



Suomen itsenäisyyden juhlarahasto: Rahoitushankeprosessi ja hyvä hallinto

Minna Hillberg

2018 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto: Rahoitushankeprosessi ja hyvä hallinto

Minna Hillberg
Liiketalous, HLB217KA
Opinnäytetyö
Joulukuu, 2018 2018

Minna Hillberg

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto: Rahoitushanke ja hyvä hallinto
Suomen itsenäisyyden juhlarahasto: Rahoitushankeprosessi ja hyvä hallinto
2018 2018 Sivumäärä 66

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää hallintoasian hallinnolliseen menettelyyn sekä muutoksenhakuun liittyvät oikeuslähteet, oikeusperiaatteet ja -perusteet sekä selvittää, miten ne soveltuvat Suomen itsenäisyyden juhlarahaston (Sitran) rahoitushankeprosessiin ja toteutuuko rahoitushankeprosessissa näiden mukainen hyvä hallinto.

Eduskunnan oikeusasiamies linjasi päätöksessään eduskunnan vastattavana olevan Sitran oikeudellisen aseman raameja ja totesi Sitran kuuluvan hallinnon yleislaeissa tarkoitettuihin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin rinnastettavissa oleva, itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto.

Sitra noudattaa toiminnassaan hyvän hallinnon periaatteita, mutta hallinnon yleislakien soveltaminen tulee vaatimaan Sitralta uudenlaisia toimintatapoja sekä uudenlaista osaamista ja ajantasaisen lainsäädännön huomioimista ja soveltamista nykyisissä toimintatavoissa.

Opinnäytetyössä keskityttiin Sitran rahoitushankkeeseen, joka on keskeinen Sitran operatiivisen vaikuttavuuden väline. Rahoitushankeprosessi käydään läpi vaiheittain ja sitä tarkastellaan voimassa oleviin hallinnon yleislakeihin. Sitran rahoituspäätöksistä ei myöskään ole voinut nykyisellään hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Eduskunnan käsittelyssä olevan hallituksen esityksen mukaan lainsäädäntöä tältä osin ollaan uudistamassa ja uudistuksen myötä valitusoikeutta koskeva sääntely laajentuisi koskemaan myös Sitraa. Opinnäytetyössä tarkastellaan myös mahdollisen valitusoikeuden vaikutuksia Sitran rahoituspäätöksiin ja Sitra-annetussa laissa määrättyyn tehtävään suomalaisen yhteiskunnan uudistajana.

Opinnäytetyön muoto on pääosin lainopillinen, jossa tutkittavaa ongelmaa lähestytään voimassa olevien oikeussäännösten kautta. Tutkimuksen lähteinä on ollut voimassa oleva lainsäädäntö, aihetta käsittelevä oikeuskirjallisuus sekä Sitran hallinnon ja toiminnan sisäinen ohjeistus. Lisäksi on käytetty hallituksen esityksiä koskien lakien valmistelua sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoja koskien valituskieltoa.

Hallintokäytäntöjen ja -kulttuurien erilaisuus vaikuttavat hyvän hallinnon määrittelyjen soveltamiseen ja painottamiseen eri viranomaisten välillä johtuen näiden tehtävien erilaisuudesta. Hallintopäätösten rinnalle on ilmestynyt sekä sopimusperusteisia että neuvotteluihin perustuvia järjestelyitä, jotka asettavat kehityshaasteita nykyisille hallinto-oikeuden säädöksille ja periaatteille. Tuloksena voidaan todeta rahoitushankeprosessin noudattavan hyvän hallinnon periaatteita, jonka osalta jatkossa on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota joltain kohdin huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin hallinnollista menettelyä koskien. Rahoituspäätösten päätöksenteon todetaan perustuvan sellaisiin arvoihin, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuimiin oikeudellisiin perustein arvioitavaksi, eikä valituskielto rahoituspäätöksiä koskien näin vaarantaisi perusoikeuksien suojaa.

Asiasanat: hyvä hallinto, hallintomenettely, hallintopäätös, hallintosopimus, muutoksenhaku

Minna Hillberg

Sitra, The Finnish Innovation Fund: Project funding and good administration

2018	2018	Pages	66
------	------	-------	----

The aim of the thesis was to find out the legal sources, legal principles and criteria related to the administrative procedure and appeal of the administrative matter and to find out how they are suitable for the project process of the Finnish Innovation Fund (Sitra) and how good administrative applies in the project process.

The Parliamentary Ombudsman says in its decisions about the legal position of Sitra, that the Finnish Innovation Fund, which operates directly under the supervision of the Finnish Parliament, is an autonomous public found governed by public law.

Sitra complied with the principles of good governance, but the application of general administrative laws will require Sitra to adopt new ways of working, new skills and with its activities consideration of the current laws in force.

The thesis focused on Sitra's project funding, which is a key tool for Sitra's operational effectiveness. The project funding process is reviewed step by step and is reviewed taking into account the administrative laws in force. Sitra's project funding decisions could not be appealed against by appealing to the Administrative Court. The parliament is discussing the government's proposal for reform of the legislation in this regard and with the reform, the rules on appeal would also be extended to Sitra. The thesis also examines the effects of a possible right of appeal on Sitra's project funding decisions and on the Sitra's mandate as a reformer of Finnish society.

The form of this bachelor's thesis was essentially legal in relation to the problem w was examined through the existing legal provisions. The source of the research was; the legislation in force, the legal literature on the subject, and the internal instructions of Sitra's administration and operations. In addition, government proposals concerning the preparation of laws and the opinions of the Constitutional Law Committee have been used regarding an appeal.

The diversity of administrative practices and cultures affects how good governance is applied and emphasized by different authorities, due to the different nature of these tasks. In addition to administrative decisions, both contractual and negotiating arrangements are used, which set development challenges to existing administrative acts and principles.

According to the result, the project funding process is in line with the principles of good administration, but in the future, it is necessary to pay close attention to the provisions of the Constitution and the administrative provisions of the Administrative Procedure. Decision-making on project funding decisions is based on values that are not naturally suitable for review by courts on appeal by judicial review, and the prohibition of appeal against such decisions would not jeopardize the protection of basic rights.

Keywords: good administration, administrative procedure, administrative decision, administrative contracts, an appeal

Sisällys

1	Johdanto ja opinnäytetyön tausta.....	7
2	Työn tarkoitus ja rakenne sekä aiheen rajaus	8
3	Tutkimusmenetelmä ja tutkimusongelma.....	10
4	Hyvän hallinnon oikeudelliset perusteet	11
4.1	Hallinnon valtiosääntö	11
4.2	Eurooppalaiset arvot ja oikeuslähteet	13
4.3	Kansainväliset sopimukset.....	15
4.4	Perustuslaki hallintotoiminnassa	16
4.5	Oikeus hyvää hallintoon on perusoikeus	17
4.6	Julkisuusperiaate	18
4.7	Hallintolaki ja muutoksenhaku	20
4.8	Hallinnon oikeusperiaatteet	21
4.8.1	Yhdenvertaisuusperiaate	21
4.8.2	Puolueettomuusperiaate.....	22
4.8.3	Tarkoitussidonnaisuuden periaate	22
4.8.4	Suhteellisuusperiaate	23
4.8.5	Luottamuksensuojaperiaate.....	24
5	Hallintoasian käsittely	24
5.1	Asiakirja	25
5.1.1	Asianosainen	26
5.2	Puhevallan käyttäminen	27
5.3	Hallintoasian vireillepanon edellytykset.....	28
5.4	Vireillepanon määrääjät	29
5.5	Toimitustavat viranomaiselle	29
5.6	Asiakirjan siirto ja täydentäminen.....	30
5.7	Käsittelyvelvollisuus	31
5.8	Asian käsittelyn julkisuus.....	33
5.9	Hyvän kielenkäytön vaatimus.....	33
5.10	Puolueettomuus, riippumattomuus ja esteellisyys.....	34
5.11	Asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen	36
6	Hallintopäätöksen muoto ja sisältö	37
6.1	Hallintopäätöksen perusteet.....	39
6.2	Päätöksen valituskelpoisuus.....	40
6.3	Päätöksessä olevan virheen korjaaminen	41
6.4	Hallintokantelu	42
7	Hallintopäätöksen tiedoksianto	43

7.1	Hallintopäätöksen lainvoima ja oikeusvoima	44
8	Sitran asema osana julkista hallintoa	45
8.1	Rahoituksen lähtökohdat ja rahoitushankkeet.....	47
8.2	Rahoitushankemahdollisuus	48
8.3	Rahoitushankkeen valmistelu, päätöksenteko ja tiedoksianto	49
8.4	Hallintosopimukset	50
8.5	Rahoitushankkeiden muodot Sitrassa.....	52
8.6	Rahoituksen myöntäminen	53
8.7	Oikeusturva ja muutoksenhaku rahoituspäätöksessä	54
9	Yhteenveto	58
10	Johtopäätöksiä.....	59
	Lähteet	62
	Kuviot	66

1 Johdanto ja opinnäytetyön tausta

Vuonna 1966 Suomen Pankin silloinen pääjohtaja, talousvaikuttaja ja innovaattori Klaus Waris ehdotti pankin johtokunnan nimissä, että keskuspankin varoista siirrettäisiin 100 miljoonan markan nimellisarvosta rahastoon ja rahaston tuotto käytettäisiin eduskunnan vahvistamien sääntöjen mukaisesti Suomen talouden kasvua edistäviin toimenpiteisiin. Eduskunnan pankki-valtuusto hyväksyi rahaston tavoitteet ja periaatteet sekä nykyrahassa noin 167 miljoonan euron siirron rahaston peruspääomaksi. Juhlaistunnossaan 5. joulukuuta 1967 eduskunta vahvisti yksimielisesti rahaston säännöt - näin perustettiin Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (jäljempänä Sitra), joka oli lahja silloin 50-vuotta täyttävälle Suomelle ja sen kansalle.¹

Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain (717/1990) tehtävä on (jäljempänä Sitralain) 2 §:n mukaisesti edistää Suomen vakaata ja tasapainoista kehitystä sekä edistää talouden määrällistä ja laadullista kasvua. Sitra on eduskunnan vastattavana oleva rahasto, jonka asioiden käsittely kuuluu valtiovarainministeriölle. Rahaston toiminta rahoitetaan peruspääoman tuotoilla, jonka markkina-arvo oli vuoden 2017 lopulla noin 840 miljoonaa euroa. Sitran hallintoneuvostoon kuuluvat eduskunnan asettamat Suomen Pankin pankkivaltuuston jäsenet, joiden tehtävänä on valvoa rahaston hallintoa sekä päättää toiminnan periaatteista. Hallintoneuvosto muun muassa hyväksyy Sitran talous- ja toimintasuunnitelman sekä toimittaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen Sitran toiminnasta hyväksyttäväksi ja samassa yhteydessä käydään keskustelua Sitran tarkoituksesta ja toiminnasta. Lisäksi talousvaliokunta antaa Sitran toiminnasta eduskunnalle mietinnön. Hallintoneuvoston lisäksi rahaston hallintoa hoitavat Sitran hallitus tehtävänä rahaston toiminnan johto sekä yliasiamies, joka vastaa rahaston operatiivisesta johtamisesta ja kehittämisestä hallintoneuvoston ja hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Sitran hallinnon ja tilien tarkastuksesta vastaavat eduskunnan nimeämät tilintarkastajat.²

Eduskunnan alaisena rahastona Sitran päätöksenteko on sidottu suomalaiseen parlamentarismiin - Sitra on poliittisesti ja taloudellisesti riippumaton, mikä on sen toiminnalle ja uskottavuudelle äärimmäisen tärkeää. Sitra on julkinen organisaatio, joka ei kuitenkaan kuulu valtio-neuvoston tai sen ministeriöiden toimivallan piiriin. Vuonna 2017 juhlistettiin 100-vuotiaan Suomen itsenäisyyttä, ja samalla myös 50-vuotta täyttävää Sitraa. Juhlavuonna tehtiin myös merkittävä päätös koskien Sitran toimintaa. Eduskunnan oikeusasiamies, joka valvoo eduskunnan

¹ Särkikoski 2007, 22.

² Perustietoa Sitrasta 2018: Organisaatio ja päätöksenteko 2018.

oikeusasiamiehestä (197/2002) annetun lain 1 §:n mukaan myös Sitraa, teki kesäkuussa 2016 päätöksen, jonka mukaan Sitra oikeudellinen asema rinnastuu hallinnon yleislaeissa tarkoitettuihin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin. Eduskunnan oikeusasiamiehen 8. kesäkuuta 2016 antama päätös³ koski hallintokantelua, jossa Sitran verkkosivuja pidettiin puutteellisenä ruotsinkielisen sisällön osalta. Eduskunnan oikeusasiamies ei ratkaisussaan enää katsonut tarvetta toimenpiteisiin kantelua koskien, koska Sitran verkkosivut tältä osin olivat jo uudistumassa. Päätöksessään eduskunnan oikeusasiamies arvioi kuitenkin Sitran oikeudellisen aseman raameja. Nämä eduskunnan oikeusasiamies lähetti Sitran hallintoneuvostolle tiedoksi sekä pyysi oikeusministeriötä ja valtiovarainministeriötä lisäksi arvioimaan, tulisiko Sitrasta annettua lakia täydentää hallinnon yleislakien soveltuvuutta koskien. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksen mukaan Sitraa voidaan pitää erityislaatuksena oikeushenkilönä, joka ei ainakaan täysin luontevasti tai yksiselitteisesti mahdu minkään hallinnon yleislakien soveltamissäännösten toimijoiden määritelmiin, vaan on hallinnon yleislaeissa tarkoitettuihin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin rinnastettavissa oleva, välillisen julkisen hallinnon tehtäviä hoitava, itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto. Ministeriöissä tehtyjen arvioiden perusteella käynnistyi selvitys hallinnon yleislakien soveltuvuudesta Sitraa koskien.⁴ Tämän selvitystyön tulosten perusteella Sitrassa tehtiin päätös 10. lokakuuta 2017 siirtyä hallinnon yleislakien mukaiseen toimintaan.

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksen johdosta myös Sitra-lakia tulee päivittää. Valtiovarainministeriössä käynnistettiin asiaa koskeva lainvalmistelu, joka on edennyt hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta (HE 192/2018 vp). Vaikka Sitra noudattaa toiminnassaan hyvän hallinnon periaatteita, tulee hallinnon yleislakien soveltaminen vaatimaan Sitralta uudenlaisia toimintatapoja sekä uudenlaista osaamista sekä ajantasaisen lainsäädännön huomioimista ja soveltamista nykyisissä toimintatavoissa.

2 Työn tarkoitus ja rakenne sekä aiheen rajaus

Sitra voi tavoitteidensa toteuttamiseksi Sitra-lain 3.1 §:n 3 kohdan mukaan myöntää avustuksia. Sitra myöntää vastikkeetonta rahoitusta (avustusta) erilaisiin hankkeisiin, joiden avulla se pyrkii toteuttamaan talous- ja toimintasuunnitelman sekä voimassa olevan strategian mukaista vaikuttavuutta ja joissa tavoiteltu hyöty tai etu kohdistuu yhteiskuntaan laajemmalti, ei Sitran omaan toimintaan. Sitra ei myönnä rahoitusta valtionavustuslain (688/2001) mukaisina valtionavustuspäätöksinä, koska se ei kuulu valtionavustuslaissa määriteltyihin rahoitusta

³ EOA 8.6.2016. D 4770/4/15.

⁴ Heinonen, 2017. Sitra: poliittisesti ja taloudellisesti riippumaton julkisoikeudellinen rahasto.

myöntäviin tahoihin, vaan sen myöntää rahoitusta ei taloudellista toimintaa harjoittaville organisaatioille, kuten järjestöille ja kunnille sekä taloudellista toimintaa harjoittaville organisaatioille joko de minimis -rahoituksena⁵ tai RPA⁶-asetusten puitteissa. De minimis- tuki on työ- ja elinkeinoministeriön määrityksen mukaan enintään 200 000 euron tuki, joka voidaan myöntää yritykselle kolmen peräkkäisen verovuoden kuluessa mihin tahansa yrityksen kustannuksiin kaikille toimialoille (pl. maatalouden alkutuotanto sekä kalastus- ja vesiviljely). RPA-asetuksella on taas laaja soveltamisala ja siihen kuuluu lukuisia eri tukimuotoja, joiden tavoitteena on nopeuttaa talouskasvua sekä kilpailukykyä edistävien valtiontukien käsittelyä.

Opinnäytetyössä keskitytään Sitran yllä mainittuihin, vastikkeettomiin rahoitushankkeisiin, jotka ovat keskeinen Sitran operatiivisen vaikuttavuuden työväline. Opinnäytetyössä käydään läpi Sitran nykyinen rahoitushankeprosessi vaiheittain ja tarkastellaan sitä voimassa oleviin hallinnon yleislakeihin. Sitra ei myöskään ole kuulunut hallintokäyttölain (586/1996) 7 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin, joten sen päätöksiin ei ole voinut hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallitus on antanut 5. päivänä huhtikuuta 2018 eduskunnalle esityksen laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi⁷ ja luonnoksessa olevan esityksen mukaan valitusoikeutta koskeva sääntely laajentuisi koskemaan myös Sitraa. Opinnäytetyössä tarkastellaan myös mahdollista tulevaa muutoksenhakuoikeutta ja sen mahdollisia vaikutuksia Sitran rahoituspäätöksiin sekä Sitra-laissa määrättyyn tehtävään Suomen hyväksi - tehtävä on edelleenkin rakentaa huomisen menestyvää Suomea.

Opinnäytetyö on tarkoitettu julkisesta hallinnosta kiinnostuneille. Julkinen hallinto tuottaa monenlaisia palveluita, myöntää etuisuuksia ja tekee päätöksiä sekä panee niitä toimeen lainsäädännön rajoissa, mutta hallintolaki myös mahdollistaa erilaisia valintoja ja painotuksia menettelytapoihin viranomaisten välillä. Opinnäytetyö jakautuu kahteen osaan, jossa aluksi käydään läpi voimassa olevat hallinnollisen menettelyyn sekä muutoksenhakuun liittyvät oikeuslähteet, oikeusperiaatteet ja -perusteet ja tämän jälkeen opinnäytetyössä käydään läpi, miten ne soveltuvat Sitran nykyiseen rahoitushankeprosessiin ja toteutuuko rahoitushankeprosessissa näiden mukainen hyvä hallinto. Lopuksi tehdään kokoavia pohdintoja ja päätelmiä.

⁵ Komission asetus N:o 1407/2013.

⁶ Komission asetus N:o 654/2014.

⁷ HE 29/2018 vp, 42 ja 69.

3 Tutkimusmenetelmä ja tutkimusongelma

Opinnäytetyön muoto on pääosin lainopillinen (oikeusdogmatiikka), jossa tutkittavaa ongelmaa lähestytään voimassa olevien oikeussäännösten kautta⁸. Oikeussäännökset toteavat miten asioiden pitäisi olla ja ne toimivat lähtökohtana, joiden avulla edetään hyväksytyjen pääteläytösten avulla ratkaisuihin. Toisinaan oikeusnormien välillä on ristiriitaa ja nämä pyritään ratkaisemaan käyttämällä esimerkiksi *lex superior* (ylempi), *lex posterior* (myöhäisempi) ja *lex specialis* (erityis) -säännöillä, joista ylemmän asteinen normi ylittää alemman, myöhempi aikaisemman ja erityissäännös yleisemmän säädöksen. Merkittävä tulkintaan vaikuttava oppi on perustuslainmukainen tai perusoikeusmyönteinen laintulkinta, joka antaa perustuslain tulkinnalle etusijan (*lex superior*). Suomen liittyessä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen on perustuslain mukaisen laintulkinnan ohien kehittynyt myös ihmisoikeusmyönteinen laintulkintaoppi - vaikka ihmisoikeussopimus on saatettu voimaan tavallisella lailla, lainsäätäjän tarkoituksena ei ole poiketa sen asettamista vaatimuksista. Myös jäsenyys Euroopan unionissa merkitsee yhteisöoikeusmyönteistä laintulkintaoppia ja mahdollisessa ristiriidassa kansallisen oikeuden kanssa, tulee etusija antaa EU-oikeudelle. Oikeussäännökset eivät sisällä itessään argumentaatiota, kun taas lainvalmistelun esitöistä löytyy lainsäätäjän tavoitteet ja perustelut sille, miksi asioiden tulisi olla niin kuin laissa sanotaan. Hallitsemalla ja ymmärtämällä sekä oikeussäännökset ja lain säätäjän tarkoituksen voidaan edetä oikeudelliseen ratkaisuun, jonka lopputuloksesta ei ehkä aina olla yksimielisiä, toisin kuin keinojen pätevydestä kylläkin, mutta näiden avulla voidaan kuitenkin perustella niin omia ratkaisuja kuin ymmärtää paremmin toisten ratkaisuja ja niiden perusteluita.⁹

Lähtökohdat hyvän hallinnon toteutumiselle löytyvät niin eurooppalaisista arvoista ja oikeudesta kuin Suomen perustuslasta (731/1999) osana ihmis- ja perusoikeuksia. Opinnäytetyössä tarkastellaan nykyistä rahoituspäätösprosessia voimassa olevaan hallintolakiin (434/2003), hallintolainkäyttölakiin (586/1996), lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), kielilakiin (423/2003) sekä valmistelussa olevaan hallituksen esitykseen¹⁰ laista oikeudenkannista hallintoasioissa valitusoikeuden osalta. Muihin hallinnon yleislakeihin kuten esimerkiksi lakiin sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa (13/2003) viitataan vain, jos se on asiayhteyden kannalta relevanttia. Opinnäytetyössä tarkastellaan nykyistä rahoituspäätösprosessia ja voimassa olevien oikeussäännösten yhteensovittamista sekä antamaan oikeusdogmatiikan tutkimuksen pyrkimyksen mukaisesti vastaus kysymykseen, kuinka todellisessa tilanteessa tulisi toimia oikeusjärjestyksen mukaan.

⁸ Husa ym. 2010, 20.

⁹ Halila 2000, 141-147; Hautamäki 2004, 18-23; Laakso ym. 2006, 22-26; Miettinen 2004, 44.

¹⁰ HE 29/2018 vp ja OMO14:00/2015.

Tutkimuksen lähteinä on käytetty voimassa olevaa lainsäädäntöä, aihetta käsittelevää oikeuskirjallisuutta sekä Sitran hallintoneuvoston ja hallituksen vahvistamia Sitran ohjeita, kuten työjärjestystä, johtosääntöä sekä rahoitustoiminnan yleisiä ohjeita. Lisäksi on käytetty hallituksen esitystä (HE 192/2018 vp) koskien Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyvää lainvalmisteluaineistoa sekä valituskieltoa koskien perustuslakivaliokunnan lausuntoja.

Sitra myöntää Sitra-lain 2.1. §:n 2 kohdan mukaan myös lainoja ja muuta rahoitusta, joiden takaisinmaksu voidaan määrätä ehdolliseksi (vastikkeellista rahoitusta). Näiden yritysrahoitushankkeiden vastikkeeksi saadaan silloin esimerkiksi osakkeita tai velkakirja. Nämä yritysrahoitushankkeet on rajattu opinnäytetyön ulkopuolelle kuten myös vastikkeellinen palveluiden ja tavaroiden hankinta, joita koskee oma erityislainsäädäntönsä, laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).

4 Hyvän hallinnon oikeudelliset perusteet

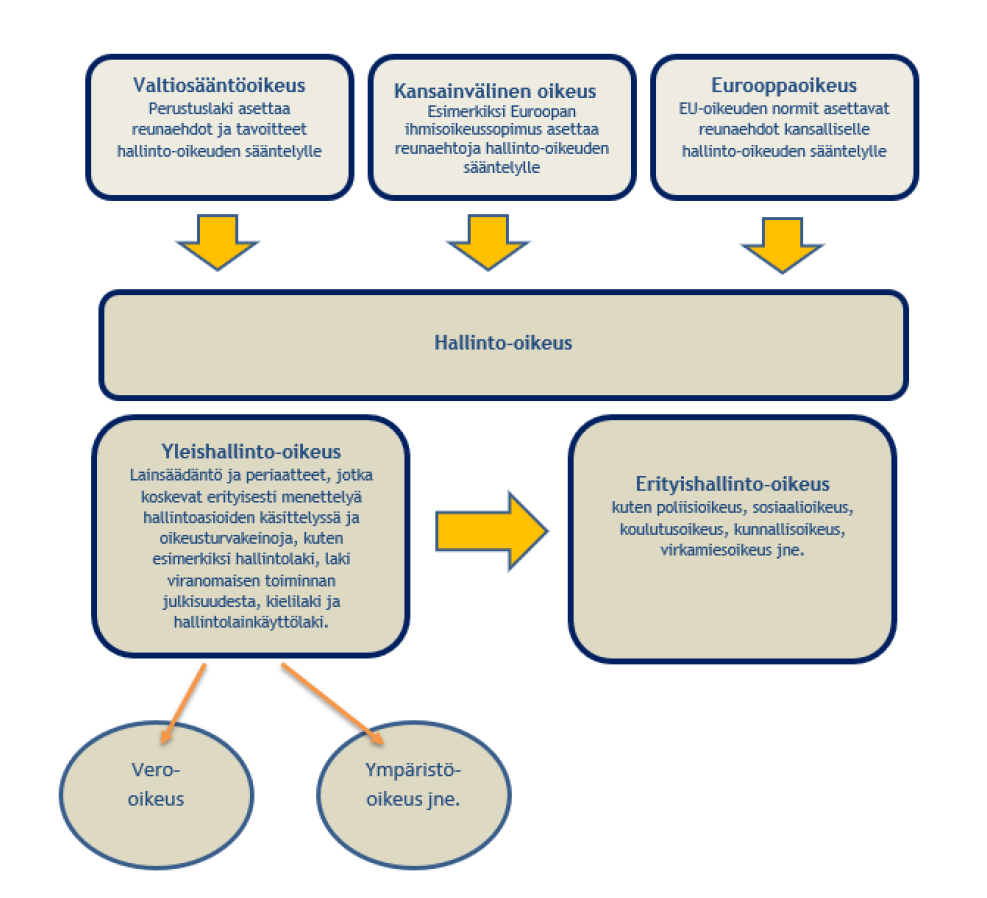
4.1 Hallinnon valtiosääntö

Hallinnon valtiosäännöstä puhutaan, kun tarkoitetaan EU:n perussopimusten, Euroopan ihmisoikeussopimuksen, EU:n perusoikeuskirjan sekä Suomen perustuslain sisältämään sääntelyä toimeenpanovallan käyttämisen eri ulottuvuuksista, käyttämisestä ja käyttäjistä, viranomaisen toiminnan ja toimivallan perusteista sekä julkisen vallan käytön rajoista. Se määrittelee lisäksi hallintotoimintaan kohdistuvia sisällöllisiä velvoitteita, hallinnon asemaa valtakoneistossa sekä yhteiskunnassa, hallinnon laatua ja hallinnon asiakkaan oikeusturvaa korostavia elementtejä.¹¹

Hallinnon valtiosääntö voidaan nähdä välttämättömänä modernissa oikeusvaltiossa, jossa on tarpeen määritellä moniulotteisesti niin julkisen vallan toimeenpanovallan perusteita ja puitteita kuin julkisen vallan asiakkaiden perusoikeuksien toteutumista ja turvaamista niin eurooppalaisella kuin kansallisellakin tasolla.¹²

¹¹ Mäenpää 2017, 99.

¹² Mäenpää 2018, 81.



Kuvio 1. Hallinto-oikeuden osa-alueet ja suhde muihin oikeuden aloihin (mukaillen Anni Tuomelan kuvaa, Hallinto-oikeus 2018)

Hallintotoiminnon keskeiset oikeuslähteet muodostavat oikeudelliset perusteet julkisen vallan käytölle sekä hallintotehtävien hoidolle. Viranomaistoiminnassa oikeuslähteitä sovellettaessa tulee kansallisen lainsäädännön lisäksi huomioida eurooppalaisen oikeuden etusija. Oikeusnormeja sovellettaessa on etusija aina ylempitasoisella oikeusnormilla (lex superior derogat legi inferiori).¹³ Julkisen vallan lähtökohta on sen toimivallan perustuminen lakiin ja ensisijainen oikeuslähde on aina voimassa oleva lainsäädäntö, jonka noudattaminen on julkisen hallinnon velvollisuus. Näitä oikeudellisesti sitovia ja vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat ensisijaisesti eurooppalaiset oikeuslähteet ja toisella sijalla kansalliset oikeuslähteet, joista ylimpänä perustuslaki. Oikeudellisten sitovien oikeuslähteiden laiminlyönnin tai poikkeamisen seuraus voi olla pätemätön päätös, vahingonkorvauskanne tai virkarikossyyte.¹⁴

¹³ Mäenpää 2017, 118; Mäenpää 2018, 109.

¹⁴ Mäenpää 2018, 110-112.

Hallintotoimintoa koskevista keskeisistä oikeuslähteistä ylimpänä ovat eurooppalaiset oikeuslähteet, joista primäärioikeutena perussopimukset sekä yleiset oikeusperiaatteet ja perusoikeudet. Johdettua yhteisön oikeutta (sekundäärioikeutta) ovat perussopimusten nojalla annetut asetukset, direktiivit sekä päätökset. Merkityksellinen on myös toimeenpanovallan kannalta EU tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö¹⁵. Kansallisia oikeuslähteitä ovat perustuslaki ja lait, joista perustuslain 106 §:n mukaisesti etusija tulee antaa perustuslain säännökselle. Toisinaan oikeudellisen ratkaisun muodostumiseen tarvitaan avuksi vahvasti ohjaavia oikeuslähteitä, joita ovat tuomioistuiminen ennakkoratkaisut (prejudikaatit), tärkeimpinä korkeimpien oikeusasteiden, kuten korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut sekä lainvalmistelun esityöt, jotka sisältävät tietoa lainsäätäjän tavoitteista.¹⁶ Suomessa lailla tai asetuksella voimaan saatetut kansainväliset sopimukset ovat myös osa voimassa olevaa oikeutta, kuten esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus, joka on voimassa lain tasoisena oikeuslähteenä.¹⁷ Siirrettyä lainsäädäntövaltaa voidaan antaa perustuslain 80 §:n määrittelemissä rajoissa asetuksina ja viranomaisnormeina ja vaikka niitä yleisesti hallinnossa noudatetaan ja ne koetaan velvoittaviksi, eivät ne ole oikeudellisesti sitovia eivätkä voi itsenäisesti perustaa viranomaiselle toimivaltaa julkisen vallan käyttöön.¹⁸ Eurooppalaiset yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet sitovat myös kansallisia hallintoviranomaisia ja ovat oikeuslähteinä velvoittavuudessaan rinnastettu lakiin.¹⁹ Sallittuja oikeuslähteitä, kuten oikeustieteellisiä tutkimustuloksia tai oikeusvertailua, voidaan käyttää täydentämään muita oikeuslähteitä, mutta päätöksenteko ei saa perustua yksin niihin.²⁰

4.2 Eurooppalaiset arvot ja oikeuslähteet

Euroopan Unionin jäsenvaltioille yhteiset arvot määritellään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklassa ja niitä ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja nämä ovat edellytyksiä jäsenvaltion jäsenyydelle ja niiden edistäminen on jokaisen jäsenvaltion velvollisuus²¹. Eurooppalaisilla oikeuslähteillä on keskeinen merkitys kansallisella tasolla ja ne asettavat kansalliselle hallinto-oikeuden sääntelylle reunaehdoja.

¹⁵ Laakso ym. 2006, 25-27; Mäenpää 2018, 131-132.

¹⁶ Laakso ym. 2006, 27; Mäenpää 2018, 112 ja 123.

¹⁷ Laakso ym. 2006, 24; Mäenpää 2018, 129.

¹⁸ Laakso ym. 2006, 28-29; Mäenpää 2018, 113.

¹⁹ Laakso ym. 2006, 25; Mäenpää 2018, 120.

²⁰ Andström 2017; Mäenpää 2018, 111-112.

²¹ Mäenpää 2017, 91.

Hallintotoiminnon eurooppalaiset oikeuslähteet jakautuvat kolmeen pääryhmään, joista ensimmäisenä on Eurooppa-oikeuden valtiosääntöiset perusteet, jotka määrittelevät hallintotoiminnan perusteet (oikeusjärjestys ja toimivalan jako) sekä yksilön perusoikeudet. Euroopan Unionin perussopimukset, sopimus Euroopan Unionista (SEU) ja sopimus Euroopan Unionin toiminnasta (SEUT) muodostavat Euroopan Unionin keskeisen oikeudellisen perustan ja antavat sille toimivallan, johon sen toiminta perustuu. Myös EU:n perusoikeuskirja on oikeudelliselta asemaltaan EU:n perussopimusten kaltainen. Eurooppalainen oikeuskäytäntö, erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Unionin tuomioistuin, konkretisoi ja muokkaa kaikkia EU:n jäsenvaltioita velvoittavaa oikeuskäytäntöä ja myös luo hallinto-oikeuden eurooppalaisia periaatteita sekä yleisiä käytäntöjä. EU-oikeuden etusija jäsenvaltioissa muokkaa näin kansallista oikeuskäytäntöä kohti yhteisiä eurooppalaisia käytänteitä.²²

Yleinen eurooppalainen hallinto-oikeus ohjaa EU-lainsäädännön hallinnollista toimeenpanoa ja soveltamista viranomaisissa ja määrittelee lähinnä hallinnon hallintotoiminnon oikeudellisia puitteita, organisaation järjestämistä, menettelyä ja päätöksentekoa koskevia sääntöjä sekä hyvän hallinnon kriteereitä. Hyvän hallinnon kriteerit on kirjattu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklaan, joka perustaa jokaiselle oikeuden hyvään hallintoon, kuten siihen, että jokaisella on oikeus: asiansa puolueettomaan ja oikeudenmukaiseen käsittelyyn kohtuullisessa ajassa; oikeus tulla kuulluksi asiassaan; oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin; oikeus saada perusteltu päätös; saada viranomaiselta korvaus sen aiheuttamasta vahingosta; ja oikeus omaan kieleensä viranomaisessa asioidessaan. Yleistä eurooppalaista hallinto-oikeutta ei ole yhtenäistetty eurooppalaisella tasolla ja sen yhtenäistäminen toteutuu pääasiassa oikeuskäytännön kautta. Eurooppalaiset hallinto-oikeuden periaatteet, yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän (diskriminointi) kielto, lainalaisuus- ja suhteellisuusperiaate sekä oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja, eivät määrittele velvollisuuksia tai oikeuksia, mutta ovat merkityksellisiä tulkittaessa ja sovellettaessa oikeussääntöjä velvollisuuksia ja oikeuksia koskien. Lisäksi ne sitovat kansallisia viranomaisia niiden EU-oikeuden toimeenpanossa.²³

Sisällöllinen Eurooppa-oikeus määrittelee kansallisen hallintoviranomaisen soveltamaa ja toimeenpanevaa EU-lainsäädäntöä käytännössä ja kohdistuu lähinnä velvollisuuksiin ja oikeuksiin, kuten esimerkiksi taloudellisiin tukiin ja muihin etuuspäätöksiin ja lupaedlytyksiin. Lisäksi sillä harmonisoidaan yhtenäistä EU-normistoa hallinnolliseen päätöksentekoon koskien

²² Mäenpää 2017, 133-134; Mäenpää 2018, 114-115 ja 120-121.

²³ Mäenpää 2011, 8; Mäenpää 2017, 99 ja 131-132; Mäenpää 2018, 114-115 ja 119-120.

ympäristö-, energia-, kilpailu-, viestintä - ja kauppalainsäädännössä sekä julkisissa hankinnoissa kuten myös maatalous- ja aluetukien myöntämistä ja sosiaaliturvien yhteensovittamista. Keskeisiä säädöksiä ovat asetukset, direktiivit ja päätökset, joilla yhtenäistetään oikeustila jäsenvaltioissa. Asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, kun taas direktiivi määrittelee tavoitteet ja puitteet, jotka jäsenvaltion tulee toteuttaa, mutta joissa muoto ja keino jäävät kansallisen viranomaisen valittavaksi. Päätös on kaikilta osiltaan velvoittava niille, joille se on osoitettu - joko laajasti jäsenvaltioille tai suppeasti yksityisille.²⁴

4.3 Kansainväliset sopimukset

Kansainväliset sopimukset ovat oikeuslähteenä lainsäädännön tasoisena, mikäli ne on saatettu Suomessa voimaan lailla tai asetuksella ja viranomaiset voivat välittömästi soveltaa niitä ratkaisuisaan. Suomessa sovelletun dualistisen (kahtiajakoisuus) periaatteen mukaisesti valtionsisäistä ja kansainvälistä oikeutta pidetään toisistaan muodollisesti erillisinä oikeusjärjestelminä ja jotta kansainväliset sopimukset sitoisivat hallintoviranomaisia oikeuslähteinä, tulee ne saattaa valtionsisäisesti voimaan sopimuksen sisällöstä riippuen joko lailla tai asetuksella. Lailla voimaansaatettu sopimus on voimassa laintasoisena, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus ja asetuksella voimaansaatetut ovat oikeusnormien hierarkiassa asetusten tasolla. Voimaansaattamisessa käytetään usein niin sanottua blankettimenettelyä, jolloin laissa tai asetuksessa määrätään, että sopimus on voimassa myös Suomessa ja varsinainen sopimusteksti julkaistaan säädöskokoelman sopimussarjassa erikseen.²⁵

Hallintotoiminnossa kansainvälisten sopimusten soveltaminen edellyttää, että se on sopusoinnussa kansallisen lainsäädännön kanssa. Mikäli kansainvälinen sopimus on saatettu voimaan lailla, syrjäyttää se alemmalla tasolla olevat asetukset ja normit (lex superior) sekä aikaisemmin säädetyt lait, koska uudella lailla on etusija aikaisemmin säädettyihin nähden (lex posterior). Kansainvälisen sopimuksen ollessa ristiriidassa kansallisen lainsäädännön kanssa, tulee viranomaisen antaa etusija kansainväliselle sopimukselle. Kuitenkin kansallinen lain erityissäännös (lex specialis) saattaa sivuuttaa yleisluonteisen samantasoisien kansainvälisen sopimusmääräyksen. Kansainvälisiin sopimuksiin liittyvä valvonta ja oikeusturva voidaan tulkita ja ratkaista muussa kuin kansallisessa toimielimessä.²⁶

²⁴ Mäenpää 2017, 126-131; Mäenpää 2018, 114-115 ja 116-119.

²⁵ Laakso ym. 2006, 24; Mäenpää 2018, 129-130.

²⁶ Mäenpää 2018, 129-130.

4.4 Perustuslaki hallintotoiminnassa

Suomi on Suomen perustuslain (731/1999) 1 §:n mukaan täysivaltainen tasavalta ja yksi Euroopan Unionin jäsenvaltiosta. Suomi on demokratia, jossa perustuslain 2.1 §:n mukaan valtiovalta kuuluu kansalle, joka valitsee vaaleissa edustajat ja antaa näille vallan päättää lainsäädännöllä julkisen vallan käytöstä. Julkista valtaa tulee myös valvoa ja oikeusvaltiossa julkinen valta on jaettu eri toimijoille niin, että ne valvovat toisiaan. Perustuslain 3 §:ssä on määriteltynä tämä vallan kolmijako, jossa lainsäädäntövalta on kansalaisten valitsemalla eduskunnalla, toimeenpanovalta presidentillä sekä valtioneuvostolla ja tuomivaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.

Perustuslain 1.2. §:n mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa ja korostaa näin perusoikeuksien keskeistä asemaa. Perusoikeudet voidaan luokitella yleisesti vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan, taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS oikeudet), tasa-arvo-oikeuksiin ja osallistumisoikeuksiin.²⁷ Julkisen vallan velvollisuus on kunnioittaa perusoikeuksia olemalla rajoittamatta yksilön perusoikeuksia (kunnioittamisvelvollisuus), suojata yksilöä muiden yksilöiden pyrkimyksiltä rajoittaa perusoikeuksia (suojaamisvelvollisuus) sekä aktiivisin toimin turvata kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen (toteuttamisvelvollisuus).²⁸ Perusoikeudet nähdään usein suojana 'valtiovaltaa vastaan'. Perusoikeudet ovat perustuslaissa kaikille yksilöille yleisesti turvattuja ja kuuluvia oikeuksia ja määrittävät ensisijaisesti yksilön oikeudet suhteessa julkiseen valtaan, kun taas julkinen valta on usein perustuslain perusoikeussäännösten velvoitettu taho. Valtio on perusoikeussäännösten mukaan ensisijainen velvoitettu julkisen vallan piiriin kuuluvista tahoista, eikä vapaudu perusoikeuksien toteuttamisesta siirtämällä tehtäviään esimerkiksi kunnille, vaan on velvoitettu huolehtimaan perusoikeuksien toteutumisesta silloinkin lainsäädännöllisin ja taloudellisin toimin niin, että kunnilla on edellytykset selviytyä näistä tehtävistä. Valtion ulkopuolinen julkisen vallan käyttö ja muu julkinen toiminta kuuluu myös perusoikeussäännösten piiriin, vaikkakin julkisen vallan käsitteen sisältö voi perusoikeuksittain vaihdella. Perusoikeudet velvoittavat niin lainsäätäjää, toimeenpanovallan käyttäjiä kuin tuomioistujia ja muita lainkäyttöviranomaisia.²⁹ Perusoikeudet ovat keskeisiä hallintotoiminnassa, koska perusoikeudet velvoittavat julkista valtaa kaikissa sen toiminnoissa ja ratkaisu- ja toimenpidevaihtoehdoissa on arvioitava niitä myös perusoikeussuojan kannalta.³⁰

²⁷ Karapuu 2011, 71.

²⁸ Karapuu 2011, 83-84.

²⁹ Viljanen 2011, 116 ja 118.

³⁰ Mäenpää 2018, 84.

Perustuslain 2.3 § sisältää lainalaisuusperiaatteen, jonka mukaan julkisen vallan tulee aina perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia, joka määrittelee hallinnon toiminnan perusteet, tavoitteet sekä määrittelee sen rajat. Keskeistä hallinto-
viranomaisen aseman ja toiminnan kannalta on lainalaisuusperiaate, joka kattaa kaikki julkisen hallinnon toimintamuodot sekä perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan perusoikeutena. Perustuslain 21 § sisältää perusoikeuden oikeusturvaan, jolla voidaan saattaa viranomaisen toiminnan laillisuus arviotavaksi tuomioistuimeen.³¹

Tuomioistuinvalvonta ja hallintotoiminnan lainalaisuus ovat oikeusvaltion peruselementtejä, kuten myös hallintotoimintaan kohdistuva perustuslain 10 luvun mukainen laillisuusvalvonta, jossa yleiset laillisuusvalvojat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat lakien ja velvollisuuksien noudattamista viranomaisten toiminnassa, raportoivat havaitsemistaan puutteista, ohjeistavat viranomaisia sekä nostavat tarvittaessa syytteen lainvastaisesta menettelystä. Lisäksi säädellään virkamiehen virkavastuun perusteista virkatoimien suorittamisessa. Julkista valtaa käyttävän viranomaisen on tunnettava heitä sitovan lainsäädännön sisältö ja mikäli he sitä rikkovat, voivat he joutua toimistaan virkavastuuseen.³²

4.5 Oikeus hyvää hallintoon on perusoikeus

Hyvän hallinnon oikeus on kirjattu EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklaan, joka perustaa jokaiselle oikeuden hyvään hallintoon sekä määrittelee hallintomenettelyn laadulliset vähimmäisvaatimukset ja ne sisältyvät myös perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon kriteereihin.³³ Hyvän hallinnon takeita ovat perustuslain 21 §:n sisältämä oikeusturvaa, hallintamenettelyn perusteita ja hyvää hallintoa koskeva perusoikeus. Tähän sisältyy hallinnon asiakkaan oikeus ja vastaavasti viranomaisen velvollisuus taata jokaiselle kuuluvana perusoikeutena oikeus asiansa asianmukaiseen käsittelyyn ja oikeus hyvään hallintoon. Lisäksi tähän sisältyy hallintoasiassa tehtyyn päätökseen kohdistuva oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva viranomaisen päätös tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi sekä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin hallintoasiassa. Hyvään hallintoon sisältyy pykälässä yksilöidyt menettelyyn kohdistuvat oikeudet seuraavasti: oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti; oikeus saada asiansa käsiteltyksi ilman viivytystä; oikeus saada asiansa käsiteltyksi toimivaltaisessa viranomaisessa; hallintoasian käsittelyn julkisuus; oikeus tulla

³¹ Laakso ym. 2006, 303-304; Mäenpää 2017, 94-95; Mäenpää 2018, 82.

³² Laakso ym. 2006, 82; Mäenpää 2018, 82 ja 1295.

³³ Mäenpää 2017, 99.

kuulluksi hallintoasian käsittelyssä; oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa sekä oikeus hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen.

Pykälässä mainitut muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvän hallinnon keskeisiä ominaisuuksia ovat lisäksi perustuslain 12.2 §:n mukainen julkisuusperiaate, jolla turvataan viranomaisen toiminnan julkisuus (laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999) sekä perustuslain 17.2 §:n mukainen oikeus käyttää omaa kieltään asioidessaan viranomaisessa tai tuomioistuimessa (kielilaki 423/2003). Kansanvallalle on keskeistä kansalaisten oikeus osallistua ja vaikuttaa ja perustuslain 14.4 §:n mukaisesti julkisen vallan tulee myös mahdollistaa ja edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan sekä vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi perustuslain 2.2. §:ssä määritellään kansanvaltaan sisältyvä yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa niin yhteiskunnan kuin elinympäristönsä kehittämiseen.³⁴

4.6 Julkisuusperiaate

Perustuslakiin on kirjattu yksilön tiedollista asemaa ja siihen liittyviä oikeuksia ja näiden tiedollisten perusoikeuksien mukaan jokaisella on oikeus saada tietoa viranomaisen julkisista asiakirjoista sekä muista tallenteista, oikeus yksityiselämän suojaan sekä sananvapaus. Perustuslain 10 §:ssä suojataan tätä henkilötietojen suoja ja yksilön yksityisyyttä pitää luottamukselliset viestinsä salassa. Perustuslain 12.1 §:ssä taas turvataan oikeus sananvapauteen. Perustuslain 12.2 §:ssä oleva tiedonsaantioikeus ilmaisee julkisessa toiminnassa toteutettavan julkisuusperiaatteen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tietoa julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta. Tämä yleinen tiedonsaantioikeus on jokaisella luonnollisella ja juridisella henkilöllä, kuten yleisöllä, asianosaisella sekä muulla viranomaisella. Asiakirjajulkisuus on perusoikeus, jonka rajoittaminen on perustuslain saman pykälän mukaan mahdollista vain välttämättömien syiden vuoksi. Julkisuuslaki (621/1999) on yleislaki, joka säätelee viranomaisen asiakirjojen julkisuutta sekä siitä tehtäviä poikkeuksia.³⁵ Salassapidon perusteista säädetään julkisuuslain 24 §:ssä ja ne suojaavat joko yleistä 'valtiollista' tai yksityistä 'henkilön' etua. Viranomaisen voi olla velvollinen asiakirjan salassapitoon (asiakirjajulkisuus), jolloin salassa pidettävää asiakirjaa tai sen kopiota taikka tulostetta ei saa näyttää tai luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä millään muullakaan tavalla sivullisen nähtäväksi tai käyttöön. Luovuttamiskielto koskee myös sähköisen tiedonsiirron muotoja. Viranomaisen tulee olla ilmaisematta salassa pidettävää tietoa (vaitiolovelvollisuus), jolloin luottamustehtävää hoitava tai viranomaisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa sivulliselle asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai

³⁴ Mäenpää 2018, 90-91.

³⁵ Laakso ym. 2006, 355 ja 378-379; Mäenpää 1999, 1 ja 8.

sellaista tietoa, joka olisi salassa pidettävää asiakirjaan merkittynä taikka muuta salassa pidettävää tietoa, jonka on saanut viranomaisessa toimiessaan, vaikka sitä ei ole tallennettu asiakirjaan. Sivullistahoja ovat myös muut viranomaiset, joilla on oikeus vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluviin tietoihin vain erikseen siihen oikeuttavan säännöksen perusteella. Vaitiolovelvollisuus sitoo henkilöä palvelussuhteen, luottamustoimen tai viranomaisessa muun toiminnan päättymisen jälkeenkin. Viranomaisen tulee olla käyttämättä hyväkseen salassa pidettävää tietoa (hyväksikäyttökielto), jolloin vaitiolovelvollinen ei saa käyttää salassa pidettävää tietoa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Hyväksikäyttökielto koskee myös salassa pidettävän asiakirjan sisällön lisäksi vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tallentamattomia tietoja. Hyväksikäyttökielto jatkuu vielä palvelussuhteen tai luottamustoimen päättymisen jälkeen.³⁶

Julkisuusperiaate on oikeudellisesti säännelty periaate, joka liittyy läheisesti perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvän hallinnon takeisiin sekä julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Periaatetta sovelletaan julkisen vallan käyttöön, julkisyhteisöjen toimintaan ja asioiden käsittelyyn viranomaisissa ja se ilmenee asian käsittelyn julkisuutena, asiakirja- ja tallennejulkisuutena sekä viranomaisen oma-aloitteisena tiedottamisena ja asianmukaisen tiedonhallinnon järjestämisenä.³⁷ Julkisuusperiaatteen keskeinen tehtävä on oikeusvarmuuden ja oikeusturvan takaaminen sekä mahdollistaa julkisen vallan sekä varojen käytön valvonta. Viranomaisen toiminnan avoimuus ja julkisuus ovat omiaan vahvistamaan niin hallintotoiminnan legitimitettä (laillisuus, oikeellisuus) kuin myös luottamusta sen toimintaa kohtaan.³⁸

Julkisuuslain 2 luvussa on säännökset koskien asiakirjan julkiseksi tulemista, jota arvioidaan asiakirjakohtaisesti. Viranomaisen laatima asiakirja tulee julkiseksi julkisuuslain 6 §:n mukaan silloin, kun asiakirja tulee valmiiksi eli kun asia on loppuun käsitelty viranomaisessa. Kesken-eräinen asiakirja ei ole julkinen, vaan tulee julkiseksi valmistuttuaan käyttötarkoitukseensa. Asian valmisteluun liittyvät valmisteluasiakirjat taas ovat ns. valmiita, mutta tulevat julkiseksi vasta asian ratkaisun myötä. Viranomaisen diaariin tai muuhun vastaavaan viranomaisen käsiteltävänä ja ratkaistuna olevien asioiden luetteloon tekemä merkintä tulee julkiseksi, kun kyseessä oleva merkintä on tehty. Diaarin avulla julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä, mutta joka on myös itsessään erillinen asiakirja, jonka sisältämien tietojen julki-

³⁶ Laakso ym. 2006, 398-402.

³⁷ Laakso ym. 2006, 355, 358 ja 378-379; Mäenpää 1999, 5-6; Mäenpää 2018, 614.

³⁸ Mäenpää 2018, 609-610.

suuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon asiakirjakohtaisuus. Diaarimerkintä on salassa pidettävä, jos merkinnästä paljastuu muussa asiakirjassa oleva salassa pidettävä tieto. Viranomaisen muita varten laatima selvitys-, lausunto- ja tarjouspyyntö liitteineen tulee julkiseksi, kun pyyntöasiakirja on allekirjoitettu tai muuten varmennettu, kuten myös aloitteet, ehdotukset, esitykset, ilmoitukset ja hakemukset, jotka viranomaisen on muille tahoille tehnyt. Pääsäännöstä tekee poikkeuksen valtion talousarvion valmisteluasiakirjat, jotka tulevat julkiseksi vaiheittain. Hankinnassa ja urakassa sekä tarjousten perusteella ratkaistavan oikeustoimen vireilläolovaiheessa laaditut täydennyspyynnöt sekä selvitykset ja muut asiakirjat tulevat julkiseksi sopimuksen tekemisen myötä. Viranomaisen laatima pöytäkirja, päätös, lausunto, toimituskirja ja viranomaisen sopimusosapuolena tekemä ratkaisu tulee julkiseksi allekirjoituksella tai vastaavalla varmenteella. Myös näitä varten laaditut välivaiheen pöytäkirjat, muistiot ja muut valmisteluasiakirjat tulevat julkiseksi viimeistään samalla hetkellä, elleivät ne ole olleet julkisia jo aiemmin. Viranomaisen itsensä laatima tai toimeksiannosta laadittu tilasto, tutkimus tai vastaava selvitys on julkinen silloin, kun se on käyttötarkoitukseensa valmis.³⁹

Viranomaiselle asian käsittelyä, sen toimialaa tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun se on viranomaiselle saapunut, ellei se ole salassapitosäännöksillä tai julkisuuden rajoitussäännöillä estetty. Viranomaisen toiselta viranomaiselta tuleva asiakirja, kuten viranomaisen laatiman selvitys-, lausunto- ja tarjouspyyntö sekä aloite, ehdotus, esitys, ilmoitus tai hakemus liiteasiakirjoineen tulee julkiseksi jo silloin, kun se on allekirjoitettu tai muuten vastaavasti varmennettu ensimmäisessä viranomaisessa. Asiakirjat, jotka on päätetty avata tiettyä ajankohtana, tulevat julkiseksi vasta kun ne avataan yhdellä kertaa. Hankintaa ja urakkaa sekä muuta tarjouskilpailua koskevat tarjousasiakirjat ovat julkisia vasta, kun niistä on tehty sopimus.⁴⁰

4.7 Hallintolaki ja muutoksenhaku

Hallintolain (434/2003) tarkoituksena on käytännössä varmistaa hyvän hallinnon toteuttaminen, edistäminen sekä oikeusturvan varmistaminen hallintoasioissa ja samalla edistää hallinnon palveluiden tuloksellisuutta ja parempaa laatua. Hyvän hallinnon ensisijainen tehtävä on näin varmistaa lainsäädäntöön perustuvat oikeudet, edut ja velvollisuudet sekä varmistaa oikeusturvamenettelyt. Hallintolaki konkretisoi ja määrittelee hallintomenettelylle perustuslain

³⁹ Laakso ym. 2006, 372-376; Mäenpää 1999, 97.

⁴⁰ Laakso ym. 2006, 377-378.

21 §:n vähimmäisvaatimukset. Muutoksenhakua koskevat säädökset löytyvät hallintolainkäyttölaista (586/1996) ja hallintoasiassa tehtyyn päätökseen haetaan muutosta valittamalla joko hallinto-oikeuteen ja siitä mahdollisesti edelleen luvan saatuaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölain osalta laki ollaan uudistamassa⁴¹ ja siihen sisältyy luonnos valitus-oikeuden laajentamisesta nykyisestä. Ehdotus laista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on tarkoitus astua voimaan joko jo vuoden 2019 alusta tai sen alkupuolella.

4.8 Hallinnon oikeusperiaatteet

Osa hyvää hallintoa ovat myös hallintolain 6 §:n mainitut hyvän hallinnon oikeusperiaatteet. Nämä oikeusperiaatteet sisältävät keskeisiä tavoitteita tai arvoja ja ne ovat säännöksiä jous-tavampia. Hallinnon oikeusperiaatteiden tavoitteena on hyvän hallinnon varmistaminen kaikille hallinnossa asioiville kohtelemalla kaikkia tasapuolisesti (yhdenvertaisuusperiaate), puolueettomasti ja riippumattomasti (puolueettomuusperiaate) sekä rajattu viranomaisen käyttämä toimivalta vain lain mukaan hyväksyttäviin ja perusteltuihin tarkoituksiin (tarkoitussidonnaisuuden periaate) ja oikeassa suhteessa laissa määrättyihin päämääriin (suhteellisuusperiaate). Lisäksi viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuojaperiaate).⁴² Hallintolain 2 luvusta löytyvät lisäksi säännökset myös hyvään hallintoon kuuluvasta palveluperiaatteesta, neuvonnasta, hyvän kielenkäytön vaatimuksesta sekä viranomaisten yhteistyöstä.

4.8.1 Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa syrjiä tai suosia. Tämä koskee muodosta tai sisällöstä riippumatta kaikkea viranomaistoimintaa ja sekä henkilöitä että oikeushenkilöitä tulee kohdella molempia tasapuolisesti. Yhdenvertaisuusperiaate pitää sisällään myös kiellon, jonka perusteella ketään ei saa alkuperän, sukupuolen, iän, uskonnon, asuinpaikan, ammattiyhdistyksellisen, poliittisen tai yhteiskunnallisen näkemyksen taikka muun syyn takia syrjiä tai suosia.⁴³

Viranomaisen tulee kohdella tasapuolisesti kaikkia samanlaisia tapauksia samalla tavoin tulkitessaan ja soveltaessaan normeja, mutta kuitenkin erilaiset tilanteet niiden erityispiirteet huomioon ottaen. Näissä erilaisissa tilanteissa tulee erityiskohtelu olla asiallisesti perusteltavissa objektiivisin perustein, eikä se voi perustua syrjintään tai mielivaltaan - esimerkiksi kun-

⁴¹ HE 29/2018 vp.

⁴² Hautamäki 2004, 75; Mäenpää 2017, 144.

⁴³ Mäenpää 2011, 76-77; Mäenpää 2017, 147.

nan kaikkien asukkaiden veroäyriin tulee olla sama kunnan sisäisestä asuinpaikasta riippumatta. Viranomaisen tulee järjestää myös asian käsittelyt niin, että menettely kohtelee kaikkia tasapuolisesti, kuten esimerkiksi käsiteltäessä kilpailevia hakemuksia, joissa etu tai oikeus ei riitä kaikille hakijoille. Tällaisia ovat esimerkiksi opiskelupaikkoja tai asumisoikeusasuntoja koskevat hakemukset. Niukkojen tai rajallisten resurssien suhteen ei ole aina mahdollista taata tasapuolista kohtelua, koska esimerkiksi hoitopaikkoja on rajallisesti tarjolla, jolloin päätöksenteon tulee perustua etusijajärjestykseen ennalta määriteltyihin, yleisesti hyväksytyihin sekä tasapuolisesti soveltuviin perusteisiin.⁴⁴

Päätöksenteon tulee olla johdonmukaista, jolloin samanlaiset asiat ratkaistaan samanlaisessa menettelyssä noudattaen johdonmukaista ratkaisulinjaa. Menettelyä tai ratkaisua voi kuitenkin muuttaa perustellusta syystä, kuten esimerkiksi ratkaisuun soveltuvan uuden lain tulkinnaasta tapauksessa tai olosuhteiden olennaisesta muutoksesta johtuen. Uutta toimintakäytäntöä tulee kuitenkin noudattaa johdonmukaisesti muutoksen jälkeen.⁴⁵

4.8.2 Puolueettomuusperiaate

Puolueettomuusperiaatteen tavoitteena on turvata luottamus hallintotoimintaa kohtaan, joka edellyttää viranomaisen objektiivista ja riippumatonta toimintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että hallintotoiminta ei saa perustua sille vieraisiin tai epäasiallisiin perusteisiin, vaan ne tulee voida perustella objektiivisesti. Viranomaisen tulee toimia itsenäisesti suhteessa ulkopuolisiin, kuten olla tavoittelematta henkilökohtaista etua tai suosia lähipiiriään. Periaate voi vaarantua myös, jos viranomainen luo liian kiinteän yhteyden esimerkiksi valvonnan kohteeseen.⁴⁶

Puolueettomuusperiaatteen toteutumista vahvistavat ja konkretisoivat hallintolain 27-30 §:n esteellisyyssäännökset sekä virka- ja rikosoikeudelliset normit. Virkamiehiä koskevat oikeudelliset säännökset edellyttävät virkamiehiltä puolueetonta toimintaa sekä kieltävät taloudellisen tai muun edun vastaanottamisen, mikäli se heikentää luottamusta joko virkamiehen tai viranomaisen toimintaa kohtaan.⁴⁷

4.8.3 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Viranomaisen toimivallan käyttö on sidottu laissa määriteltyihin sekä lainmukaisiin tarkoituksiin ja viranomaista koskee näin yleinen vallan väärinkäyttökielto. Viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, mutta tämä ei ole aina

⁴⁴ Mäenpää 2011, 79-80.

⁴⁵ Mäenpää 2011, 80.

⁴⁶ Mäenpää 2011, 84; Mäenpää 2017, 159.

⁴⁷ Mäenpää 2011, 84; Mäenpää 2017, 160-161.

yksiselitteisesti määriteltävissä, vaan sitä joudutaan punnitsemaan tällöin kussakin tapauksessa erikseen. Tulkinnessa on yleensä tällöin vertailtu lain tarkoitusta sekä viranomaisen päätöksen tavoitteita, ja jos toimivaltaa on käytetty lainmukaisen tavoitteen toteutumiseen sekä harkintavallan rajoissa, on se periaatteen mukainen - muussa tapauksessa kyseessä on harkintavallan väärinkäyttö. Toimivallan väärinkäytön kiellon kohteena ovat viranomaisen toiminnan ja toimivallan elementit, joita ovat julkinen valta (jonka käytön tulee perustua aina lakiin), julkisen palvelun järjestäminen ja toteuttaminen, viranomaisen päätös- ja harkintavallan sisältö ja laajuus oikeussäännösten mukaisesti, menettelylliset veloitteet, viranomaisasema toimivallan ja tehtävien perusteella sekä viranomaisen mahdollisesti määräävä markkina-asema.⁴⁸

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista on myös viranomaisen painostuskeinona käyttämä erityisasema, joka perustuu yksinomaiseen julkisen vallan käyttöoikeuteen, viranomaisen asemaan tai muuhun huomattavaan tai määräävään asemaan, koska julkinen valta ei ole kaupan, vaan sitä tulee käyttää vain siihen tarkoitukseen, mihin se on tarkoitettu käytettäväksi.⁴⁹

4.8.4 Suhteellisuusperiaate

Viranomaisen tulee mitoittaa toimintansa oikein niin, että sen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Periaatetta arvioidaan kolmen peruselementin kautta. Ensiksi toimen tulee olla hallinnon kannalta asianmukainen, tehokas sekä sopiva suhteessa perusteltuun tavoitteeseen tai päämäärään, toiseksi sen tulee olla tarpeellinen ja välttämätön sen kohteen oikeuksien ja etujen kannalta sekä lakiin perustuvien tavoitteiden saavuttamiseksi ja kolmanneksi toimien tulee olla oikeasuhtaisia, jolloin viranomaisen käyttämät keinot ovat oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden sekä mahdollisimman vähän yksityisen oikeuksiin puuttuva ja mahdollisimman vähän rajoittava.⁵⁰

Suhteellisuusperiaate on keskeinen silloin, kun käsitellään joko rajoittavaan tai kielteiseen ratkaisuun taikka toimeen päättyviä asioita. Suhteellisuusperiaate on tärkeä esimerkiksi silloin, kun arvioidaan poliisin toimenpiteitä suhteessa tehtävän tärkeyteen, kiireellisyyteen, vaarallisuuteen, tavoiteltavaan päämäärään sekä toimenpiteen kohteena olevan henkilön

⁴⁸ Mäenpää 2011, 81-83; Mäenpää 2017, 156-158.

⁴⁹ Mäenpää 2011, 83-84; Mäenpää 2017, 1158.

⁵⁰ Mäenpää 2017, 161-162.

käyttäytymistä, ikää, terveyttä ja muita vastaavia seikkoja tilanteen kokonaisarvioinnin kannalta.⁵¹

4.8.5 Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojanperiaate on oikeusvarmuuden takeena, koska yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toimintaan, jonka tulee toiminnassaan ottaa huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset ja turvata ne. Vilpittömässä mielessä toimineella tulee olla oikeus perustelluin edellytyksin voida luottaa viranomaisen toimintaan niin, ettei viranomaisen yllättäen taikka takautuvasti muuta yksityisen etua tai oikeutta, joko rajoittavasti tai negatiivisesti.⁵²

Luottamuksensuojan kohteena on oikeusjärjestyksen perusteella oikeudet odotukset, joka tarkoittaa, että viranomaisen tulee noudattaa lakia, yleisiä oikeusperiaatteita sekä voimaansaattettuja kansainvälisiä sopimuksia. Lisäksi viranomaisen tulee noudattaa omaksuttua tulkintaa ja tekemiään päätöksiä sekä näihin sisältyviä lupauksia taikka sitoumuksia sekä kieltäytyä tekemästä päätöksiä tai toimenpiteitä takautuvasti. Viranomaisen tulee toiminnassaan noudattaa myös tuomioistuimen päätöksiä.⁵³

Oikeusvarmuus edellyttää hallinnolta veloitteiden selvää, ennakoivaa ja täsmällistä määrittelyä ja hallinnon asiakkaalla on myös oikeus odottaa, että viranomaisen antaa lainmukaisia ohjeita ja neuvoja. Luottamuksensuojanperiaate tukee oikeusvarmuutta, kun viranomaisen toiminta on ennakoitavaa, eikä päätöksiä voida tehdä taannehtivasti. Päätösten pysyvyys ja sitovuus tarkoittavat oikeusvoimaa ja koska oikeusvoimaista päätöstä ei voi enää muuttaa, vahvistaa myös tämä osaltaan oikeusvarmuutta.⁵⁴

5 Hallintoasian käsittely

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Hallintolaki konkretisoi tämän käytännössä sekä määrittelee menettelyn laadullisen vähimmäisvaatimustason. Asianmukainen käsittely tarkoittaa kunnollista hallintomenettelyä asian käsittelyyn: asian erityispiirteiden huomioimisen, selkeän asiointikielen käytön, helppokäyttöiset ja asiakasystävälliset

⁵¹ Mäenpää 2011, 86.

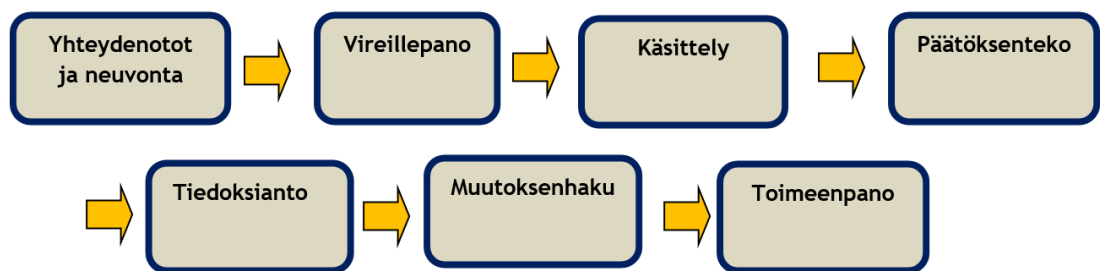
⁵² Mäenpää 2017, 166.

⁵³ Mäenpää 2011, 89-90; Mäenpää 2017, 166-167.

⁵⁴ Mäenpää 2011, 92; Mäenpää 2017, 171.

lomakkeet, sujuvat prosessit, luotettavat järjestelmät sekä ystävällisen palvelun viranomaisessa. Hallintolaki määrittelee myös sekä viranomaisen että hallinnon asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet, jotka ovat edellytykset oikeusturvan toteutumiselle.⁵⁵

Hallintoasian käsittely voidaan jakaa seuraaviin pääkohtiin: yhteydenotot ja neuvonta, hallintoasian vireillepano, hallintoasian käsittely, päätöksenteko, tiedoksianto, muutoksenhaku ja hallintoasian toimeenpano. Hallintolaissa säädetään kaikista näistä menettelyvaiheista. Hallintolain 2 luvun oikeusperiaatteiden lisäksi viranomaisen tulee varmistaa kaikille sen asiakkaille asianmukainen palvelu, joka tarkoittaa maksutonta neuvontaa, selkeää ja ymmärrettävää kieltä, ystävällistä palvelua ja tarvittaessa yhteistyötä viranomaisten välillä asiakkaan asian selvittämiseksi ja edistämiseksi. Kun hallintoasian käsittely on hoidettu viranomaisessa kaikin puolin huolellisesti, on myös asiassa tehtävä kielteinenkin päätös helpommin hyväksyttävä ja luo myös luottamusta viranomaisen toimintaa kohtaan.



Kuvio 2. Hallintoasian käsittely

5.1 Asiakirja

Asiakirja määritellään julkisuuslain 5 §:ssä ja sillä tarkoitetaan sekä viranomaiselle toimitettua asiakirjaa, esimerkiksi hakemusta tai sen liitteitä, että viranomaisen itse laatimaa asiakirjaa, kuten viranomaisen laatimat ratkaisut käsiteltävissä asioissa, esimerkiksi verotuspäätös. Asiakirja on myös viranomaisen toiselle toimittama esitys, ilmoitus tai hakemus. Pääsäännön mukaan viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja rinnastetaan kirjalliseen asiakirjaan silloin, kun viesti liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai tiedoksiantoon. Asiakirjoiksi ei tässä yhteydessä kuitenkaan katsota epävirallisia kannanottoja, kansalaistiedusteluita, suoramarkkinoinnin massajakeluita tai viranomaisen ja asiakkaan välistä yksityisluontoista kirjeenvaihtoa.⁵⁶

⁵⁵ Mäenpää 2018, 377-378.

⁵⁶ Keravuori 2003, 174-175.

Hallintolain 4 luvussa määritellään asiakirjaa ja sen toimittamista koskevia säännöksiä. Viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta tulee käydä ilmi lähettäjän nimi ja tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi sekä tiedot siitä, mitä asia koskee. Asiakirjan toimittaminen viranomaisen asiointiosoitteeseen on lähettäjän vastuulla, kuten myös asiakirjan toimittaminen asetetussa määräajassa. Asiakirja voidaan toimittaa postitse, sähköisesti tai henkilökohtaisesti.⁵⁷ Mikäli kyseessä on esimerkiksi huomattavan edun tai luvan saamisesta, on suositeltavaa varmistaa hakemuksen perillemeno määräajassa toimittamalla se henkilökohtaisesti. Asiakirjan lähettäjälle tulee pyynnöstä antaa todistus asiakirjan kirjaamisesta tai rekisteröinnistä. Hallintolain 18 §:n mukaan asiakirja katsotaan viranomaiselle saapuneeksi sinä päivänä, kun se on annettu viranomaiselle. Postissa lähetetty asiakirja katsotaan saapuneeksi silloin, kun sen on saapunut viranomaisen postilokeroon tai viranomaisen on saanut ilmoituksen sen saapumisesta postiyritykseen.

5.1.1 Asianosainen

Asianosainen on hallintoasiassa keskeinen, koska hallintolain 11 §:n mukaan asianosaisia ovat ne, joiden nimissä prosessia käydään ja jonka etuuksiin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin asiassa tehty päätös vaikuttaa oikeudellisesti ja välittömästi. Hallintoasiassa valitusoikeus on sidottu asianosaisuuteen, koska hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaisesti päätöksestä valittaa saa se, johon päätös on kohdistettu taikka jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun se välittömästi vaikuttaa.⁵⁸ Asianosaisen tärkeä oikeus on käyttää puhevaltaa omassa asiassaan sekä saada siihen viranomaiselta päätös.⁵⁹

Asianosaiskelpoisuus on kaikilla, joille oikeusjärjestys antaa oikeussubjektin aseman - kaikilla luonnollisilla henkilöillä tämä on syntymästään lähtien, kuten myös yksityisillä ja julkisoikeudellisilla oikeushenkilöillä. Kaikki oikeussubjektit ovat oikeuskelpoisia, joilla on oikeus saada nimiinsä oikeuksia ja jotka voivat tulla velvoitetuksi. Hallintoasiassa asianosaisia ovat luonnolliset henkilöt sekä oikeushenkilöt, kuten esimerkiksi osakeyhtiöt, yhdistykset ja säätiöt. Jos viranomaisen panee hallintoasian vireille, ovat asianosaisia ne, joiden oikeutta kyseinen asia koskee, mutta viranomaisen itse ei voi olla koskaan asianosaisen asemassa hallintoasiassa, kun se käsittelee omaan tehtäväpiiriinsä kuuluvia hallintoasioita. Viranomaisen voi olla asianosaisena silloin, kun asia koskee sen edustettavana oleva yhteisön, kuten valtion, kunnan tai seurakunnan oikeutta sen hakiessa esimerkiksi rakennuslupaa.⁶⁰

⁵⁷ Keravuori 2003, 176-177.

⁵⁸ Keravuori 2003, 141-143.

⁵⁹ Mäenpää 2018, 426.

⁶⁰ Laakso ym. 114-115; Mäenpää 2018, 426.

5.2 Puhevallan käyttäminen

Oikeustoimikelpoinen on täysi-ikäinen henkilö, jonka oikeustoimikelpoisuutta ei ole rajoitettua ja jolla on oikeus käyttää puhevaltaa hallintomenettelyssä. Käytettäessä puhevaltaa tehdään joko vaatimus viranomaiselle tai suostumus johonkin toimeen. Oikeustoimikelpoinen henkilö voi suorittaa itsenäisesti toimia hallintotoiminnassa sekä tehdä oikeustoimia, kuten sopimuksia, jotka ovat lähtökohtaisesti päteviä. Käyttäessään puhevaltaa hallintomenettelyssä ei tarvitse olla välttämättä itse paikalla, vaan hallintolain 12 §:n mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Asiamies on valtuutettu päämiehen toimesta valtakirjalla toimimaan päämiehen puolesta. Avustajalla ei taas ole puhevaltaa, vaan hän avustaa päämiestä tämän rinnalla. Asiamiestä tai avustajaa ei kuitenkaan voi käyttää menettelyssä, jossa henkilökohtainen läsnäolo on velvollisuus, kuten ajoneuvon kuljettajatutkinnon suorittaminen.⁶¹

Oikeustoimikelpoisuus on suppeampi tai rajoitetumpi kuin asianosaiskelpoisuus ja se puuttuu alaikäisiltä ja muilta vajaavaltaisilta. Vajaavaltaisia ovat täysi-ikäiset henkilöt, joiden toimintakelpoisuutta on rajoitettu tai tuomioistuimen päätöksellä heidät on julistettu vajaavaltaiseksi silloin, kun henkilö ei esimerkiksi sairauden vuoksi kykene huolehtimaan asioistaan tai hänen muut tärkeät etunsa ovat vaarassa. Puhevaltaa hallintoasioissa käyttää vajaavaltaisen puolesta hallintolain 14 §:n mukaan hänen huoltajansa, edunvalvojansa tai muu laillinen edustajansa. Alaikäisen edunvalvoja on hänen huoltajansa, yleensä hänen vanhempansa, tai tuomioistuimen määräyksellä muu edunvalvoja. Muu laillinen edustaja alaikäisellä voi olla esimerkiksi sosiaalilautakunta silloin, kun lapsi on lastensuojelulain nojalla sijaishuollossa kodin ulkopuolella. Täysi-ikäisen edunvalvoja on tuomioistuimen tai holhousviranomaisen (maistraatin) määräämä henkilö. Oikeushenkilön puolesta puhevaltaa käyttää luonnollinen henkilö, joko lakimääräinen edustaja tai erikseen valtuutettu asiamies. Yksityisoikeudellista oikeushenkilöä, kuten esimerkiksi osakeyhtiötä, edustaa pääsääntöisesti yhteisön hallitus.⁶²

Vajaavaltaisella on kuitenkin puheoikeus olosuhteisiin nähden tavanomaisiin tai merkitykseltään vähäisiin oikeustoimiin ja oikeus määrätä siitä tulosta ja varallisuudesta, jonka hän on omalla työllään ansainnut. Alaikäisellä on 15-vuoden iästä alkaen rinnakkainen puheoikeus huoltajansa kanssa, kuten myös lähtökohtaisesti täysi-ikäisellä vajaavaltaisella päämiehellä yhdessä edunvalvojansa kanssa.⁶³

⁶¹ Laakso ym. 116-117 ja 119-120.

⁶² Laakso ym. 2006, 116-118.

⁶³ Laakso ym. 2006, 118-119.

5.3 Hallintoasian vireillepanon edellytykset

Hallintoasian vireillepano ja käsittely edellyttää viranomaiselle tehtyä aloitetta asiassa. Hallintoasia voi tulla vireille joko yksityiseltä taholta (asianosaisaloite) tai viranomaiselta itseltään (viranomaisaloite). Yksityinen taho on kyseessä silloin, kun henkilö tai yhteisö esimerkiksi hakee itselleen lupaa tai vaikkapa taloudellista tukea, tekee veroilmoituksen, oikaisuvaatimuksen taikka hallintokantelun. Hakemus sisältää yleensä viranomaiseen kohdistetun vaatimuksen oikeuden tai etuuden myöntämisestä, kun taas ilmoituksen tekeminen viranomaiselle taas perustuu pääosin laissa säädettyyn ilmoitusvelvollisuuteen hallintovalvonnassa, kuten esimerkiksi apteekkitoiminta tai alkoholin anniskelu ja myynti. Viranomaisen taholta hallintoasia voi tulla vireille velvollisuuden, kuten esimerkiksi maksun tai rajoituksen muodossa tai perustamalla oikeuksia, kuten rakennuslupa.⁶⁴

Lisäksi hallintoasian tulee täyttää seuraavat edellytykset, jotta se voidaan ottaa käsittelyyn: asian tulee olla hallintolaissa tarkoitettu hallintoasia; viranomaisen on oltava lain nojalla toimivaltainen; vireillepanijan tulee olla oikeustoimikelpoinen; vireillepanoa koskevien lakisäästeisten edellytysten tulee täytyä, kuten esimerkiksi tietty ikä tai määräaika ja vireillepanoasiakirjassa tulee olla riittävät tiedot asian käsittelemiseksi, kuten mitä asia koskee, asiaan liittyvät vaatimukset perusteluineen, lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian käsittelemiseksi. Hallintolaki ei edellytä vireillepanonasiakirjan allekirjoittamista, mutta se on yleensä suositeltavaa alkuperäisyyden varmistamiseksi.⁶⁵ Hallintolain 19 §:n mukaan hallintoasia pannaan pääsäännön mukaan vireille kirjallisesti ja yleensä myös käyttäen sitä varten laadittua lomaketta tai asiakirjaa. Myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja täyttää vaatimuksen kirjallisesta muodosta. Vireillepano ei kuitenkaan edellytä tiettyä kaavaa, tyyliä tai määrämuotoa, kunhan esitetty vaatimus perusteluineen on luettavissa ja ymmärrettävissä. Viranomaisen merkitsee asianosaisen aloitteesta tehdyn asian joko kirjaamalla sen diaariin tai muuhun vastaavaan asioiden vireille tuloa koskevaan tietojärjestelmään. Viranomaisen suostumuksella voidaan yksinkertainen asia panna vireille myös suullisesti, joko henkilökohtaisesti asioidessa viranomaisessa tai myös puhelimitse, mutta silloin tulee erikseen varmistua vireillepanijan henkilöllisyydestä. Lisäksi suullinen vireillepano tulee kirjata viranomaisen toimesta joko asiakirjaan tai rekisteröidä viranomaisen tietojärjestelmään.⁶⁶

⁶⁴ Laakso ym. 2006, 121; Mäenpää 2018, 358.

⁶⁵ Keravuori 2003, 185-186; Laakso ym. 2006, 123-124; Mäenpää 2018, 360-362.

⁶⁶ Laakso ym. 2006, 122-123.

5.4 Vireillepanon määräajat

Hallintolaki ei määrittele vireillepanolle määräaika, vaan se vaihtelee asioittain. Esimerkiksi rakennusluvan voi hakea koska tahansa, kun taas veroilmoitus on taas tehtävä määräajassa tai tuki haettava tiettyyn päivään mennessä. Määräaika voi olla joko lakisääteinen (säädösperusteinen) tai sitten viranomaisen itsensä päätös (viranomaispätös). Hallintoasian katsotaan tuleen vireille silloin, kun vireillepanoasiakirja on tullut toimivaltaiselle viranomaiselle. Asiakirjan saapumispäivä määräytyy sen toimittamistavan mukaan ja on lähettäjän vastuulla, että asia tulee vireille määräajassa sen toimittamistavasta riippumatta. Asianosainen voi toimittaa asiakirjan itse, lähetin välityksellä, postitse tai sähköisesti.⁶⁷

Viranomaisen tehtävä taas on huolehtia siitä, että määräaika on mahdollista noudattaa. Määräaika voi olla sidottu viraston aukioloon tai sille on voitu asettaa myös erityinen määräaika. Säädösperusteinen määräaika on ehdoton - mikäli asiakirja saapuu toimivaltaiseen viranomaiseen myöhässä, viranomaisen on jätettävä asia tutkimatta. Viranomaisperusteisessa määräajassa viranomaisen asettaa määräajan esimerkiksi opiskelunpaikan hakemiselle ja käsittelee näitä koskevat asiat yhdessä samanaikaisesti. Myös määräajan kellonaika voi olla eri kuin viraston aukiolon päättymisen kellonaika. Viranomaisperusteisiin määräaikoihin asetetuista seikoista tulee mainita aina hakuilmoituksessa.⁶⁸ Mikäli asiakirjaa tulee täydentää, ei tämä pidennä asian vireillepanoa, vaan esimerkiksi virkaa haettaessa vaaditut todistukset ja tiedot tulee esittää määräajassa. Jos taas asian vireillepanolle ei ole määräaika, voi asiakirjoja täydentää myöhemmin hakemusta käsiteltäessä.⁶⁹

5.5 Toimitustavat viranomaiselle

Vireillepano viranomaiselle voidaan toimittaa joko postitse, lähetin välityksellä tai henkilökohtaisesti. Kirjallinen vireillepanon vaatimus voidaan täyttää myös toimittamalla viranomaiselle asiakirja sähköisenä, käyttäen joko sähköpostia, sähköistä lomaketta tai muuta sähköistä tekniikkaa hyödyntävää järjestelmää kuten viranomaisen palveluväylää tai -portaalia. Puhelimitse tapahtuva asiointi ei ole sähköistä asiointia, vaan katsotaan suulliseksi vireillepanoksi, joka tulee aina kirjata asiakirjaksi. Sähköinen vireillepano on vaihtoehto perinteiselle kirjalliselle muodolle, ei siis sitä rajoittava tai poissulkeva. Viranomaisella tulee olla myös valmius

⁶⁷ Laakso ym. 2006, 127-128; Mäenpää 2018, 363-364.

⁶⁸ Laakso ym. 2006, 129-130; Mäenpää 2018, 363-364.

⁶⁹ Mäenpää 2018, 370.

ottaa vastaan sähköinen asiakirja ja lisäksi sähköisesti toimitettu asiakirja tulee aina olla tallennettavissa kirjalliseen muotoon. Asiakirjan sähköistä asiointia koskevat säännökset sisältyvät lakiin sähköisestä asioinnista viranomaisissa (13/2003).⁷⁰

Hallintolain 19 §:n mukaan viranomaisen suostumuksella asian voi panna vireille myös suullisesti, eikä tästä tarvitse tehdä erityistä päätöstä. Asian katsotaan tulleen vireille, jos viranomaisen ryhtyy käsittelemään suullisesti vireille tullutta asiaa. Suullisesti vireille tullut vaatimus perusteluineen tulee kuitenkin kirjata viranomaisen puolesta kirjalliseen asiakirjaan. Siinä missä asian monimutkaisuus voi rajoittaa tai estää asian suullista vireille panoa, voi toisissa tapauksissa suullinen vireillepano olla jopa joustavampaa, esimerkiksi pyyntö julkisen asiakirjan jäljennöksestä.⁷¹

5.6 Asiakirjan siirto ja täydentäminen

Hallintoasian vireillepanon edellytys on hallintoasian toimittaminen toimivaltaiselle viranomaiselle. Mikäli asiakirja on toimitettu väärälle viranomaiselle, jonka toimivaltaan asian käsittely ei kuulu, tulee viranomaisen hallintolain 21 §:n mukaisesti viipymättä siirtää asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle sekä ilmoittaa siirrosta asiakirjan lähettäjälle. Jos asiakirjan toimittamiselle oli asetettu määräaika, katsotaan asiakirjan saapuneen määräajassa, jos se on siirretty määräajan kuluessa toimivaltaiselle viranomaiselle - siirtämiseen kuluva aika ei siis pidennä mahdollista vireillepanon määräaikaa. Asiakirjan siirtämistä koskeva velvollisuus edellyttää lisäksi, että väärän viranomaisen on valinnut erehdyksessä - tätä arvioitaessa voi merkitystä olla niin asian laadulla kuin vireillepanijan koulutuksellakin. Viranomaisen voi jättää myös toimivaltaansa kuulumattomana asian tutkimatta, jos lähettäjän olisi kohtuudella pitänyt tietää oikea viranomaisen.⁷² Vaihtoehtoisesti viranomaisen voi hallintolain 8.2 §:n ja hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti palauttaa asiakirjan lähettäjälle ja pyrkiä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Mikäli viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, tulee viranomaisen hallintolain 22.1 §:n mukaisesti tarjota mahdollisuus täydentää asiakirjaa määräajan kuluessa, mikäli se on asian ratkaisemisen kannalta tarpeellista. Asiakirjan puutteellisuus voi koskea joko käsitteilyn edellytyksiä koskevaa tietoa tai selvitystä tai asiakirjan muodossa olevia puutteita, kuten silloin kun asiakirja on laadittu muulla kuin viranomaisen käyttämällä käsittelykielellä. Viranomaisen tulee ilmoittaa asiakirjan lähettäjälle, kuinka asiakirjaa tulee täydentää ja varattava

⁷⁰ Keravuori 2003, 176-177; Mäenpää 2018, 358.

⁷¹ Mäenpää 2018, 359-360.

⁷² Mäenpää 2018, 367-368.

asian laatu huomioiden täydentämiselle kohtuullinen määräaika. Asiakirjan täydentäminen on tarpeetonta, jos puute on vähäinen, eikä sillä ole merkitystä asian ratkaisemisen kannalta - esimerkiksi allekirjoituksen puute asiakirjassa ei ole ratkaisevaa, jos asiakirjan alkuperää ei ole syytä epäillä. Hallintolain 22.3 §:n mukaisesti asianosainen voi myös oma-aloitteisesti täydentää hakemustaan asian käsittelyn kuluessa tarpeellisilla tiedoilla ja asiakirjoilla, joilla on merkitystä viranomaiselle asian ratkaisemisen kannalta.⁷³

5.7 Käsittelyvelvollisuus

Perustuslain 21 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus käsitellä vireille pantu asia asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Tämän keskeisen hallintoasian ratkaisua koskevan periaatteen mukaan viranomaisella on asiassa käsittely- ja ratkaisupakko. Viranomaisen ei voi yksipuolisesti keskeyttää tai lopettaa asian vireilläoloa antamatta siihen ratkaisua. Mikäli epäselvyyttä on vireillepanon luonteesta - esimerkiksi onko kyseessä hakemus vai mielipide, on viranomaisen velvollisuus selvittää asian luonne esimerkiksi täydennysmenettelyllä. Asianmukaisesti tehty vaatimus tulee merkitä tiedoksi tulleeeksi, käsitellä ja antaa siihen ratkaisu. Päätöksessä tulee ottaa kantaa kaikkiin asiassa tehtyihin vaatimuksiin - joko hyväksynnällä tai hylkäyksellä. Asiassa voidaan tehdä tutkimattajättämispäätös vain, mikäli hallintomenettelyn ehdottomat edellytykset puuttuvat ja joissain yhteyksissä voidaan tehdä asiassa raukeamis-päätös.⁷⁴

Vaatimus hallintoasian kohtuulliseen käsittelyaikaan tulee niin EU:n perusoikeuskirjasta kuin Suomen perustuslain 21.1 §:stä ja hallintolain 23.1 §:stä. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on kiinnittänyt tähän huomiota, koska hallintoasian käsittelyn kohtuullinen ja riittävä nopeus on osa ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumista. Hallintolain 23 §:n 1 momentissa on säädös käsitellä asia ilman aiheutonta viivytystä - tämä sisältää vaatimuksen viranomaiselle antaa asiaan ratkaisu. Asia ei voi jäädä määräämättömäksi ajaksi ratkaisemattomaan tilaan, vaan se on tutkinnan tuloksena joko hyväksyttävä, hylättävä tai edellytysten puuttuessa jätettävä tutkimatta.⁷⁵ Viranomaisen tulee huolehtia menettelytapansa sellaiseksi, että asia voidaan käsitellä sujuvasti ja joutuisasti. Tämä ei kuitenkaan saa vaarantaa asian huolellista, asianmukaista ja puolueetonta käsittelyä, vaan käsittelyaika määräytyy tapauskohtaisesti huomioiden asian luonne, laajuus ja monimutkaisuus. Hallintolaissa ei ole asetettu

⁷³ Keravuori 2003, 195-198; Mäenpää 2018, 368-372.

⁷⁴ Laakso ym. 2006, 132-133.

⁷⁵ Keravuori 2003, 199 ja 205-209; Mäenpää 2018, 383.

vaatimuksia täsmällisille käsittelyajajille - hallintolaissa määrääjat koskevat asian vireillepääntöä. Asian käsittelyn määräaika on usein joustavasti 'riittävä määräaika'. Erityislainsäädännöllä on kuitenkin joidenkin etuuksien ja palveluiden kohdalla asetettu määräaikoja käsittelylle, esimerkiksi terveys- ja sosiaalipalveluissa.⁷⁶

Asianosaiselle tulee hallintolain 23.2 §:n mukaan antaa tietoja pyydettyä sekä asian käsittelyn etenemisestä että esittää arvio asian päätöksen antamisajankohdasta. Mikäli viranomaisen käsittelee runsaasti samantyyppisiä asioita, voi viranomaisen antaa tiedon käsittelyajasta jo etukäteen esimerkiksi verkkosivuillaan. Mikäli viranomaisen on passiivinen tai laiminlyö asian käsittelyn joutuisasti, ei asiasta voi tehdä valitusta hallintotuomioistuimeen, koska asiasta ei ole vielä tehty valituskelpoista päätöstä, mutta asianosainen voi tehdä asiasta hallintokantelun, jota voidaan tehostaa mahdollisella uhkasakolla. Viranomaisen päätös olla käsittelemättä asiaa on pääsäännön mukaan valituskelpoinen hallintopäätös - esimerkiksi toimilupaa, oikeutta ja hakemusta koskeva päätös tulee tehdä lain asettamassa määräajassa ja käsittelyn viivästyminen näissä tapauksissa mahdollistaa valituksen ja käsittelyn hallintotuomioistuimessa - päätös katsotaan kielteiseksi, jos sitä ei ole tehty määräajassa.⁷⁷

Jotta viranomaisen voi kohdella asiakkaitaan yhdenvertaisesti, vaatii se hallintomenettelyltä tasapuolisuutta. Kaikkia saman hakemuksen tehneitä tulee kohdella tasapuolisesti ja johdonmukaisin perustein, ketään ei saa suosia menettelyn kuluessa eikä kenenkään toisen kustannuksella. Hallintoasiat käsitellään pääsäännön mukaan yksittäistapauksina niiden erityispiirteet huomioiden, jotta voidaan varmistaa päätösten lainmukaisuus sekä asianosaisen oikeusturva. Toisinaan kuitenkin oikeusturvan kannalta on välttämätöntä käsitellä vireillä olevat asiat yhdessä, esimerkiksi tilanteessa jossa yhdessä asiassa tehty päätös vaikuttaa muun asian ratkaisuun. Silloin kun viranomaisessa tehtävällä päätöksellä on kiinteä yhteys toisessa viranomaisessa samaan aikaan vireillä olevan asian ratkaisuun, on viranomaisen tasapuolisen käsittelyn varmistamiseksi hallintolain 25 §:n mukaisesti valmisteltava ja ratkaistava asiat yhdessä ja samalla kertaa. Mikäli toinen viranomaisen on jo antanut ratkaisun asiassa, yhdessä käsittely on muuten asian laadun tai luonteen vuoksi tarpeetonta taikka asioiden yhdistäminen vaarantaa käsittelyn kulun tai aiheuttaa haitallista viivästystä, eivät yhdessä käsittelyn vaatimukset ja tarkoituksenmukaisuus täyty.⁷⁸

⁷⁶ Mäenpää 2018, 381-82 ja 384.

⁷⁷ Keravuori 2003, 200; Mäenpää 2018, 384-386.

⁷⁸ Keravuori 2003, 251-252 ja Mäenpää 2018, 378-381.

5.8 Asian käsittelyn julkisuus

Perustuslain 21.2 §:ssä ja hallintolain 24 §:ssä turvataan asian käsittelyn julkisuus - julkisuusperiaate on keskeinen hyvän hallinnon tae, jolla taataan kansalaisille mahdollisuus seurata asian käsittelyä viranomaisessa (yleisöjulkisuus). Yleisöjulkisuus mahdollistaa kansalaisille mahdollisuuden valvoa viranomaista ja samalla vahvistaa sitä kautta luottamusta sen toimintaan. Käsittelyn julkisuus voi olla kuitenkin rajoitettu erityisellä säännöksellä, jolloin vain asianosaisella on oikeus olla läsnä asian käsittelyssä (asianosaisjulkisuus). Mikäli asian käsittely mahdollistaa seuraamisen lisäksi julkisen tiedottamisen siitä tiedotusvälineissä, on kyseessä mediajulkisuus.⁷⁹

Asiakirjojen julkisuudesta ja asianosaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään sekä perustuslain 12.2 §:ssä että laissa viranomaisen julkisuudesta (621/1999). Hallintolain 24.1 §:n mukaan kuitenkin hallintomenettely, jossa viranomaisen asiaa käsittelee, ei ole yleisöjulkista, ellei siitä ole niin tai erikseen säännöksen nojalla päätetty - lähtökohtaisesti julkisuus toteutetaan asian käsittelyn kohteena olevien asiakirjojen julkisuuden avulla (asiakirjajulkisuus).⁸⁰

5.9 Hyvän kielenkäytön vaatimus

Hyvän kielenkäytön vaatimus on kirjattu hallintolain 9 §:ään. Sen lisäksi, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä, on asiakkaalla oikeus käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan. Perustuslain 17 §:n mukaan Suomen kansalliskieliä ovat suomi ja ruotsi, joita jokaisella on kielilain (423/2003) mukaan oikeus käyttää viranomaisessa asioidessaan asian käsittelykielenä sekä saada asian käsittelyn asiakirjat tällä kielellä. Lähtökohtaisesti asian käsittelykieli on asianosaisen kieli kaksikielisessä (suomen- ja ruotsinkielisiä) viranomaisessa. Mikäli asianosaiset ovat erikielisiä tai kaikki asianosaiset eivät ole vielä viranomaisen tiedossa, tulee viranomaisen tehdä päätös käytettävästä kielestä huomioiden asianosaisten edut ja oikeudet tai käyttää virka-alueen enemmistön kieltä. Yksikielinen (joko suomeksi tai ruotsiksi) viranomaisen taas käyttää käsittelykielenä viranomaisen kieltä, jollei asianosaisten etu tai oikeus muuta edellytä.⁸¹

Lisäksi saamen kielilaki (1086/2003) määrittelee saamenkielisille oikeuden käyttää saamea erikseen laissa määritellyissä asioissa ja viranomaisissa. Muun kielisillä ei ole lain perusteella oikeutta omankieliseen käsittelyyn viranomaisessa, vaan heidän kielelliset oikeutensa on kirjattu hallintolain 26 §:n mukaiseen tulkittamiseen ja kääntämiseen silloin, kun kyseessä on

⁷⁹ Mäenpää 2018, 421-422.

⁸⁰ Keravuori 2003, 253-254; Mäenpää 2018, 422.

⁸¹ Laakso ym. 2006, 143; Mäenpää 2018, 415-417.

viranomaisen aloitteesta vireille tullut asia. Tämän perusteella viranomaisen on järjestettävä tulkitsemista ja kääntämistä muun muassa romani- ja viittomakielisille, muuta kieltä käyttävälle asianosaiselle tai vammaisuuden perusteella näkö-, kuulo- ja puhevammaisille tai muille, jotka sairautensa perusteella eivät voi tulla ymmärretyiksi, jotta varmistetaan asianosaisten asian, aseman ja oikeuksien valvonta ja toteutuminen. Myös muiden pohjoismaiden kansalaisten asioiden käsittelyssä viranomaisten tulee huolehtia tarvittavasta tulkitsemis- ja käännösavusta.⁸²

5.10 Puolueettomuus, riippumattomuus ja esteellisyys

Hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteista yksi on puolueettomuus viranomaisen toimissa ja se on osa perustuslain 21 §:ssä turvatuista hyvän hallinnon perusteista. Hallintotoiminnan viranomaisessa on oltava niin avointa, että sitä on mahdollista tarkastella objektiivisesti hallinnon ulkopuolelta. Viranomaisen toiminnan ja päätöksenteon tulee olla riippumatonta niin ulkopuolisista kuin intressitahoista sekä asianosaisista ja tämä tulee turvata lailla. Hallintolain 27 ja 28 §:ssä on säädetty tilanteista, joissa viranomaisen katsotaan olevan esteellinen käsittelemään asiaa. Näillä esteellisyysäädöksillä pyritään huomioimaan viranomaisen toiminnan puolueettomuuden ja objektiivisuuden turvaaminen ennakoivasti, sekä poistamaan mahdollinen intressiristiriita yleisen edun ja asiaa käsittelevän etujen välillä sekä turvata riippumattomuus ja sitä kautta yleinen luottamus menettelyyn. Objektiivinen puolueettomuus tarkoittaa yleistä luottamusta asian käsittelyyn, päätöksenteon riippumattomuuteen sekä objektiivisuuteen. Subjektiivinen puolueettomuus taas on sitä, että asian valmistelijan, hallintopäätöksen tekijän tai palvelun tuottajan omat intressit eivät vaikuta asian käsittelyyn taikka palvelun toteuttamiseen.⁸³

Esteellisyydellä ei välttämättä ole vaikutusta asian käsittelyyn tai päätökseen, mutta esteellisyyssäädöksillä turvataan yleinen luottamus asian käsittelyyn viranomaisessa. Virkamiehen tulee hallintolain 29 §:n mukaan ratkaista esteellisyyttä koskeva kysymys viipymättä ja itsenäisesti ja hänen tilalleen tulee hallintolain 30 §:n mukaan asettaa viipymättä esteetön virkamies, jotta asia voidaan käsitellä. Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn (käsitteleykielto), eikä monijäsenisen toimielimen esteellinen jäsen saa olla läsnä asiaa käsiteltäessä (läsnäolokiello). Poikkeuksena edellisestä on tilanne, jossa käsitellään kiireinen asia, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.⁸⁴ Virkamies ei kuitenkaan voi jäävätä itseään

⁸² Mäenpää 2018, 415-417.

⁸³ Mäenpää 2018, 387-388.

⁸⁴ Laakso ym. 2006, 210-212.

myöskään välttyäkseen tekemästä päätöstä asiasta, jonka tekeminen on hänelle vastentah-
toista.

Hallintolain esteellisyyssperusteita sovelletaan laajasti sekä virkasuhteisiin virkamiehiin että siihen rinnastettavissa oleviin palvelusuhteisiin viranomaisiin, monijäsenen toimielimen jäseniin kuin muihin asian käsittelyyn osallistuviin henkilöihin, kuten hallinnossa työskenteleviin harjoittelijoihin. Myös hallintolaissa tarkoitettu tarkastuksen suorittava tarkastaja sekä viranomaisen käyttämä ulkopuolinen yksityinen tarkastaja kuuluvat esteellisyyssäännösten piiriin.⁸⁵

Hallintolain 28 §:n mukaan virkamies on esteellinen: jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen (asianosaisjäävi); jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (avustus- ja edustusjäävi); jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen (intressijäävi); jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi); jos hän tai hänen läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (yhteisöjäävi); jos hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan (ohjaus- ja valvontajäävi) tai; jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu (erityinen syy esteellisyyssperusteena).

Läheisellä hallintolaissa tarkoitetaan virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa ja lisäksi virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia. Läheisenä pidetään myös vastaavaa puoliskulaista ja puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

⁸⁵ Laakso ym. 2006, 193-194.

5.11 Asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen

Hallintoasian lainmukainen ratkaisu edellyttää sekä menettelyvaatimusten lainmukaisuutta että luotettavaa ja huolellista tietoa asian ratkaisemiseksi. Hallintoasiassa tavoitteena on lainmukainen ja sisällöllisesti oikea ratkaisu ja hallintolain 31.1 §:n mukaan viranomaisella on päävastuu asian kannalta tarpeellisten tietojen hankkimisesta ja asianmukaisesta selvittämisestä. Tätä kutsutaan virallisperiaatteeksi.⁸⁶ Virallisperiaate ei kuitenkaan tarkoita, että viranomaisen olisi aina yksin vastuullinen selvitysten hankkimisesta, vaan se voi olla siirretty myös asianosaiselle. Selvittämiselvöllisyys on sillä, jolla on paremmat edellytykset hankkia selvitykset kyseessä olevassa tapauksessa. Selvittämisvastuun jakaminen esimerkiksi hakemusasioissa on yleensä tehokkaampaa asian käsittelyn kannalta, koska asianosaisella on intressi hankkia riittävät tiedot asian ratkaisemiseksi. Mikäli asianosainen on itse pannut vireille asian vaikkapa edusta tai oikeudesta, on hänellä lisäksi hallintolain 31.2 §:n mukaan myötävaikutusvelvöllisyys, jolla tarkoitetaan vilpittömää yhteistyötä viranomaisen kanssa asian ratkaisemiseksi.⁸⁷ Asianosainen voi kuitenkin kieltäytyä myötävaikuttamasta oman syyllisyytensä toteamiseen itsekriminalisointisuojaan perustuen.⁸⁸

Viranomaisen joutuu yleensä pyytämään asianosaiselta tai muilta hallintoelimiltä tai asiantuntijoilta selvityksiä tai lausuntoja selvittämiselvöllisyytensä täyttämiseksi. Hallintolain 32 §:n mukaan selvityspyynnössä tulee yksilöidä ne seikat, joilla arvioidaan olevan merkitystä asian ratkaisun kannalta ja joihin selvitys on esitettävä.⁸⁹ Selvityksen antamiselle on lisäksi varattava hallintolain 33 §:n mukaan asian laatuun nähden riittävä määräaika ja annettava ilmoitus siitä, että määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian ratkaisemista. Usein selvitykset pyydetään kirjallisessa muodossa, mutta asianomaista voidaan myös kuulla asian selvittämiseksi. Oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan on yksi perustuslain 21 §:n mukaan lailla turvattava oikeussuojata ja keskeinen EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan perusoikeuksista.⁹⁰ Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ennen sen ratkaisua sekä antaa selitys sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuulemisen taustalla on hallinnollisen menettelyn vastavuoroisuuden ja kuulemisen periaatteet, jotka turvaavat asianosaiselle oikeuden saada tietoonsa hallintoasiassa esitetyt selvitykset ja vaatimukset sekä esittää oma näkemyksensä niistä. Koska kuulemisen yhteydessä esillä on kaikki asian käsittelyn perusteena olevat seikat, turvaa

⁸⁶ Keravuori 2003, 255.

⁸⁷ Keravuori 2003, 256-261.

⁸⁸ Mäenpää 2018, 451-452.

⁸⁹ Keravuori 2003, 262 ja Mäenpää 2018, 455.

⁹⁰ Mäenpää 2018, 460.

se näin myös asianosaisen oikeusturvan.⁹¹ Kuuleminen toteutetaan hallintolain 36 §:n mukaan säännönmukaisesti kirjallisessa muodossa, jossa viranomainen varaa asianosaiselle tilaisuuden lausua mielipiteensä sekä antaa selvityksiä asiassa. Mikäli kirjallinen menettely aiheuttaa asianosaiselle kohtuuttomia vaatimuksia, voi asianosainen esittää mielipiteensä hallintolain 37 §:n mukaisesti myös suullisesti. Suullinen kuuleminen tulee kuitenkin kirjata, koska kuuleminen on sidottu sitä koskeviin tallennettuihin asiakirjoihin. Asia voidaan ratkaista asianomaista kuulematta hallintolain 34.1 §:n mukaan vain jos: vaatimus jätetään tutkimatta tai se hylätään heti perusteettomana esimerkiksi määräajan umpeuduttua; asia koskee palvelussuhteen tai vapaaehtoisen koulutukseen ottamista; hakijan ominaisuuksien arviointia esimerkiksi apurahahakemuksen yhteydessä; kuuleminen aiheuttaa viivästymistä ja vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen esimerkiksi huostaanotossa tai siitä on huomattavaa haittaa terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, jolloin oikeusturva ei edellytä ainoan asianosaisen kuulemistä ennen ratkaisua taikka kuuleminen on muusta ilmeistä syystä tarpeetonta.

Kuuleminen voidaan toteuttaa tarvittaessa asian selvittämiseksi myös hallintolain 38 §:n mukaisena katselmuksena esimerkiksi rakennusluvan myöntämistä varten tai hallintolain 39 §:n mukaisena tarkastuksena, jolla pyritään selvittämään asiassa ilmoitettujen tietojen oikeellisuus. Molemmat näistä tehdään yleensä paikan päällä ja asianosaisella on oikeus olla läsnä tilaisuudessa sekä lausua mielipiteensä esille tulevista seikoista. Katselmuksesta tulee laatia pöytäkirja ja tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus ja kirjata näihin keskeiset havainnot sekä toimittaa näistä laaditut asiakirjat tiedoksi myös asianosaisille sekä muille tilaisuuteen kutsutuille.

6 Hallintopäätöksen muoto ja sisältö

Hallintolain 2.1 §:n mukaan hallintoasian käsittelyn kaikissa vaiheissa tulee noudattaa hallintolakia ja tämä kattaa hallintoasian vireillepanon, käsittelyn, hallintopäätöksen ja muiden asiakirjojen tiedoksiannon.⁹² Hallintoasia voidaan määritellä viranomaisen toimivaltaan kuuluvaksi asiaksi, josta viranomainen tekee hallinnollisen ratkaisun. Hallintolain uudistuksen yhteydessä hallituksen esityksen⁹³ perusteluissa hallintoasia voi olla hallintopäätöksen lisäksi myös esitys, annettu lausunto tai suunnitelman hyväksyminen.⁹⁴ Hallintopäätös on hallintome-

⁹¹ Mäenpää 2018, 460-461.

⁹² Niemivuo 2003, 92.

⁹³ HE 72/2002, 45.

⁹⁴ Niemivuo 2003, 92.

nettelyssä tehty päätös, joka sisältää hallintoasiassa tehdyn lopullisen ratkaisun, jossa päätehtään jollekin myönnettävästä edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Myös silloin kun tehdään ratkaisu asian tutkimatta jättämisestä, on kyseessä hallintopäätös.⁹⁵

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Suullisesti hallintopäätös voidaan antaa vain, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi, mutta silloinkin se on annettava vielä kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen ja valitusosoituksineen asianosaisen oikeusturvan varmistamiseksi. Vaikka asia olisi tullut viranomaisessa suullisesti vireille, käsitellään asia kirjallisesti ja siihen annetaan kirjallinen päätös.⁹⁶ Hallintolain 44 § määrittelee kirjallisen päätöksen sisältöä, josta on selvästi käytävä ilmi: päätöksen tehnyt viranomainen; päätöksen tekemisen ajankohta; asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu; päätöksen perustelut sekä yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia muutoin on ratkaistu; sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi tarvittaessa saada lisätietoja päätöstä koskien. Kiireellisyyden vuoksi annettavassa suullisessa päätöksessä ilmoitetaan, miten asia on ratkaistu ja selostettava ratkaisun perustelut. Kirjallinen hallintopäätös voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisen asioinnin lain (13/2003) perusteella myös sähköisessä muodossa.

Hallintoasioissa tehdyt päätökset ovat sisällöltään ja vaikutuksiltaan erilaisia ja ne voidaan luokitella kolmeen eri pääryhmään: oikeuksia luoviin, etuja suoviin sekä velvoittaviin päätöksiin. Myös esimerkiksi verotuksessa annetut ennakkoratkaisut ovat hallintopäätöksiä.⁹⁷ Julkisten palveluiden kuten terveydenhuollon, koulutuksen ja sosiaalihuollon käytännön toteuttaminen ovat myös hallintopäätöksiä, koska niissä tehdään hoitoa, opetusta ja huoltoa koskevia hallintolakiin perustuvia päätöksiä.⁹⁸ Hallintopäätöksen vaikutukset voivat suuntautua joko hallinnon ulkopuolelle yksityisiin asianosaisiin perustaen sitovan ratkaisun hallinnon ja yksityisen välillä tai sen sisäpuolelle toisiin hallintoelimiin, jolloin ne eivät vaikuta oikeudellisesti sitovalla tavalla hallinnon ulkopuolisten oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin.⁹⁹

⁹⁵ Mäenpää 2013, 303.

⁹⁶ Keravuori 2003, 306-307.

⁹⁷ Keravuori 2003, 303-305.

⁹⁸ Mäenpää 2018, 509-510.

⁹⁹ Mäenpää 2018, 511.

6.1 Hallintopäätöksen perusteet

Viranomaisella on hallintoasian käsittelyssä ratkaisuvollisuus (tai ratkaisupakko), jossa sen tulee ratkaista kaikki sen toimivaltaan kuuluvat ja asiallisesti vireille tulleet asiat ja annettava näistä hallintolain 45 §:n mukainen perusteltu päätös. Perusteluissa tulee ilmoittaa, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava ratkaisussa sovelletut säännökset. Hallintopäätös on joko kielteinen tai myönteinen asianosaiselle ja voi sisältää ratkaisun vain yksittäistapauksessa tai päätös voi olla yleisempi esimerkiksi asiakasmaksuja koskien.¹⁰⁰

Päätöksen oikeudellisina perusteluina ilmoitetaan ratkaisun perusteena sovelletut ja viranomaista velvoittavat oikeussäännöt. Viranomainen ratkaisee asian toimivaltansa perusteella, eikä voi puuttua toisen viranomaisen toimivaltaan kuuluviin ratkaisuihin. Viranomainen joutuu kuitenkin päätöksessään huomioimaan oman toimivaltansa säännösten lisäksi myös muita oikeusnormeja, kuten esimerkiksi perustuslain, yhdenvertaisuuslain tai ihmisoikeussopimusten säädökset.¹⁰¹ Normihierarkiassa ylemmän asteisella lailla on etusija alempiin, joten myös hallinnollisessa päätöksenteossa perustuslain säännöksillä on etusija hallinnon muihin yleisiin lakeihin nähden. Perustuslain 22 §:ssä turvataan myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen julkisen vallan toiminnassa ja viranomaisten velvollisuutena on päätöksenteossaan soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa. Viranomaisen tulee ratkaisuisaan pyrkiä myös tasapainoiseen harkintavallan käyttöön ja tämä pyritään turvaamaan oikeussäädösten lisäksi myös hallinnon sisäisellä ohjeistuksella.¹⁰² Mikäli kansalliset oikeuden säännökset ovat ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, tulee hallintotoiminnassa etusija antaa EU-oikeudelle. EU-oikeuden tulkintavaikutus on viranomaisten velvollisuus jäsenvaltioiden yhteistyö- ja lojaliteetti-velvollisuuden SEU 4 (3) artiklan vuoksi ja jonka tavoitteena on samanlainen EU-oikeuden toteutuminen ja soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa ja viranomaisissa.¹⁰³ Oikeudellisten perusteluiden lisäksi päätöksessä tulee mainita ne tosiasia-perustelut, jotka ovat olleet välittömästi asian ratkaisuun vaikuttaneet keskeiset selvitykset ja syyt.¹⁰⁴

Joissain poikkeustapauksissa hallintopäätös voidaan jättää hallintolain 45 §:n mukaan perustelematta, esimerkiksi silloin kun asianosaisen vaatimus hyväksytään sellaisenaan, jolloin sillä ei

¹⁰⁰ Mäenpää 2018, 510-511.

¹⁰¹ Mäenpää 2018, 514-515.

¹⁰² Mäenpää 2018, 523-526.

¹⁰³ Mäenpää 2018, 529-530.

¹⁰⁴ Keravuori 2003, 316.

ole merkitystä oikeusturvan kannalta taikka tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää välitöntä päätöstä. Myöskään henkilökohtaisiin ominaisuuksiin perustuvaa arvioimista vapaaehtoiseen koulutukseen ottamiseksi tai edun myöntämiseksi ei tarvitse perustella, koska suurin osa hakeneista saa kielteisen päätöksen ja näiden perusteleminen jokaiselle erikseen olisi varsin työlästä.¹⁰⁵ Kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia koskeva päätös kunnallisen viranhaltijan tai työntekijän valitsemisesta voidaan jättää perustelematta, kun taas valtion palvelusuhteeseen ottamista koskeva päätös taas on perusteltava. Myös monijäsenisen toimielimen toimittamaan päätökseen vaikuttaneet seikat sekä sovelletut valintaperusteet tulee esittää hakijalle tämän pyynnöstä.¹⁰⁶ Myöskään silloin kun päätöksentekoon johtaneet perustelut selviävät asian menettelystä tai asian käsittelyn esityslistasta, on perusteleminen tarpeellista, mikäli se ei vaaranna asianosaisen oikeusturvaa.¹⁰⁷ Kaikissa tapauksissa päätöksen tulee kuitenkin aina perustua hyväksyttäviin ja asiallisiin syihin, vaikka perusteluiden esittämisestä poiketaankin. Hyvän hallinnon mukaisesti viranomaisen tulee antaa asianosaiselle pyynnöstä ratkaisunsa perustelut jälkikäteen. Myös silloin kun syynä on ollut asian kiireellisyys, viranomaisen tulee oma-aloitteisesti antaa ratkaisun perustelut heti kun mahdollista, kuten myös asiassa, johon haetaan muutosta.¹⁰⁸

6.2 Päätöksen valituskelpoisuus

Hallintopäätöksen sisältäessä lopullisen ratkaisun hallintoasiassa, katsotaan päätös valituskelpoiseksi, kun taas hallinnon sisäiset, yleiset ja valmistelua koskevat päätökset ovat suurimmalta osaltaan valituskelvottomia. Valituskelpoiseen päätökseen viranomaisen tulee liittää samanaikaisesti joko hallintolain 46 §:n mukainen oikaisuvaatimusohje tai 47 §:n mukainen valitusosoitus, jossa mainitaan valitusviranomainen, valituskirjelmän vastaanottava viranomainen, valitusaika ja mistä se lasketaan sekä muut vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä, liitteistä ja toimittamisesta. Oikaisuvaatimusohje tulee antaa, jos päätökseen on ennen valitusta vaadittava oikaisua viranomaiselta. Oikaisuvaatimusmenettely mahdollistaa selkeiden virheiden ripeän korjaamisen ilman raskasta ja hidasta valitusmenettelyä, koska oikaisuvaatimus osoitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle ja käsitellään hallintomenettelyssä. Mikäli asiasta saa vaatia oikaisua, ei päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, vaan vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voi valittaa. Vastaavasti jos hallintopäätöksestä saa valittaa, ei siihen voi hakea muutosta oikaisuvaatimuksella.¹⁰⁹ Oikaisuvaatimuksen käyttö

¹⁰⁵ Keravuori 2003, 321-322.

¹⁰⁶ Keravuori 2003, 320-321.

¹⁰⁷ Mäenpää 2018, 546.

¹⁰⁸ Mäenpää 2018, 547.

¹⁰⁹ Halila-Aer 2011, 90; Mäenpää 2018, 549.

edellyttää hallintolain 49b §:n mukaan aina erityislainsäädäntöä, kun taas valitusoikeus on turvattu perustuslain 21 §:n mukaisena perusoikeutena. Mikäli päätöksestä erityisen säännöksen nojalla on kielletty valittamasta tai jos päätös ei ole valituskelpoinen, tulee siihen hallintolain 48 §:n mukaan liittää ilmoitus valituskiellosta ja valituskiellon perusteesta.

Päätökseen voidaan vaatia oikaisua tai muutosta laissa säädetyin edellytyksin ja menettelyin siitä huolimatta, että viranomaisen ei ole liittännyt päätökseen muutoksenhakuohjetta. Mikäli muutoksenhakuohjetta ei ole annettu tai on virheellisesti ilmoitettu, että päätökseen ei voi hakea muutosta, tulee viranomaisen hallintolain 49 §:n ja hallintolainkäyttölain 16 §:n mukaisesti joko omasta aloitteestaan virheen havaittuaan tai pyynnöstä antaa viipymättä uusi lainmukainen muutoksenhakuohje. Myös valitusaikana pyydettyyn virheelliseen valitusosoitukseen tulee antaa uusi valitusosoitus. Valitusaika alkaa kulua uuden valitusosoituksen tiedoksiantosta.¹¹⁰

6.3 Päätöksessä olevan virheen korjaaminen

Hallinnossa tehdään valtava määrä päätöksiä ja oikeusvaltiossa hallintopäätöksen lainmukaisuus ja aineellinen oikeellisuus voidaan tarvittaessa arvioida uudelleen. Hallintopäätös voidaan korjata joko sisäisesti viranomaisen itseoikaisuna tai ulkoisesti asianosaisen vaatimuksesta.¹¹¹ Hallintolain 52 §:n mukaan aloite tulee tehdä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Korjaamismenettelyssä viranomaisen käsittelee asian uudestaan, korjaa siinä olevan virheen ja antaa korjatun päätöksen, joka tulee aikaisemman päätöksen sijaan. Korjatun päätöksen perusteluista tulee selkeästi selvittää, miten päätöstä on korjattu. Lisäksi viranomaisen tulee tallettaa tieto sekä alkuperäisestä että korjatusta päätöksestä tietojärjestelmäänsä ja toimittaa uusi tai korjattu toimituskirja asianosaiselle maksutta.

Asiavirheellä tarkoitetaan hallintolain 50 §:n mukaan päätöksen perustumista selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen, ilmeisen väärän lain soveltamiseen, menettelyvirheeseen päätöstä tehdessä tai jos asiaan on tullut sellaista uutta tietoa, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Asiavirheen korjaamisen johdosta tehty päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi, mutta päätöksen korjaamiseen asianosaisen vahingoksi edellyttää asianosaisen suostumusta. Mikäli asianosaisia on useita, tulee suostumus saada jokaiselta erikseen. Asianosaisen suostumusta ei tarvita silloin, kun asia ratkaistaan asianosaisen eduksi, ratkaisulla ei ole vaikutusta asianosaisen kannalta tai virhe on ilmeinen ja aiheutunut asianosaisen

¹¹⁰ Mäenpää 2018, 551.

¹¹¹ Keravuori 2003, 331; Mäenpää 2018, 585.

omasta menettelystä. Tilanteessa, jossa asian ratkaisemiseksi on tullut uutta tietoa, voidaan asia ratkaista ainoastaan asianosaisen eduksi.¹¹²

Viranomaisen päätöksessä oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muu vastaava virhe, kuten tallennus- tai tulostusvirhe taikka väärä laskutoimitus, viranomaisen tulee hallintolain 51 §:n mukaan korjata, jotta se vastaa sitä, mitä päätöksellä on tarkoitettu. Virhettä ei kuitenkaan saa korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan lopputulokseen, eikä se johdu asianosaisen omasta menettelystä. Kirjoitusvirhe korjataan antamalla korjattu toimituskirja virheellisen tilalle. Lisäksi asianosaista on kuultava virheen korjaamisen yhteydessä, vaikka asiaa ei sinällään kirjoitusvirheen takia käsitelläkään uudestaan, jollei kuuleminen ole tarpeetonta.¹¹³

Korjaamismenettely ei siirrä tai estä päätöksen täytäntöönpanoa, mutta viranomainen voi hallintolain 53.1 §:n mukaan kieltää päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi tai määrätä sen keskeytettäväksi käsitellessään asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista. Jos korjattavaan päätökseen on haettu oikaisua tai muutosta, tulee oikaisua tai muutosta käsittelevälle viranomaiselle ilmoittaa korjaamista koskevasta käsittelystä sekä toimittaa korjaamista koskeva päätös muutoksenhakuviranomaiselle. Korjaamista koskevan asian käsittelyllä ei ole vaikutusta valitusajan tai muun määräajan kulumiseen. Korjaamispäätös on muutoksenhakukelpoinen, mikäli korjauksen kohteena ollut hallintopäätöskin sitä oli. Mikäli alkuperäiseen päätökseen kohdistuu valituskielto, on valituskielto voimassa myös korjaamispäätökseen.¹¹⁴ Mikäli viranomainen hylkää virheen korjaamista koskevan vaatimuksen, esimerkiksi oikeudellisten edellytysten puuttuessa tai ei pidä sitä muuten aiheellisena, ei tähän päätökseen saa hallintolain 53.3 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla.

6.4 Hallintokantelu

Hallintokantelun voi tehdä hallintolain 8 a luvun mukaisesti jokainen, joka tuntee, että viranomainen, siihen palvelussuhteessa oleva tai muu julkista hallintotehtävää hoitava taho on hoitanut tehtävänsä lainvastaisella menettelyllä tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Hallintokantelun kohteena voi olla myös muu havaittu hallinnollinen epäkohta. Hallintokantelu tehdään kirjallisesti kantelun kohdetta valvovalle viranomaiselle. Kanteluviranomaisen suostumuksella kantelu on mahdollista myös suullisesti. Kantelulle ei ole muotovaatimuksia, mutta ainakin kantelussa tulee esittää käsitys siitä, miten menettely on ollut virheellinen ja

¹¹² Keravuori 2003, 331-338.

¹¹³ Mäenpää 2018, 591-592.

¹¹⁴ Mäenpää 2018, 595-596.

mahdollisuuksien mukaan tieto ajankohdasta. Kantelun tekeminen on maksutonta. Valvova viranomainen ei yleensä tutki ilman erityistä syytä kanteluita, jotka koskevat kahta vuotta vanhempia asioita.

Eduskunta valitsee perustuslain 38 §:n mukaisesti neljän vuoden toimikaudelle etevistä laintuntijoista oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Eduskunnan oikeusasiamies valvoo viranomaisten, tuomioistuimien ja virkamiehien toiminnan laillisuutta ja erityisesti hyvän hallinnon ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kanteluiden lisäksi hän ottaa tutkitavakseen omia aloitteita sekä tekee tarkastuksia laitoksiin ja viranomaisiin. Valtioneuvoston oikeuskansleri on eduskunnan oikeusasiamiehen ohella ylin laillisuusvalvoja, joka valvoo erityisesti hallituksen ja ministeriöiden sekä tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Perustuslain 69 §:n mukaan oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin nimittää virkaansa tasavallan presidentti etevistä laintuntijoista. Hallintolain 53 c §:n mukaisesti valvova viranomainen voi kantelun johdosta ratkaisussaan antaa viranomaiselle huomautuksen hyvän hallinnon vaatimuksista, saattaa tämän tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää huomiota näkökohtiin, jotka edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valvottavalle voidaan tehdä myös esitys virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi taikka hyvittämiseksi. Mikäli lainsäädännössä havaitaan puutteita, kiinnittää valvontaviranomainen valtioneuvoston huomiota näihin ja tekee esityksen puutteen poistamiseksi. Mikäli kyse on vakavasta lainvastaisuudesta, nostaa valvontaviranomainen syytteen. Hallintokantelun johdosta annettuun ratkaisuun ei hallintolain 53 d §:n mukaisesti saa hakea muutosta valittamalla. Hallintokantelulla ei myöskään voi kumota tai muuttaa hallintoasiassa tehtyä hallintopäätöstä.¹¹⁵

7 Hallintopäätöksen tiedoksianto

Hallintopäätöksen tiedoksiantoa ja tiedoksiantotapaa säädellään hallintolain 54-63 §:ssä. Hallintolain 54.1 §:n mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä hallintopäätös viipymättä asianosaisille sekä muulle tiedossa olevalle, joiden oikeusasemaan sillä on vaikutusta tai jolla on oikeus vaatia siihen oikaisua tai muutosta. Myös hallintopäätös, johon liittyy muutoksenhakukiello, tulee antaa tiedoksi. Tiedoksiantovelvollisuus koskee hallintopäätöksen lisäksi myös menettelypäätöksiä, jotka liittyvät asian käsittelyyn, kuten esimerkiksi asiakirjan siirto toiselle viranomaiselle, ilmoitus kuulemisesta tai kutsu katselmukseen.¹¹⁶ Edellisten lisäksi myös muut asian käsittelyyn vaikuttavat asiakirjat, joilla on merkitystä asian käsittelyn kannalta, tulee antaa asianosaiselle tiedoksi.

¹¹⁵ Oikeusasiamiehen tehtävät 2018; Oikeuskansleri 2018.

¹¹⁶ Mäenpää 2018, 552-555.

Asiakirjat annetaan hallintolain 54.3 §:n mukaisesti tiedoksi joko alkuperäisinä tai jäljennöksenä ja mikäli asian käsittelyyn liittyneitä asiakirjoja ei voida luovuttaa asianosaiselle esimerkiksi niiden laajuuden tai määrän vuoksi, tulee viranomaisen varata vastaanottajalle tilaisuus tutustua niihin joko viranomaisen tai haastemiehen luona.

Tiedoksianto voidaan toimittaa joko: tavallisena tiedoksiantona postin välityksellä; todisteellisenä tiedoksiantona saantitodistusta tai henkilökohtaista luovutusta vastaan, sijaistiedoksiantona tai haastemiehen välityksellä; taikka yleistiedoksiantona, jolloin asiakirja asetetaan yleisesti nähtäville. Kirjeen lähettäminen postin välityksellä on pääsääntö ja todisteellista tiedoksiantoa käytetään vain velvoittavien päätösten suhteen, kuten esimerkiksi maksupäätösten tai kieltopäätösten kohdalla tai kun se on oikeusturvasyistä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.¹¹⁷ Haastetiedoksiantoa käytetään lähinnä tapauksissa, joissa tiedoksiannon kohde pakoilee tiedoksisaantia tai kiireellisissä tapauksissa oikeusturvasyistä. Sijaistiedoksianto on toissijainen muihin todisteellisiin tiedoksiantoihin nähden, jota käytetään vain, jos varsinaista vastaanottajaa taikka tämän edustajaa ei tavoiteta. Yleistiedoksiantoa käytetään silloin, kun vastaanottajaa ei jostain syystä tiedetä tai kun asiakirja tulee antaa yli kolmekymmenelle henkilölle tai vastaanottajien määrää ei tiedetä. Viranomainen asettaa asiakirjan nähtäväksi määrättyksi ajaksi ja lisäksi ilmoittaa nähtäville asettamisesta sekä virallisessa lehdessä että sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan olettaa tiedon parhaiten saavan. Asianosaisen suostumuksella hallintopäätös on mahdollista laatia sekä antaa sähköisessä muodossa, jolloin sähköisesti allekirjoitettu hallintopäätös noudetaan viranomaisen tietojärjestelmästä. Suullisessa muodossa hallintopäätös voidaan antaa vain poikkeuksellisesti, silloin kun se sisältää ratkaisun oikeutta, etua tai velvollisuutta koskien ja se tulee toimittaa viipymättä myös kirjallisena.¹¹⁸

7.1 Hallintopäätöksen lainvoima ja oikeusvoima

Hallintopäätöksellä on kolme perusominaisuutta, joita ovat lainvoima, oikeusvoima sekä pätevyys. Lainvoimainen hallintopäätös on silloin, kun siihen ei voida enää vaatia oikaisua tai haakea muutosta. Pääsääntöisesti hallintopäätökset tulevat lainvoimaiseksi oikaisuvaatimuksen tai valitusajan umpeuduttua määräajan jälkeen. Mikäli hallintopäätöksestä on tehty oikaisuvaatimus tai valitus, lykkääntyy hallintopäätöksen tulo lainvoimaiseksi. Lainvoiman tehtävä on näin suojata oikeusturva.¹¹⁹

¹¹⁷ Keravuori 2003, 352 ja 354-355.

¹¹⁸ Keravuori 2003, 356-362; Mäenpää 2018, 513.

¹¹⁹ Laakso ym. 2006, 245; Mäenpää 2018, 559-571.

Oikeusvoima suojaa päätöksen pysyvyyttä, lopullisuutta sekä sitovuutta, eikä oikeusvoimaista hallintopäätöstä ei voi enää muuttaa tai puuttua siihen taannehtivasti. Viranomaisen voi poiketa päätöksen pysyvyydestä yleisesti vain laissa erikseen määrätyin toimivaltasäännöksiin. Oikeusvoiman tehtävä on varmistaa yhteiskunnassa luottamus ja ennakoitavuus viranomaisen toimintaan. Hallintopäätös on pätevä ja osapuolia sitova silloin, kun sen on tehnyt oikea viranomaisen asianmukaisessa menettelyssä, tosiasioiden perusteella ja toimivaltansa puitteissa.¹²⁰

Mikäli hallintopäätöstä rasittaa viranomaisen toimivallan puuttuminen tai ylittäminen, menettelyvirhe käsittelyssä, oikeussäännösten lainvastainen, virheellinen tai väärä tulkinta tai noudattamatta jättäminen taikka se perustuu virheellisiin tai puutteellisiin tietoihin, on se pätemätön. Mikäli jokin pätevyyden edellytyksistä puuttuu, on hallintopäätös virheellinen ja sen seuraukset ovat joko korjattavuus, kumottavuus, mitättömyys tai virheellisyydellä ei ole mitään vaikutuksia.¹²¹

8 Sitran asema osana julkista hallintoa

Eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään 8.6.2016¹²² katsonut, että Sitra on hallinnon yleislaeissa tarkoitettuihin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin rinnastettavissa oleva, oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluva itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto, joka hoitaa välillisen julkisen hallinnon tehtäviä ja jonka tulee toiminnassaan noudattaa muun muassa hallintolakia, kielilakia ja julkisuuslakia.

Sitra ei ole osa valtion keskushallintoa kuten ministeriöt, keskusvirastot ja niiden alaiset valtion laitokset. Sitra-lain 1 §:n mukaan Sitra on eduskunnan vastattavana oleva rahasto, joka on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista ja eroaa täten muista perustuslain 87 §:n talousarvion ulkopuolisista rahastoista ja niitä koskevasta sääntelystä. Sitra-lailla on taattu rahastolle itsenäinen ja riippumaton luonne, jolla ei ole rajattua tehtäväkenttää. Sitra-lain 2 §:ssä on määritelty tavoitteet edistää Suomen vakaata ja tasapainoista kehitystä, talouden määrällistä ja laadullista kasvua sekä kansainvälistä kilpailukykyä ja yhteistyötä, määrittävät Sitran tehtävät merkittävästi yhteiskuntaa koskeviksi.¹²³ Hallintolain 2.2 §:n mukaan hallintolakia sovelletaan myös itsenäisiin

¹²⁰ Mäenpää 2018, 559-571.

¹²¹ Mäenpää 2018, 559-571.

¹²² OKA 8.6.2016. D 4770/4/15.

¹²³ Oikeusministeriön lausunto 20.8.2018 luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahaston annetun lain muuttamiseksi; Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö

julkisoikeudellisiin laitoksiin, jotka on perustettu yleisellä säädöksellä ja jotka ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä. Tällaisia ovat Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki sekä Työterveyslaitos, jotka eivät kuulu varsinaiseen hallintokoneistoon, mutta jotka hoitavat niille erikseen määrättyä tehtävää.¹²⁴ Sitran tehtävissä on piirteitä vastaavan julkisen hallintotehtävän omaisesta tehtäväkokonaisuudesta.

Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja perustuslain määritelmää viranomaisesta voidaan tulkita varsin laajasti. Hallintolaki määrittelee käytännössä perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon takeet hallintoasian käsittelyssä ja oikeusvaltion periaatteita noudattaen, huolimatta julkisoikeudellisen organisaation viranomaismääritelmästä. Hallintolain valmistelun yhteydessä todettiin muun muassa, että lainsäädännön toimivuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että lainsäätäjät osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä. Perusteluissa todetaan, että näistä lähtökohdista käsin määräytyisi myös se, missä laajuudessa hallintolaki tulisi sovellettavaksi välillisessä julkisessa hallinnossa sekä julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä. Lakiehdotuksen 3-11 luvun säännöksiä sovelletaisiin ainoastaan silloin, kun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on kysymys hallintoasioiden käsittelystä ja hallintopäätösten tekemisestä. Muussa tapauksessa hallintolain merkitys rajoittuisi 2 luvussa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen.¹²⁵

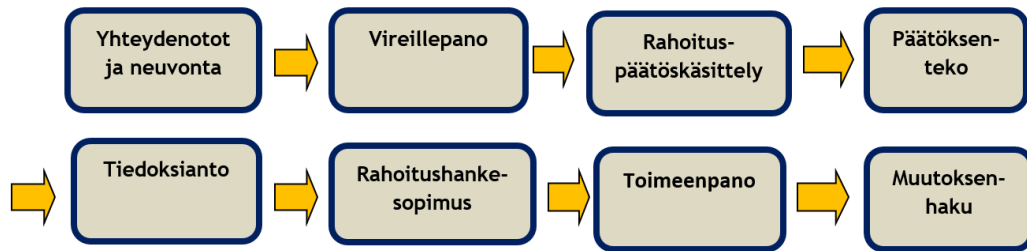
Sitran hallintoneuvoston tehtävänä on Sitra-lain 9 §:n mukaisesti valvoa rahaston toimintaa sekä päättää toiminnan periaatteista. Laissa ei ole ollut määräystä ohjeiden sisällöstä, mutta Sitra noudattaa toiminnassaan hyvää hallintoa ja erityisesti hallintolain 2 luvun säännökset ja esteellisyyttä koskevat hallintolain 27-30 §:n säännökset koskevat Sitraa kaikessa sen toiminnassa. Sitran tehdessä päätöksiä ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaa koskien, koskevat sitä lisäksi myös hallintolain luvun 5-7 säännökset valmistelusta ja päätöksenteosta sekä hallintolain 7 a, 8, 9-10 luvun päätöksentekoon ja tiedoksiantoon kohdistuvasta oikeusturvasta. Sitran toiminnan yksityisoikeudelliset oikeustoimet sen sijaan määräytyvät niitä koskevan lainsäädännön ja sopimusvapauden mukaisesti ja näitä koskevat riita-asiat ratkaistaan yleisissä tuomioistuimissa tai välimiesmenettelyssä. Tästä johtuen on tärkeää erottaa rahaston hallintolain mukainen toiminta muusta, yksityisoikeudellisesta toiminnasta.¹²⁶

luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta.

¹²⁴ Mäenpää 2011, 54.

¹²⁵ HE 72/2002 vp, 49.

¹²⁶ HE 192/2018 vp, 4.



Kuvio 3. Sitran rahoitushankkeen käsittely

8.1 Rahoituksen lähtökohdat ja rahoitushankkeet

Sitra-lain 2 §:n mukaan rahaston tavoitteena on edistää Suomen vakaata ja tasapainoista kehitystä, talouden määrällistä ja laadullista kasvua sekä kansainvälistä kilpailukykyä ja yhteistyötä toimimalla erityisesti sellaisten hankkeiden toteuttamiseksi, jotka vaikuttavat kansantalouden voimavarojen käyttöä tehostavasti tai tutkimuksen ja koulutuksen tasoa kohottavasti taikka jotka selvittävät tulevaisuuden kehitysvaihtoehtoja. Sitra-lain 3 §:n mukaan tavoitteensa toteuttamiseksi rahasto voi: tehdä ja teettää tutkimuksia ja selvityksiä; myöntää lainoja ja muuta rahoitusta, jonka takaisinmaksu voidaan määrätä ehdolliseksi; myöntää avustuksia; myöntää takauksia ja takuita sekä osallistua yhteistyöhankkeisiin sekä omistaa osakkeita ja osuuksia yrityksissä. Sitra-lakiin on kirjattu myös rahoitustoiminnan tavoitteeksi vahvistaa Sitran yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja tavoitteiden toteutumista Sitran hallintoneuvoston vahvistamien, kulloinkin voimassa olevien talous- ja toimintasuunnitelmien mukaisesti.¹²⁷

Sitran toiminnan merkittävimmät painopisteet olivat vuonna 2018 seuraavilla teema-alueilla: hiilineutraali kiertotalous, uudistumiskyky sekä uusi työelämä ja kestävä talous. Hankkeita toteutetaan yhdessä niin yksityisten kuin julkisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa ja ne tähtäävät kestäväen hyvinvoinnin lisäämiseen yhteiskunnassa. Lisäksi Sitra on yhteiskunnallinen kouluttaja (kestävän talouspolitiikan johtamiskoulutus) ja on ennakointityön tuloksena julkaissut muun muassa megatrendejä ja kestäväen hyvinvoinnin vision. Käytännössä työtä tehdään teemaan kuuluvilla avainalueilla erilaisilla käytännön kokeiluilla, piloteilla, työpajoilla, seminaareilla, foorumeilla, tutkimuksilla ja selvityksillä sekä toimintamallien konseptoinnilla ja verkottamisella. Lisäksi Sitra tuo maailmalta uusia toimintamalleja ja ideoita kokeiltavaksi

¹²⁷ Rahoitustoiminnan yleiset ohjeet 2016.

Suomessa yhdessä muutosvalmiiden kumppaneiden kanssa. Hanke voi olla joko lyhytkestoinen kokeilu tai pidempiaikainen muutaman vuoden kestävä projekti. Avainalueella laaditaan toimintasuunnitelma, jossa määritellään selkeät ja mitattavissa olevat tavoitteet sekä tärkeimmät toisiaan tukevat ja täydentävät hankkeet sekä toimenpiteet näiden saavuttamiseksi. Avainalueiden yhteistyö toteutetaan yhdessä niiden tahojen kanssa, joita kehitettävät asiat koskevat ja jotka päätöksillään ja toimenpiteillään vaikuttavat näiden alojen kehitykseen. Hankkeissa Sitran asiantuntijat vastaavat projektin johtamisesta ja toimintamallien kehittämisestä yhdessä sidosryhmien kanssa. Avainalueen kesto on noin puolesta vuodesta muutamaan vuoteen, joten hallittu irtaantumisprosessi hankkeesta on tärkeä ja takaa toiminnan jatkuvuuden, samalla kun Sitra vapauttaa resurssinsa uusille avainalueille.¹²⁸

Päätöksessään ja myöntäessään vastikkeetonta rahoitusta erilaisiin hankkeisiin, tulee niiden perustua kulloistenkin teemojen painopisteisiin sekä voimassa olevan strategiaan. Strategia toteutuu käytännössä teemojen alla olevien avainalueiden projektisuunnitelmista ja niiden tavoitteista ja toimenpiteistä tavoitellun muutoksen aikaansaamiseksi. Sitran hallitus päättää rahoituskohteista sekä rahoituksen ehdoista, ellei hallituksen vahvistamalla johtosäännöllä päätöksenteko-oikeutta ole annettu Sitran toimihenkilölle. Hankkeet voivat käynnistyä avoimilla rahoitushauilla, sidosryhmäyhteistyön pohjalta tai Sitraan lähetetyllä hankehakemuksella tai -idealla. Yhteistyökumppaneiden valinta on aina tapauskohtaista ja edellyttää huolellista harkintaa ja arviointia.¹²⁹

8.2 Rahoitushankemahdollisuus

Rahoitushankemahdollisuus voi tulla Sitraan joko sähköpostilla, tapaamisen tai neuvottelun yhteydessä taikka verkkosivuilla olevan avoimen rahoitushaun, innovaatiokilpailun tai ideakuulutuksen kautta. Avoimissa rahoitushauissa rahoituksen hakukriteeri ja ehdot on määriteltävä jo hakuilmoituksessa. Osa hankkeista käynnistyy yhteistyöfoorumeilla tai sidosryhmäyhteistyön pohjalta ja hankemahdollisuus voi tulla myös suoraan sitralaisen henkilön sähköpostiin. Siinä tapauksessa, että rahoitushankemahdollisuus ei kuulu lainkaan Sitralle, pyritään hakija opastamaan oikean tahon puoleen hakemuksen jättämiseksi, mikäli sellainen on tiedossa.

¹²⁸ Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 7.6.2018 koskien hallituksen esitystä Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamista, 3; Rahoitus hankkeisiin 2018; Rahoitustoiminnan yleiset ohjeet 2016.

¹²⁹ HE 192/2018 p, 12; Rahoitustoiminnan yleiset ohjeet 2016.

Mikäli hankemahdollisuus tulee muun kuin rahoitushakemuksen tai yhteydenottolomakkeen kautta, ohjataan rahoituksen hakijaa toimittamaan Sitraan hankesuunnitelma. Hankesuunnitelma ohjataan sisällön mukaan sille teemalle tai toiminnolle, johon se kuuluu. Kaikki hankevastaavat Sitrassa käsittelevät näitä mahdollisia rahoitushankemahdollisuuksia sen mukaan, kenellä arvioidaan olevan paras osaaminen sen arviointiin. Päätöksen hankemahdollisuudesta tekee esittelyn perusteella johtosäännössä hallituksen myöntämien päätöksenteko-oikeuksien puitteissa teema- tai toimintojohtaja.¹³⁰ Rahoitushankemahdollisuuksien käsittelyn nykyisessä toimintaprosessissa eri tiimit käsittelevät ja tallentavat tiedot niistä omiin teema- tai toimintokohtaisiin tiedostoihinsa sekä projektikokouksen pöytäkirjaan. Rahoitushankemahdollisuuden päätöksestä hakijoille tiedotetaan tilanteen mukaan joko kirjallisesti sähköpostitse taikka suullisesti neuvotteluiden yhteydessä.

8.3 Rahoitushankkeen valmistelu, päätöksenteko ja tiedoksianto

Rahoitushankkeen valmistelussa sille on Sitrassa nimetty hankevastaava, joka vastaa hankkeen päätösesityksen valmistelusta johtosäännössä määritellyllä tavalla. Rahoitushanke perustetaan hankehallintajärjestelmään, jonka yhteyteen tallennetaan rahoituksen hakija, hankevastaava Sitrassa ja hanketta koskevat selvitykset, kuten hankesuunnitelma ja hankebudjetti. Päätösesitykset käsitellään joko hallituksessa tai teema- ja toimintokokouksissa hallituksen myöntämien päätöksenteko-oikeuksien nojalla ja lisäksi päätös hyväksytään tai hylätään hankehallintajärjestelmässä, jonka yhteydessä sinne kirjataan rahoituspäätös perusteluineen. Asian käsittelyssä huomioidaan hallituksen vahvistaman johtosäännön sekä rahoituskohteisiin liittyvä päätöksentekoprosessin ohjeistus sekä huomioidaan huolellisesti esteellisyyskysymykset sekä hankevastaavana toimivan esittelijän että hankkeen hyväksyjän kohdalla ja tarvittaessa heidän tilalleen vaihdetaan esteetön henkilö. Mikäli rahoituspäätökseen liittyen on tarpeen tehdä myöhemmin päätöksiä, tekee jatkopäätökset ensisijaisesti sama elin tai toimihenkilö, joka on tehnyt alkuperäisen rahoituspäätöksen, ellei päätöksen tehnyt ole antanut muutosoikeutta toiselle Sitran elimelle tai toimihenkilölle.¹³¹

Sitran rahoituspäätöstä ei ole lähtökohtaisesti toimitettu rahoituksen hakijalle kirjallisesti, vaan tiedoksianto on annettu joko sähköpostilla, puhelimitse tai henkilökohtaisesti sopimusneuvotteluiden avaamiseksi. Myönteisen rahoituspäätöksen jälkeen rahoituksensaajaa on pyydetty tarvittaessa vielä täydentämään hankesuunnitelmaa, tarkentamaan hankebudjettia sekä on aloitettu sopimusneuvottelut rahoitusopimusta koskien. Rahoitushankkeen toimeenpano

¹³⁰ Sitran johtosääntö 2017.

¹³¹ Rahoitustoiminnan yleiset ohjeet 2016; Sitran johtosääntö 2017; Sitran työjärjestys 2016.

tapahtuu allekirjoitetulla rahoitussopimuksella, jonka liitteenä on hankesuunnitelma ja josta tulee lisäksi olla hyväksytty rahoituspäätös hankehallintajärjestelmässä. Rahoitussopimuksen tulee olla rahoituspäätöksen ehtojen mukainen ja sen hyväksyy allekirjoituksellaan henkilö, jolle Sitran hallitus on antanut johtosäännössä oikeuden kirjoittaa Sitran toiminimi. Mikäli ilmenee tarvetta sopimusehtojen muutoksiin, noudatetaan niissä samaa käytäntöä kuin alkupe- räisen sopimuksen hyväksynnässä ja allekirjoittamisessa.¹³²

Tässä rahoitushankkeen käsittely poikkeaa hallintolain mukaisesta, hallintoasian käsittelypro- sessista, koska Sitrassa rahoituspäätös ei ole menettelyssä rahoitushanketta toimeenpaneva, varsinaisesti lopullinen päätös asiassa, vaan se käynnistää rahoitussopimusneuvottelut, joissa sovitaan rahoituspäätöksen mukaisesti rahoituksen ehdoista sekä muista rahoitushankkeen si- sältöä, kuten esimerkiksi immateriaalioikeuksia koskevia ehtoja, yhdessä rahoituksen saajan kanssa. Vasta allekirjoitettu rahoitussopimus liitteineen käytännössä käynnistää hankkeen, jota on edeltänyt rahoituspäätös, jossa on tehty hyväksytty päätös hankkeen soveltuvuudesta talous- ja toimintasuunnitelman sekä strategisen vaikuttavuuden toteuttamiseksi sekä hank- keen rahoituksen määrästä. Tämä on hallinnollisen päätöksenteon kannalta poikkeuksellista, koska hallintolain mukaan julkisen vallan keskeinen muoto on juuri hallintopäätöksen tekemi- nen, koska hallintolain mukaan julkinen valta ei sisällä sopimusvapautta.¹³³

Hallintoasioita ovat hallintolain mukaisesti hallintopäätökset, muut hallinnolliset päätökset ja hallinnon sisäiset toimet, hallintosopimukset sekä tosiasialliset toimet ja näiden käsittelyssä sovelletaan hallintolakia.¹³⁴ Hallintotoimessa kirjallinen hallintopäätös on viranomaisen hallin- toasiassa tekemä ratkaisu, joka sisältää oikeudellisesti sitovan ratkaisun siitä, mihin päätök- sen kohteena oleva asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu.¹³⁵ Hallintopäätöstä tehdessä sovelletaan hallintolakia kokonaisuudessaan kaikkiin asian käsittelyn vaiheisiin riippumatta siitä, tuleeko asia esille asianosaisen vaiko viranomaisen aloitteesta. Hallintopäätös sisältää niin yksityisen kuin muunkin oikeussubjektin, kuten valtion tai kunnan, oikeusaseman.¹³⁶

8.4 Hallintosopimukset

Hallinnossa tehtävien sopimusten käyttö on yleistynyt ja laajenevassa määrin menettelyssä osapuolten välillä neuvotellaan ja sovitaan asioista. Hallintolaki ei määrittele missä tai milloin

¹³² Rahoitustoiminnan yleiset ohjeet 2016; Sitran johtosäätö 2017.

¹³³ Mäenpää 2017, 61.

¹³⁴ Artikkelit Laakso 2006, 105.

¹³⁵ Mäenpää 2017, 49.

¹³⁶ Artikkelit Laakso 2006, 107.

hallintopäätös voidaan korvata hallintosopimuksella. Hallinnossa tehtävät sopimukset ovat ongelmallisia yksityisen sopijapuolen oikeusturvan kannalta ja tästä syystä viranomaisen sopimustoiminta on saatettu hallintolain piiriin. Hallintolaki soveltuu hallintolain 3.1 §:ssä tarkoitettuihin hallintosopimuksiin, joilla tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Tämä ei ole määrittäminen hallintosopimukselle yleisesti, vaan se määrittää hallintolain soveltuvuusalan.¹³⁷

Julkisen hallintotehtävän hoitamista hallintosopimuksella on esimerkiksi kunnan ja palveluiden tuottajien väliset ostopalvelusopimukset sosiaali- ja terveystieteiden sekä koulutuksen toteuttamiseksi ja ajoneuvojen rekisteröinti- ja katsastuspalvelut. Kyse on tällöin lakisääteisestä tehtävästä, jossa järjestämisvastuu palveluista on kunnalla, joko hoitamalla tehtävät itse tai hankkimalla palvelut muualta.¹³⁸

Julkisen vallan käyttö on yksipuolista ja perustuu pääsääntöisesti lakiin. Hallintolaki ei perusta viranomaiselle toimivaltaa hallintosopimuksen tekemiseen, vaan toimivalta määräytyy muun lainsäädännön perusteella. Julkisen vallan käyttämiseen liittyviä sopimuksia ovat esimerkiksi ympäristöhallintoon liittyvät sopimukset, kuten luonnonsuojelusopimukset, joissa maanomistajan ja alueellisen ympäristökeskuksen välillä solmitaan vapaaehtoinen sopimus luonnon suojelemiseksi. Myös maankäyttö- ja kaavoitusopimukset kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyen kunnan ja maanomistajan välillä ovat hallintosopimuksia. EU-tukiin liittyvät sopimukset kuuluvat myös hallintosopimusten piiriin. Euroopan unionilla on neljä rakennerahastoa (Euroopan aluekehitysrahasto EAKR, Euroopan sosiaalirahasto ESR, Euroopan maatalouden ohjaus ja tukirahasto EMOTR sekä Kalatalouden ohjauksen rahasto KOR) ja tukiratkaisuihin liittyen tuista päätetään monitahoisessa neuvottelevassa prosessissa. Euroopan Unionin varat sisältyvät jäsenvaltion talousarvioon, josta ne ohjataan asianomaiselle ministeriölle, joka jakaa varat aluevirastoille, josta tuet edelleen kohdennetaan. EU-tukien maksamisesta tehdään yleensä tukipäätös, jonka lisäksi hankkeesta voidaan tehdä sopimus tuen saajan ja viranomaisen välillä. Sopimuksessa sovitaan tuen käytöstä sekä hankkeen toteutuksesta.¹³⁹

Hallintolaissa tarkoitettuja hallintosopimuksia eivät ole yksityisoikeudelliset sopimukset kuten esimerkiksi kauppa-, työ- tai vuokrasopimukset, joissa oikeustoimen toisena osapuolena on

¹³⁷ Artikkelit Laakso 2006, 115; Mäenpää 2017, 61; HE 72/2002 vp, 49-51.

¹³⁸ Laakso ym 2006, 64; Mäenpää 2017, 61-62; Mäenpää 2018, 215-216.

¹³⁹ HE 72/2002 vp, 50; Artikkelit Laakso 2006, 111-115; Mäkinen 2001, 18-22 ja 42-43; Niemi-vuo 2003, 95.

julkisyhteisö, kuten valtio, kunta tai muu julkisoikeudellinen oikeushenkilö ja toisena osapuolena yleensä yksityinen oikeussubjekti. Hallintosopimukset ovat julkisoikeudellisia sopimuksia ja aina ero hallintosopimuksen ja yksityisoikeudellisen sopimuksen välillä ei ole yksiselitteistä, koska hallintosopimukseen voi sisältyä myös sopimusehtoja, jotka ovat yksityisoikeudellisia, kuten maankäyttösopimuksen luovutustoimia koskeva ehto. Yksityisoikeudellisessa sopimuksessa julkisyhteisö on sopimuksen toisena osapuolena, eikä julkisen vallan käyttäjänä, mutta usein tätä edeltää kuitenkin erillinen, hallintolain säännösten mukainen päätös oikeustoimeen ryhtymisestä ja sen sisällöstä.¹⁴⁰

Hallintosopimusta tehdessä hallintolain yksittäisten säännösten soveltaminen määräytyy tapauskohtaisesti, mutta hallintolain 3.2 §:n mukaisesti on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden, joita sopimus koskee, oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuus vaikuttaa sen sisältöön sekä huomioida esteellisyyksymykset sopimuksen valmistelussa. Hallintosopimusta koskevat erimielisyydet käsitellään hallintolain 66 §:n mukaisesti hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa, kun taas yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuvat riidat käsitellään sen sijaan ensi vaiheessa käräjäoikeudessa. Hallintosopimuksessa olevat virheet korjataan viranomaisen itseoikaisua koskevilla säännöksillä.¹⁴¹

Eduskunta on antanut Sitralle julkisen tehtävän ja julkinen valta on sopimukseen perustamaton, yksipuolista määräämistä yksityisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Julkisen vallan käyttö on pääsääntöisesti yksipuolista ja lakiin perustuvaa. Hallintolaki ei perusta viranomaiselle toimivaltaa hallintosopimuksen tekemiseen, vaan julkisen vallan käytön keskeinen muoto on hallintopäätöksen tekeminen. Julkisen vallan käyttöä koskevan hallintosopimuksen tekeminen edellyttää taas aina laintasoista toimivaltasäännöstä, koska viranomaistoiminta ei perustu sopimusvapauteen. Sitran rahoitus sopimus ei sisällä rahoituspäätökseen rinnastuvaa viranomaisratkaisua, koska sopimuksen valmisteluun ei liity ratkaisupakkoa, vaan se perustuu vuorovaikutteiseen neuvotteluun.¹⁴²

8.5 Rahoitushankkeiden muodot Sitrassa

Silloin kun Sitran rahoitushanke käynnistyy avoimen rahoitushaun kautta, on rahoituksen saamisen kriteerit sekä ehdot määritelty hakijoille jo hakuilmoituksen yhteydessä.¹⁴³ Nämä hankkeet soveltuvat varsin luontevasti hallintolaissa tarkoitetuiksi hallintopäätöksiksi, koska päätös ja sen perustelut perustuvat näissä ennakkoon ilmoitettuihin kriteereihin ja ehtoihin kuten

¹⁴⁰ HE 72/2002 vp, 50-51: Artikkelit Laakso 2006, 110; Mäenpää 2017, 62; Mäenpää 2018, 218.

¹⁴¹ HE 72/2002 vp, 51; Artikkelit Laakso 2006, 115; Mäenpää 2018, 218.

¹⁴² Artikkelit Laakso 2006, 112; Mäenpää 2018, 214-215.

¹⁴³ IHAN-pilottihaku 2018; Kiertotalouden rahoitushaut 2018.

julkisissa hankinnoissa. Entäpä sitten tilanne, jossa strategiaa käytännössä toteuttavat avainalueet määrittelevät tavoitellun vaikuttavuuden toimenpiteitä ja yhteistyökumppanin valinta on tapauskohtaista ja edellyttää harkintaa ja arviointia - esimerkiksi tilanteessa, jossa Sitran avainalueella vaikuttavuuden saavuttamiseksi on tarkoituksenmukaista tehdä kokeilu tai yhteistyöhanke, jonka tulokset, niistä saadut kokemukset ja toimintamallit on tarkoitus jakaa ja monistaa kaikille halukkaille.¹⁴⁴ Toisinaan taas uusien ideoiden saamiseksi on tarpeen esimerkiksi julkaista verkkosivuilla ideakuulutuksia, joihin kaikki halukkaat saavat osallistua ja lähettää ideoitaan, joista sitten osa päätyy rahoitettavaksi hankkeeksi tai kokeiluksi.¹⁴⁵

Sitran rahoitushankkeen saajan tulee aina olla pääsäännön mukaisesti 'ei taloudellista toimintaa harjoittava taho' - käytännössä siis toinen julkinen valtaa käyttävä taho, valtionhallinnon osa, yliopisto, korkeakoulu, kunnallinen tai muu alueellisen itsehallinnon yksikkö. Rahoituspäätöksen hankkeen tavoitteista ja soveltuvuudesta sekä siihen varatusta rahoituksesta tekee Sitra, mutta esimerkiksi yhteistyön muodoista on toisinaan tarpeen sopia, kuten myös tulosten skaalaamiseksi tai monistamiseksi koko yhteiskuntaan hyödynnettäväksi. Kaikissa hankkeissaan Sitra osallistuu myös itse aktiivisesti hankkeen kehitystyöhön.

8.6 Rahoituksen myöntäminen

Lausunnossaan 20.8.2018¹⁴⁶ koskien Sitra-lain hallituksen esitysluonnosta oikeusministeriö toteaa, että Sitra-laki ei myöskään sisällä subjektiivisia oikeuksia, joiden nojalla Sitran olisi myönnettävä tiettyjä oikeuksia tai etuisuuksia lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä. Lisäksi Sitra-laissa ei ole erikseen määrätty oikeuksien tai etuisuuksien myöntämisperusteita taikka siihen liittyvää harkintaa.

Oikeus saada etu tai palvelu voi olla subjektiivinen oikeus, jolloin viranomainen on velvollinen myöntämään tai järjestämään edun tai oikeuden kaikille, jotka täyttävät sille säädetyt edellytykset. Subjektiiviset oikeudet perustuvat suoraan lakiin tai ne voivat olla tarveperusteisia tai sidottuja esimerkiksi tulorajoihin. Subjektiivisessa oikeudessa viranomaiselta puuttuu itsenäinen harkintavalta toteuttamisesta.¹⁴⁷ Harkinnanvarainen oikeus ja siihen liittyvän edun to-

¹⁴⁴ Terveyskioski 2018.

¹⁴⁵ Työelämävalmiuksia korkeakoulutetuille 2018.

¹⁴⁶ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta. 2018. Valtiovarainministeriö; Oikeusministeriön lausunto 20.8.2018 luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahaston annetun lain muuttamiseksi.

¹⁴⁷ Mäenpää 2018, 268.

teutuminen taas perustuu viranomaisen harkintaan, joka rajoittuu hallinnon oikeusperiaatteisiin sekä käytössä oleviin määrärahoihin. Harkinnanvaraiset oikeudet voidaan jakaa oikeudellisesti turvattuihin etuihin, niukkoihin etuihin ja kokonaan harkinnanvaraisiin. Oikeudellisesti turvatut edut rinnastuvat monessa suhteessa subjektiivisiin oikeuksiin, koska niissä viranomaisen tulee myöntää etu tai oikeus jokaiselle joka täyttää laissa määrätyt edellytykset kuitenkin huomioiden jaettavan oikeuden rajallisuus, jolloin viranomaisella on jossain määrin harkintavaltaa. Niukkoihin etuihin vaikuttavat ensisijaisesti taloudelliset resurssit ja etujen ja oikeuksien jakamisen harkinta perustuu usein tarpeen arvioimiseen, etusija- tai jonotusjärjestelyyn taikka menestymiseen valintakokeessa. Taloudellisen edun taikka tuen myöntäminen perustuvat usein kokonaan viranomaisen harkintavaltaan sekä käytettävissä oleviin määrärahoihin.¹⁴⁸

Hallintopäätöksellä perustetut edut ja oikeudet ovat toisinaan yksityisen kannalta välttämättömiä, kuten viranomaispäätökset, joilla myönnetään lupa, tuki tai etuisuus, mutta ne eivät ole saajansa määräysvallassa, jolloin niitä ei voi vaihtaa, myydä tai muuten luovuttaa.¹⁴⁹

Oikeusministeriön lausunnon perusteella Sitra ei myönnä subjektiivisiin oikeuksiin verrattavia oikeuksia, vaan Sitran päätöksenteko perustuu rahoitusta myönnettäessä voimassaolevaan strategiaan sekä toiminnan painopisteisiin teema-alueilla ja peruspääoman tuottoon, jolla rahaston toiminta rahoitetaan. Sitran tehtävät ja toimintamuodot ovat kuitenkin julkisen hallintotohtävien kokonaisuus, johon sisältyy hallintotoimintaa, kuten rahoituksen myöntäminen ja rahoituspäätösten tekeminen, mutta niihin liittyvä valinta on tapauskohtaista ja edellyttää arviointia ja harkintaa.¹⁵⁰

8.7 Oikeusturva ja muutoksenhaku rahoituspäätöksessä

Oikeusturva on kaikille kuuluva keskeinen perusoikeus ja olennainen osa toimivaa oikeusvaltiota. Suomessa oikeusturvan merkitys on ollut vahva kautta aikojen ja se takaa yhteiskuntarauhan sekä puitteet yhteiskunnalliselle ja taloudelliselle kasvulle ja kehitykselle.¹⁵¹ Julkisen vallan käyttöön liittyy oikeusturvan tae ja toimiakseen se edellyttää kaikessa julkisessa toiminnassa lainsäädännön selkeyttä, moitteetonta lain valmistelua sekä niiden soveltamista ja noudattamista. Oikeusturva tarkoittaa myös yhdenvertaista, tasapuolista ja puolueetonta kohtelua kaikille lakeja sovellettaessa. Perustuslaissa tämä julkisen vallan oikeusperiaate on kirjattu sen 2.3 §:ään, jonka mukaan kaiken julkisen vallan tulee perustua lakiin ja kaikessa

¹⁴⁸ Mäenpää 2018, 271-272.

¹⁴⁹ Mäenpää 2018, 267.

¹⁵⁰ Oikeusministeriön lausunto 20.8.2018 luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahaston annetun lain muuttamiseksi; HE 192/2018 vp. 7-8.

¹⁵¹ Hallberg, 2011, 54-55 ja 783.

sen toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Näin julkisen vallan toimivaltaperuste on aina kirjoitettu eduskunnan säätämään lakiin, eikä sen käytön perustana koskaan voi olla sopimus. Perustuslain 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus myös saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada näitä koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Toimivaltaisen tuomioistuimen tai viranomaisen tulee ilmetä laista riittävän täsmällisesti. Perustuslain 21.2 §:ssa turvataan hyvän hallinnon toteutuminen kokonaisuutena sekä oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Hyvän hallinnon tärkeimpiä osa-alueita ovat käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea siihen muutosta.¹⁵²

Silloin kun yksilön ja julkisen vallan välille syntyy lainsäädännön perusteella riittävän täsmällinen perusta oikeuden syntymiselle, on viranomaisen päätös perustuslain 21.1 §:ssä tarkoitettu yksilön oikeutta koskeva. Näitä oikeuksia ovat subjektiiviset oikeudet, joita on toteutettava tai myönnettävä lainsäädännöstä ilmenevin edellytyksin. Myös harkinnanvaraiset etuudet ja oikeudet katsotaan toisinaan näihin kuuluviksi, jos laista löytyy riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle asianosaisen ja julkisen vallan välille. Mikäli etuuden tai palvelun saaminen riippuu taas olennaisesti viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista ja suunnitelmasta, ei kysymyksessä ole yleensä katsottu olevan perustuslain 21.1 §:n alaan kuuluva oikeus.¹⁵³

Hallintolainkäyttölain 1.2 § nykyisellään määrittelee sen, kuinka hallintoasiassa tehtyyn päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sitra ei kuulu hallintolainkäyttölain 7-8 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin, eikä sen päätöksistä ole voinut valittaa hallinto-oikeuteen. Myöskään Sitrasta annetussa laissa ei mainita tahoja, johon Sitran päätöksistä voisi valittaa. Hallintolainkäyttölain (586/1996) osalta laki ollaan uudistamassa ja siihen sisältyy luonnos valitusoikeuden laajentamisesta nykyisestä. Ehdotus laista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on tarkoitus astua voimaan joko vuoden 2019 alusta tai sen alkupuolella. Tämän uudistuksen myötä valitusoikeus koskisi myös Sitraa, koska uudistus tulee kattamaan kaikki hallintopäätökset organisaatiosta huolimatta.¹⁵⁴

Sitran käynnistäessä hankkeita, kehittäessään uusia toimintamalleja ja valitessaan yhteistyökumppaneita edellyttää se tapauskohtaista harkintaa ja nämä eivät luontevasti sovi hallinto-

¹⁵² Lainkirjoittajan opas 2018.

¹⁵³ Lainkirjoittajan opas 2018; PeVL 16/2000 vp, 4; PeVL 63/2010 vp, 2.

¹⁵⁴ HE 29/2018 vp, 42.

oikeuden oikeudelliseen arviointiin.¹⁵⁵ Näissäkin tulee kuitenkin noudattaa hyvän hallinnon perusteita sekä esteellisyysäännöksiä. Sitra-lain muutosten myötä tulee pohtia myös mahdollista valitusoikeutta Sitran rahoituspäätöksistä. Suomen Akatemiasta annetun lain (922/2009) 11 §:ssä säädetään Suomen Akatemiaa koskevasta valitusoikeuden rajoittamisesta niin, että Akatemian tai strategisen tutkimuksen neuvoston päätökseen, joka koskee tutkimusmäärärahaa, apurahaa tai sopimusta, ei saa hakea muutosta valittamalla. Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan, että valituskielto ei ole tässä tapauksessa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, koska päätöksenteko säännöksessä mainituissa asioissa perustuu sellaisiin tutkimustehtävän asetteluun, toteuttamistapaa ja -mahdollisuuksia, samoin kuin eri alojen tutkimuskenttää ylipäänsä koskeviin arvioihin, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettavaksi.¹⁵⁶ Lausunnossaan oikeusministeriö¹⁵⁷ toteaa että Sitran hankkeiden yhteistyökumppaneiden valinta on vastaavalla tavalla sellaisiin tapauskohtaisiin arvioihin ja harkintaan perustuvia, etteivät ne myöskään sovellu luontevasti muutoksenhaun kautta oikeudelliseen harkintaan tuomioistuimille. Myös perustuslakivaliokunnan arvioinnin mukaan silloin, kun etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista taikka suunnitelmasta, ei kyse ole sellaisesta oikeudesta, joka edellyttäisi muutoksenhakumahdollisuutta viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomisen tai soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.¹⁵⁸

Lausunnossaan oikeuskansleri¹⁵⁹ toteaa taas, että valituskieltoa Sitran päätöksiä koskien tulisi arvioida juuri päätöksenteon asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Lisäksi oikeuskansleri katsoi, että perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n poikkeamiseen tulisi suhtautua hyvin pidättäytyvästi ja harkita perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä.

¹⁵⁵ Oikeusministeriön lausunto 20.8.20 luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamiseksi; HE 192/2018, 12.

¹⁵⁶ PeVL 15/2009 vp, 3.

¹⁵⁷ Oikeusministeriön lausunto 20.8.20 luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamiseksi.

¹⁵⁸ Oikeusministeriön lausunto 20.8.20 luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamiseksi.

¹⁵⁹ Oikeuskanslerin lausunto 13.8.2018 luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on todennut useissa lausunnoissaan, että muutoksenhakukiello ei ole ollut ongelmallinen suhteessa perustuslain 21.1 §:ään, kun se on perustunut viranomaisen harkintaan, määrärahaan tai suunnitelmaan.¹⁶⁰ Viranomaiselle jätetty harkintavalta ei sellaisenaan kuitenkaan poista muutoksenhaun tarvetta, vaan voi olla aiheellista viranomaistoiminnan tasapuolisuuden¹⁶¹ ja soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.¹⁶²

Sitran päätöksenteko rahoitushankkeita koskien perustuu Sitran voimassa olevaan strategiaan, teemojen painopisteisiin sekä avainalueiden laatimiin toimintasuunnitelmiin, joissa on määriteltä tavoitteet, hankkeet sekä toimenpiteet näiden saavuttamiseksi. Hankkeiden käynnistämässä hyödynnetään erilaisia kanavia ja yhteistyökumppanien valinta on aina tapauskohtaista ja edellyttää harkintaa sekä kriteerien arviointia, mikä ei ole luonteeltaan oikeudellista, joten näitä koskevat päätökset eivät sovi luontevasti tuomioistuimissa oikeudellisten säännösten perusteella arvioitavaksi. Näistä syistä voidaan katsoa, että valituskiello Sitran rahoituspäätöksistä ei vaarantaisi perusoikeuksien suojaa, eikä olisi näin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.¹⁶³

Sitran kohdalla ei nähdä tarpeelliseksi myöskään valitusmahdollisuutta koskien viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden¹⁶⁴ tai soveltavuuskäytäntöjen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi¹⁶⁵, vaan asianosaisten oikeusturva varmistetaan itseoikaisumenettelyn sekä laillisuusvalvonnan toteuttamisen keinoin. Päätöksentekoa rasittavat rahoituspäätöksen virheet, muut menettelyvirheet sekä esteellisyyksymykset ratkaistaan virheen korjaamisasiana hallintolain 8 luvun säännöksiin joko Sitran omasta, asianosaisten taikka muun ulkopuolisen tahon aloitteesta. Hallintolain 8 luvussa säädelään korjaamisasian vireilletulosta ja käsittelystä, asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisesta sekä täydentävistä säännöksistä korjaamisen menettelyä koskien, kuten päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämisestä korjaamisen käsittelyn ajaksi. Virhettä tai esteellisyyttä koskien valituksen voi Sitran lisäksi tehdä ylimmille laillisuusvalvojille.¹⁶⁶

Myöskään hallintolain 49 b §:ssä säädetty oikaisuvaatimusmenettely ei muutoksenhaun ensi vaiheena parantaisi Sitran asianosaisten oikeussuojaa esitetyn muutoksenhakukiellon vuoksi,

¹⁶⁰ PeVL 16/2000 vp, 4; PeVL 63/2010 vp, 2; PeVL 32/2012, vp 4-5.

¹⁶¹ PeVL 46/2002 vp, 9; PeVL 10/2009 vp, 4.

¹⁶² PeVL 30/2005 vp, 5.

¹⁶³ HE 192/208 vp, 11-12.

¹⁶⁴ PeVL 46/2002 vp, 9; PeVL 10/2009 vp, 4.

¹⁶⁵ PeVL 30/2005 vp, 5.

¹⁶⁶ Hautamäki 2004, 114; HE 192/2018 vp, 11 ja 14.

koska muutoksenhakukielto estää valituksen hallinto-oikeuteen, joten sitä koskevaa säännöstä ei pidetä tarpeellisena Sitran kohdalla.¹⁶⁷

9 Yhteenveto

Sitralla on laissa määrätty tehtävä uudistaa ja luoda edellytyksiä suomalaiselle yhteiskunnalle, jota se toteuttaa ennakoimalla yhteiskunnan muutoksia, selvittämällä kehitysvaihtoehtoja, tekemällä kokeiluja, kehittämällä toimintamalleja ja yhdistämällä ihmiset ja organisaatiot yhteen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toteuttaessaan laissa määrättyä tehtävää tulevaisuustalona, on sen perustana voimassa oleva Sitran talous- ja toimintasuunnitelma sekä strategia ja toimintaa tässä mielessä ei tulisi rinnastaa viranomaistoimintaan. Rahoitushanke on tämän toteuttamisessa keskeinen käytännön työväline. Rahoitushankeprosessissa noudatetaan harkintaa, kriteerien arviointia ja hyvän hallinnon perusteita sekä esteellisyysäännöksiä, kun valitaan yhteistyökumppaneita. Tällainen arviointi ei ole luonteeltaan oikeudellista, eivätkä päätökset sovi luonteavasti tuomioistuimissa oikeudellisten säännösten perusteella arvioitavaksi, jolloin valituskiellon ei voida katsoa olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Sitra noudattaa toiminnassaan hallinnon yleislakeja, jotka velvoittavat noudattamaan lakeja sekä edistämään hyvää hallintoa kaikessa sen toiminnassa muutoksenhakukiellosta huolimatta. Asianosaisten oikeusturva rahoitushankeprosessissa varmistetaan itseoikaisumenettelyn sekä laillisuusvalvonnan toteuttamisen keinoin.

Sitran nykyinen rahoituspäätösprosessi muistuttaa periaatteiltaan kunnan kiinteistökauppaa, jossa sopimusten tekemisessä on erotettava erillisenä toisistaan kunnan sisäinen päätöksentekoprosessi julkisoikeudellisena ja suhde kunnan sopimuskumppaniin yksityisoikeudellisena, jolloin päätöksentekoon liittyvillä seikoilla ei välttämättä ole vaikutusta sopimuksen sisältöön. Prosessissa mahdolliset päätöksenteon virheet käsitellään ensivaiheessa hallinto-oikeudessa ja yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen liittyvät riita-asiat käräjäoikeudessa.¹⁶⁸ Sitran rahoitushankkeessa tehdään rahoituspäätös sisäisenä päätöksentekona ja rahoitussopimuksessa neuvotellaan rahoitushankkeen ehdoista rahoituspäätöksen mukaisesti, jota koskevat erimielisyydet käsitellään riita-asiana käräjäoikeudessa. Rahoitushanke voi jäädä myös toteutumatta myönteisestä rahoituspäätöksestä huolimatta, jos rahoitussopimusneuvotteluissa ei ole löydetty molempia osapuolia tyydyttävää ratkaisua hankkeen käytännön toteutukseen. Sitran rahoituspäätösprosessissa on vahvoja hallintosopimuksen piirteitä, vaikkakin juridinen luonne ei ole täysin selkeä. Mahdollisen oikeustilan selventäminen vaatii huolellista ja perusteellista jatkoselvittelyä, johon tässä opinnäytetyössä ei ole mahdollisuutta.

¹⁶⁷ Halila-Aer 2011, 7; HE 192/2018 vp, 14.

¹⁶⁸ Kunnan kiinteistökauppa 2016.

10 Johtopäätöksiä

Hyvään hallintoon kohdistuu oikeudellisen sisällön lisäksi kysymyksiä ja käytännön soveltamista. Hallintolain 7 §:ssä mainitaan palveluperiaate, jonka mukaan asiointi sekä asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään niin, että hallinnon asiakas saa hallinnon palveluja asianmukaisesti ja viranomainen pystyy suorittamaan tehtävänsä taloudellisesti. Palveluvelvollisuus kantaa läpi kaiken hallintotoiminnan ja koskee kaikkia viranomaispalveluita riippumatta palvelun sisällöstä taikka lopputuotoksesta. Julkista valtaa käyttää varsin monitahoinen joukko ja yhtenäinen kuva näiden käyttämisestä käytännöistä on varsin mahdotonta, koska käytännöt eri viranomaisten välillä ovat erilaisia ja ne muuttuvat ja elävät tilanteen mukaan. Palveluperiaatteen lähtökohtana menettelymuotojen noudattaminen ei ole itsetarkoitus, vaan asian käsittely tulee järjestää menettelysäännösten puitteissa ensisijaisesti hallinnon asiakkaita silmällä pitäen, niin että asiointi on vaivatonta ja huomioi asiakkaan oikeudet, velvollisuudet sekä edut.¹⁶⁹

Hallintokäytäntöjen ja -kulttuurien erilaisuus vaikuttavat hyvän hallinnon määrittelyjen soveltamiseen ja painottamiseen eri tavoin eri viranomaisten välillä johtuen tehtävien erilaisuudesta. Hallintolain ollessa väljä yleislaki mahdollistaa erilaisia valintoja menettelytapaan, joiden puitteissa viranomainen voi toimia tarkoituksenmukaiseksi kokemallaan tavalla. Lähtökohta on kuitenkin perustuslain mukainen tulkinta, joka asettaa ehdon valita tulkintamahdollisuuksien joukosta se, joka parhaiten vastaa perustuslain sisältöä ja toisaalta sulkee pois perustuslain vastaiset tulkinnat. Perustuslain 21 §:ään on kirjattu hyvän hallinnon kriteerit, joita hallintolaki sekä sen soveltamiseen liittyvät käytännöt konkretisoivat ja vastaavasti myös hyvän hallinnon säädökset voidaan näin ulottaa takaisin perustuslakiin.

Sitran tehdessä rahoituspäätöksen, on kyseessä hallintoasia, jossa tehdään päätös ulkopuolisen oikeusasemaa koskien ja jossa sovelletaan hallintolakia rajoituksetta ja kaikilta osin. Näistä lähtökohdista hyvän hallinnon takeiden toteutumisenä voisi pohtia, onko rahoitushankkeen käsittelyä tarpeen täsmentää kohti hallintolain mukaista menettelyä myös siltä osin, että rahoituspäätös sisältäisi lopullisen päätöksen asiassa ja olisi näin varsinaisesti toimeenpaneva instrumentti rahoitussopimuksen asemasta, koska viranomaistoiminta ei perustu sopimusvapauteen, eikä hallintolaki tunne sopimustoimivaltaa. Mikäli Sitrassa halutaan säilyttää nykyinen rahoitushankeprosessi, tulisi rahoituspäätökseen kuitenkin sisällyttää keskeiset asiat, kuten rahoituksen saajan pääasialliset ja keskeiset velvollisuudet ja oikeudet, joita rahoitussopimuksella enää vain tarvittavin osin täydennetään. Tämä käytäntö voisi tehostaa

¹⁶⁹ Hautamäki 2004, 17, 80-81 ja 158; Mäenpää 2018, 284-285.

myös hallinnollista prosessia. Sitra noudattaa toiminnassaan hallinnon yleislakeja ja hyvän hallinnon periaatteita ja rahoituspäätöksen osalta on syytä kiinnittää huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin hallintomenettelyä koskien.

Hyvin perusteltu hallintopäätös vähentää tarvetta oikeusturvan käyttämiseen perustelujen epäselvyyden tai niukkuuden vuoksi. Hallintovalituksen aiheena on yleensä tyytymättömyys siinä noudatettuun menettelyyn sekä selvitysten ja tosiasioiden arviointiin. Hallintoasian käsittelyprosessin julkisuus toteutuu asiakirjajulkisuuden avulla. Myös Sitran rahoituspäätökset ovat julkisuuslain perusteella julkisia asiakirjoja ja osana hyvän hallinnon mukaista menettelyä, tulee rahoitushankeprosessissa huomioida kirjallisen rahoituspäätöksen antamista rahoituksen saajalle. Kielteinenkin rahoituspäätös on helpompi hyväksyä, kun asianosainen voi näin varmistua, että rahoituspäätösten käsittelyssä on toteutunut lakiin perustuva perusteellinen ja huolellinen menettely.

Hallintoprosessin yksi tehtävä on oikeusturvan toteuttaminen julkisen vallan ja yksityisen välisessä suhteessa ja hallintomenettelyn läpinäkyvyys on yksi tapa varmistua sen moitteettomuudesta. Sitra seuraa rahoittamia hankkeita säännöllisesti koko rahoitusprosessin ajan sen valmistelusta irtautumiseen ja päättymiseen asti. Sitran toiminnan perustana ovat Sitraa koskeva laki, hallintoneuvoston hyväksymät työjärjestys, rahoitus- ja sijoitustoiminnan yleiset ohjeet sekä hallintoneuvoston vuosittain hyväksymät talous- ja toimintasuunnitelmat sekä seuraavalle että sitä seuraavalle kuudelle vuodelle. Lisäksi toimintaa ohjaavat Sitran hallituksen vahvistama strategia sekä budjetti. Monet viranomaiset julkaisivat verkkosivuillaan toimintansa perustana olevaa ohjeistusta, jonka avulla sen asiakkaat voivat varmistua hallintoasian käsittelyprosessin lisäksi viranomaisen hallinnon järjestämisestä ja organisaatiosta sekä toimivallasta. Myös Sitrassa voitaisiin pohtia sitä koskevan ohjeistuksen julkaisemista laajemmin verkkosivuillaan osana hallinnon ja toiminnan läpinäkyvyyttä.

Oikeuskansleri toteaa¹⁷⁰, että valituskieltoa tulisi pohtia myös Sitran asiakkaan näkökulmasta, koska esitysluonnoksessa ei ole esitetty sitä koskevaa haittaa Sitran toiminnan kannalta. Kuitenkin sekä Valtiovarainministeriö lausuntopyyntönsä¹⁷¹ että Talousvaliokunta mietinnössään¹⁷² toteavat, että valituskielto vaikeuttaisi Sitran toimintaa niin, että se ei enää kykenisi täyttämään sille laissa asetettua tehtävää, jossa tulevaisuustalon työn tulee olla ketterää ja

¹⁷⁰ PeVL 46/2002 vp, 9.

¹⁷¹ VM/1217/03.01.00/2018. Valtiovarainministeriö 7.6.2018.

¹⁷² TaVM 9/2018 vp, 2-3.

joustavaa ja vaikuttavuuden varmistamiseksi oikeassa ajankohdassa yhteiskunnallisen muutoksen aikaansaamiseksi. Myös hallituksen esityksessä¹⁷³ todetaan Sitran tekevän rahoituspäätöksiä talous- ja toimintasuunnitelmaan ja strategiaan perustuen huolellisen arvioinnin ja harkinnan sekä käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Näistä lähtökohdista arviointi ja harkinta ei ole oikeudellista, eikä näitä voida tuomioistuimissa arvioida oikeudellisin perustein ja tästä syystä ei myöskään perusoikeuksien suojan voida katsoa vaarantuvan. Sitralle on Sitra-laissa annettu tehtävä ja rooli suomalaisten tulevaisuustalona ja nykyisessä nopeatempoisessa yhteiskunnassa yhteiskunnallisen muutoksen aikaansaaminen vaatii nopeaa ja joustavaa reagointia sekä tarttumista kulloinkin ajankohtaiseen asiaan - tämän Sitra-laissa annetun tehtävän täyttäminen vaarantuisi, jos hankkeet pysähtyisivät muutoksenhaun johdosta.

Hallinnon yleisten lakien soveltaminen tulee varmasti vaikuttamaan Sitran toimintatapoihin ja -prosesseihin, mutta toivottavasti ne tarjoavat mahdollisuuden toiminnan kehittämiseen, kun on aika toteuttaa hyvän tiedonhallintatavan edellyttämä asianhallintajärjestelmä (diaari) sekä suojata tietojärjestelmät ja huolehtia tietojen suojaa, eheyttä ja laatua turvaavat toimenpiteet lain mukaisina edelleenkin. Sitran vastuullisen johdon tehtävä on huolehtia siitä, että tämä muutos tapahtuu hallitusti ja muutoksen läpiviemiseksi organisaatiossa on perustettu ohjausryhmä. Lisäksi Sitran verkkosivuilla on avattu Sitran toimintatapoja käsittelevä artikkelisarja, jonka tavoitteena on jakaa avoimesti toimintatapojen uudistamiseen liittyvää tietoa sekä sitä kautta saada ideoita ja palautetta toiminnan kehittämiseen. Hallituksen esitys Sitra-lain uudistuksesta on myös menossa eduskunnan käsiteltäväksi ja on yksi askel selkeyttämään toiminnan järjestämistä - jatkossakin tavoitteena on rakentaa parempaa Suomea meille kaikille.

¹⁷³ HE 192/2018 vp, 11-12.

Lähteet

Painetut

Halila, L. 2000. Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 224.

Halila, L & Aer, J. 2011. Oikaisumenettely hallinnossa. Helsinki: WSOYpro.

Hallberg, P. & Karapuu, H. & Ojanen, T. & Scheinin, M. & Tuori, K. & Viljanen, V-P. 2011. Perusoikeudet. Helsinki: Alma Talent.

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

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2010. Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisen kirjallisten töiden laatijoille. 3. painos. Helsinki: Talentum Media.

Laakso, S. & Suviranta, O. & Tarukannel, V. 2006. Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä: Gummerus

Miettinen, t. 2004. Oikeustieteellinen opinnäytetyö. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Joensuu: Joensuun yliopisto.

Mäenpää, O. 2018. Hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent.

Mäenpää, O. 1999. Julkisuusperiaate. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

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

Mäkinen, E. 2001. Hallintosopimusten sääntelytarpeesta. Oikeusministeriö.

Niemivuo M & Keravuori M. 2003. Hallintolaki. Helsinki; WSOY Lakitieto.

Särkikoski, T. 2007. Sitra, tulevaisuus tehtävänä. 1. painos. Helsinki: Edita Publishing.

Artikkelit

Laakso, S. Suomen hallintolain asiallinen soveltamisala. Teoksessa Kultalahti, J. & Penttilä, S. (toim.): Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. Tampereen yliopisto. Oikeustieteen laitos.

Sähköiset

Andström, K. 2017. Lainoppi ja oikeudenalat. Helsingin yliopiston Avoin yliopisto. Viitattu 7.10.2018.

<https://blogs.helsinki.fi/avoin-johdatusoik/lainoppi-ja-oikeudenalat/>

Heinonen, V. 2017. Sitra: poliittisesti ja taloudellisesti riippumaton julkisoikeudellinen rahasto. Sitra. Viitattu 6.6.2018.

<https://www.sitra.fi/artikkelit/sitra-poliittisesti-ja-taloudellisesti-riippumaton-julkisoikeudellinen-rahasto/>

IHAN-pilottihaku. 2018. Sitra. Viitattu 28.10.2018.

<https://www.sitra.fi/hankkeet/ihan-pilottihaku/>

Kiertotalouden rahoitushaut. 2018. Sitra. Viitattu 28.10.2018
<https://www.sitra.fi/hankkeet/kiertotalouden-rahoitushaut/>

Kunnan kiinteistökauppa. 2016. Kuntaliitto. Viitattu 9.10.2018.
<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/sopimukset-ja-vahingonkorvaus/kunnan-kiinteistonkauppa>

Lainkirjoittajan opas. Oikeusturva. Finlex. Viitattu 28.10.2018.
<http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-2/#jakso-4-2-16>

Oikeuskansleri 2018. Oikeuskanslerinvirasto. Viitattu 12.10.2018.
https://www.okv.fi/fi/oikeuskansleri/oikeuskansleri_yleista/

Oikeusasiamiehen tehtävät. 2018. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 12.10.2018.
https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/guest/oikeusasiamiehen-tehtavat-

Organisaatio ja päätöksenteko. 2018. Sitra. Viitattu 6.6.2018.
<https://www.sitra.fi/aiheet/organisaatio/>

Perustietoa Sitrasta. 2018. Sitra. Viitattu 6.6.2018.
<https://www.sitra.fi/aiheet/perustietoa-sitrasta/#mista-on-kyse>

Rahantarvokaskuri. 2018. Suomen pankin rahamuseo. Viitattu 6.6.2018.
<http://apps.rahamuseo.fi/rahanarvolaskin#FIN>

Rahoitus hankkeisiin. 2018. Sitra. Viitattu 9.10.2018.
<https://www.sitra.fi/aiheet/rahoitus-hankkeisiin/#rahoitettavat-hankkeet>

Terveyskioski. 2018. Sitra. Viitattu 28.10.2018.
<https://www.sitra.fi/aiheet/terveyskioski/>

Tuomela, A. 2018. Hallinto-oikeus. Helsingin yliopiston Avoin yliopisto. Viitattu 9.10.2018.
<https://blogs.helsinki.fi/avoin-johdatusoik/hallinto-oikeus/>

Työelämävalmiuksia korkeakoulutetuille. 2018. Sitra. Viitattu 28.10.2018.
<https://www.sitra.fi/hankkeet/tyoelamavalmiuksia-korkeakoulutetuille/#mista-on-kyse>

Vuoden 2016 ratkaisuja. 2016. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 6.6.2018.
<https://www.oikeusasiamies.fi/fi/vuoden-2016-ratkaisuja>

Vähämerkityksinen tuki eli de minimis -tuki. 2018. Työ- ja elinkeinoministeriö. Viitattu 6.6.2018.
<https://tem.fi/vahamerkityksinen-tuki-eli-de-minimis-tuki>

Yleinen ryhmäpoikkeusasetus. 2018. Työ- ja elinkeinoministeriö. Viitattu 6.6.2018.
<https://tem.fi/yleinen-ryhmapoikkeusasetus>

Virallislähteet

Hallintolaki 6.6.2003/434. Viitattu 6.6.2018.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586. Viitattu 6.6.2018.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19960586>

Kielilaki 6.6.2003/423. Viitattu 9.10.2018.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030423>

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 14.3.2002/197. Viitattu 6.6.2018.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020197>

Laki Suomen Akatemiasta 20.11.2009/922. Viitattu 3.11.2018.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090922>

Laki Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta 24.8.1990/717. Viitattu 6.6.2018

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1990/19900717>

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 24.1.2003. Viitattu 9.10.2018.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030013>

Laki viranomaisen julkisuudesta 21.5.1999/621. Viitattu 9.10.2018.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. Viitattu 6.6.2018.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Saamen kielilaki 15.12.2003. Viitattu 9.10.2018.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20031086>

Valtionavustuslaki 27.7.2001/688. Viitattu 9.10.2018.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688>

Hallituksen esitykset

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamisesta.

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 192/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta.

Muut

EOA 8.6.2016. D 4770/4/15.

<https://www.oikeusasiamies.fi/fi/ratkaisut/-/eoar/4770/2015>

Komission asetus tiettyjen tukimuotojen soveltumiseksi 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen 17.6.2014, (EU) N:o 654/2014 vähämerkityksellisestä tuesta. Viitattu 6.6.2018.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2014_187_R_0001&from=EN

Komission asetus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen 18.12.2013, (EU) N:o 1407/2013 vähämerkityksellisestä tuesta. Viitattu 6.6.2018.

https://tem.fi/documents/1410877/2851861/Komission_de_minimis_asetus.pdf/8ba26a9f-f049-463c-b287-2370de6d3a11/Komission_de_minimis_asetus.pdf.pdf

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta. 2018. Valtiovarainministeriö. Viitattu 9.10.2018.

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/808d5f1e-d621-4990-951d-2ed8398af792/cb514ad5-18f8-4a08-8059-6535d3787955/LAUSUNTOPYYNTO_20180607102000.PDF

Oikeusministeriön lausunto 20.8.2018 luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahaston annetun lain muuttamiseksi.

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/808d5f1e-d621-4990-951d-2ed8398af792/03ac04fc-796c-42b6-8453-b1d6589c742c/LAUSUNTO_20180820130000.PDF

Oikeuskanslerin lausunto 13.8.2018 luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamiseksi.

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/808d5f1e-d621-4990-951d-2ed8398af792/6e68b414-956c-4a8a-9794-567ec2136301/LAUSUNTO_20180814052000.PDF

PeVL 16/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVL 46/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työttöysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 30/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työntekijän eläkeläiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 15/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Suomen Akatemian.

PeVL 63/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi maatalouden rakennetuista annetun lain ja julkisista hankinnoista annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

PeVL 32/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkista työvoima- ja yrityspalveluista sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

TaVM 9/2018 vp. Talousvaliokunnan mietintö Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran toimintakertomukseen vuodelta 2017.

Julkaisemattomat

Rahoitustoiminnan yleiset ohjeet 2016, Sitra.

Sitran työjärjestys 2016.

Sitran johtosääntö 2017.

Kuviot

Kuvio 1: Hallinto-oikeuden osa-alueet ja suhde muihin oikeuden osa-alueisiin	12
Kuvio 2: Hallintoasian käsittely	25
Kuvio 3: Sitran rahoitushankkeen käsittely.....	36