessä ei olisikaan sukulaisuus tai lankous. (Heuru 2003, 205–206.) Esimerkiksi edunvalvontaa sääntelevässä holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999) on säädös, jonka mukaan ”edunvalvoja ei saa edustaa päämiestään, jos vastapuolena on edunvalvoja itse, edunvalvojan puoliso tai lapsi taikka joku, jota edunvalvoja edustaa” (32.2 §).

Virkamiehen on ratkaistava esteellisyyksymyksensä viipymättä (HL 29 §). Esteellinen virkamies on viipymättä korvattava esteettömällä. Kiireisen asian, johon esteellisyys ei voi vaikuttaa, virkamies voi kuitenkin käsitellä. (30 §.) Viranomaisella voi olla sisäisissä normeissa määräys esteellisen sijaistamisesta. Tällöin esteellinen ei saa käsitellä kiireellistäkään asiaa. Mikäli esteellinen henkilö osallistuu päätöksentekoon, muodostuu oikeudellinen virhe. (Heuru 2003, 202, 212.)

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2013:55 oli kyse työryhmässä ja esittelijänä asemakaavahankkeessa toimineen apulaiskaupunginjohtaja A:n esteellisyydestä. A:n esittelystä kaupunginhallitus oli hyväksynyt kaupungin ja X Oy:n yhteistoimintasopimuksen sekä 16.12.2008 päättänyt panna vireille kaavamutokset. A:n puoliso oli 4.5.2009 siirtynyt X Oy:n palvelukseen toimenkuvana muun muassa kyseiselle alueelle suunniteltujen asuntojen myynti. Sopimuskentekoaikoihin A oli lisäksi tehnyt kaksi asuntokauppaa X Oy:n kanssa. Valituksissa vedottiin näin esteellisyyksiin, joista toinen muodostui A:n läheisen saadessa erityistä hyötyä ratkaisusta, toinen luottamuksen puolueettomuuteen vaarantuessa muusta erityisestä syystä.

Kyseinen alue mahdollisti asemakaavaehdotuksen hyväksymisen jälkeen yritykselle noin sadan kerrostaloasunnon rakentamisen. Sopimus toi A:n puolisolalle merkittävästi parantuneen työntekotilanteen. Vasta kaavaehdotuksen hyväksymisen jälkeen siirryttiin kiinteästä palkasta provisioon, joten päätöstä tehtäessä A:n puolisolalle ei ollut odotettavissa esteellisyyssäännösten mukaista erityistä hyötyä. Myöskään A:n asuntokaupat eivät olleet lainvastaisia tai muodostaneet esteellisyyttä, sillä ne eivät suosineet A:ta.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan huomioitavaa tapauksessa on, että hanke kaavamutoksesta oli poikkeuksellinen kyseisessä kaupungissa. A oli ensin esittänyt hanketta tarjottavaksi suoraan X Oy:lle, mutta perunut myöhemmin kantansa. Lopulta X Oy oli hankkeen kuitenkin saanut, kun A oli muun työryhmän kanssa pisteyttänyt X Oy:n ja muiden yhtiöiden edellytyksiä. Kaavaasian vireillä ollessa A ei jäävännyt itseään, vaikka hänen puolisonsa oli siirtynyt X Oy:n palvelukseen, vaan jatkoi asian esittelyä. Asian merkityksellisyys kau-

pungissa, A:n keskeinen rooli hankkeessa sekä hänen puolisonsa töiden luonne vaaransivat kokonaisuutena luottamuksen apulaiskaupunginjohtajan puolueettomuuteen. Sen vuoksi menettely oli tapahtunut virheellisessä järjestyksessä ja oli lainvastainen.

Luottamusta vaarantavat edut ja sitoumukset voivat vaikuttaa tietämättäkin hallintotoimintaan, joten on hyvä, että menettely on kiellettyä jo mahdollisuudella luottamuksen heikkenemisestä. Toisaalta voi olla vaikea itse tarkkailla toimintaansa ulkopuolisen silmin ja havaita, onko sallitun raja ylittynyt. Onkin hyvä, että yleisiä ohjeita asiasta luodaan. Valtiovarainministeriön laatimassa ohjeessa Sponsorointi valtionhallinnossa painotetaan, että sponsoroinnin tulee kohdistua virkamiesten sijaan virastoon. Virastolle ei saa syntyä sopimuksen ulkopuolisia velvoitteita sponsoria kohtaan, eikä sponsorointi saa muutenkaan kontrolloida viraston toiminnan sisältöä. Viraston luotettavuutta ”ei saa missään olosuhteissa vaarantaa”. (Valtiovarainministeriö 2000a, 12.)

Valtion virkamieslain 18 § sääntelee virkamiehen sivutoimia. Niillä tarkoitetaan ”virkaa sekä palkattua työtä ja tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä” (18.4 §). Sivutoimi ei saa haitata virkatehtävien hoitoa tai vahingoittaa työnantajaa kilpailevan toiminnan takia. Lisäksi on huomioitava, ettei esteellisyyttä synny tai luottamus tehtävien tasapuoliseen hoitamiseen vaarannu. Sivutoimilupa voidaan tarvittaessa peruuttaa tai kieltää. (18.2 §.) Luottamuksen vaarantuminen on perusteena esteellisyyttä väljempi, joustava oikeusnormi. Se käsittää ensi sijassa yleisen luottamuksen vaarantumisen, vaikka asia on arvioitava myös objektiivisesti. (Koskinen & Kulla 2013, 199.) Erityisesti liikelaitoksien sekä maksullista palvelutoimintaa kilpailutilanteessa hoitavien virastojen osalta kilpailevan toiminnan kieltäminen on tarpeen (HE 291/1993 vp, 34).

Kuopion hallinto-oikeuden ratkaisu (Kuopion HAO 30.9.2009, dnro 00636/08/1499) käsittelee sivutoimilupaa. Poliisipäälliköllä oli oikeus hylätä vanhempi konstaapeli A:n sivutoimilupahakemus, sillä puolueettomuus ja tasapuolisuus olisivat voineet vaarantua. A:n hakemus koski harrastusluonteista toimimista kiireapulaisena kuljetusyrietyksessä. A:n asema liikkuvassa poliisissa

raskaan liikenteen valvontaryhmän varajohtajana loi hänelle sellaisen sidoksen sivutoimeen, ettei sivutoimilupaa voitu hyväksyä. Käytännössä vapaa-ajan tehtäviensä hoitamisen valvonta olisi kuulunut hänelle itselle. Vaikka A:n kuljetustyö oli satunnaista, eikä hän saanut siitä rahallista korvausta, hallinto-oikeus piti ratkaisevana poliisin ulkoista luotettavuutta.

4.1.4 Suhteellisuusperiaate

Osin puolueettomuusperiaatteen alalajiksikin määriteltävän suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (HE 72/2002 vp, 55). Merikosken (1968, 68) mukaan ”hallintotoimen ankaruusaste on sopeutettava toimen yleisen laadun ja kulloinkin kysymyksessä olevan intressin tärkeyden mukaiseksi”.

Suhteellisuusperiaatteeseen kuuluu kolme keskeistä asiaa, joiden perusteella toimen suhteellisuutta arvioidaan. Ensinnäkin vaaditaan toimen soveltuvuutta, tarpeellisuutta ja sopivaa suhdetta päämäärän hallinnon kannalta. Toiseksi arvioidaan toimen tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä kohteen etujen ja oikeuksien kannalta. Kolmanneksi edellytetään toimien oikeasuhtaisuutta, joka pyrkii takaamaan viranomaisen käyttämien keinojen ja saavutettavien tavoitteiden tasapainon. On valittava vähiten rajoittava ja oikeuksiin puuttuva keino, joka on välttämätöntä tavoitteiden saavuttamiseen. (Mäenpää 2013, 157–158; myös Laakso ym. 2000, 330–331.)

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2015:185 mukaan suhteellisuusperiaate huomioiden Tullilla ei ollut oikeutta hylätä autoveron vientipalautushakemusta siitä syystä, ettei sille ollut tarjottu tilaisuutta auton tarkistamiseen ennen maastavientiä.

Suhteellisuusperiaatteen merkitys korostuu tilanteissa, joissa joudutaan harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta negatiivisia oikeudellisia seuraamuksia (HE 72/2002 vp, 55). Terveystarkastaja oli kieltänyt tupakoinnin luhtitalon koko yli 200 neliömetrin terassipihalla, sillä haitallista tupakansavua kulkeutui satun-

naisesti naapurihuoneistoon. Vaikka selkeä tupakansavun haju asunnossa oikeuttaa terveysturvallisuuden toimenpiteisiin, on yksityiselämän suojan ja suhteellisuusperiaatteen kannalta tärkeää suorittaa riittävät selvitykset ja valita lievin mahdollinen rajoitus. Tupakointiselvitysten suorittaminen seinänjuuressa savua aiheuttamalla ei hallinto-oikeuden mukaan riittänyt, vaan olisi tullut tutkia myös muualta pihalta savun kulkeutumista. (Hämeenlinnan HAO 26.08.2010, dnro 02306/09/5151.)

Laakso ym. (2000, 333) toteaa suhteellisuusperiaatteen soveltamisen käytäntöön olevan osin ongelmallista, sillä korkean abstraktiotason ja käsitteellisen yleisyyden vuoksi siitä voi harvoin johtaa täsmällisiä kriteereitä toimivaltasäännösten soveltamisen tueksi. Virkamiesoikeuden alalla suhteellisuusperiaate korostuu sääntelyn lisäksi arvioitaessa moitittavasti menetelleelle virkamiehelle seuraamusta, kuten huomautusta, kirjallista varoitusta tai irtisanomista (Lau-niala & Laaksonen 2011 , 5).

Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisussa Ö 5880-14 11.5.2015 oli kyse seksuaalirikoksesta syytetyn, Ecuadorin suurlähetystössä Lontoossa oleskelevan JA:n vangitsemispäätöksen voimassa pitämisestä, muun muassa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. JA vangittiin poissaolevana marraskuussa 2010, kesäkuusta 2012 lähtien hän on ollut suurlähetystössä ja kesäkuussa 2014 hän vaati vangitsemispäätöksensä kumoamista. Ruotsin korkein oikeus pitäytyi alempien oikeuksien päätöksissä linjatessaan, ettei vangitsemisen peruuttamiselle ole syytä. Oikeuden mukaan epäilty rikos on sellainen, jonka selvittäminen on yleisen edun mukaista. JA:n mukaan suurlähetystössä olemisen oli huomioitava vapaudenmenetyksenä ja otettava huomioon suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, mikä korkeimman oikeuden mukaan on merkityksetön seikka. Tapauksen tutkintaviranomaiset ovat vieläpä pyrkineet edistämään esitutkintaa suorittamalla toimenpiteitä kuulemisen järjestämisestä Lontoossa, joten vangitsemisen jatkaminen oli suhteellisuusperiaatteen mukaista. (Isojärvi 2015.)

Voutilaisen (2006, 117–118) mukaan suhteellisuusperiaate on huomioitava sähköisten palveluiden tietoturvatoinenpiteitä mietittäessä, vaikka tietoturva merkityksellistä onkin. Järjestelyt on suhteutettava suojattavan kohteen mukaan, jotta raskaat tietoturvajärjestelyt eivät hidastaisi liikaa toimintaa ja vähentäisi asiakkaiden innokkuutta käyttää sähköisiä palveluita.

4.1.5 Luottamuksensuojaperiaate

HL 6 §:n mukaan viranomaisen toimien ”on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”, nimenomaan yksilön suojaa julkista valtaa vastaan (HE 72/2002 vp, 55). Tämän luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisen on toiminnassaan otettava huomioon ja turvattava yksityisen oikeutetut odotukset, eli oikeussubjektille on taattava luottamus viranomaistoimintaan. Tätä voidaan Mäenpään mukaan pitää myös oikeusvarmuuden takeena. Luottamuksensuojan saaminen perustuu yksityiselle muodostuneisiin oikeutettuihin odotuksiin, niiden lainmukaisuuteen sekä asianosaisen vilpittömään mieleen. (Mäenpää 2013, 161–162.)

Luottamuksen suoja koskee oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia, mikäli ne voidaan perustaa lainsäädäntöön, yleisiin oikeusperiaatteisiin tai kansainvälisiin sopimuksiin. Tietoinen lainvastainen menettely tai ennakoitavissa oleva oikeustilan muutos eivät anna luottamuksensuojaa. (HE 72/2002 vp, 56.) Ratkaisussaan KHO 1.10.2014 T 2926 korkein hallinto-oikeus toteaa, että loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamiseen liittyvä viranhaltijalta saatu neuvo ei muodostanut oikeutettua odotusta kunnan rakennusrajoituksesta poikkeamiseen. Vuoden 2004 jälkeen muutoksia alueen kaavoitustilanteeseen ja maankäyttöön ei ollut tullut, joten edellytyksiä poikkeamaan ei olisi ollut aiemmin haettaessakaan.

Korkein hallinto-oikeus käsittelee ratkaisussaan KHO 2006:90 tapausta, jossa henkilö toimitti määräaikaan mennessä Suomen ulkoasianministeriön internet-sivujen ohjeistuksen mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoituksen Suomen kansalaisuuden säilyttämisestä. Sen oli katsottava tulleen ajoissa toimit-

tuksi, vaikka viranomainen ei ollutkaan lain määrittelemä toimielin, sillä sekin oli luullut olevansa toimivaltainen. Luottamuksensuojaperiaate ja hyvän hallinnon perusteet huomioiden ilmoittaja on voinut luottaa, että hänen tahdonilmaisunsa on tullut ajoissa toimivaltaiselle viranomaiselle.

Viranomaisen velvollisuutena on turvata yksityisen odotuksia viranomaistoiminnan muutoksissa noudattamalla tekemiään päätöksiä ja niiden sitoumuksia (taannehtivan päätöksenteon kieltä) (Mäenpää 2013, 163). Myöskään asiavirheen korjaamista jälkikäteen ei saa suorittaa asianosaisen vahingoksi ilman hänen suostumustaan, paitsi jos virhe on ilmeinen ja johtuu asianosaisen menettelystä (HL 50 §), eikä esimerkiksi sekä viranomaisen että asianosaisen puutteellisista tai huolimattomista toimista (HaVM 29/2002 vp, 10).

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa KHO 2016:80 viranomainen ei antanut kaikkea tarvittavaa tietoa ratkaisun tekemiseen. Lääkevalmistajan ravintolisänä markkinoima tuote oli luokiteltu Lääkelaitoksessa, nykyisin Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea), lääkkeenä. Valmistaja oli hakenut Lääkelaitoksen luokitteluun muutosta hallinto-oikeudesta sekä korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Molemmat olivat kuitenkin pysyneet Lääkelaitoksen kanssa. Lääkevalmistaja haki korkeimmasta hallinto-oikeudesta purkua aiempaan tuomioon, koska Fimea oli muuttanut kyseisen tuotteen luokittelua kahden viikon kuluttua korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta niin, ettei sitä enää pidetä lääkkeenä.

Fimean perustelut luokittelun muutoksesta pohjautuivat muun muassa edellisvuoden tutkimustuloksiin, eivätkä täysin uuteen tietoon. Siksi voidaan päätellä, että se ei ollut toimittanut korkeimpaan hallinto-oikeuteen kaikkea tiedossa ollutta selvitystä, eikä KHO:lla näin ollut myöskään tietoa selvityksen perusteella tehtävistä uusista linjauksista. Siten viranomaisen toiminta oli aiheuttanut ratkaisun tekemisen ilman kaikkea asiaa koskevaa, saatavilla olevaa tietoa. Fimea veloitettiin korvaamaan osa Lääkevalmistajan oikeudenkäyntikuluista, mutta hakemus tuomion purusta hylättiin.

Asiakkaiden tasapuolisen kohtelun ja viranomaisten toiminnan asianmukaisuuden vaatimukset edistävät tasa-arvon toteutumista hallinnossa lisäten samalla myös luottamusta julkiseen hallintoon (HE 72/2002 vp, 38).

4.2 Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

Viranomaisessa asiointi ja asian käsittely on pyrittävä järjestämään niin, että hallinnon palvelut ovat asianmukaisesti saatavilla ja tuloksellinen tehtävien suorittaminen on viranomaisessa mahdollista (HL 7.1 §). Palveluperiaatteella pyritään yhtäältä korostamaan asiakasnäkökulmaa, toisaalta turvaamaan viranomaispalvelujen saatavuus tuloksellisuusvaatimuksenkin rinnalla (HE 72/2002 vp, 56). Tätä periaatetta tulee noudattaa kaiken kattavasti hallintotoiminnassa ja kaikkia viranomaispalveluja tuottaessa palvelun sisällöstä ja lopputuloksesta riippumatta. (Mäenpää 2013, 268.)

Hallinnossa asioivalle pitäisi mahdollistaa helppo kokonaiskäsityksen luominen asian hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista (HE 72/2002 vp, 57), niin virastossa kuin myös sähköisesti asioitaessa (Voutilainen 2006, 211). Muun muassa valmiit lomakepohjat ja selkeät asiointipisteet virastoissa ja selkeästi laaditut ja kattavat ohjeet sähköisissä palveluissa ovat asiointia helpottavia ja hallinnon toimintaa tehostavia asioita (HE 72/2002 vp, 57).

Palveluperiaatteen mukaisesti viranomaisella on velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa palveluistaan, ratkaisukäytännöistään ja muusta toimialaan liittyvästä esimerkiksi laatimalla oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja. Keskeisten asiakirjojen on oltava saatavilla mahdollisuuksien mukaan, riippuen niiden julkisuudesta. (JulkL 20 §.) Viranomaisen ei saa tiedottaa toiminnastaan pelkästään sähköisten palveluidensa kautta, sillä kaikilla väestöryhmillä ei ole taitoa tai mahdollisuuksia niitä käyttää. Toisaalta esimerkiksi näkövammaisten kannalta sähköinen aineisto on painettua parempi, joten siihenkin tulee pyrkiä. (Voutilainen 2006, 210.)

Miettisen ja Väätäsen (2007, 6) mukaan viranomaiset tulkitsevat julkisuuslain tiedottamisvaatimuksen suppeasti. Heidän seurantalutkimuksensa hallintolain voimaantulosta näyttää, että viranomaiset ovat kouluttaneet aktiivisesti henkilöstöään, mutta tiedottaneet asiakkailleen heikosti voimaantulleesta laista ja sen asettamista oikeuksista. Vaarana on, että ne hallinnon asiakkaat, jotka eivät käytä viranomaisen neuvontapalveluita, eivät tunne oikeuksiaan. (Mp.)

Huomiota tulisi kiinnittää erityisesti julkisten palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Saatavuuden rajoittaminen on hyväksyttävää vain asiallisin perustein. Hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeuden ja toimintaedellytysten edistäminen on tärkeää, ja riittävä yhteistyö sekä vuorovaikutus ja saatu palaute luovat edellytykset sen toteutumiselle. (HE 72/2002 vp, 57.)

Lakisääteisten palvelujen riittävyys on turvattava riippumatta viranomaisen taloudellisesta tilanteesta. Palvelujen helppokäyttöisyyteen liittyy tasapuolisuusvaatimus, jolla pyritään poistamaan niin maantieteelliset kuin henkilöstä johtuvat erot palvelun saavutettavuudessa ja käytettävyydessä. (Mäenpää 2013, 269.) Hallinnon asiakkuuden joustavuutta ja riippumattomuutta ajasta ja paikasta onkin pyritty parantamaan sähköisellä asioinnilla. Sähköinen tiedonsiirto on kätevää, vaikuttamismahdollisuudet lisääntyvät ja erityisryhmien asiointi hallinnossa helpottuu. (Kulla 2012, 57.)

Viranomaisen kanssa asiointi ja asian käsittely on yritettävä toteuttaa mahdollisimman joustavasti ja palvelumyönteisesti. Asianmukaisten hallinnollisten palvelujen olisikin tärkeä täyttää palvelun saatavuuden ja laadun sekä asiakkaan tarpeiden vaatimukset. (Mäenpää 2013, 269.) Hallintolain 5 luvussa on säädetty hallintoasian käsittelyä koskevista yleisistä vaatimuksista. Palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden kannalta on tärkeää, että muun muassa vaatimukset käsittelyn viivytyksettömyydestä (23 §) sekä käsittelyajan määrittelemisestä (23 a §) tulevat oikealla tavalla huomioiduksi.

Miettisen ja Väätäsen (2007, 11) mukaan vaatimus käsittelyn viivytyksettömyydestä on viranomaiselle haastava, sillä asian käsittelyaika ei voi ylittää riittävän

huolellisen ja asianmukaisen käsittelyn kohtuudella oletettua kestoja. Asianmukaiseen, huolelliseen ja puolueettomaan käsittelyyn kuluva aika vaihtelee tapauskohtaisesti (Mäenpää 2013, 385), sillä sitä on verrattava asian laatuun, laajuuteen, valmistelutoimenpiteisiin sekä merkitykseen asianosaiselle (Heuru 2003, 298–299). Esimerkiksi toimeentulotukihakemusten käsittelyn määräajasta, seitsemän vuorokautta, olisi erittäin tärkeä pitää kiinni, sillä tuen viimesijaisuus jo itsessään tarkoittaa, ettei ihmisen välttämätön toimeentulo tule muuten turvatuksi (Laki toimeentulotuesta 1412/1997, 1 §, 14 a §).

Oikeusministeriön ns. passiivisuustyöryhmä ehdotti mietinnössään Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä (2008) uusia säännöksiä hallinnon viivytyksiä vastaan. Hallintoviranomaisen velvollisuudella kohtuullisen käsittelyajan asettamiselle, nykyinen HL 23 a §, sekä uusilla oikeussuojakeinoilla kiirehtimisvaatimuksineen ja viivästysvalituksineen pyrittiin oikeusturvan parantamiseen. (Oikeusministeriö 2008, 1.) Työryhmämietinnöstä lausuntoja oikeusministeriölle antaneiden viranomaisten ja yhteisöjen mukaan lainkäyttöviranomaisten työmäärä voisi lisääntyä huomattavasti, sillä viivästysvalitusta ei kaikissa tapauksissa todennäköisesti hyödynnettäisi oikein. Myöskään ”taustalla olevaa perusongelmaa hallinnon passiivisuudesta” ei heidän mukaansa viivästysvalitusjärjestelmällä korjattaisi. Lausuntoja kahteen otteeseen saatuaan ministeriö linjasi, että tarkoituksenmukaisempaa olisi pyrkiä ratkaisemaan mahdolliset käsittelyn viivytykset hallintolain viivytyksettömyyssäntelyn lisäksi erityislainsäädännön avulla, eikä siis laajentamalla oikeussuojajärjestelmää. (HE 50/2013, 19–20.) Niinpä lakiin otettiin säädös käsittelyajan määrittelemisestä, mutta oikeussuojakeinoja jätettiin parantamatta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOA 20.12.2005 dnro 2759/4/04 korvaushakemuksen käsittelyaika, kahdeksan kuukautta, oli vastoin perustuslain ja hallintolain vaatimusta käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä. Kansaneläkelaitos ei voinut vedota käsittelyn lykkäämiseen puutteellisen hakemuksen vuoksi, eikä vakuutuspiirin selitystä yhden työntekijän puuttumisella pidetty ratkaisevana. Miettisen ja Väätäsen (2007, 12) mukaan henkilöstöressurssien niukkuus, joka on viranomaisessa ilmeisen yleistä suhteessa käsiteltäviin asioi-

hin ja tehtäviin, aiheutti ainakin hallintolain kahden ensimmäisen voimassaolovuoden aikana vaikeuksia viivytyksettömyysvaatimuksen toteuttamiselle.

Hallintolain voimaantumisen jälkeen tavoiteaikojen asettaminen, seuraaminen ja julkistaminen ei ollut vakiintunut käytäntö julkishallinnossa, kuitenkin tavallisempaa se oli hallinto- kuin palveluviranomaisilla (Miettinen & Väättänen 2006, 54). Yleisimpänä ongelmana palveluperiaatteen toteuttamiselle on pidetty resurssien riittämättömyyttä (HaVL 60/2006 vp, 5).

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOA 31.8.2005 dnro 358/4/04 palveluperiaatteen ja viranomaisten yhteistyövaatimuksen toteutuminen olivat puutteellisia, kun pyörätuolipotilasta oli pompoteltu terveydenhuollon ja sosiaalitoimen välillä yritettäessä ratkaista hänen hakemustaan harrastuksissa tarvittavasta urheilupyörätuolista. Terveyskeskus ei ollut myöntänyt kantelijalle urheiluun sopivaa pyörätuolia, mutta hänen kääntyessään sosiaalitoimiston puoleen sieltä oli ilmoitettu asian kuuluvan terveydenhuollolle. Sosiaalitoimi ei ottanut päätöksenteossaan huomioon terveyskeskuksen hylkäävää päätöstä, joten kantelija ohjattiin turhaan takaisin terveydenhuoltoon, eikä hän näin saanut asianmukaisesti hallinnon palveluita.

Viranomaisten on järjestettävä mahdollisuuksien mukaan sähköiset asiointipalvelut, mihin kuuluu myös ohjelmistojen ja laitteiden helppokäyttöisyys ja yhteensopivuus (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, 5 §). Niiden tulisi olla mahdollisimman hyvin käytettäviä, jotta tavoitteet saavutettaisiin tuloksellisesti, tehokkaasti ja miellyttävästi (ISO 9241-11 -standardi Voutilaisen 2006, 185 mukaan).

Euroopan yhteisöjen komission antamassa tiedonannossa *Sähköisen hallinnon merkitys huomisen Euroopassa* (2003) todetaan, että hallinnosta on mahdollista saada parempi ja tehokkaampi sähköisen hallinnon avulla. Sen avulla tehtävien suorittamiselle tarjoutuu valinnan mahdollisuuksia. Sähköisen hallinnon myötä hyvän hallintotavan ylläpito ja vahvistaminen paranevat, jolloin julkinen sektori on avoin ja seurattava sekä kaikkien palveluksessa, ja julkisen sektorin käyttämät verorahat tuottavat mahdollisimman suuren vastineen esimerkiksi jonotta-

misen vähenemisellä ja tarvittavan henkilökohtaisen asiakaspalveluajan kasvamisella. (Euroopan yhteisöjen komissio 2003, 8–9.)

Eryteisesti laajan käyttäjäkunnan tai tiheiden asiointikertojen viranomaisissa sähköisiin palveluihin tulisi panostaa. Palveluiden saatavuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen ja soveltavuuteen on tärkeä kiinnittää huomioita erilaisten käyttäjien tarpeiden mukaan. (HE 17/2002 vp, 35.) Voutilaisen (2006, 198) mukaan saavutettavuus on hyvän sähköisen hallinnon osalta yksi tärkeimmistä palvelukriteereistä.

Valtion yhteiseen etäpalveluhankkeeseen osallistuneissa oikeusaputoimistoissa saatiin hyviä kokemuksia sähköisistä etäpalveluista. Projektin loppuraportissa kuvataan, kuinka etäneuvotteluvälineiden käyttö lisäsi sekä oikeusavun että edunvalvonnan asiakkaiden valinnanvapautta. Matkustukseen käytetty aika ja kustannukset vähenivät, myös asiakasaikojen saaminen ruuhka-ajoille nopeutui. Etätulkkaukset nopeutti asioiden käsittelyä. Tulkkaukset koettiin videon välityksellä laadukkaammaksi kuin puhelimen kautta, sillä väärinymmärtämisen riski pienee nähtäessä. (Rubanin 2016, 54.)

Sähköisiä palveluja tuotettaessa on varmistuttava, että luottamus turvataan. Muun muassa tietosuojat, verkon turvallisuus sekä virtuaali-identiteetin hallinta vaikuttavat turvalliseen vuorovaikutukseen viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välillä (KOM 0567/2003 lopullinen, 14–15). Kaikessa hallintotoiminnassa, mutta Voutilaisen (2006, 48) mukaan erityisesti sähköisessä hallinnossa, on huolehdittava tietosuojan toteutumisesta. Hyvän sähköisen hallinnon toteuttamisen ja toimivuuden kannalta tietoturvaluus on erittäin tärkeässä asemassa, sillä perustuslain 21.1 §:n vaatima asianmukainen, viivytyksetön asian käsittely jää helposti toteutumatta tietoturva-asioiden ollessa heikosti huomioituja (mts. 115).

4.3 Neuvontavelvollisuus

Toimivaltansa rajoissa viranomaisen on annettava asiakkailleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin

ja tiedusteluihin (HL 8 §), eli annettava neuvontaa menettelyllisissä asioissa (HE 72/2002 vp, 57). Neuvonta on maksutonta (HL 8.1 §), joten viranomaiselle soitetuista puheluistakaan ei saa periä tavallista korkeampaa maksua. Ennen eduskunnan oikeusasiamiehen puuttumista asiaan oli puhelinneuvonta tai ainakin osa viranomaisen puhelnumeroista useissa viranomaisissa lisämaksullista (Arjola-Sarja 2010, 90–91.)

Palveluperiaatteeseen liittyvä julkisuuslain 20 §:n vaatimus viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa voidaan Voutilaisen (2006, 212) mukaan ”nähdä viestinnällisesti yksisuuntaisena menettelyllisenä neuvontana”, jossa viranomaisen sähköisissä palveluissaan ennalta vastaa asiakkaan kysymyksiin. Asiakkaan haettua itsenäisesti tietoa hän voi päättää, tarvitseeko lisäneuvoja. Kun asiakas pyytää neuvoja, on viranomaisella velvollisuus niitä antaa. Tällöin kyse on hallintolain 8 §:n mukaisesta, viestinnällisesti kaksisuuntaisesta, neuvontavelvollisuudesta. (Mp.)

Neuvonnalla edistetään asioiden käsittelyä, lisätään oikeusvarmuutta ja julkisen hallinnon lainmukaisuutta. Myös mielivaltaisuuden vaikutelma vähenee neuvonnan myötä, vaikka julkinen valta toisikin henkilölle mieleen negatiivisia asioita tai eväisi häneltä etuja. (Kuusikko 2007, 457.)

Julkisen vallankäytön ja neuvonnan rajaaminen on epäselvää, sillä neuvot voivat olla pehmeämpää, kätkeymättä vallankäyttöä, mutta niiden noudattamatta jättäminen voi johtaa pakkotoimiin. Mikäli neuvot ovat velvoittavien määräysten luonteisia, niitä voidaan mahdollisesti pitää suullisena hallintopäätöksenä. (Kuusikko 2000, 21–22.) Apulaisoikeuskanslerin mukaan ELY-keskuksen ojitusta koskevissa ohjeissa ei käynyt riittävän selkeästi esiin, että ne olivat suosituksia. Ohjeistuksen sisällön tulisi hyvän hallintotavan mukaan kertoa ymmärrettävästi, että ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta niiden noudattamatta jättäminen voisi johtaa ojituksen luvanvaraisuuteen. (OKA 29.6.2016 dnro OKV/1143/1/2015.)

Asiakkaalla tulee olla selvä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä (HE 72/2002 vp, 57). Rajanveto menettelyllisen ja aineellisen neuvonnan välillä

on kuitenkin vaikeaa (Kuusikko 2000, 13), sillä aineellisen neuvonnan antamiselta ei ole nähty olevan mahdollisuutta kokonaan välttää (HE 72/2002 vp, 13). Menettelyllisen neuvontavelvollisuuden ulkopuolelle, eli aineellisen neuvonnan piiriin rajoittuvat asiakkaan avustaminen esimerkiksi asiakirjojen laatimisessa ja lomakkeiden täyttämässä sekä yksittäisen hakemuksen menestymisen ennakointi. (HE 72/2002 vp, 58.) Asiakasta tulee kuitenkin neuvoa näissäkin asioissa kertoen, mitä asioita asiakirjoihin tai lomakkeisiin pyydetään sisällyttämään (Voutilainen 2006, 212). Kuusikon (2000, 15) mukaan menettelyllisen neuvonnan vastaiseen toimintaan liittyy jopa konkreettisempia sanktion uhkia kuin aineellisessa neuvonnassa, sillä selvittämistä vaatii viranomaiselta selvittämään asian aineellisen puolen.

Neuvontavelvollisuus koskee hallintolain mukaan myös velvollisuutta vastata ”asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin”, joilla tarkoitetaan sekä hallintoasian hoitamiseen että hallintotoimintaan liittyviä asioita. Vastaaminen on tehtävä riittävän selkeästi ja ymmärrettävästi, mutta vastaamisvelvoite koskee vain asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Vastaaminen tapahtuu yleensä heti, mikäli se ei edellytä erityisiä toimenpiteitä, ja annetaan samassa muodossa kuin kysymyksen, eli esimerkiksi kirjalliseen tiedusteluun vastataan kirjallisena. (HE 72/2002 vp, 58.) Neuvontavelvollisuus näkyy käytännössä esimerkiksi hallintolain 23.2 §:n vaatimuksessa antaa arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastata tiedusteluihin käsittelyn etenemisestä.

Asiakkaiden yhdenvertaisuus ja tasapuolinen kohtelu tulisi neuvonnassakin ottaa huomioon. Neuvonta edellyttää konkreettista neuvonnan tarvetta, joka ratkaistaan tapauskohtaisesti. Esimerkiksi fyysisten tai henkisten voimavarojen puuttuminen voi lisätä tarvetta, oikeusavustajan käyttö taas vähentää sitä. (HE 72/2002 vp, 58.) Heurun (2003, 297) mukaan neuvontavelvollisuuden laajentaminen hallinnon asiakkaan avustamiseen merkitsisi jääviyden syntymistä, kun virkamiehen laatima hakemus toimitettaisiin kyseiseen viranomaiseen.

Henkilön on voitava luottaa sekä suullisesti että kirjallisesti saamiinsa neuvoihin. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (EOA 26.9.2011 dnro 2399/4/99) on kyse epäselvästä ja tulkinnanvaraisesta ohjeistuksesta erorahahakemuksen toimit-

tamisessa rahastoon, kun rahaston esite antoi ymmärtää hakemuksen jättöpai-
kaksi työvoimatoimiston, vaikka hakijan vastuulla oli huolehtiminen hakemuksen
saapumisesta rahastoon määräajana. Henkilön hakemus oli hylätty, kun kolme
kuukautta ennen määräajan umpeutumista työvoimatoimistolle lähetettyä ha-
kemusta ei ollut toimitettu määräajassa eteenpäin rahastoon. Apulaisoikeu-
siamies on ratkaisussaan linjannut, että neuvojen mukainen toimiminen ei
saisi johtaa oikeudenmenetyksiin, vaikka ohjeet osoittautuisivat myöhemmin
virheellisiksi.

Virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan laiminlyönnin, kuten neuvonta-
velvollisuuden rikkomisen, vuoksi vahinkoa kärsinyt on oikeutettu vaatimaan
rangaistusta sekä korvausta (PL 118 §). Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu
kuitenkin edellyttää, että tehtävälle kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole
noudatettu asian laatu ja tarkoitus huomioiden (vahingonkorvauslaki 3:2.2 §).

Neuvontavelvollisuutta on laillisuusvalvontakäytännössä edellytetty myös muis-
sa kuin asian käsittelyyn välittömästi liittyvissä asioissa, vaikka hallituksen esi-
tys ehdottaakin neuvontavelvollisuutta säädettäväksi koskemaan välittömästi
hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin liittyviä kysymyksiä (HE 72/2002 vp, 57).
Apulaisoikeuskanslerin mukaan sosiaalipäivystyksen menettely lastensuojeluil-
moituksesta soittanutta kantelijaa kohtaan ei vastannut palvelu- ja neuvontape-
riaatteita. Ristiriitaisen ja epäselvän puhelinkeskustelun pohjalta ei ollut kysytty
soittajalta varmistusta lastensuojeluilmoituksen tekoon, kirjattu ilmoitusta eikä
näin ollen myöskään ilmoitettu yhteydenoton johdosta ryhdyttyihin toimenpitei-
siin. (OKA 8.9.2016 dnro OKV/1253/1/2015.)

Neuvontavelvollisuus linkittyy korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin KHO
2007:14 ja KHO 2007:15 hallintolain menettelyllisiin pykäliin määräajoista ja
asiakirjan täydentämisestä. Ratkaisuihin käsiteltiin ulkomaalaisen kansalai-
suushakemuksia, joissa ei ollut annettu riittävää selvitystä kielitaidosta. Ulko-
maalaisvirasto oli tehnyt ratkaisunsa odottamatta tuloksia kielitutkinnoista, joihin
hakijat olivat ilmoittaneet osallistuvansa. Tuomioistuimen mukaan viraston täy-
dennyspyyntöjen määräajat eivät olleet riittävät asian laatuun ja sisältöön näh-
den, joten hallinto-oikeus kumosi Ulkomaalaisviraston päätökset palauttaen asi-

at uudelleen käsittelyyn, ja korkein hallinto-oikeus pysytti päätösten lopputulokset.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisu (HAO 30.10.2014, dnro 00252/13/OU/1602) käsittelee aselupaa. Poliisilaitoksen uusitun asiakaspalvelujärjestelmän vuoksi vaadittiin ajanvarausta aseiden hallussapitolupahakemuksen jättämiseksi, joten lupaa uudistamaan tullut henkilö ohjattiin poliisilaitokselta internetajanvaraukseen. Henkilön määräaikainen aseiden hallussapitolupa ehti päättyä ennen seuraavaa vapaata aikaa, minkä vuoksi poliisilaitos käsitteli hakemuksen ampuma-aseiden hankkimis- ja hallussapitolupaa koskevana pelkän hallussapitoluvan sijaan. Poliisin lupapalveluissa on palveluperiaatteen ja asian vireillepanosäännösten perusteella voitava asioida ja panna asia vireille ajanvarauksesta. Koska palveluperiaatteen toteutuminen ja neuvonta olivat puutteellisia, hakemuksen vireilletuloaikana oli pidettävä päivää, jolloin henkilö oli vierailut poliisilaitoksella asian tiimoilta ensi kertaa. Näin asia oli käsiteltävä uudelleen hallussapitolupaa koskevana hakemuksena.

Neuvontavelvollisuus on rajattu viranomaisen toimivaltaan kuuluviin tehtäviin merkittävän lisätyön välttämiseksi sekä asiantuntevien neuvojen turvaamiseksi (HE 72/2002 vp, 58). Asiakas on pyrittävä opastamaan toimivaltaiseen viranomaiseen, mikäli asia ei kuulu kyseessä olevan viranomaisen toimivaltaan (HL 8.2 §). Opastamisvelvollisuus ulottuu yli hallinnonalojen sekä täysin hallinnon ulkopuolellekin, millä pyritään luomaan asiakkaille yhä paremmat mahdollisuudet selviytyä itseään koskevien asioiden hoitamisesta (HE 72/2002 vp, 58). Mikäli viranomaiselle on toimitettu asiakirja, joka ei kuulu sen toimivaltaan, on se viipymättä siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle sekä ilmoitettava siirrosta asiakirjan lähettäjälle (21 §).

Miettisen ja Väätäsen (2006, 36) tutkimuksesta käy ilmi, että hallintolain 8 §:n vähimmäisvaatimukset viranomaisten antamaan neuvontaan ylittyvät selvästi. Myös suurin osa kyselyyn osallistuneista hallinnon asiakkaista koki saaneensa riittävästi ohjeita ja neuvontaa (mts. 39).

Sähköisten palvelujen käyttöä tulee opastaa riittävästi erityisesti asian vireillepanon yhteydessä. Viranomaisen tulisi tarjota sähköisissä palveluissaan kanava, jolla asiakas voi helppokäyttöisesti ottaa yhteyttä tiedustelemalla palvelujen käytöstä tai yleisesti palveluvaihtoehdoista. Lisäksi sivuilla tulisi tuottaa menettelyllistä tietoa sekä kuvata asiakkaan oikeuksia. Sähköisen palvelun osalta toimivaltaiseen viranomaiseen opastaminen toteutuu usein ohjaamalla linkin kautta asiakas toisen viranomaisen internetsivuille. (Voutilainen 2007, 6.)

4.4 Hyvän kielenkäytön vaatimus

Viranomaisella on velvollisuus käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä (HL 9.1 §). Säännös edellyttää sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä. Epäasiallisuuksia, kuten hallinnon asiakkaan väheksymistä tai loukkaamista, ei saa esiintyä. (HE 72/2002 vp, 59.) Tympeän käytöksen vastakohtana hyvä hallinto ei toisaalta velvoita viranomaista viihdyttämään asiakastaan, vaan neutraali ystävällisyys riittää (Hautamäki 2004, 84). Peruskoulun rehtori oli toiminut vastoin hyvän kielenkäytön vaatimusta, kun hän oli muun muassa nimittänyt oppilasta epäasiallisesti (EOA 26.1.2015 dnro 2299/4/14). Myös sosiaalityöntekijä oli toiminut hyvän hallintotavan vastaisesti käyttäessään sisäisessä kirjeenvaihdossa huonoa ilmaisua toimeentulotukiasiakkaasta (EOA 12.11.2009 dnro 2553/4/08).

Hyvän kielenkäytön vaatimus koskee niin suullista kuin kirjallistakin ilmaisutapaa, muttei aseta erityisiä muotovaatimuksia asiakirjojen ulkonäölle. Viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet tulee laatia hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä selvästi erottuviin osiin niin, että ne muodostavat johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden. Kielellisen esityksen tulee vastata tarkoitettua asiasisältöä. Suullisessa keskustelussa tulisi kirjallisten vaatimusten lisäksi huomioida erityisesti asiakkaan kohtelu sekä epäasiallisten ilmaisujen välttäminen. (HE 72/2002 vp, 59.)

Normaalista kielenkäytöstä poikkeamista esimerkiksi huumorin avulla on harkittava tarkoin, sillä osapuolet voivat helposti ymmärtää asian väärin. Erityisesti

merkittävien asioiden, kuten taloudellisten etujen suhteen on oltava vielä varovaisempi. Näin linjasi eduskunnan oikeusasiamies tapauksesta, jossa toimiston virkailija oli kantelijan mukaan ivailut hänelle asian käsittelyn kestosta ja iloinnut puutteellisesta hakemuksesta, mutta jossa lopulta tulkittiin virkailijan käyttäneen tilanteeseen huonosti sopivaa huumoria. (EOA 16.1.2004 dnro 185/4/03.)

Kielelliseen ilmaisuun tulee kiinnittää huomiota myös sähköisen hallinnon osalta. Kun osa kaupungin verkkosivujen rakentamisesta koskevista ohjeista poikkesi tiukempaan suuntaan rakentamisen velvoittavista säännöksistä, oli ohjeistus apulaisoikeuskanslerin mukaan ”omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta niiden velvoittavuuden tasosta”. Hyvän kielenkäytön vaatimus edellyttää selkeää ilmaisutapaa, joten kaupunki muutti verkkosivujensa sisältöä niin, että voidaan yksiselitteisesti erottaa sitovat määräykset sekä suositusluonteiset ohjeet. (OKA 20.8.2015 dnro OKV/1780/1/2014.)

Kielilaila (423/2003) pyritään turvaamaan perustuslain 17 §:n mukainen oikeus käyttää viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia (2 §). Haluamaansa kieltä tulisi voida käyttää, joten viranomaisten riittävästä kielitaidosta on huolehdittava (HE 92/2002 vp, 87). Valtion sekä kaksikielisen viranomaisen sähköiset palvelutkin tulee tarjota molemmilla kotimaisilla kielillä (Voutilainen 2006, 221). Muillakin kielillä palveleminen mahdollistuu yhä paremmin internetin ja uusien sovellutusten ansiosta (HE 92/2002 vp, 48).

Tilanteessa, jossa romani- tai viittomakieltä taikka muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa suomea tai ruotsia, tai hän ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi, on viranomaisen järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen (HL 26 §). Vammansa vuoksi tulkkausta tarvitsevalla on vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista annetun lain (133/2010) mukaan oikeus tulkkaukseen, mikäli hän kykenee ilmaisemaan omaa tahtoaan tulkkauksen ja toimivan kommunikaatiokeinon avulla (5 §).

Saamelaisella on oikeus käyttää kotiseutualueensa viranomaisessa, sekä siellä vireille tulleessa, mutta muualla muutoksenhakuviranomaisessa käsittelyssä, suomen tai saamen kieltä (Saamen kieliL 1086/2003, 12 §). Muiden pohjois-

maiden kansalainen voi asioidessaan viranomaisissa ja muissa julkisissa toimielimissä käyttää omaa kieltään (SopS 11/1987, 2 artikla). Hän on myös oikeutettu maksuttomaan tulkkaukseen (3 artikla).

5 Lopuksi

Hyvän hallinnon, lain soveltamista ohjaavien hallinnon oikeusperiaatteiden sekä muiden hallintolain 2 luvun toiminnallisten laatuperusteiden noudattamisen tulisi näkyä läpi koko viranomaistoiminnan, kun hallintoasiaa käsitellään tai tosiasiallista hallintotoimintaa suoritetaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Eri-tyisesti kansalaisen yksityisyyteen puuttuvissa asioissa hyvän hallinnon merkitys mielestäni korostuu, sillä julkisen vallan luomat rajoitteet voivat olennaisesti vaikuttaa ihmisen elämään.

Kuten useista kohdista ilmenee, hallinnon oikeusperiaatteet eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan vaikuttavat toinen toisiinsa yhtä aikaa. Koska ympäröivä yhteiskunta ja sen myötä oikeuskin kehittyvät jatkuvasti, myös hyvän hallinnon sisältämät periaatteet voivat muuttua muotoaan, merkitystään ja tarpeellisuuttaan. Periaatteiden monimerkityksellisten sanojen, kuten ”asianmukainen”, ”tarpeen mukaan” ja ”asiallinen, selkeä ja ymmärrettävä”, tulkintaa voidaan yhteiskunnan kehittyessä mukauttaa vallitseviin olosuhteisiin sopiviksi. Siksi on hyvä, että hallintolain sääntely hyvästä hallinnosta on suhteellisen ympäröivää. Eri hallinnonalojen säädökset on sitten helpompi muuttaa juuri kyseisen alan ja olosuhteiden tarpeiden mukaisiksi.

Sääntelyn lisäksi laatukriteerinä hyvässä hallinnossa ovat viranomaisen tavoitteet ja asiakkaan odotukset. Nekin vaihtelevat hallinnonaloittain. Säännöllisesti hallinnossa asioivalla on laajempaa tietoa esimerkiksi käsittelyvaiheista, häneen kohdistuvista vaatimuksista ja muutoksenhausta, mutta satunnaisella hallinnon asiakkaalla ei tällaista kokemusperäistä tietoa välttämättä ole. Onkin mielestäni parempi kertoa menettelyn etenemisestä joka kerta, mikäli ei ole varmuutta asiakkaan tietämyksestä.

Hyvän hallinnon säännösten rikkomisesta aiheutuu virkamiehelle myös seuraamuksia. Kuten aiemmin käsitellyssä Suojelupoliisin osastopäällikköä koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2014:52 ilmenee, virkamiehelle voidaan antaa kirjallinen varoitus, mikäli hän toimii vastoin virkavelvollisuuksiinsa tai laiminlyö niitä (VVirkamL 24 §). Samoin virkasuhde voidaan myös irtisanoa tai purkaa, riippuen laiminlyönnin vakavuudesta. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1997:33 osastopäällikön katsottiin syyllistyneen lahjuksen ottamiseen ja lahjusrikkomukseen. Hänelle määrättiin yhteinen sakko-rangaistus ja saamiensa etujen arvo valtiolle menetetyksi.

Vaatus käsittelyn viivytyksettömyydestä on tullut usein esille toimeentulotukiasian käsittelyssä. Toimeentulotuen käsittelyn siirtymistä vuoden 2017 alussa kunnilta Kansaneläkelaitokselle odotetaan mielenkiinnolla; itseäni kiinnostaa erityisesti päätösten tasapuolisuus sekä käsittelyyn kulunut aika. Mahdollisuus käsitellä hakemus missä tahansa Kansaneläkelaitoksen toimipaikassa nopeuttaa uskoakseni käsittelyä, vaikkakin ensimmäisinä kuukausina päätösten saaminen saattaa hieman viipyä. Luullakseni Kelan käytössä olevat asiakkaan tiedot sujuvoittavat käsittelyä ja takaavat, että määräaikojen puitteissa pysytään.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin lainvalvontaratkaisuihin tyypillinen seuraamus hyvän hallinnon vastaisesta toiminnasta on, että kyseistä virkamiestä tai virastoa kehoitetaan kiinnittämään vastaisuudessa huomioita menettelyn lainmukaisuuteen. Asia saatetaan myös palauttaa kyseisen viranomaisen käsittelyyn, jolloin sitä käytännössä velvoitetaan noudattamaan oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin tulkintaa. Heillä on myös mahdollisuus syytteen nostamiseen ja kurinpitomenettelyyn.

Hyvä veli -verkostoihin ja sukulaissuhteisiin perustuva suosinta on, kuten Salmisen ja Ikola-Norrbackan (2009) tutkimuksesta ilmenee, luottamusta heikentävää. Se on usein myös vaikeasti todistettavaa, mikäli verkosto on laaja ja sidonnaisuudet mutkikkaat. Asiakirjajulkisuudella sekä hallinnon toiminnan avoimuudella voidaan osaltaan edistää puolueettomuutta, sillä esteellisyyden paljastuminen on oletetusti todennäköisempää, kun kuka tahansa voi päästä tietoihin käsiksi.

Virkamiesten kielenkäytön kehittämisestä ja kielenhuollon opetuksesta vastaavat viranomaiset. He voivat tilata Kotimaisten kielten tutkimuskeskukselta koulutuspalveluja selkeän kielen käyttämiseen. (HE 72/2002 vp, 60.) Viranomaisessa asioivan tulee ymmärtää yksiselitteisesti ratkaisujen, neuvonnan sekä muun vuorovaikutuksen sisältö, joten selkeään kielenkäyttöön on tärkeä kiinnittää huomiota. Kansantajuisesti puhuminen voi olla haastavaa, jos alan erikoisanasto on täsmällistä yleiskielen ilmausten rinnalla.

Perustuslain 118 §:n mukaan virkamiehen vastuulla on virkatoimiensa lainmukaisuus. Miettisen ja Väätäsen (2007, 15) mukaan useat eurooppalaiset hyvän hallinnon ohjeistot vaativat virheellisesti menetelleeltä viranomaiselta vähintäänkin anteeksipyyntöä. Mikäli käytäntö vakiintuisi Suomeenkin, olisi toivottavaa, että anteeksipyyntöt eivät olisi laatua ”sori siitä”, kuten eräs valtiovarainministeri kuittasi julkisuuteen antamansa virheelliset tiedot. Vastaavan tapaisilla lausunnoilla viestitään helposti siitä, ettei asioiden totuusarvoa pidetä merkityksellisenä. On vaikea luottaa vallankäyttäjien ratkaisuihin, jos he eivät osaa ottaa nöyrästi vastuuta sanoistaan ja teoistaan.

Nähdäkseni hyvän hallinnon toimivuutta yhtäältä parantaa yhä lisääntyvä sähköisyys, mutta toisaalta sähköisten palveluiden alkeellisuus tai viranomaisen vanhanaikaisuus voivat vain heikentää palvelua. Viranomaisissa olisikin tärkeää kannustaa työntekijöitä uusiin toimintamuotoihin. Oman kokemukseni mukaan jo viraston sisällä sähköiset viestintätavat nopeuttavat asioiden käsittelyä, kun omalta työpisteeltä poistumatta voi kokeneemmalta tiedustella ratkaisua ongelmaan. Tämä tosin on hyvä vaihtoehto lähinnä yksinkertaisissa asioissa, sillä laajaa asian selostamista tai asiakirjojen sisältöä pohdittaessa on usein selkeämpi keskustella kasvokkain.

Tämän opinnäytetyön kirjoittaminen on ollut pitkäkestoinen, välillä lepotilassa oleva prosessi. Aiheen laajuus uhkasi kasvattaa työn pituutta, mutta pienillä rajauksilla siltä vältyttiin. Uskon työn auttavan hyvän hallinnon arkipäiväistämistä, kun viranomaisissa kiinnitetään haitallisiin toimintatapoihin huomiota. Tiedostan, että työ käsittelee loppujen lopuksi aiheita melko yleisellä tasolla, mutta niinhän hallintolakikin tekee. Hyvään hallintoon liittyen jatkotutkimuksena voisi-

kin olla tietyn hallinnonalan erityispiirteitä tutkiva työ. Se tarjoaisi kohdennettumpaa tietoa myös alan virkamiehille.

Myös hyvän sähköisen hallinnon erityispiirteet olisivat mielenkiintoinen aihe jatkotutkimukselle. Tässä työssä käsiteltiin sähköistä hallintoa lähinnä yleisellä tasolla aihepiirien yhteydessä menemättä tarkastelussa sen syvemmälle. Sähköisyys ja sähköinen hallinto ovat jatkuvassa muutoksessa, joten tuoreimmankin tutkimuksen tieto on nopeasti vanhentunutta. Koska yleisteoksia sähköisestä hallinnosta on melko runsaasti, voisi siinäkin asiaa lähestyä jonkin tarkemmin rajatun hallinnonalan tai viraston kautta.

Lähteet

- Arjola-Sarja, T. 2010. Oikeusasiamies hyvän hallinnon kehittäjänä. Eduskunnan oikeusasiamies 90, 86–101.
<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=wn04110163531357&cmd=download>. 21.11.2016.
- Eduskunnan oikeusasiamies 16.1.2004 Dnro 185/4/03.
 Eduskunnan oikeusasiamies 31.8.2005 Dnro 358/4/04.
 Eduskunnan oikeusasiamies 20.12.2005 Dnro 2759/4/04.
 Eduskunnan oikeusasiamies 12.11.2009 Dnro 2553/4/08.
 Eduskunnan oikeusasiamies 26.9.2011 Dnro 2399/4/99.
 Eduskunnan oikeusasiamies 11.10.2011 Dnro 3447/4/09.
 Eduskunnan oikeusasiamies 17.7.2012 Dnro 2626/4/11.
 Eduskunnan oikeusasiamies 26.1.2015 Dnro 2299/4/14.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.
- Euroopan unionin perusoikeuskirja. 2000.
- Euroopan yhteisöjen komissio. 2003. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Sähköisen hallinnon merkitys huomisen Euroopassa. KOM (0567/2003) lopullinen.
- Hallintolaki 434/2003.
- HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HaVL 60/2006 vp. Hallintovaliokunnan lausunto ministeriön selvityksestä hallintolain täytäntöönpanosta.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 50/2013. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.
- HE 17/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.
- HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 92/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi kielilainiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 291/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.
- HE 238/1984 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta.
- HE 58/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikossäädännön uudistamisesta.
- Hautamäki, V-P. 2004. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Heuru, K. 2003. Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Isojärvi, P. 2015. Ulkomailta – Ruotsi: Korkeimman oikeuden ratkaisuja. Ö 5880- 14 11.5.2015. Edilex.
<https://www.edilex.fi/tietopalvelu.karelia.fi/uutiset/44780?allWords=su>

- hteellisuus-
periaate&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typelds[]=127%3Afi
&searchSrc=1&advancedSearchKey=642911. 27.10.2016.
- Hirvonen, A. 2011. Mitkä metodit. Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki:
Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17.
https://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwjntWtt5vPAhUiGZoKHSbDiQQFggvMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.helsinki.fi%2Foikeustiede%2Ftutkimus_ ja_ julkaisut%2Fjulkaisut%2Fyleinen_oikeustiede%2Fhirvonen_mitka_metodit.pdf&usq=AFQjCNF3He12BvC8xBIIzAeesy__-o1Y9Q&cad=rja.
16.9.2016.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen T. 2010. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki:
Talentum.
- Hämeenlinnan HAO 26.08.2010, dnro 02306/09/5151.
- ISO 9241-11 -standardi. 1998.
- KHO 2004:75.
- KHO 2004:107.
- KHO 2006:90.
- KHO 2007:14.
- KHO 2007:15.
- KHO 2009:100.
- KHO 2013:31.
- KHO 2013:55.
- KHO 2013:194.
- KHO 2014:52.
- KHO 1.10.2014 T 2926.
- KHO 2015:185.
- KHO 2016:80.
- Kielilaki 423/2003.
- KKO 1997:33.
- KKO 2008:78.
- Koivisto, I. 2014. Johdatus hyvään hallintoon. Helsinki: Unigrafia Oy.
- Koskinen, S. & Kulla, H. 2013. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talen-
tum.
- Kulla, H. 2012. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kuopion HAO 30.9.2009, dnro 00636/08/1499.
- Kuusikko, K. 2000. Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viran-
omaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvon-
taan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Jyväskylä: Gum-
merus Kirjapaino Oy.
- Kuusikko, K. 2007. Hyvä hallinto, neuvonta ja oikeuspolitiikka. Oikeus 2007,
455–461. <https://www.edilex.fi.tietopalvelu.karelia.fi/oikeus/5103.pdf>.
10.10.2016.
- Laakso, S., Suviranta, O. & Tarukannel, V. 2006. Yleishallinto-oikeus. Jyväsky-
lä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista 571/2016.
- Laki holhoustoimesta 442/1999.
- Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003.
- Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003.
- Laki toimeentulotuesta 1412/1997.
- Laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta 133/2010.

- Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta 621/1999.
 Laki yksityisyyden suojasta työelämässä 759/2004.
- Launiala, M. & Laaksonen, E. 2011. Virkamiehelle annettava kirjallinen varoitus – perusasioita valtion virkamieslain 24 §:n soveltamisesta. Edilex 2011/7. <https://www.edilex.fi.tietopalvelu.karelia.fi/artikkelit/7703.pdf>. 7.10.2016.
- Merikoski, V. 1968. Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Vammala: Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta.
- Miettinen, T. & Väätänen, U. 2006. Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti I. Helsinki: Oikeusministeriö http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20069hallintolakihallintotoiminnassa.hallintolainseurantatutkimuksenosaraporttii/Files/OMJU_2006_9_Hallintolaki.pdf. 26.9.2016.
- Miettinen, T. & Väätänen, U. 2007. Hallintolaki hyvän hallinnon takeena. Edilex 2007/5. <https://www.edilex.fi.tietopalvelu.karelia.fi/artikkelit/4287.pdf>. 26.9.2016.
- Mäenpää, O. 2013. Hallinto-oikeus. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Mäenpää, O. 2016. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Keuruu: Edita Publishing Oy.
- Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. Juva: WSOY Pro Oy.
- OKA 20.8.2015 dnro OKV/1780/1/2014.
- OKA 29.6.2016 dnro OKV/1143/1/2015.
- OKA 8.9.2016 dnro OKV/1253/1/2015.
- Oikeusministeriö. 2008. Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Passiivisuustyöryhmän ehdotus. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:5. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Pohjois-Suomen HAO 30.10.2014, dnro 00252/13/OU/1602.
- Poliisilaki 872/2011.
- Rikoslaki 39/1889.
- Rubanin, M. 2016. Etäpalvelut oikeusaputoimistossa. Etäpalveluprojektin loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisu 9/2016. Helsinki: Oikeusministeriö. http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1458046012603/Files/OMSO_09_2016_Etapalvelut_oikeusaputoimistoissa_72s.pdf. 26.10.2016.
- Saamen kielilaki 1086/2003.
- Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. 2009. Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- SopS 11/1987. Sopimus Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä Pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään muussa pohjoismaassa.
- Suomen perustuslaki 731/1999.
- Sutela, M. 2004. Toisen asteen esteellisyydestä hallinnossa – Vaarantaako viranomaisen ennakkokäsitys käsittelyn puolueettomuuden hallinnollisessa päätöksenteossa? Lakimies 6/2004, 983–1008.
- Vahingonkorvauslaki 412/1974.
- Valtion virkamieslaki 750/1994.
- Valtiovarainministeriö. 2000a. Sponsorointi valtionhallinnossa. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 5/2000. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

- Valtiovarainministeriö. 2000b. Virkamiesetiikka. Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 8/2000. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Vihervuori, P. 2015. Virkamiesetiikka ja laki. Valtiotyönantaja 2/2015. <http://verkkojulkaisut.vm.fi/zine/66/article-9049>. 28.10.2016.
- Virkamieslautakunnan päätös asia 101/2006. Lyhennelmä.
- Virkamieslautakunnan päätös asia 22/2009.
- Virkamieslautakunnan päätös asia 129/2010.
- Virkamieslautakunnan päätös asia 1/2011.
- Voutilainen, T. 2006. Hyvä sähköinen hallinto. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Voutilainen, T. 2007. Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut hallinnon asiakkaan oikeutena. Edilex 2007/28. <https://www.edilex.fi/tietopalvelu.karelia.fi/artikkelit/4783.pdf>. 25.10.2016.
- Voutilainen, T. 2012. Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Porvoo: Edita Publishing Oy.
- Ympäristönsuojelulaki 527/2014.