

Sofia Nyroos

HYVÄN HALLINNON TOTEUTUMINEN
VIRANHALTIJAPÄÄTÖKSISSÄ
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄN MUUTOKSESSA, CASE:
PORIN KAUPUNGIN YMPÄRISTÖ- JA LUPAPALVELUT

Liiketalouden koulutusohjelma

2019

Hyvän hallinnon toteutuminen viranhaltijapäätöksissä asianhallintajärjestelmän muutoksessa, Case: Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalvelut

Nyroos, Sofia
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Tammikuu 2019
Ohjaaja: Kuohukoski Minna
Sivumäärä: 47
Liitteitä: 4

Asiasanat: hyvä hallinto, asianhallintajärjestelmä, hallintopäätös, hallintolaki

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, mitä Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluiden toimialan viranhaltijapäätösten mallipohjien laadinnassa on huomioitava hyvän hallinnon toteuttamiseksi siirryttäessä uuden asianhallintajärjestelmän käyttöön. Tarkastelun kohteena olivat erityisen toimivallan mukaiset päätökset. Työn taustalla on järjestelmävaihdos: KuntaToimisto-asianhallintajärjestelmän käytöstä siirrytään CaseM-asianhallintajärjestelmän eli Aapelin käyttöön.

Työn teoreettinen viitekehys rakentuu hyvän hallinnon ja siihen liittyvän lainsäädännön ympärille. Työssä tarkastellaan niitä hyvän hallinnon perusteita sekä menettelyllisiä vaatimuksia, jotka ovat keskeisessä osassa viranhaltijapäätöspohjien luomisessa.

Tutkimus suoritettiin kvalitatiivisena oikeudellisena empiirisenä tutkimuksena. Oikeudellisessa empiirisessä tutkimuksessa selvitettiin, miten lainsäädäntö toteutuu käytännön tasolla. Menetelminä käytettiin teemahaastattelua ja sähköpostikyselyä. Viranhaltijoita haastateltiin sekä kartoitusvaiheessa että päätöspohjien suunnitteluvaiheessa. Sähköpostikysely suunnattiin maallikoille. Kartoitusvaiheessa selvitettiin toimialalla tehtäviin viranhaltijapäätöksiin liittyviä tietoja. Opinnäytetyöhön sisältyi kolmen päätöspohjan luominen Aapeliin malleiksi viranhaltijoille. Päätöspohjat valikoituivat haastatteluista saatujen tietojen pohjalta.

Tuloksista selvisi, että asianhallintajärjestelmämuutos koskettaa kaikkia tutkimuksessa mukana olleita yksiköitä jollain tasolla. Tutkimuksessa todettiin, että päätöspohjan luomisen tarpeeseen vaikuttavat päätösjärjestelmän päätösten samankaltaisuus, päätösten tekemisen tiheys sekä päätösten verkkojulkisuus. Tärkeimmäksi huomioksi tutkimuksen aikana nousi Aapeli-asianhallintajärjestelmässä tehtävien päätösten runkorakenne, mikä poikkeaa KuntaToimisto-asianhallintajärjestelmän päätösten rakenteesta. Uuden runkorakenteen mukaisten päätöspohjien suunnittelussa esille nousivat erityisesti hyvän kielenkäytön vaatimus, yhdenvertaisuusperiaate sekä hyvän hallintopäätöksen sisältö.

Performance of good administration in municipal official decision practices in change of the case management system, Case: Municipal environmental and permit services in Pori

Nyroos, Sofia

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Business Administration

January 2019

Supervisor: Kuohukoski, Minna

Number of pages: 47

Appendices: 4

Keywords: good administration, case management system, administrative decision, administrative law

The purpose of this thesis was to clarify the factors that shall be considered during the case management system transition project at the Municipal Environment and Permit Services Division of the City of Pori, Finland. The Fujitsu CaseM system will be deployed as a result of the total project. In addition, several municipal official decision templates were created. Focus was defined on the decisions of the special jurisdiction.

Theoretical framework of this thesis is based on those principles and methodological requirements of the good administration, which are essential whilst creating the municipal officials' decision-making templates.

The method of the study was qualitative, and the focus was on juridical and practical issues. Both thematic interviews and a limited questionnaire over e-mail was used. In order to collect crucial details affecting to the decision-making processes, municipal officials were interviewed both during the initial survey phase and the design phase of the decision-making templates. The questionnaire was targeted to the laypersons outside the municipal organisation.

As a concrete result, the thesis consists of completion of three decision-making templates for the benefit of the municipal officials. The selection of the templates was made after the analysis of the feedback from the interviews.

By the study it was found that the system transition has some impact on all the involved units covered the study. Similarities between the decisions, decision-making frequency within certain subject areas and the net publicity has clear effect on the demand for creating a template. Important result of the study was the clarification of the structural differences between the decision-making templates between the legacy and the to-be system. Especially, requirements for the good language conduct, securing the equality before the law and the structure of the good administration decision.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	OPINNÄYTETYÖN TAUSTA	6
2.1	Toimeksiantaja.....	6
2.2	Asiakirjahallinta.....	7
2.2.1	Käytössä olevat järjestelmät	8
2.2.2	Aapeli-asianhallintajärjestelmä	8
3	TUTKIMUSONGELMA JA TUTKIMUSMENETELMÄT	9
3.1	Ongelman kuvaus.....	9
3.2	Teoreettinen viitekehys	9
3.3	Käytettävät menetelmät ja aineiston kerääminen	10
4	HYVÄ HALLINTO	12
4.1	Hyvän hallinnon käsite	12
4.1.1	Perustuslaki	13
4.1.2	Hallintolaki	14
5	HYVÄN HALLINNON PERUSTEET	15
5.1	Yhdenvertaisuusperiaate	15
5.2	Hyvän kielenkäytön vaatimus.....	16
6	KÄSITTELYN MENETTELYLLISET VAATIMUKSET	17
6.1	Asian selvittäminen.....	17
6.1.1	Tarkastus ja katselmus.....	18
6.1.2	Kehottaminen	19
6.2	Käsittelyn viivytyksettömyys.....	20
6.3	Asian ratkaiseminen.....	21
6.3.1	Toimivalta	21
6.3.2	Viranhaltijapäätös.....	22
6.4	Kunnan tiedottaminen - päätöksen tiedoksianto	23
6.5	Viranhaltijapäätöksen verkkojulkisuus.....	24
7	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	26
7.1	Tutkimuksen toteuttaminen	26
7.2	Tulosten analysointi	29
7.3	Tutkimuksen luotettavuus	29
8	TULOKSET	30
8.1	Haastatteluiden tulokset	30
8.1.1	Päätösten ja muiden toimenpiteiden kirjaaminen.....	30

8.1.2 Rakennusvalvontayksikkö	31
8.1.3 Ympäristö- ja terveystalvontayksikkö	32
8.1.4 Suunnittelu- ja kehittämissyksikkö	33
8.1.5 Kaupunkimittausyksikkö	33
8.1.6 Päätöspohjat	33
8.1.7 Viranhaltijapäätösten verkkojulkisuus	36
8.2 Kyselyn tulokset.....	37
8.3 Muita tutkimuksessa esiin tulleita seikkoja	38
9 JOHTOPÄÄTÖKSET	38
9.1 Johtopäätökset.....	39
9.2 Pohdinta	43
LÄHTEET.....	45
LIITTEET	

1 JOHDANTO

Opinnäytetyöni käsittelee Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluiden toimialalla tehtävien viranhaltijapäätösten mallipohjien laatimista hyvän hallinnon perusteet ja käsittelyn menettelylliset vaatimukset huomioiden. Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää kartoituksen avulla, mitä asioita viranhaltijapäätösten mallipohjien laatimisessa tulee huomioida. Työskentelin ympäristö- ja lupapalveluiden toimialalla yhteiset palvelut -yksikössä kesäkauden 2018. Kesätyön päätyttyä kartoitin mahdollisuuksiani tehdä opinnäytetyö yhteistyössä Porin kaupungin kanssa. Päädyin aiheeseeni yhteiset palvelut -yksikön päällikön ehdotuksesta.

Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluiden toimialalla tullaan siirtymään uuteen Aapeli -asianhallintajärjestelmän käyttöön. Aapeli-asianhallintajärjestelmä on Fujitsun CaseM-asianhallintaratkaisu, jota tullaan käyttämään nykyisen käytössä olevan KuntaToimisto-asianhallintajärjestelmän sijasta. Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluiden toimialalla on asianhallintajärjestelmämuutoksen myötä noussut tarve luoda viranhaltijapäätösten mallipohjia uuteen järjestelmään tehostamaan päätösten tekoprosessia.

2 OPINNÄYTETYÖN TAUSTA

2.1 Toimeksiantaja

Opinnäytetyön toimeksiantaja on Porin kaupunki, ympäristö- ja lupapalveluiden toimiala. Ympäristö- ja lupapalveluiden toimiala sisältää kuusi yksikköä: rakennusvalvonta-, ympäristö- ja terveysvalvonta-, eläinlääkintä-, suunnittelu- ja kehittämis-, kaupunkimittaus- ja yhteiset palvelut -yksikkö. Lisäksi toimintayksiköitä ovat maaseu-

tupalvelut ja joukkoliikenne. Toimialan toimintasäännössä (2018) on määritelty yksiköiden tehtävät. Sekä rakennusvalvonta- että ympäristö- ja terveysvalvontayksikön tehtäviin kuuluu erilaisten lupa- ja valvontatehtävien hoitaminen. Eläinlääkintäyksikkö tarjoaa peruseläinlääkintähuollon ja virkaeläinlääkärin palvelut ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella. Kaupunkimittausyksikölle kuuluu kiinteistöihin liittyvien viranomaistehtävien hoitaminen.

Koko toimialaa koskevaa ympäristösuunnittelua ja strategiatyötä hoitaa suunnittelu- ja kehittämisyksikkö. Lisäksi yksikölle kuuluu joukkoliikenneviranomaisen tehtävät. Yhteiset palvelut -yksikkö toimii sisäisten palvelujen tuottajana. Yksikön tehtäviin sisältyy muun muassa lautakuntien ja jaostojen asiat sekä henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävät. Työ on rajattu niin, että tarkastelun kohteena ovat toimialalla tehtävät erityislainsäädännön mukaiset viranhaltijoille delegoidut päätösaasiat. Erityistä toimivaltaa on delegoitu toimialan toimintasäännössä (2018) ympäristö- ja terveysvalvonta-, kaupunkimittaus-, suunnittelu- ja kehittämis- ja rakennusvalvontayksikön viranhaltijoille.

2.2 Asiakirjahallinta

Asianhallinnalla tarkoitetaan viranomaisessa käsiteltävien asioiden sekä asiakirjojen suunnitelmallista hallintaa. Asianhallintaan sisältyy käsittelyn eri vaiheet aina vireilepanosta arkistointiin saakka. Asiakirjahallinnalla viitataan kaikkiin asiakirjaan liittyviin toimintoihin, joita ovat asiakirjan laatiminen, vastaanottaminen, käyttäminen, säilyttäminen ja hävittäminen. Asiakirjaksi on määritelty lähes kaikki ymmärrettävissä ja kirjallisessa muodossa oleva tieto. Asiakirjahallinnan keskeisimmät tietojärjestelmät ovat asiankäsittelyjärjestelmiä sekä muita asiakirjajärjestelmiä, jotka on suunniteltu asiakirjahallinnan tarpeet huomioiden. Julkishallinnossa asianhallintajärjestelmä on käytetyin asiakirjajärjestelmän muoto. Asianhallintajärjestelmän tehtävänä on huolehtia, että viranomaiselle tulevat asiakirjat ohjautuvat oikeaan käsittelyprosessiin. Asianhallintajärjestelmän tunnuksena on asiarekisteri, johon asiakirjat kirjataan asioittain. Asiarekisteristä löytyy merkintä toimenpiteestä, joka asiakirjalla on tehty. Kirjaaminen on asiakirjahallinnan merkittävin toiminto, jolla ylläpidetään diaaria. (Voutilainen 2009, 58; Henttonen 2015, 10, 179-188.)

2.2.1 Käytössä olevat järjestelmät

Ympäristö- ja lupapalveluiden toimialalla tällä hetkellä käytössä olevia järjestelmiä ovat KuntaToimisto, Trimble Locus, Lupapiste ja Tervekuu. Tulevaisuudessa KuntaToimisto-asianhallintajärjestelmä tullaan korvaamaan Aapeli-asianhallintajärjestelmällä. KuntaToimisto on monipuolinen asianhallintajärjestelmä, jonka eri toimintoja voidaan käyttää eri käsittelyvaiheissa. Järjestelmän yleisimmät sovellukset ovat Diaari, Työpöydänhallinta, Esityslista -pöytäkirjajärjestelmä sekä Viranhaltijapäätössovellus. (Triplan www- sivut 2018.) Lupapiste on hiljattain käyttöön otettu sähköinen palvelu, jolla haetaan rakennetun ympäristön lupia. Lupapiste on tarkoitettu hakijan, viranomaisen sekä ammattilaisen käytettäväksi. (Lupapisteen www- sivut 2018.)

Trimble Locus-järjestelmällä hallitaan rakennetun ympäristön tietoja. Järjestelmään sisältyy erilaisia sovelluksia: rakennusvalvonta-, kiinteistönmuodostus-, kaavoitus-, ympäristövalvonta- sekä paikkatietoanalyysit- sovellus. (Trimble Energy & Public administration 2018.) Tervekuu on ympäristön- ja terveyssuojelun tiedonhallintajärjestelmä (Terakuun www- sivut 2018). Tervekuu-järjestelmä tullaan tulevaisuudessa korvaamaan ympäristöterveydenhuollon yhteisellä VATI-tietojärjestelmällä. VATI-tietojärjestelmää ollaan myös kehittämässä käytännön valvontatyötä tukevaksi (Kuntaliitto 2016).

2.2.2 Aapeli-asianhallintajärjestelmä

Aapeli-asianhallintajärjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön tammikuussa 2019 ympäristö- ja lupapalveluiden toimialalla. Aapeli on Fujitsun CaseM-asianhallintaratkaisu, joka tehostaa päätöksentekoa. Aapelin avulla voidaan minimoida manuaalisen työn määrää. Aapelissa asiakirjat voidaan kiinnittää asiayhteyksiin, mikä helpottaa asioiden käsittelyä. Järjestelmä pystyy automatisoimaan tiettyjä toistuvia toimenpiteitä sekä ilmoittaa uudesta vastaanotetusta tiedosta, jolloin asioita ei tarvitse enää tutkia erikseen. (Fujitsun www- sivut 2018.)

3 TUTKIMUSONGELMA JA TUTKIMUSMENETELMÄT

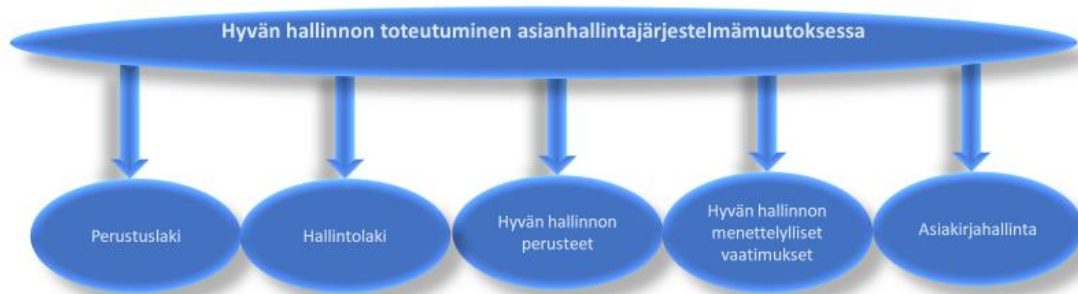
3.1 Ongelman kuvaus

Opinnäytetyön aiheena on hyvän hallinnon toteutuminen viranhaltijapäätöksissä siirtäessä uuteen asianhallintajärjestelmään. Opinnäytetyöongelmana on selvittää, mitä Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluiden toimialan viranhaltijapäätösten mallipohjien laadinnassa on huomioitava. Nykytilakartoituksen avulla nähdään, mihin asioihin päätöspohjien luomisessa ja uuden järjestelmän käyttöönotossa tulisi kiinnittää huomiota, jotta hyvä hallinto laadullisena tavoitteena toteutuisi. Opinnäytetyöhön sisältyy kolmen päätöspohjan luominen malleiksi viranhaltijoille. Päätöspohjia luodaan yhden sijasta useampia, jotta pystytään paremmin konkretisoimaan Aapelin vaatimuksia. Tutkimuskysymykset ovat:

1. Mitä asioita Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluissa tulee huomioida päätöspohjamallien luomisessa sekä uuden järjestelmän käyttöönotossa, jotta hyvä hallinto toteutuisi?
2. Minkä viranhaltijapäätösten mallipohjia Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluissa käyttöön otettavaan asianhallintajärjestelmään tulisi luoda?

3.2 Teoreettinen viitekehys

Teoriaosuus rakentuu hyvän hallinnon ja sitä koskevan lainsäädännön ympärille. Työssä tutustutaan tarkemmin toimeksiannon kannalta keskeisiin hyvän hallinnon perusteisiin ja käsittelyn menettelyllisiin vaatimuksiin. Hyvän hallinnon teoriaa sovelletaan päätöspohjien suunnittelussa. Lisäksi teoriaosassa käsitellään lyhyesti työn kannalta keskeisiä asiakirjahallinnan ja asianhallintajärjestelmän käsitteitä. Viitekehys rakentuu kuvion 1 mukaisesti.



Kuvio 1.

3.3 Käytettävät menetelmät ja aineiston kerääminen

Empiirinen osuus suoritetaan oikeudellisena empiirisenä tutkimuksena. Oikeudellisen empiirisen tutkimuksen kohde voi olla lähes mikä vain ilmiö, kun ilmiö on jollain tavalla oikeudellinen. Empiirisen oikeustutkimuksen menetelmiä voidaan käyttää hallintotoimintaan kohdistuvassa tutkimuksessa selvittäessä hallintokäytäntöjä. (Keinänen & Väättänen 2015, 3-5.)

Empiirinen tutkimus on kerättyä tietoa tutkittavan ilmiön toteutumisesta käytännössä (Korkea-aho 2004, 86). Empiirisellä tutkimuksella tarkoitetaan sellaista tietämyksen tasoa, joka on todennettavissa kokemuksilla ja havainnoilla (Adams, Khan, Raeside & White 2007, 28). Oikeudellista empiiristä tutkimusta tarvitaan, jotta nähdään oikeusnormien vaikutukset eli miten lainsäädäntö käytännössä toteutuu (Ervasti 2004, 12).

Opinnäytetyön empiirisen tutkimuksen tutkimusote on kvalitatiivinen eli laadullinen. Laadullisessa tutkimuksessa pyritään ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä ilman kvantitatiiviselle eli määrälliselle tutkimukselle ominaisia tilastollisia menetelmiä ja yleistyksiä, jolloin tutkimustulos pätee vain tutkimuskohteen osalta. (Kananen 2014, 18-

19.) Laadullisessa tutkimuksessa todellisuutta kuvataan vastaajien kokemana (Adams ym. 2007, 26).

Aineiston keruussa käytetään menetelmänä puolistrukturoitua teemahaastattelua. Teemahaastattelun vaiheita ovat haastattelun kulun suunnittelu, haastattelutilanne sekä aineiston analysointi. Suunnitteluvaiheessa määritellään tutkimusongelma ja suunnitellaan haastattelun teemat, joiden mukaan haastattelu etenee. Teemahaastattelut ovat tiettyihin teemoihin rajattuja, mutta kysymyksillä ei ole tarkkaa muotoa, eikä vastausvaihtoehtoja ole ennalta määrätty. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 47-48, 56-60.) Teemahaastatteluiden lisäksi muutamia viranhaltijoita haastatellaan siinä vaiheessa, kun työhön sisältyvät pohjat on valittu. Näissä haastatteluissa perehdytään valittujen pohjien sisältöön ja rakenteeseen.

Teemojen lisäksi haastattelut sisältävät asiantuntijahaastattelun piirteitä, sillä haastateltavat ovat tutkittavan kohteen asiantuntijoita eli viranhaltijapäätöksiä tekeviä viranhaltijoita. Viranhaltija on henkilö, joka on virkasuhteessa kuntaan (Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003, 2 §). Asiantuntijaksi sanotaan henkilöä, jolla on tietystä aihealueesta sellaista tietoa, jota maallikolla ei ole. Asiantuntijuutta ei pidetä henkilön pysyvänä kykynä, vaan se kehittyy tietyn toiminnan tuloksena kuten työtehtävien kautta. (Alastalo, Åkerman & Vaittinen 2017, 215.)

Haastattelukysymykset esitetään vapaamuotoisesti laaditun päätöstaulukon avulla. Päätöstaulukot laaditaan käyttäen apuna Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluiden toimialan toimintasääntöä (2018). Haastateltavat saavat mahdollisuuden tutustua etukäteen haastattelun aiheeseen sähköiseen haastattelukutsuun sisältyneen liitteen avulla. Päätöstaulukon olisi voinut myös lähettää sähköpostitse valituille henkilöille täytettäväksi, mutta tämän menetelmän käyttäminen olisi kuitenkin saattanut herättää runsaasti kysymyksiä ja tarkennuspyyntöjä.

Haastattelun etuna voidaan pitää sitä, että haastattelija voi tarvittaessa toistaa kysymykset sekä syventää saatuja tietoja esittämällä lisäkysymyksiä. Haastattelu on menetelmänä joustava, joka luo mahdollisuuden vaikuttaa kysymysten esittämisjärjestykseen. Teemahaastattelu korostaa haastateltavan asioille antamia tulkintoja ja merkityk-

siä, sekä niiden syntymistä henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 34-48.)

Toteutan tutkimuksen sekä yksilö- että parihaastatteluina. Sovin haastatteluiden tarkemmat ajankohdat sähköpostitse jokaisen haastateltavan kanssa erikseen ja varaan yhteen haastatteluun aikaa tunnin. Parihaastattelussa saan kätevästi tietoa useilta henkilöiltä samanaikaisesti. Ryhmähaastattelussa korostuu vuorovaikutuksellinen keskustelu osallistujien kesken, kun taas yksilöhaastattelussa noudatetaan enemmän teemojen mukaista kysymys-vastaus periaatetta. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 61-62; Pietilä 2017, 114.)

4 HYVÄ HALLINTO

4.1 Hyvän hallinnon käsite

Hyvän hallinnon käsitteen määrittely on koettu ja koetaan yhäkin monitahoisuutensa vuoksi haastavaksi. Aikojen aluksi hyvän hallinnon käsite tukeutui lähinnä periaatteelliseen moraaliin ja normien noudattamiseen. Määrittelyn haastavuuden vuoksi hyvän hallinnon käsitteen merkitystä oikeudellisessa keskustelussa alettiin tarkastella kiellon näkökulmasta. Tarkastelulla pyrittiin selvittämään, millainen menettely ei kuulu hyvään hallintoon. Laillisuusvalvojien ratkaisujen perusteella ryhdyttiin tulkitsemaan, ettei hallinto ole ollut hyvää, kun kansalaisella oli syy ärtyä hallinnon menettelystä. Ärtymyksen syiksi mainittiin menettelyn hitaus, vastaamatta jättäminen sekä virkamiehen käytös. Hyvän hallinnon käsitteelle alkoi vähitellen syntyä laatukriteereitä oikeuskanslerin ja eduskunnan asiamiehen määritellessä käsitteen sisältöä ratkaisukäytännöissään. Suuntaa antavista hyvän hallinnon vaatimuksista muodostui perusoikeusuudistuksen myötä lakiin kirjattu perusoikeus. (Koivisto 2014, 97-98.)

Mäenpään (2016a, 67-70) mukaan hyvän hallinnon väljän merkityksensä vuoksi käsitteen määrittelyyn liittyy erilaisia tarkastelukulmia. Käsitteen moniulotteisuus merkitsee sitä, että eri tahot voivat luoda hyvän hallinnon toteutumiselle erilaisia odotuksia. Hyvälle hallinnolle annettujen erilaisten merkitysten johdosta muun muassa tehokas ja taloudellinen hallinto ei välttämättä edistä yksilön oikeuksien ja toiminnan laadun toteutumista.

Yhden määritelmän mukaan suomenkielinen hyvän hallinnon käsite kattaa eri sisältöiset englanninkieliset termit good management, good governance ja good administration. Management-ulottuvuuden ideaalina on toiminnan tehokkuus ja taloudellisuus, joilla pyritään tulokselliseen toimintaan ja toimivaan hallintomenettelyyn. Tässä ulottuvuudessa hyvän hallinnon vaatimukset kohdistuvat etenkin sisäiseen toimintaan kuten henkilöstö- ja taloushallintoon. (Mäenpää 2016a, 67-70.)

Governance-näkökulman mukaisessa hyvässä hallinnossa korostuvat luotettavuus, korruptoitumattomuus ja puolueettomuus. Administration-näkökulma on kolmas ulottuvuus, joka on selvästi oikeudellinen ja nojaa hallinnon juridiseen velvollisuuteen edistää hyvää hallintoa. Vaikka näkökulmat edustavat jollain tasolla eri asioita, jokainen niistä pyrkii korostamaan hallintotoiminnan ja -menettelyn laatua sekä hallinnon tärkeitä arvoja. (Mäenpää 2016a, 67-70.)

4.1.1 Perustuslaki

Oikeus hyvään hallintoon kirjattiin ensimmäistä kertaa lakiin perusoikeusuudistuksen myötä vuonna 1995. Perustuslain (731/1999) 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivästystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi oikeusturvasäännös turvaa oikeuden hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (Perustuslaki 21 § 2 mom.). Hyvän hallinnon käsitteellä tarkoitetaan sekä oikeusturvasäännöksen 1 momentin mukaisia asianmukaiselle viranomaistoiminnalle asetettuja vaatimuksia että 2 momentissa esitettyjä hyvän hallinnon osakysymyksiä.

Oikeusturvalla tarkoitetaan suojaa, jonka oikeusjärjestys takaa yksityiselle henkilölle ja hänen oikeuksilleen suhteessa julkiseen valtaan. Oikeusturva on niiden keinojen kokonaisuus, jolla yksityisen etuja ja oikeuksia turvataan. Perustuslain oikeusturvasäännös koskee sekä preventiivistä eli ennakollista että repressiivistä eli jälkikäteistä oikeusturvaa. Ennakolliset oikeusturvavaatimukset koskevat hallintoasian käsittelyä sisältäen hallintopäätöksen tekemisen. Ennakollista oikeusturvaa takaavat vaatimukset ovat muun muassa yhdenmukaisten menettelymuotojen noudattaminen, viivytyksettömyys, päätösten perusteleminen, asianosaisen kuuleminen ja toiminnan julkisuus. Jälkikäteiseen oikeusturvaan sisältyy keinot, jotka ovat yksilön käytettävissä silloin, kun hän on tyytymätön ratkaisuun. (Väätänen 2011, 55-69.) Hyvän hallinnon perusteista ja hallintomenettelyn laatuvaatimuksista säädetään tarkemmin hallintolaissa (434/2003).

4.1.2 Hallintolaki

Hallintolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa hyvää hallintoa ja oikeusturvaa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Lain 5 §:ssä on säädetty lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Hallintolaki on yleislakina toissijainen erityislainsäädäntöön nähden (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 15). Hallintolakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa sekä valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisessä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (Hallintolaki 2 §).

Lain toisessa luvussa on säädetty hyvän hallinnon perusteista. Hyvän hallinnon perusteilla pyritään varmistamaan lähtötaso viranomaisten toiminnassa. Tämä tarkoittaa, että hyvän hallinnon perusteiden tarkoitus on asettaa hallintotoiminnalle laatuun liittyviä vähimmäisvaatimuksia. (HE 72/2002, 33.) Lisäksi hallintolaissa on täsmennetty käsittelyn viivytyksettömyyttä (23 §) sekä oikeutta saada perusteltu päätös (45 §).

5 HYVÄN HALLINNON PERUSTEET

Hallintolain toisessa luvussa on säädetty hyvän hallinnon perusteista, joihin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet (6 §), palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §), neuvonta (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) ja viranomaisten yhteistyö (10 §). Lain 6 §:n mukaisia oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate. Oikeusperiaatteet rajoittavat viranomaisen harkintavaltaa ja niitä voidaan soveltaa päätöksenteon lisäksi muuhunkin hallintotoimintaan. Hyvän hallinnon perusteita voidaan soveltaa tietyin osin myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan sellaista viranomaisen toimintaa, jossa ei tehdä hallintopäätöksiä. (Koivisto 2014, 116-117; Husa & Pohjolainen 2014, 35.)

5.1 Yhdenvertaisuusperiaate

Yksi hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteista on yhdenvertaisuusperiaate, jonka tarkoituksena on taata tasapuolinen kohtelu hallinnossa asioiville. Perustuslain 6 §:ssä säädetään ihmisten yhdenvertaisuudesta, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisilla ja virkamiehillä on velvollisuus kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti. Tasapuolisuusperiaate ei estä positiivista erityiskohdeltua, jossa suositaan heikommassa asemassa olevaa tasa-arvon saavuttamiseksi. (Mäenpää 2016a, 84-85.)

Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen ei ole täysin ongelmaton, sillä jokaisella asialla on omat erityispiirteensä, minkä vuoksi tapaukset eivät koskaan ole täysin samanlaisia. Tasapuolisuudella viitataan siihen, että samanlaisia tapauksia ratkaistaessa tulisi käyttää samaa tulkintatapaa, kun taas erilaisia tapauksia tulisi arvioida niiden eroavaisuudet huomioiden. Lisäksi yhdenvertaisuusperiaate sisältää johdonmukaisen käytännön vaatimuksen, jonka mukaan yksilöllä tulisi olla mahdollisuus ennakoida, mitkä asiat tulevat vaikuttamaan asian ratkaisemisessa. Ennustettavuus perustuu yh-

denmukaisen vakiintuneen ratkaisulinjan käyttöön. (Mäenpää 2016a, 86-87; Koivisto 2014, 124-126.)

Yhdenvertaisuusperiaatteen merkitys korostuu viranhaltijapäätösten tekemisessä etenkin silloin, kun tapaukset ovat samankaltaisia. Ympäristö- ja lupapalveluille tehtäviin päätöspohjiin sisällytetään sellaiset tekstikokonaisuudet, jotka toistuvat kaikissa tai lähes kaikissa päätöslajin päätöksissä. Yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamiseksi saman päätöslajin päätösten tekstit yhdenmukaistetaan, pois lukien tapauskohtaista arviointia vaativat päätöksen osat.

5.2 Hyvän kielenkäytön vaatimus

Hallintolain 9 §:n mukainen hyvän kielenkäytön vaatimus koskee kaikkea viranomais-toimintaa sisältäen myös hallinnon sisäisen viestinnän. Hallintolain 9 §:n 1 momentin hyvän kielenkäytön asiallisuusvaatimuksen mukaan virkamiehen tulee käyttää selkeää, asiallista ja ymmärrettävää kieltä. Asiallisessa kielessä käytetään asiakasta kunnioittavaa ilmaisutapaa ja vältetään loukkaavaa kielenkäyttöä. (HE 72/2002, 59-60.) Säännöksellä viitataan sekä suullisen että kirjallisen viestinnän teksti- ja lauserakenteiden, sanaston ja esittelytavan kielelliseen selkeyteen sekä asian sisällölliseen käsiteltävyyteen. Hyvän kielenkäytön vaatimus ei aseta viranomaisten moninaisuuden vuoksi asiakirjan ulkoasulle tiettyjä vaatimuksia. (Mäenpää 2016a, 202-204.)

Erityisesti velvoittavan tai kielteisen päätöksen hyväksyttävyyttä edellyttää, että asiaan liittyvä päätös ja sitä koskevat perustelut ovat selkeästi esitetty niin, että myös maallikon on mahdollista sisäistää päätöksen sisältö. Sovellettava säännöstö voi usein olla sellaisenaan vaikeaselkoinen, jolloin viranomaisen tehtävänä olisi mahdollisuuksien mukaan selventää säännösten sisältöä. Viranomaisen kielenkäytössä tulisi voida erottaa ohjeen ja määräyksen ero, sillä hallinnollinen määräys on oikeudellisesti velvoittava. Velvoittavuus on joskus epäselvää, mikä ilmenee muun muassa apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta (OKa 3.11.2009. D 347/1/2008), jonka mukaan viranomaisen oli toiminut hyvän kielenkäytön vaatimuksen vastaisesti, kun se oli antanut toimintaohjeen, joka ei ollut oikeudellisesti velvoittava, mutta jonka ilmaisutavasta ei käynyt ilmi sen velvoittamattomuus. (Mäenpää 2016a, 202-203.)

Hyvän kielenkäytön vaatimus korostuu etenkin päätöspohjien luomisessa, sillä va-
kiotekstien on oltava selkeitä ja myös vastattava päätöksen tarkoitusta. Ympäristö- ja
lupapalveluille tehtävien päätöspohjien luomisessa tulee olla tarkkana, että tekstit ovat
sellaisia, että ne soveltuvat kaikkiin päätöksiin, joihin pohjia tullaan käyttämään. Jon-
kin päätöslajin sisällä samoja tekstikokonaisuuksia voidaan käyttää lähes jokaisessa
päätöksessä. Päätös voi myös erota päätöslajin muista päätöksistä, jolloin päätöspoh-
jan käyttäminen on viranhaltijan omassa harkinnassa.

6 KÄSITTELYN MENETTELYLLISET VAATIMUKSET

6.1 Asian selvittäminen

Viranomaisella on vastuu asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä (Hallin-
tolaki 31 § 1 mom.). Tarkastuksella pyritään asian yksityiskohtaiseen selvittämiseen.
Sen avulla saadaan usein selville sellaisia asiaan liittyviä tosiseikkoja, joita ei tavalli-
sessa kirjallisessa käsittelyssä ole mahdollista selvittää. Asian riittävällä selvittämi-
sellä tarkoitetaan sitä, että viranomainen hankkii sellaiset tarvittavat tiedot ja selvityk-
set, joilla voidaan katsoa olevan merkitystä hallintoasian ratkaisemisessa. Selvittämi-
sen asianmukaisuudella tarkoitetaan viranomaisen velvollisuutta toimia huolellisesti
selvitystyön suorittamisessa. (HE 72/2002, 86, 93.) Asianosaisella on velvollisuus esit-
tää oma-aloitteisesti asiaan liittyviä tietoja sekä myötävaikuttaa asian etenemiseen
(Hallintolaki 31 § 2 mom.).

Keskeistä asian selvittämisessä on selvityksen paikkansapitävyyden ja merkitykselli-
syyden arviointi. Osa selvityksistä voi olla merkitykseltään vähäisempiä epäluotetta-
van tai puutteellisen tiedon vuoksi. Lisäksi merkittävässä asemassa viranomaisen sel-
vittämisvelvollisuuden toteuttamisessa on niiden oikeussäännösten hallitseminen,
jotka vaikuttavat asian ratkaisemisessa. Viranomaisen on tunnettava asiaan sovellet-
tava laki tai selvitettävä sovellettavien säännösten sisältö. Asiaan sovellettavan lain

tunteminen perustuu perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaiseen viranomaisen velvollisuuteen noudattaa lakia. (Mäenpää 2016a, 227.)

Asian selvittämiseen kuuluu asianosaisen kuuleminen ennen ratkaisun tekemistä (hallintolaki 34 § 1 mom.). Asianosaiselle tulee varata mahdollisuus mielipiteensä ilmaisemiseen sekä selityksen antamiseen koskien ratkaisun tekemiseen liittyviä vaatimuksia ja selvityksiä. Kuulemisen kohteena ovat pääasiassa tosiseikkoihin liittyvät selvitykset sekä muiden henkilöiden esittämät vaatimukset. Kuulemisella asianosaiselle annetaan mahdollisuus lausua selvitysten paikkansapitävyydestä sekä saada tietoa siitä, mihin tietty vaatimus perustuu. (Mäenpää 2016a, 253-255.) Asian selvittämisellä on keskeinen merkitys päätöspohjien luomisessa, sillä selvittämisasiakirjoja käytetään päätöksen perusteena. Asian selvittäminen vaihtelee päätöslajeittain sekä myös päätöslajin sisällä.

6.1.1 Tarkastus ja katselmus

Tarkastukset kuuluvat sekä ennakolliseen että jälkikäteiseen valvontaan. Ennakolliseen valvontaan sisältyvät ilmoitus- ja lupamenettelyt, tarkastukset sekä katselmuksat. Jälkikäteiseen valvontaan kuuluvat tarkastukset, selvitysten tekeminen sekä kanteluiden käsittely. (Kulla 2018, 370.) Tarkastuksella tarkoitetaan viranomaisen suorittamia toimenpiteitä, joilla pyritään asian totuudenmukaiseen selvittämiseen. Tarkastuksesta on ilmoitettava kohteelle etukäteen, ellei yllätysmomentti ole tarkastuksen onnistumisen kannalta olennainen. Tiedoksi antamatta jättäminen voidaan katsoa tarpeelliseksi tilanteissa, joissa tarkastuksen kohteen voidaan epäillä hankaloittavan tarkastuksen onnistumista. (Mäenpää 2016a, 285-292.)

Tarkastuksesta on laadittava tarkastuskertomus, josta ilmenee tarkastuksen kulku, kootut havainnot sekä johtopäätökset (Hallintolaki 39 § 1-2 mom.). Kertomus ei pääsääntöisesti luo velvoitteita, vaan vaadittavista toimenpiteistä on tehtävä erillinen viranhaltijapäätös. Viranhaltijapäätökseen liittyvä julkiseksi määrätty tarkastuskertomus tulee julkiseksi viimeistään silloin, kun hallintoasiaan liittyvä päätös tehdään. (Mäenpää 2016a, 285-292.)

Hallintolain 39 §:n mukaisella tarkastuksella tarkoitetaan sellaista toimenpidettä, joka katsotaan tarpeelliseksi hallintoasian selvittämistä ja hallintopäätöksen tekemistä varten. Muualla lainsäädännössä on runsaasti säännöksiä, jotka koskevat pääasiassa tarkastukseen ja valvontaan liittyvää menettelyä ja toimivaltaa. Hallintolain tarkastussäännöksellä on pyritty turvaamaan asianmukaisen tarkastuksen toteuttaminen oikeusturvan toteutumisen takaamiseksi, kun taas muun lainsäädännön tarkastussäännökset koskevat enemmän toimivaltakysymyksiä. (HE 72/2002, 93-94.) Maininta suoritetusta tarkastuksesta kirjataan viranhaltijapäätöksen perusteluihin, mikäli sillä on merkitystä asian ratkaisemisessa.

Tarkastusten lisäksi viranomainen voi hallintolain 38 §:n mukaisesti toimittaa katselmuksen, jos se katsotaan asian selvittämisen kannalta tarpeelliseksi. Katselmus on asian käsittelyyn liittyvä selvityskeino, jonka avulla selvitetään muun muassa, täyttyvätkö rakennusluvan myöntämiselle asetetut edellytykset. Rakennusalan katselmuksesta on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 20 luvussa. Näihin sisältyvät aloituskokous, rakennuksen sijainnin merkitseminen, pohja-, sijainti-, rakenne- ja loppukatselmus, osittainen loppukatselmus sekä ilmanvaihto-, vesi- ja viemärlaitteiston katselmukset.

Viranomaisen tulee katselmuksessa pitää pöytäkirjaa, joka sisältää selvityksen katselmuksen kulusta, viranomaisen tekemät keskeisimmät havainnot sekä asianosaisen kertomat huomiot. Kuten tarkastuskertomuskaan niin lähtökohtaisesti myöskään katselmuksesta laadittu pöytäkirja ei sellaisenaan ole valituskelpoinen viranhaltijapäätös (KHO 28.10.2010 T 2887). Katselmuksen suorittajalla voi kuitenkin tietyissä tapauksissa olla oikeus asettaa velvoite, jolloin päätökseen voi hakea muutosta. (Mäenpää 2016a, 284-285.)

6.1.2 Kehottaminen

Kehotuksen tarkoitus on saada henkilö korjaamaan vapaaehtoisesti virheelliseksi todettu tilanne. Todettaessa tilanne kiireelliseksi kehoitus voidaan jättää antamatta, jolloin asiassa edetään suoraan kuulemiseen ja velvoitteen määräämiseen. Kehotuksella ei voida vaatia henkilöä suorittamaan lain edellyttämiä toimenpiteitä, sillä kehoitus ei

ole oikeudellisesti velvoittava. Kehotuksen avulla pyritään neuvomaan ja ohjaamaan henkilöä korjaamaan tiedossa oleva puute. Kehottamalla voidaan ohjata henkilöä hakemaan tarvittava lupa luvanvaraiseen toimintaan, kun toiminta on ehditty aloittaa luvatta. Kun epäkohta korjataan hakemalla vaadittava lupa, niin lupaprosessin päätteeksi lupa-asiasta tehdään viranhaltijapäätös. Hallintopakkoon turvaudutaan tilanteissa, joissa kehotusta ei noudateta. (Kuntaliiton www -sivut 2018.) Kehottamisella voidaan vaikuttaa tietyillä hallinnonaloilla siihen, että henkilö saadaan suostuteltua tekemään lupahakemus, josta tehdään lopulta viranhaltijapäätös. Kehotuksesta voi olla maininta viranhaltijapäätöksen esittelyosassa.

6.2 Käsittelyn viivytyksettömyys

Jokaiselle on taattu oikeus saada asiansa käsiteltyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa ilman aiheetonta viivästystä (Perustuslaki 21 § 1 mom.). Käsittelyn viivytyksettömyydellä tarkoitetaan asian käsittelemistä kohtuullisessa ajassa, kun huomioidaan asian laatu ja muut asiaan vaikuttavat tekijät. Joidenkin asioiden käsittely saattaa vaatia tavallista enemmän toimenpiteitä kuten katselmuksien suorittamista tai viranomaisten välistä yhteistyötä, mikä pitkittää käsittelyä. (HE 72/2002, 79-80.) Väätäsen mukaan hallintolain käsittelyaikaa koskeva säännös on ajallinen tehoste, jonka ilmaisutapa on jättänyt viranomaiselle mahdollisuuden tapauskohtaiseen harkintaan (Väättänen 2011, 186).

Hallintolain 23 §:n 2 momentissa sanotaan, että viranomaisen on annettava arvio käsittelyajasta asianosaisen sitä pyytäessä sekä vastattava asian käsittelyä koskeviin kysymyksiin. Arvion antaminen koskee ainoastaan asianosaisasioita. Tämä tarkoittaa, että viranomaisaloitteisille asioille ei tarvitse antaa aika-arviota. (HE 72/2002, 74.) Väätäsen (2011, 192) mukaan arvion antamiseen liittyvällä rajauksella on myös vaikutusta joutuisan käsittelyn edistämisessä, kun kyselyihin kuluva aika käytetään tehokkaasti hallintotehtävien hoitamiseen. Koiviston (2014, 102) mukaan hallintoasian käsittelyn pitkittymisellä on selkeä yhteys käytettävissä olevien resurssien määrään. Hänen mukaansa resursseihin viittaamista ei voida kuitenkaan katsoa riittäväksi syyksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseen.

6.3 Asian ratkaiseminen

Perustuslain oikeusturvasäännöksellä (21 §) jokaiselle taataan oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa, mihin katsotaan sisältyvän myös oikeus saada asiaa koskeva päätös. Viranomaisen tulee ratkaisupakon velvoittamana ratkaista kaikki sille viereille tulleet asiat. Viranomaiselle on päätöksenteossa myönnetty liikkumavaraa eli harkintavaltaa, joka koostuu sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. (Mäenpää 2016a, 298.)

Oikeusharkinta on lakiin sidottua harkintaa, jonka käytöllä katsotaan periaatteessa voivan päättyä ainoastaan yhteen lainmukaiseen ratkaisuun. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan käytöllä on taas katsottu olevan eri vaihtoehtoja, jolloin lainmukaisia ratkaisuja voi olla useampia. Harkintavalta voi olla laajaa tilanteissa, joissa säännökset määrittelevät vain toimivaltaisena olevan viranomaisen puuttumatta kuitenkaan edun tai luvan myöntämisen edellytyksiin. Vastaavasti harkintavalta on suppeaa silloin, kun päätöstä koskee tietyt määräedellytykset, joiden täyttyminen velvoittaa luvan tai edun myöntämiseen. (Mäenpää 2016a, 298-300.)

6.3.1 Toimivalta

Toimivallalla viitataan erityiseen kelpoisuuteen suorittaa virkatoimea, johon liittyy oikeusvaikutuksia. Erityistä kelpoisuutta vaaditaan hallintopäätösten tekemisessä, selvitysten pyytämisessä, tarkastusten suorittamisessa sekä pakkokeinojen käyttämisessä. (Husa & Pohjolainen 2014, 229.) Laissa on säädetty toimivallan siirtämisestä, jonka mukaan valtuusto voi siirtää hallintosäännössä toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Valtuusto ei voi kuitenkaan delegoida toimivaltaa sellaisissa asioissa, joista sen on lain mukaan päätettävä. (Kuntalaki 410/2015, 91 §.) Ympäristö- ja lupapalveluiden toimialan toimintasäännössä (2018) on kuvattu yksittäisten viranhaltijoiden toimivalta.

6.3.2 Viranhaltijapäätös

Viranhaltijapäätöksen tulee vastata hallintolain mukaisia hallintopäätökselle asetettuja sisältö- ja muotovaatimuksia. Päätöksestä tulee käydä ilmi, mikä on viranhaltijan tekemä ratkaisu eli asianosaiselle asetettu oikeus tai velvollisuus sekä päätökseen johtaneet syyt. Lisäksi päätöksen tulee sisältää tiedot asianosaisista, päätöksen tehneestä viranomaisesta, päätöksen ajankohdasta sekä henkilöstä, jolta voi kysyä tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. (Hallintolaki 44 §.) Päätöksenteon ajankohdalla tarkoitetaan päivää, jona ratkaisu on todellisuudessa tehty. Hallintopäätös jaetaan usein otsikkoon, kertoelmaan ja päätöslauselmaan. Otsikosta ilmenee asian tunnistetiedot kuten asiaa käsittelevä viranomainen, päivämäärä ja asianosaiset. Kertoelmana pidetään tiivistä selostusta käsiteltävän asian vaiheista. Päätöslauselma sisältää perustelut sekä viranomaisen ratkaisun. (Kulla 2018, 296.)

Päätöksen perustelut koostuvat tosiasia- ja oikeusperusteluista. Perustelujen antamisen tavoitteena on informoida päätöksen saajaa siitä, miten ratkaisija on päätenyt tiettyyn ratkaisuun. Tosiasiaperusteluista ilmenee ratkaisuun vaikuttaneet tosiseikat ja niiden merkitys kussakin päätöksessä. Mikäli jonkin tosiseikan käsittelyyn liittyy erimielisyyttä, perusteluissa voi olla tarpeellista arvioida siihen liittyvän selvityksen painoarvoa. Oikeusperustelut sisältävät ratkaisussa sovelletut säännökset, joiden sisältöä on tarpeellista avata tai selkeyttää tulkintavirheiden välttämiseksi. Sovelletujen oikeussääntöjen lisäksi perusteluista tulisi ilmetä muutkin ratkaisuun vaikuttaneet oikeudelliset perusteet. Tietyillä päätökseen liittyvillä ehdoilla ja määräyksillä saattaa olla vaikutusta ratkaisun tekemisessä. (Husa & Pohjolainen 2014, 250-251; Mäenpää 2016a, 310-312.) Oikeusohje ja tosiasia on hallintopäätöksen loogisuuden varmistamiseksi kytkettävä perusteluissa toisiinsa. Hurskaisen (2003, 118) mukaan sovellettujen oikeusohjeiden luettelointi päätöksessä ilman selvää kytkentää tosiasioihin johtaa päätöksen epäloogisuuteen.

Tavallinen hallintopäätös, jossa päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta tulee antaa kirjallisessa muodossa. Vastaavasti myös päätökseen liittyvä muutoksenhakuohje tulee liittää päätökseen kirjallisena. (Hallintolaki 43 §.) Mikäli päätökseen ei sisälly muutoksenhakuoikeutta, on sen käytävä ilmi päätöksestä. Hallintopäätös voidaan antaa asianosaiselle tiedoksi myös sähköisesti, jos asianosainen on an-

tanut siihen itse suostumuksensa. Myös suullisen hallintopäätöksen antaminen on mahdollista kiireellisyyttä vaativissa tapauksissa. Suullisen päätöksen tulisi sisältää ratkaisun lisäksi siihen vaikuttaneet perustelut, joiden tarkkuudelle ei kuitenkaan voida asettaa samoja vaatimuksia kuin kirjallisessa ratkaisussa. Suullisesta päätöksestä on myös lähtökohtaisesti laadittava viipymättä kirjallinen versio. (Mäenpää 2016a, 318-319; Hallintolaki 43 §.)

6.4 Kunnan tiedottaminen - päätöksen tiedoksianto

Päätöksen tiedoksiannosta on säädetty sekä hallintolain luvuissa 9-10 että uudessa kuntalaissa (410/2015). Kuntalain 139 §:n mukaan pöytäkirjaan sisältyvä päätös tulee antaa tiedoksi sekä asianosaiselle eli hakijalle että muutoksenhakutilanteessa oikaisuvaatimuksen tekijälle. Tiedoksianto tapahtuu tavallisesti kirjeitse, mutta hakijan halutessa myös sähköinen tiedoksianto on mahdollinen. Päätöksen lainvoimaiseksi tulo sekä muutoksenhakuajan alkaminen edellyttävät päätöksen tiedoksiantoa asianosaiselle. (Krakau 2017, 12.)

Laissa on säädetty kunnanhallituksen, valtuuston, lautakunnan sekä kuntayhtymän toimielinten pöytäkirjojen nähtävillä pidosta yleisessä tietoverkossa (Kuntalaki 140 § 1 mom.). Lisäksi laissa säädetään muiden kuin edellä mainittujen kunnan ja kuntayhtymän viranomaisten päätösasiakirjojen julkaisemisesta tietoverkossa, kun asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi (Kuntalaki 140 § 2 mom.). Lain 140 §:n 2 momentin mukaisilla viranomaisilla tarkoitetaan yksittäisiä viranhaltijoita sekä johto- ja toimikuntia (Krakau 2017, 15).

Tiedottamisella on keskeinen merkitys hyvän hallinnon toteutumisessa, sillä se tähtää hallintotoiminnan avoimuuteen. Tiedottamisella kuntalaiselle annetaan mahdollisuus valvoa viranomaistoimintaa. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 88.) Ympäristö- ja lupapalveluiden toimialalla on koettu, että kunnan tiedottaminen ja päätösten verkkojulkisuus ovat aiheina tällä hetkellä erityisen tärkeässä asemassa.

6.5 Viranhaltijapäätöksen verkkojulkisuus

Uuden kuntalain hyväksymisen myötä erityisesti esille on noussut myös viranhaltijapäätösten julkaiseminen yleisessä tietoverkossa. Kuntaliiton yleiskirjeessä (15/2017) sanotaan, että tietoverkon käytännön merkitystä ei määritellä sen tarkemmin laissa, mutta yleisesti tietoverkkoon julkaisemisen vaatimus ollaan katsottu täytetyksi, kun päätös on julkaistu omilla verkkosivuilla. (Krakau 2017, 14.) Kun muutoksenhakuoikeus määräytyy kuntalain mukaan, oikaisuvaatimuksen (134 §) ja kunnallisvalituksen (135 §) saa tehdä sekä asianosainen että kunnan jäsen (Kuntalaki 410/2015, 137 §). Kun hallintovalitus toimii valitusmenettelymuotona, koskee valitusoikeus vain asianosaista. Erityislaeissa on kuvattu, mihin oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus perustuvat. Kuntaliiton ohjeistuksen mukaan sellaiset viranhaltijapäätökset tulee julkaista yleisessä tietoverkossa, joihin on kuntalain mukainen muutoksenhakuoikeus. Usein puhutaan viranomaisen harkintavallasta tässäkin asiassa, vaikka todellisuudessa harkintavalta on verkkojulkaisemisessa vähäistä. (Krakau 2017, 14-16.)

Kuntalain 140 § 3 momentin mukaan kunnan jäsenen katsotaan saaneen tieto päätöksestä 7 päivän kuluttua päätöksen julkaisemisesta verkossa. Niistä päätöksistä, joiden lainvoimaisiksi tulo ei edellytä päätöksen julkaisemista tietoverkossa julkaistaan ne, joilla katsotaan olevan tiedottamisintressi. Tiedottamisintressin alaiset julkista tietoa sisältävät päätökset julkaistaan verkossa, jos niiden voidaan katsoa kiinnostavan kunnan jäseniä. (Krakau 2017, 14-15.)

Päätöksen verkkojulkisuudessa ristiriitaa aiheuttaa perustuslain julkisuusperiaate (12 §), joka tasapainoilee yksityisyydensuojan (10 §) kanssa. Oikeusasiamies on ratkussaan (EOA 28.3.2007. D 441/2/05) todennut, että verkkoon menevien hallintopäätösten kohdalla tulisi tapauskohtaisesti arvioida, onko tiedottamisvelvollisuus sellainen laissa säädetty velvoite, joka oikeuttaisi henkilötietojen julkaisemiseen verkossa. Kuntaliitto on verkkoviestintäohjeessaan korostanut, että yksityiselämän suojan vaatimukset ovat painavampia perusteita kuin julkisuusperiaate ja tiedottamisintressi (Krogell-Magni 2010, 51).

Henkilötietoja ei tule julkaista päätösten verkkoversioissa kuin poikkeuksellisissa tapauksissa. Salassa pidettäviä tietoja ei voida sisällyttää päätöksen verkkoversioon mis-

sään tilanteessa. (Krakau 2017, 14.) Henkilötiedolla tarkoitetaan kaikkia tunnistettavaan luonnolliseen henkilöön liitettäviä tietoja. Henkilötietoja ovat muun muassa nimi, sijaintitieto, henkilötunnus, ominaisuus tai muu tieto, jonka avulla ihminen on tunnistettavissa. (Hanninen ym. 2017, 20.) Henkilötietojen käsittelyä säätelee uusi EU:n tietosuoja-asetus (679/2016), jonka lisäksi henkilötietolaki (523/1999) on voimassa uuden tietosuojalain voimaantuloon saakka.

Lisäksi on huomioitava, että päätöksen asiakirjajulkisuus ei ole sama asia kuin asiakirjan verkkojulkisuus. Verkkoon ei lähtökohtaisesti saa tuoda henkilötietoja riippumatta siitä, onko asiakirja julkinen vai salassa pidettävä. Julkiset päätökset ovat kokonaisuudessaan nähtävissä esittämällä viranomaiselle tietopyyntö. Asiakirjaa voi tällöinkin koskea luovutusrajoitus, mikäli se sisältää henkilötietoja, jotka muodostavat henkilörekisterin. Henkilörekisterin muodostavia tietoja voidaan antaa ainoastaan sille, jolla on lainmukainen oikeus muodostaa henkilörekisteri. (Krakau 2017, 14-15; Mäenpää 2016b, 135, 145-146.) Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun (EOA 2.4.1993.D 175/4/91) mukaan muun muassa virkahakemukset eivät muodosta henkilörekisteriä yksittäistä käyttöä varten laadittuna yhdistelmänä, jolloin tietopyynnöllä voidaan luovuttaa hakemusasiakirjojen julkiset tiedot, vaikka niitä olisi rajoitettu verkkojulkaisemisissa.

Yleisessä tietoverkossa julkaistaan vain tiedottamisen kannalta välttämättömät henkilötiedot. On tietoja, jotka voivat verkossa julkaistuina kasvattaa joidenkin riskien toteutumista. Näihin tietoihin lukeutuvat muun muassa pankkitilin numero, henkilötunnus, osoite, puhelinnumero ja tieto perheenjäsenestä. Edellä mainittujen tietojen julkaiseminen verkossa on lisäksi lähtökohtaisesti tiedottamisintressin osalta tarpeetonta. Myös muiden henkilötietojen kuten nimen ja ammattia tai koulutusta koskevan tiedon julkaiseminen tulee olla perusteltua. Nimen ja koulutuksen julkaiseminen on olennaista muutoksenhaun kannalta esimerkiksi vaaleja koskevissa päätöksissä. Jos henkilötiedot perustellusta syystä julkaistaan verkossa, tulee tiedot poistaa muutoksenhakuajan päätyttyä. (HE 268/2014, 240.)

Aapelissa julkaisutoimintoa käytettäessä päätökset julkaistaan automaattisesti verkossa ilman ylimääräisiä manuaalisia vaiheita. Automaattisesta julkaisemisesta huoli-

matta viranhaltijan tulee itse tiedostaa, onko päätös verkkojulkinen ja miltä osin. (CaseM-asianhallintajärjestelmän käyttöohje 2018.)

7 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

7.1 Tutkimuksen toteuttaminen

Tutkimuksen strategiana käytettiin tapaustutkimusta. Tapaustutkimuksessa tutkitaan yhtä rajattua tutkimuskohdetta yksityiskohtaisesti. (Kananen 2013, 57.) Tutkimus toteutettiin oikeudellisena empiirisenä tutkimuksena, jonka ensisijaisena menetelmänä toimi haastattelu. Haastatellut olivat tutkittavan kohteen asiantuntijoita, sillä heillä oli tutkittavasta kohteesta eli toimialalla tehtävistä viranhaltijapäätöksistä sellaista tietoa, mitä maallikolla ei ole. (Alastalo, Åkerman & Vaitinen 2017, 215.)

Tutkimus suoritettiin oikeudelliselle empiiriselle tutkimukselle ominaisella oikeuden tarkastelemisella yhteiskunnallisessa yhteydessä (Keinänen & Väättänen 2015, 6). Haastattelut pidettiin sekä yksilö- että parihaastatteluina riippuen siitä, miten asiantuntijuus eri yksiköissä jakaantuu. Parihaastattelu on ryhmähaastattelun alamuoto, jossa haastattelijat esittää kysymyksiä joko molemmille haastateltaville tai kysymyksestä riippuen vain toiselle haastateltavalle. Ryhmähaastattelua voidaan sanoa ryhmäkeskusteluksi, jossa haastateltavat tuottavat tietoa tutkittavasta asiasta. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 61.)

Päädyin tutkimuksessani monimetodiseen strategiaan eli triangulaatioon. Monimenetelmällisyydellä tarkoitetaan joko saman menetelmän käyttämistä tutkimuksen eri vaiheissa tai eri menetelmien käyttämistä samassa tutkimuksessa. Triangulaation avulla voidaan lisätä tutkimuksen luotettavuutta. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 38-39.)

Sähköpostikyselyä käytin täydentävänä menetelmänä. Koin että menetelmiksi valitut kysely ja haastattelu täydentävät hyvin toisiaan tässä tutkimuksessa. Kysely toteutettiin joulukuussa 2018. Myös kysely luokiteltiin laadulliseksi siitä syystä, että tarkoituksena oli tutkia vain muutaman henkilön vastauksia. Henkilöt valitsin satunnaisesti lähipiiristä. Hyödynsin kyselyä selvittääkseni, tulisiko työhöni sisältyvien päätösten sisältöä muuttaa.

Haastatteluissa selvitettiin toimialan toimintasäännön avulla laadituilla päätöstaulukoilla erityisen toimivallan mukaisten päätösten yleistietoja ja nykytilaa. Päätöstaulukot sisälsivät liitteen (1) mukaiset kysymykset. Päätösten yksityiskohtaisia tietoja sisältävät päätöstaulukot on toimitettu toimeksiantajalle. Tutkimuksen tarkoituksena oli nähdä, miten viranhaltijat näkevät tutkimuksen kohteena olevan asian sekä ymmärtää, mitä asioita tulee huomioida päätöspohjien luomisessa sekä, minkä päätösasioiden pohjia järjestelmään tulisi luoda.

Toimialan toimintasääntö (2018) sisältää kaikki toimialan yksikön viranhaltijoille delegoidut päätösasiat. Ensisijaisesti tarkoituksena oli kartoittaa, mihin lakeihin perustuvia päätöksiä yksiköissä tehdään, kuinka paljon, ketkä ovat valmistelijoita ja päätöksentekijöitä sekä, missä järjestelmissä päätökset kirjataan. Näiden tietojen keräämisen avulla nähdään, mistä päätöksistä pohjia on tarpeellista luoda.

Lähetin haastattelukutsun yksiköiden päälliköille sekä apulaiskaupungeodeetille. Lähes kaikki kutsutut pääsivät osallistumaan haastatteluihin. Rakennusvalvontayksikön päällikkö oli delegoinut haastatteluun osallistumisen kahdelle sihteerille. Kartoituvaiheen haastattelut toteutettiin lokakuussa 2018. Kartoituvaiheen haastatteluihin osallistuivat rakennusvalvontayksiköstä lupasihteerin ja tekninen sihteerin, ympäristö- ja terveystieteiden yksikön päällikkö, kehittämis- ja suunnitteluyksiköstä yksikön päällikkö sekä kaupunkimittausyksiköstä yksikön päällikkö ja apulaiskaupungeodeetti. Haastattelut etenivät etukäteen harkittujen teemojen mukaisesti. Haastattelut olivat teemahaastattelulle ominaisten piirteiden mukaisia, jolloin kaikkiin haastatteluihin sisältyi samojen teemojen läpikäynti, mutta teemojen järjestys ja laajuus vaihtelivat tapauskohtaisesti. (Kainulainen 2004, 22.) Lisätiedustelut lähetin sähköpostitse hygieenikkoeläinlääkärille, jätehuollon suunnittelijalle sekä suunnitteluavustajalle. Päätöspohjien suunnitteluvaiheessa haastattelin apulaiskaupungeodeettiä sekä

kahta ympäristöinsinööriä. Suunnitteluvaiheen haastattelut toteutettiin marraskuussa 2018.

Osa haastattelun kysymyksistä tähtäsi selvästi faktojen keräämiseen, kun taas toisessa osassa annettiin tilaa haastateltavan omalle tulkinnalle. Kysymyksillä, joilla tiedusteltiin muun muassa päätöksiin liittyvää lainsäädäntöä, päätösten lukumäärää, päätösten tekijää ja valmistelijaa haluttiin selvittää viranhaltijapäätöksiin liittyviä tulkinnasta riippumattomia tosiasioita. Arkistointikysymyksellä tiedusteltiin ympäristö- ja terveystalvontayksiköltä, lähtevätkö talletetut ja tulostetut päätökset maakuntaan. Haastattelun aikana selvisi, että päätöksiä ei lähetetä maakuntaan kuin skannattuna maakunnan pyynnöstä, sillä arkisto on jakamaton. Asiaa ei täten tutkittu enempää.

Päätösten verkkojulkisuutta koskevalla kysymyksellä sekä päätösten että muiden toimienpöteiden kirjaamiseen liittyvillä kysymyksillä haluttiin selvittää, kuinka haastateltavat tiedostavat järjestelmämuutoksen vaikutukset sekä uuden kuntalain tuomat muutokset verkkojulkisuuden osalta. Lisäksi haastateltavilta toivottiin kuvausta siitä, kuinka oman yksikön eri päätösasioiden päätökset toteutuvat. Päätöksen rakenteeseen ja sisältöön liittyvillä kysymyksillä pyrittiin kartoittamaan, missä ilmenee samankaltaisuutta ja eroavaisuutta.

Sähköpostikyselyllä haluttiin selvittää, mitä mieltä maallikot ovat toimialalla tehtävistä päätöksistä. Sähköpostin liitteenä olivat sekä kaupunkimittausyksikön viranhaltijan tekemä osoitenumeroituspäätös että kaksi ympäristö- ja terveystalvontayksikön viranhaltijan tekemää melupäätöstä. Taustatietoina kysyttiin henkilön ikää ja sukupuolta. Tarkastelun kohteeksi valittiin kaksi keskenään hyvin erilaista päätösasiaa. Tarkastelun kohteena olivat sellaiset päätösasiat, joista tulen luomaan päätöspohjat Aapeliin. Kysely toteutettiin hyvin yksinkertaisesti avoimilla kysymyksillä niin, että henkilöiltä kysyttiin, miten he ymmärtävät viranhaltijapäätöksen ja, onko vastaajilla jotain ehdotuksia päätöksen parantamiseksi.

Sähköpostikysely lähetettiin kuudelle eri ikäiselle henkilölle, joista kaikki vastasivat kyselyyn. Kyselyyn osallistui 3 miestä ja 3 naista. Vastaajien ikähaitari oli 25 vuodesta 55 vuoteen. Kyselyyn oli tarkoituksellisesti valittu taustoiltaan erilaisia henkilöitä. Kyselyyn osallistuneet olivat yksityishenkilöitä, jonka vuoksi he pysyivät tutkimuksessa

anonyymeinä. Meluilmoitusten tekijänä on usein yhtiö, mutta päätökset julkaistaan yleisessä tietoverkossa ja ovat näin ollen maallikkojenkin tulkittavissa.

7.2 Tulosten analysointi

Sekä haastatteluista että kyselystä kerätty aineisto on analysoitu laadullisen sisällönanalyysin avulla. Aineistot analysoitiin teoriasidonnaisesti. Teoriasidonnaisessa sisällönanalyysissä analyysi sisältää yhteyksiä opinnäytetyössä muodostettuun teoriaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 99.)

Haastatteluaineiston sisällönanalyysimenetelmänä käytin teemoittelua. Valitsin analyysimenetelmäksi teemoittelun, sillä katsoin sen avulla voivani vastata parhaiten myös tutkimuskysymyksiin. Teemoittelu voi rakentua sekä alkuperäisten haastattelu-teemojen että uusien muodostuneiden teemojen ympärille. Teemoittelu analyysimuotona tarkoittaa sellaisten asioiden esille nostamista ja tarkkailua, jotka ovat olleet yhteisiä usealle haastateltavalle. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 173-174.)

Analysoin kartoituksen tuloksia yhdistelemällä eri yksiköiden vastauksia teemoittain. Osa teemoista oli analysoitava selkeyden vuoksi niin, että tulokset eroteltiin yksiköittäin, jolloin tiedot pidettiin yksiköiden välillä toisistaan irrallisina. Purin haastateltujen antamia päätöksiin liittyviä yleistietoja omina luokkinaan yksiköittäin. Päätöspohjien sisältöön, rakenteeseen, kirjauksiin ja verkkojulkisuuteen liittyviä vastauksia analysoin teemoittain. Tarkastelin tuloksia niin, että toin esille yleisesti esiin tulleita asioita, mutta myös yksittäisiä huomioita.

7.3 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuutta voidaan mitata validiteetilla ja reliabiliteetilla. Tutkimuksen validiteetilla eli pätevyydellä tarkoitetaan menetelmän kykyä mitata sitä, mitä oli tarkoituskin. Validiteetilla tarkoitetaan tutkimusongelman kannalta oikeiden asioiden tutkimista. (Kananen 2008, 123-127.)

Reliabiliteetti tarkoittaa samaan tulokseen pääymistä tutkittaessa asiaa kahdesti eli tutkimustuloksen pysyvyyttä. Tutkimuksen reliabiliteettia voidaan myös arvioida käyttämällä eri menetelmiä ja katsoa, päädytäänkö molempia käyttämällä samaan tulokseen. Toisistaan poikkeavat tulokset eivät kuitenkaan välttämättä tarkoita, että menetelmistä toinen tai molemmat olisivat heikkoja, vaan erot voivat johtua tilanteiden muutoksista. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 186.)

8 TULOKSET

Pääluku 8 sisältää haastatteluiden ja kyselyn tulokset.

8.1 Haastatteluiden tulokset

8.1.1 Päätösten ja muiden toimenpiteiden kirjaaminen

Kirjaamisella tässä yhteydessä tarkoitetaan päätöksen tai muun toimenpiteen rekisteröintiä johonkin järjestelmään. Tutkimuksessa selvitettiin päätösten, tarkastusten, kehotusten sekä valvonnan kirjaamista tietojärjestelmiin. Pyrkimyksenä oli selvittää, mitä päätöksiä tullaan kirjaamaan Aapelissa, jotta tiedetään mihin päätöksiin pohjat tulee tulevaisuudessa laatia. Päätösten lisäksi tarkoituksena oli selvittää, tullaanko muitakin toimenpiteitä kirjaamaan Aapeliin.

Haastateltavien mukaan tietyn päätöslajin päätös kirjataan yhdessä tai enintään kahdessa eri järjestelmässä. Aapeliin ovat siirtymässä ympäristö- ja terveysvalvontayksikön päätösasiat. Terveysvalvonnan päätösasioita tullaan tulevaisuudessa kirjaamaan myös VATI-järjestelmässä. VATI-järjestelmä ei toimi asianhallintajärjestelmänä, minkä vuoksi Aapeliakin on hyödynnettävä kirjaamisessa. Suunnittelu- ja kehittämissyksikön päätösasiat tulevat siirtymään tulevaisuudessa KuntaToimistosta Aapeliin.

Kaupunkimittausyksikössä toimitusten tekeminen Trimblessä jatkuu, mutta päätöstekstit tullaan laatimaan Aapelissa.

Rakennusvalvontayksikössä päätösaasiat liikkuvat valtaosin Trimblessä ja lupapiste - palvelussa. Kuitenkin rakennusrasitteiden ja kiinteistöjen yhteisjärjestelyä koskevat päätökset, hissiavustuspäätökset sekä rakennustyön keskeyttämispäätökset tullaan kirjaamaan Aapelissa. Tuloksien perusteella voidaan todeta, että Aapeli tulee koskettamaan päätöksenteon osalta kaikkia kartoituksessa mukana olleita yksiköitä jollain tavalla.

Haastatteluissa selvisi, että tarkastukset, kehotukset ja valvonta-asiat kirjataan Trimbleen, P-asemalle sekä Tervekuuhun. Tarkastukset ovat ennakkolliseen ja jälkikäteeseen valvontaan sisältyviä totuudenmukaiseen selvittämiseen tähtääviä toimenpiteitä (Kulla 2018, 348). Muiden toimenpiteiden kirjaukset eivät siirry järjestelmämuutoksen myötä uuteen asianhallintajärjestelmään vaan ne tullaan jatkossakin kirjaamaan Trimbleen tai P-asemalle. Terveysvalvonnan tarkastuksiin ja kehotuksiin liittyvät kirjaukset siirtyvät Tervekuusta VATI-tietojärjestelmään, kun järjestelmä vaihtuu. Kaupunkimittausyksikön ja suunnittelu- ja kehittämisyksikön päätösasioihin ei ole sisältynyt yksiköiden suorittamia tarkastuksia, valvontaa tai kehottamista.

Jos viranhaltijapäätöstä edeltää kehotuksen antaminen tai tarkastuksen tekeminen, niistä on mainittu viranhaltijapäätöksen selostusosiossa. Jos tarkastuksella on keskeinen merkitys viranhaltijapäätöksen tekemisessä, mainitaan suoritettut tarkastukset myös päätöksen perusteluissa. Tarkastusten ajankohta ja luonne vaihtelevat tapausten mukaan, jonka vuoksi näitä asioita on hankala upottaa valmiiksi päätöspohjiin. Tätä ilmenee muun muassa terveysvalvonnan päätöksissä, joista osa on nähtävissä Porin kaupungin [www](#) -sivuilla.

8.1.2 Rakennusvalvontayksikkö

Rakennusvalvontayksikön haastattelun vastauksista ilmeni, että yksikön viranhaltijat tekevät yksiköistä eniten viranhaltijapäätöksiä. Valtaosa yksikön päätöksistä perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999). Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia lu-

papäätöksiä tehdään vuodesta riippuen noin 1000 vuodessa. Muiden päätösasioiden kuten työnjohtajien hyväksymis- tai hylkäämispäätöksien, suunnittelijan kelpoisuuspäätösten ja katselmuksiin liittyvien päätösten lukumäärät ovat suoraan yhteydessä siihen, paljonko lupa-asioita on vireillä.

Vastaavan työnjohtajan ja erityisalojen työnjohtajan hyväksymiseen tai hylkäämiseen liittyviä päätöksiä tehdään lähes jokaiseen lupaan, kun taas iv- ja kvv -hyväksymis- tai hylkäämispäätökset koskevat ainoastaan niitä kohteita, joissa tehdään lvi-töitä. Katselmuksia tehdään vuosittain tuhansia, sillä lupa-asiat vaativat usein useammankin katselmuksen suorittamisen.

Rakennusvalvontayksikön haastateltavien mukaan osa rakennusvalvontayksikön viranhaltijoille delegoiduista päätöksistä ovat sellaisia, joita tehdään vain muutamia vuodessa. Näihin lukeutuvat mm. hissiavustukseen liittyvät päätökset, rakennustyön keskeyttämistä koskevat päätökset sekä rakennusrasitteiden ja kiinteistöjen yhteisjärjestelyä koskevat päätökset. Päätöksentekijöinä rakennusvalvontayksikössä ovat yksikön päällikkö, lupainsinöörit, rakennustarkastajat, apulaisrakennustarkastajat, lvi-tarkastusinsinööri sekä rakennustarkastusinsinööri. Päätöksen valmistelijana toimii joko päätöksentekijä tai toinen tehtävään soveltuva henkilö.

8.1.3 Ympäristö- ja terveystarkastusyksikkö

Ympäristö- ja terveystarkastusyksikölle on delegoitu runsaasti erityistä toimivaltaa. Yksikön viranhaltijoille on delegoitu yli 40 eri päätösasiaa. Ympäristöinsinööri tekee ulkoilulain mukaiset päätökset, kun taas yksikön päällikkö päättää maastoliikennelain (1710/1995), maa-aineslain (555/1981) ja vesiliikennelain (463/1996) mukaisista lupa-asioista sekä vesihuoltolain (119/2001) ja vesilain (587/2011) mukaisista asioista. Ympäristönsuojelulain mukaisia päätöksiä tekevät sekä ympäristöinsinööri että yksikön päällikkö. Terveystarkastuksen puolella päätöksiä tekevät yksikön päällikkö, hygieenikkoeläinlääkäri, terveystarkastaja sekä rakennusterveysasiantuntija. Päätökset perustuvat elintarvikelakiin (23/2006), tupakkalakiin (549/2016), lääkelakiin (395/1987) sekä terveydensuojelulakiin (763/1994).

8.1.4 Suunnittelu- ja kehittämisyksikkö

Suunnittelu- ja kehittämisyksikössä erityistä toimivaltaa on delegoitu toimialan toimintasäännön mukaan (2018) yksikön päällikölle ja jätehuollon suunnittelijalle. Yksikön päällikkö tekee pääasiassa kalastusta ja metsästystä koskevia lupapäätöksiä, päätöksiä metsästysvuokrasopimusten allekirjoittamisesta sekä joukkoliikenteeseen liittyvät päätökset. Jätehuollon suunnittelija tekee jätehuoltoon liittyvät päätökset pois lukien jätehuoltoviranomaisilta pyydettyihin lausuntoihin liittyvät päätökset, jotka hoitaa yksikön päällikkö. Pääasiassa metsästyksen, kalastuksen ja joukkoliikenteeseen liittyviä päätöksiä tehdään vuosittain muutamia. Eniten päätöksiä tehdään jättemaksujen määräämisestä, joita tehdään vuosittain satoja, sekä päätöksiä jätehuoltomääräyksistä poikkeamisesta, joita tehdään vuosittain 75-100.

8.1.5 Kaupunkimittaussyksikkö

Kaupunkimittaussyksikössä viranhaltijapäätöksiä tekevät toistaiseksi sekä yksikön päällikkö että apulaiskaupungingeodeetti. Valmistelija on useimmiten eri henkilö kuin päätöksentekijä. Päätöksiä valmistelevat suunnitteluavustaja, kartanpiirtäjä, mittaus-tekniikko ja paikkatietokäsittelijä. Eniten päätöksiä tehdään kaupungille tulevista maksuista, joita tehdään vuosittain satoja. Lisäksi osoitenumerointia koskevia päätöksiä tehdään vuosittain noin 35. Muita yksikön päätöksiä tehdään vuosittain 15-30.

8.1.6 Päätöspohjat

Haastatteluissa kartoitettiin yksiköiden jokaisen päätöslajin rakennetta ja sisältöä, jotta nähtäisiin mistä päätöksistä päätöspohjat on mahdollista laatia. Vastausten mukaan ympäristö- ja terveysturvayksikön päätöksistä on pääsääntöisesti mahdollista luoda valmiit päätöspohjat Aapeliin. Yksikön päätökset ovat samassa päätöslajissa rakenteeltaan samankaltaisia, mutta päätösten ehdot ja sisältö vaihtelevat tapauskohtaisesti. Valtaosa yksikön päätöksistä vaatii myös jonkin verran kirjoittamista.

Runsaasti päätöksiä yksikössä annetaan ympäristönsuojelulain 122 §:n mukaiseen ilmoitukseen. Päätöksiä 122 §:n mukaiseen ilmoitukseen annetaan vuosittain noin 60.

Yksi viranhaltijoista ehdotti, että työhöni liitettävät päätöspohjat voitaisiin luoda päätöksestä ympäristönsuojelulain (527/2014) 118 §:n mukaisen tilapäistä melua koskevan ilmoituksen johdosta sekä päätöksestä ulkoilulain 20 §:n mukaisesta tilapäisen leirintäalueen perustamista koskevasta ilmoituksesta, joita tehdään vuosittain 5-10. Leirintäpäätösten tekeminen ajoittuu tavallisesti lyhyen ajan sisälle, mikä luo tarpeen päätöspohjien luomiselle. Yksikön viranhaltijoille delegoitujen päätösasioiden runsauden vuoksi tarkka yksityiskohtainen selvitys ei ollut mahdollista, jonka vuoksi jokainen päätösasia tulee erikseen arvioida silloin, kun pohjaa suunnitellaan.

Kaupunkimittausyksikön viranhaltijoiden tekemissä päätöksissä on hyödynnetty ennenkin valmiita päätöspohjia tai vanhoja päätöksiä. Päätökset ovat samankaltaisia, mutta otsikosta ja esittelyosasta löytyy eroja. Kaupunkimittauksessa on ollut tapana sisällyttää kaksi viranhaltijapäätöstä yhteen päätökseen, kun käsiteltävät asiat ovat liittyneet läheisesti toisiinsa. Yksikössä yhdessä käsiteltäviin päätösasioihin kuuluvat osoitenumerointi, tien nimeäminen sekä tonttijako. Edellä mainitut päätösasiat siirtyvät Aapeliin. Viranhaltijapäätösten yhdistäminen on mielletty ainakin kaupunkimittausyksikössä tehokkaaksi keinoksi hoitaa useampia vireillä olevia asioita samanaikaisesti. Yksikössä toivotaan tämän vuoksi myös jatkossa tiedonohjaussuunnitelman laatimista niin, että päätösten yhdistäminen onnistuisi.

Tarpeisiin sopivan tiedonohjauksen laatimisen jälkeen pohjia voidaan luoda myös niille päätöksille, joihin sisällytetään kaksi päätöstä. Lisäksi ilmeni, että kartankäyttölupiin liittyvät päätökset ovat edelleen paperisessa muodossa. Kartankäyttölupiin liittyvät päätökset eivät ole siirtymässä Aapeliin.

Haastattelussa selvisi, että kaupunkimittausyksikön päätöksiin sovellettava oikeus on vähäistä ja vähäisissäkin päätöksiin sisällytetyissä säännöksissä viitataan kunnan määräyksiin. Ilmeni, että kaupunkimittausyksikön osoitenumerointiin liittyvälle päätökselle ei ole olemassa hallintolain 45 §:n mukaisen perusteluvelvollisuuden kattamia oikeusperusteluita. Osoitenumerointipäätöksiä tekevä viranhaltija kertoi kuntaliiton työryhmän laatimasta osoiteohjeistuksesta, mikä sisältää ohjeita kunnan osoitejärjestelmästä ja toimii apuvälineenä tietyissä tilanteissa. Osoitemerkintää koskeva pykälä on ollut voimassa jo vuodesta 1999. Osoitenumerointipäätöksiä tekevä viranhaltija kertoi, että hän sisällyttää aina osoitenumerointipäätöksissä esittelyosaan maankäyttö-

ja rakennusasetuksen 84 §:n, sillä hän kokee tarpeelliseksi viitata jonkin säädöksen sisältämään säännökseen.

Suunnittelu- ja kehittämisyksikön viranhaltijoille pidetyn haastattelun ja suunnatun sähköpostikyselyn perusteella selvisi, että valtaosaan päätöksistä voidaan luoda valmis päätöspohja. Osassa päätösasioita on käytettykin valmista päätöspohjaa, muun muassa kaupallisten kalastajien lupapäätöksissä. Yksikön päällikkö kertoikin, että on pyrkinyt siihen, että saman päätöslajin päätökset olisivat mahdollisimman samankaltaisia. Päätösten samankaltaisuudella tavoitellaan hallintolain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista hallintotoiminnassa. Jätehuollon päätöksissä samankaltaisuutta ilmenee päätösten esittelyteksteissä, kun taas päätöslauselman sisältö vaihtelee. Päätöslauselmaan sisältyvät päätöksen perustelut ja viranhaltijan tekemä ratkaisu (Kulla 2018, 297).

Myös rakennusvalvontayksikön haastateltujen mukaan pääosin Trimblessä ja Lupa-pisteessä käsiteltävissä päätöksissä on samankaltaisuutta. Eroavaisuuksia ilmenee yhteisjärjestelyä koskevien päätösten rasitteissa, hissiavustusten määrissä sekä katselmuksissa. Valtaosa rakennusvalvontayksikön päätöksistä ovat standardoituja. Aapeliin siirtyvät päätökset ovat niitä, joita tehdään vuosittain enintään muutamia. Nämä päätökset ovat lisäksi sellaisia, että ne eivät pääsääntöisesti ole samankaltaisia.

Vastausten mukaan kaikkiaan yksiköissä tehdään vähän kielteisiä päätöksiä. Yhdeksi syyksi kielteisten päätösten vähäiseen määrään osoittautui se, että usein tiedostetaan jo ennen hakuvaihetta, mikäli edellytykset myönteisen päätöksen antamiselle eivät täyty. Kielteiset ja myönteiset päätökset ovat pääsääntöisesti rakenteeltaan samankaltaisia, jolloin myönteisen päätöksen pohjaa on mahdollista käyttää myös harkinnanvaraisesti kielteiseenkin päätökseen.

Huomasin haastatellessani viranhaltijoita suunnitteluvaiheessa, että Aapelin päätöspohjissa rakenne on erilainen kuin mitä se on ollut nykyisellään valtaosassa päätöksiä. Aapeli-asianhallintajärjestelmässä tehtävien päätösten rakenne on looginen otsikko-, esittely-, peruste- ja päätöstekstikentillä, mutta haastavaksi osoittautui määritellä, mitkä pohjien tekstikokonaisuudet kuuluvat mihinkin kenttään.

Ilmeni, että haastavaksi tämän tekee myös tekstikokonaisuudet, jotka voitaisiin sisältönsä perusteella upottaa useampaankin eri kenttään. Yksiköiden tekemät päätökset ovat tällä hetkellä siis eri tavalla muodostettu kuin mitä ne tulevat Aapelissa olemaan. Vanhoista pohjista ilmeni, että päätöksen eri osia on yhdistetty. Lisäksi perustelut saatavat löytyä vasta päätösoSION jälkeen. Haastateltujen mukaan päätösten tekstit ovat ajan tasalla, vaikka niiden järjestystä on muutettava.

Nykyisessä osoitenumerointipäätöksessä asian esittelytiedot ja perustelut ovat samassa kentässä samoin kuin leirintäpäätöksessä. Melupäätöksessä sen sijaan perustelut ovat samassa kentässä ratkaisun kanssa. Päätökset suunniteltiin uudelleen niin, että asian taustatiedot, perustelut sekä päätösosa eroteltiin toisistaan. Kun ratkaisu on sisältänyt määräyksiä, ne on sisällytetty päätösosioon.

Haastatelluista osa kertoi pyrkivänsä mahdollisimman ymmärrettävään kieleen hallintopäätöksissä. Haastatellut mielsivät oman yksikön päätökset selkeiksi. Pääsääntöisesti haastatellut kokivat, että päätösten ilmaisutapa on asiallinen. Kielenkäytön ollessa selkeää, asiallista ja ymmärrettävää viranhaltija on huomionut hallintolain 9 §:n mukaisen hyvän kielenkäytön vaatimuksen, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava, että viestintä on rakenteellisesti ja sisällöllisesti käsitettävää. Osa haastatelluista piti tärkeänä, että päätöspohjaan on mahdollista luoda väliotsikoita erottamaan asioita tekstikenttien sisällä.

Kartoitusvaiheessa selvisi, että melupäätös, leirintäpäätös ja osoitenumerointipäätös ovat niitä päätösasioita, joita julkaistaan verkossa eniten. Päätöspohjien luominen edellä mainituille päätösasioille katsottiin ensisijaisen tärkeäksi, sillä päätökset ovat yleisessä tietoverkossa julkaistavia päätöksiä. Suunnitteluvaiheeseen valittiin haastateltaviksi melu- ja leirintäpäätöksiä tekevät ympäristöinsinöörit sekä osoitenumerointipäätöksiä tekevä apulaiskaupungeodeetti.

8.1.7 Viranhaltijapäätösten verkkojulkisuus

Haastattelussa tiedusteltiin viranhaltijoiden tekemien viranhaltijapäätösten verkkojulkisuutta. Yksi haastatelluista vastasi toteuttavansa päätösten verkkojulkaisemisen sil-

loin, kun kunnan jäsenellä on muutoksenhakuoikeus tai päätökseen liittyy tiedottamisintressi, niin kuin kuntalaki (140 § 2 momentti) ja kuntaliiton ohjeistuskin (Krakau 2017) käskevät. Toinen haastatteluista kertoi, että hän julkaisee vain kuntalain mukaiset päätökset, kun taas kolmas haastatteluista kertoi, että hän ei pääsääntöisesti julkaise verkossa päätöksiä, sillä ei koe niiden kiinnostavan kuntalaisia.

Päätösten verkkojulkisuus on koettu toimialalla aiheuttavan usein pohdintaa siitä, tulisiko päätös julkaista verkossa vai ei ja miltä osin. Haastatteluista ilmeni, että julkiksi määriteltyjä päätöksiä, joihin ei haeta muutosta kuntalain mukaan harvemmin julkaistaan verkossa, jos niihin ei liity tiedottamisintressiä. Päätösten verkkojulkisuuteen liittyvä tietämys toimialalla on vaihtelevaa. Toimialalla tunnetaan päätösten verkkojulkisuuteen liittyvät säännökset ja ohjeistukset, mutta soveltamiskäytäntö on osoittautunut jokseenkin epäjohdonmukaiseksi.

8.2 Kyselyn tulokset

Sähköpostikyselyllä henkilöiltä tiedusteltiin, miten he näkevät kyselyn liitteenä olevat viranhaltijoiden päätöspöytäkirjat. Lisäksi vastaajilta tiedusteltiin, löytyykö päätöksistä heidän mielestään mitään kehitettävää. Sähköpostikyselyn tulokset koostuivat kuuden henkilön antamista näkemyksistä. Vastaajat ovat henkilöitä, joilla ei ole erityistä tietämystä viranhaltijapäätöksistä tai niihin liittyvistä menettelyistä. Kyselyn liitteenä olleet päätökset olivat niitä päätösasioita, joista työhöni sisältyvät pohjat luotiin.

Kaikkien vastaajien mukaan sekä osoitenumerointipäätös että melupäätökset ovat sällöltään selkeitä ja ymmärrettäviä. Yksikään vastaajista ei ottanut kantaa päätösten oikeusohjeiden kattavuuteen ja selkeyteen. Yhden vastaajan mukaan melupäätös on tarpeeksi selkeä ja siitä saa käsityksen siitä, missä ja milloin melua aiheuttava toiminta tapahtuu. Hänen mukaansa myös osoitenumerointipäätös on riittävän selkeä.

Yksi vastaajista pohti, miten päätöksen noudattamista valvotaan. Vastaajalle ei selvinnyt päätöksestä, kuka on valvova viranomainen. Hänen mukaansa päätöksestä jää epäselväksi, valvooko asianosainen vai viranomainen päätöksen toteutumisesta.

Yhden vastaajan mukaan päätökseen voisi liittää kartan melun vaikutusalueesta, jotta näkisi mitkä kaikki korttelit kuuluvat melualueelle. Vastaajan mukaan jokainen ei välttämättä tunne lähistöään. Saman vastaajan mukaan vaikutuspiirin tarkentaminen kartalla voisi olla hyödyllistä myös silloin, kun melua aiheuttavasta toiminnasta syntyy pölyä. Vastaajan mukaan kartan avulla jokainen osaisi varautua pölyyn sulkemalla ikkunat.

8.3 Muita tutkimuksessa esiin tulleita seikkoja

Laatiessani taulukkoa haastatteluista varten havaitsin, että toimialan toimintasäännössä vain ympäristö- ja terveysvalvontayksikön päätösasioihin on sisällytetty ne säädökset, joihin päätökset perustuvat. Lähtökohtaisesti muiden yksiköiden päätösasiat ovat esitetty lauseenomaisesti ilman viittausta lainsäädäntöön. Kysyessäni haastateltavilta puuttuvia lainkohtia sain vastauksia vaihtelevasti. Osa haastateltavista selvitti lainkohdat haastattelutilanteessa, kun taas osa lähetti lainkohdat myöhemmin selvitettyään ne ensin.

Haastatteluissa esille nousi kysymyksiä liittyen viranhaltijapäätöksiin, jotka koskevat taksojen mukaisia kaupungille tulevia maksuja. Nämä maksuasiat ovat toimintasäännössä useammassakin yksikössä delegoitu viranhaltijoille päätettäväksi asioiksi. Haastateltavien mukaan näissä päätöksissä on kysymys enemmänkin maksujen ”hyväksymisestä”. Nämä päätökset eivät siirry Aapeliin.

9 JOHTOPÄÄTÖKSET

Luku 9 sisältää johtopäätökset ja pohdinnan omasta opinnäytetyöprosessista. Johtopäätöksissä peilataan tutkimuksen tuloksia tutkimuskysymyksiin.

9.1 Johtopäätökset

Kuten työn teoriaosuudessa ilmenikin, hyvän hallinnon käsitettä on vaikea määritellä tyhjentävästi. Hyvän hallinnon toteutuminen voi näyttäytyä eri tavalla hallinnon asiakkaalle kuin viranomaiselle. Mäenpään (2016a, 67-70) mukaan hyvä hallinto kattaa erilaisia näkökulmia, joissa korostuvat hieman eri tekijät. Vaikka tässä tutkimuksessa maallikoiden ja viranhaltijoiden näkemykset hyvän hallinnon toteutumisesta päätöksissä olivat pääasiassa yhdenmukaiset, kehitettävääkin päätöksistä varmasti löytyisi. Jotta voidaan varmistaa hyvän hallinnon toteutuminen järjestelmämuutoksessa kuten muussakin hallintotoiminnassa, viranhaltijan on myös itse tunnettava hyvän hallinnon vaatimukset.

Hyvän hallinnon vaatimusten tuntemisen lisäksi päätöksissä korostui viranhaltijan taito soveltaa hyvän hallinnon vaatimuksia käytännössä. Vaikka tuloksista voi päätellä, että pääsääntöisesti viranhaltijat ovat päätöksissään täyttäneet lain asettamat vähimmäisvaatimukset, niin päätöspohjien suunnitteluvaiheessa oli huomattavissa, että vain osa viranhaltijoista käyttää päätöksissään Hurskaisen (2003, 118) loogisimmaksi luonnehtimaa perustelumuotoa, jossa tosiseikat ja oikeusohjeet ovat selvästi kytköksissä toisiinsa. Sekä yksiköiden että viranhaltijoiden välillä ilmeni eroja sekä päätöksiä koskevien lakien ja asetusten että hyvään hallintoon sisältyvien säännösten tuntemisessa, mikä selittää osittain eri viranhaltijapäätösten sisältöjen kirjavuuden.

Tutkimuskysymyksinä olivat ”Mitä asioita Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluissa tulee huomioida päätöspohjamallien luomisessa sekä uuden järjestelmän käyttöönotossa, jotta hyvä hallinto toteutuisi?” ja ”Minkä viranhaltijapäätösten mallipohjia Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluissa käyttöönotettavaan asianhallintajärjestelmään tulisi luoda?”. Opinnäytetyöhön oli tarkoitus sisällyttää kolme päätöspohjaa malleiksi viranhaltijoille. Päätöspohjat luotiin tutkimuskysymyksiin vastaamalla.

Valtaosa viranhaltijapäätöksistä osoittautui sellaisiksi, että niistä on ollut olemassa pohja Kuntatoimisto-asianhallintajärjestelmän käytön aikana, tai niihin on jatkossa

mahdollista luoda päätöspohja valmiiksi. Asianhallintajärjestelmämuutos tulee kettamaan kaikkia tutkimuksessa mukana olleita yksiköitä jollain tasolla.

Tuloksien perusteella voidaan katsoa, että päätöspohjien luomisessa on huomioitava moniakin eri asioita. Päällimmäiseksi huomioksi nousi Aapelin päätöspohjan rakenne, joka tulee eroamaan vanhasta Kuntatoimiston aikaisen pohjan rakenteesta. Pohjien vanhoista malleista poikkeava runkorakenne ohjasi suunnitteluvaiheessa viranhaltijat pohtimaan päätösten sisältöä uudelleen.

Päätöspohjien suunnittelussa käytettiin tukena Kuntatoimistossa laadittujen päätösten sisältöä. Suunnitteluvaiheessa oli tarkasti mietittävä, miten sisältö jaetaan Aapelin kenttiin niin, että se toimii loogisena kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa, että jokaisen Aapeliin siirtyvän päätöksen rakenne tullaan muotoilemaan uudelleen.

Järjestelmämuutos nosti haastatteluissa esille myös päätöksen rakenteen lisäksi päätöksen sisällön, jonka vuoksi päätöksiä koskeva lisäkyselykin toteutettiin. Työhöni sisältyviä päätöspohjia suunnitellessa päätösten tekstikokonaisuuksia oli muokattava Aapelin tekstikenttiin sopiviksi. Sisältömuutoksiin sisältyi myös melupäätöspohjan päätöksentään lisätty lause, josta käy selkeästi ilmi, että meluilmoitus hyväksytään.

Haastatteluista nousi erityisesti esille se, että silloin kun päätöksen julkaisemiseen liittyy viranhaltijan harkintavaltaa, päätös saattaa usein jäädä julkaisematta tietoverkossa. Tuloksista voidaan todeta, että viranhaltijoiden on tarkemmin arvioitava sitä, herättäisikö päätös mielenkiintoa kuntalaisissa. Tiedottamisella kunnan jäsen saa tietoa hallintotoiminnasta. Päätöksenteon avoimuudella on selkeä merkitys hyvän hallinnon toteutumisessa. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 88.)

Päätöspohjien suunnitteluvaiheessa valikoitujen päätösten sisällöt suunniteltiin uudelleen Aapeli-asianhallintajärjestelmän asettamien vaatimusten mukaisiksi niin, että päätökset jakaantuivat otsikkoon, esittelyyn, päätöksen perusteeseen sekä päätösosioon. Perusteeseen sisällytettiin hallintolain (45 §) päätöksen perustelemista koskevan säännöksen mukaiset sovelletut oikeusohjeet ja ratkaisuun vaikuttaneet tosiseikat. Ratkaisun sisältämät määräykset sijoitettiin päätöksen päätösosioon. Hallintolain 44 §:n

mukaisiin päätöksen sisältövaatimukseen kuuluva tieto lisätietojen antajasta lisättiin päätöksen päätösosioon.

Päätöksen otsikon, esittelytietojen, perusteen ja ratkaisun sisällön lisäksi päätökseen merkitään tieto siitä, kenelle päätös annetaan tiedoksi. Tiedoksiantoon sovelletaan joko kuntalain säännöksiä (139-140 §:t) tiedoksiannon osalta tai hallintolain säännöksiä (54-63 §:t) silloin, kun päätökseen haetaan muutosta hallintovalituksella. Verkkojulkaisemista koskevia lauseita ei sisällytetä päätöspohjiin, vaan julkaiseminen tapahtuu Aapelin omalla julkaisu -painikkeella.

Yhdeksi huomioitavaksi tekijäksi päätöspohjien luomisessa nousi viranhaltijoiden omat käytännöt edistää hallintolain 23 §:n mukaista joutuisaa käsittelyä. Esille nousut asioiden yhdessä käsitteleminen tuo omat tarpeensa huomioitavaksi päätöspohjien luomisprosessissa. Käsittelyn viivytyksettömyys on se hyvän hallinnon vaatimus, johon päätöspohjien luomisella pyritään. Silloin kun päätöspohjan käyttäminen nopeuttaa päätöksentekoprosessia, pohjan laatiminen katsotaan tarpeelliseksi. Käsittelyn viivytyksettömyyden lisäksi päätöspohjien käyttämisellä voidaan katsoa olevan virheettömyyttä edistävä vaikutus, kun päätöskohtaisen kirjoittamisen määrä vähenee.

Tulosten mukaan päätöspohjien luomisen tarpeeseen vaikuttavat päätösasiassa tehtävien päätösten lukumäärä ja samankaltaisuus. Lisäksi viranhaltijat pitivät tärkeänä luoda päätöspohjat niille päätösasioille, jotka julkaistaan yleisessä tietoverkossa eli joihin sisältyy tiedottamisintressi tai oikeus kuntalain mukaisen kunnallisvalituksen (135 §) tekemiseen. Ilmeni myös, että vaikka päätöksiä tehtäisiin vuositasolla vähemmän, voi niiden tekeminen olla sesonkikohtaista, jolloin päätöspohjasta on hyötyä päätöksenteon tehostamisessa.

Mitä enemmän päätösasiassa päätöksiä tehdään, sen tarpeellisemmaksi pohjan luominen katsottiin. Päätösten riittävä samankaltaisuus nähtiin päätöspohjien luomisen yhdeksi edellytykseksi. Päätösten samankaltaisuus mahdollistaa sen, että päätöspohjiin voidaan sisällyttää samoja vakiotekstejä, jolloin voidaan vähentää ylimääräistä kirjoittamista. Se, missä samankaltaisuutta ilmenee on päätöskohtaista.

Saatujen tulosten, suositusten ja yksityiskohtaisten tietojen pohjalta luotaviksi päätöspohjiksi valikoituivat pohjat päätöksestä ympäristönsuojelulain (527/2014) 118 §:n mukaisen tilapäistä melua koskevan ilmoituksen johdosta, päätöksestä ulkoilulain 20 §:n mukaisesta tilapäisen leirintäalueen perustamista koskevasta ilmoituksesta sekä osoitenumerointipäätöksestä. Edellä mainitut päätökset ovat yleisessä tietoverkossa julkaistavia päätöksiä. Päätöksiä ympäristönsuojelulain 122 §:n mukaiseen ilmoitukseen tehdään vuosittain noin 60, osoitenumerointipäätöksiä noin 30 ja päätöksiä ulkoilulain 20 §:n mukaiseen ilmoitukseen 5-10. Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluiden toimialan toimintasäännössä (2018) osoitenumerointiin liittyvä päätöksenteko on delegoitu kaupunkimittausyksikön apulaiskaupungingeodeetille. Leirintä- ja melupäätösten tekemiseen liittyvä toimivalta on delegoitu toimintasäännössä ympäristö- ja terveystalvontayksikön ympäristöinsinöörille.

Uudessa asianhallintajärjestelmässä tehtävissä osoitenumerointipäätöksissä samankaltaisuutta ilmenee päätöksen esittelytiedoissa, päätösoiosiossa ja tiedoksiannossa. Osoitenumerointipäätöksen otsikko ja perustelut muuttuvat tapauskohtaisesti. Aapelin melupäätöksissä samankaltaisuus näkyy väliotsikoissa sekä perusteluissa, sovelletuissa oikeusohjeissa. Esittelytiedot ja päätöksen määräykset vaihtelevat päätöskohtaisesti. Aapelissa tehtävissä leirintäpäätöksissä yhdenmukaisuutta ilmenee väliotsikoissa, päätöksen perusteissa, päätösoiossa, päätöksen määräyksissä ja määräysten perusteluissa sekä tiedoksiannossa. Päätökset eroavat esittelytiedoiltaan. Tästä voidaan päätellä, että päätösten samankaltaisuus on täysin päätösasiakohtaista, jolloin yleistävää päätöspohjien laatimista koskevaa ohjetta ei voida antaa.

Haastatteluista ja kyselystä saatujen tulosten mukaan sekä viranhaltijat että ulkopuoliset vastaajat kokivat tarkastelun kohteena olleiden päätösten sisällöt riittävän informoiviksi ja selkeiksi. Päätöksiä selkeyttäjinä nähtiin väliotsikointi sekä hyvään hallintoon kuuluvan ymmärrettävän kielen käyttäminen päätöksissä (Hallintolaki 9 §). Kyselyn ja haastatteluiden tulosten perusteella voidaan todeta, että tähän työhön sisältyvät päätökset eivät vaadi sisällöllisesti välttämättömiä muutoksia ymmärrettävyyden ja selkeyden parantamiseksi. Ympäristönsuojelulain 122 §:n mukaiseen ilmoitukseen annettavassa melupäätöksessä sekä ulkoilulain 20 §:n mukaiseen ilmoitukseen annettavassa leirintäpäätöksessä käytetään väliotsikointia selkeyttämisen vuoksi.

Päätösten sisältö on lähtökohtaisesti samankaltaista saman päätöslajin sisällä, jonka vuoksi voidaan katsoa, että asianosaisia kohdellaan hallintolain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti. Kuten haastateltavat kertoivatkin, osa päätöksen sisällöstä on luotava tapauskohtaisesti. Tapauskohtaisuuden huomioimisella pyritään varmistamaan se, että päätöksen sisältö on sitä, mitä on tarkoituskin. Päätöspohjiin sisällytetään vain ne tekstikokonaisuudet, jotka koskevat kaikkia tai lähes kaikkia päätöksiä.

Kyselyyn vastanneet esittivät parannusehdotuksia melupäätökseen liittyen. Parannusehdotukset koskivat melun ja melusta aiheutuvan pölyn vaikutusalueen selkeyttämistä sekä valvonnan tarkentamista. Haastatellut ja kyselyyn vastanneet eivät tuoneet ilmi, että päätöksistä puuttuisi kuitenkaan mitään välttämätöntä. Tulosten pohjalta voitiin todeta, että nykyiset päätökset täyttävät hallintolain 44 §:n mukaiset sisältövaatimukset, jolloin päätösten sisältö voitiin pääosin siirtää Aapeliin sellaisenaan.

Vaikka kyselyyn osallistuneet eivät ottaneet kantaa viranhaltijapäätösten perustelujen kattavuuteen ja esittelytapaan, se ei välttämättä merkitse sitä, että kehitettävää ei olisi tältä osin lainkaan. Tässä on huomioitava, että kyselyyn osallistuneet olivat maallikoita. Päätöksiä saattavat lukea myös henkilöt, joilla on asiasta kattavampi tietämys ja tätä myötä myös suuremmat vaatimukset.

Päätöspohjat luotiin hyvän hallinnon teoriaa, Kuntatoimiston päätöspohjia ja tutkimustuloksia hyödyntäen. Pohjat osoitenumerointipäätökseen, melupäätökseen sekä leirintäpäätökseen löytyvät liitteistä 2-4.

9.2 Pohdinta

Tämän opinnäytetyön aiheen valintaan vaikutti vahvasti sen todellinen tarve. Koen, että opinnäytetyöhöni liittyvä tutkimusosuus on toiminut ajatusten herättäjänä toimialalla. Vaikka viranhaltijat ovat tiedostaneet asianhallintajärjestelmän vaihtuvan, muutoksen vaikutukset käytäntöihin olivat epäselviä. Työn taustalla oleva järjestelmämuutos asettaa viranhaltijat muotoilemaan päätöksiään uudelleen. Tutkimuksessa hyödynnettiin monimenetelmällisyyttä, mikä lisää tutkimuksen luotettavuutta (Hirsjärvi & Hurme 2008, 38-39). Ilmiötä tutkittiin käyttämällä menetelminä haastattelua ja ky-

selyä. Sekä kyselyllä että haastatteluilla päädyttiin samoihin päätuloksiin, mikä lisää tutkimuksen reliabiliteettia.

Pyrin lisäämään tutkimuksen luotettavuutta myös varmistamalla haastattelijan ja haastateltavien tulkintojen kohtaamisen luetuttamalla haastatteluiden vastaukset haastatelluille. Asiantuntijahaastatteluissa, jossa haastateltavien vastauksia ei käsitellä anonyymisti voi tutkimuksen luotettavuus kuitenkin kärsiä, jos vastaajat yrittävät kaunistella vastauksia. Vaikutti kuitenkin siltä, että tässä tutkimuksessa haastateltavat antoivat rehellisiä vastauksia.

Menetelmäksi valittu haastattelu oli mielestäni toimiva, kun haluttiin selvittää nimenomaan päätöksiin liittyviä faktoja, mutta myös viranhaltijoiden omia näkemyksiä. Myös päätöspohjien suunnitteluvaiheessa haastattelu oli mielestäni oikea menetelmä, sillä päätöspohjat oli kuitenkin luotava viranhaltijoiden toiveiden mukaisiksi. Maallikoille lähetetyllä kyselyllä saatiin kätevästi näkemys siihen, onko päätösten sisältö hyvän hallinnon mukainen. Viranhaltijat kuitenkin katsovat päätöksiä viranhaltijan silmin, eivätkä he myöskään ole niitä, jotka viranhaltijapäätöksiä lopulta lukevat.

Tämän opinnäytetyön tekeminen oli hyvin mielenkiintoista ja syvensi tietämystäni hallintotoimintaan. Hämmästyttävää oli huomata, kuinka erilaisia päätöksiä toimialalla tehdään. Päätösten erilaisuuteen vaikuttavat toki hallinnonalaa koskeva lainsäädäntö, mutta myös hyvän hallinnon tunteminen sekä oikeudellinen osaaminen. Toimeksiantajalla on mahdollisuus hyödyntää päätösten yksityiskohtaisia tietoja muun muassa järjestelmien integraatiotarpeiden arvioinnissa.

Viranhaltijapäätöksiä voisi jatkotutkimuksena Aapelin tuomien muutosten ollessa hallinnassa tutkia nimenomaan tarkemmin pöytäkirjatutkimuksena. Pöytäkirjatutkimuksella voisi tutkia vieläkin yksityiskohtaisemmin hyvän hallinnon toteutumista viranhaltijapäätöksissä. Jatkotutkimuksessa voitaisiin keskittyä yhden hyvän hallinnon osatekijän kuten hyvän kielenkäytön toteutumisen tutkimiseen. Päätösten kirjavuuden vuoksi pöytäkirjatutkimuksen voisi kohdistaa yhteen toimialan yksikköön.

LÄHTEET

Adams, J., Khan, H., Raeside, R. & White, D. 2007. Research Methods for Graduate Business and Social Science Students. California: Sage. Viitattu 15.12.18
<https://books.google.fi>

Alastalo, M., Åkerman, M. & Vaittinen, T. 2017. Asiantuntijahaastattelu. Teoksessa M. Hyvärinen, P. Nikander & J. Ruusuvuori (toim.) Tutkimushaastattelun käsikirja. Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.

CaseM -asianhallintajärjestelmän käyttöohje 2018.

EOA 2.4.1993. D 175/4/91.

EOA 28.3.2007. D 441/2/05.

Ervasti, K. 2004. Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa Lindfors, H. (toim.) Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Viitattu 05.12.18 <https://helda.helsinki.fi>

Fujitsun www -sivut 2018. Viitattu 17.10.18 www.fujitsu.com/fi/

Hallintolaki 2003. L 6.6.2003/434 muutoksineen.

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

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hanninen, M., Laine, E., Rantala, K., Rusi, M. & Varhela, M. 2017. Henkilötietojen käsittely – EU-tietosuojasetuksen vaatimukset. Helsinki: Helsingin Kamari Oy.

Henttonen, P. 2015. Johdatus asiakirjahallinnan tutkimukseen. Helsinki: Avain.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2008. Tutkimushaastattelu. Helsinki: Gaudeamus Oy.

Hurskainen, A. 2003. Hallintopäätöksen perusteleminen. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja. Joensuu: Joensuun yliopisto. Viitattu 01.12.18
http://publications.uef.fi/pub/urn_isbn_952-458-634-7/urn_isbn_952-458-634-7.pdf

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. 4. uud. p. Helsinki: Talentum Oyj

Kainulainen, H. 2004. Teemahaastattelut kriminologisessa tutkimuksessa. Teoksessa Lindfors, H. (toim.) Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Viitattu 12.12.18 <https://helda.helsinki.fi>

Kananen, J. 2008. Kvali: Kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kananen, J. 2013. Case-tutkimus opinnäytetyönä. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

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

Keinänen, A. & Väättänen, U. 2015. Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? Teoksessa Miettinen, T. (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte-artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Helsinki: Edita publishing Oy. Viitattu 03.12.18 <https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/artikkelit/14917.pdf>

KHO 28.10.2010 T 2887, Finlex.

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

Korkea-aho, E. 2004. Empiirisen oikeustutkimuksen käytäntö. Teoksessa Lindfors, H. (toim.) Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Viitattu 06.12.18 <https://helda.helsinki.fi>

Krakau, T. 2017. Kunnan verkkotiedottaminen sekä henkilötietojen käsittely ja julkisuus – Kuntalain (410/2015) 1.6.2017 voimaan tulevat säännökset. Kuntaliiton yleiskirje 15/2017. Viitattu 10.11.2018 https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/YL-15-2017-Kunnan%20verkkotiedottaminen_3.pdf

Krogell-Magni, P. 2010. Kuntien verkkoviestintäohje. Helsinki: Kuntaliitto.

Kulla, H. 2018. Hallintomenettelyn perusteet. 10. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro. Viitattu 25.09.18 [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/IAHBEXDTEB#kohta:HALLINTOMENETTELYN\(\(20\)PERUSTEET\(\(20](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/IAHBEXDTEB#kohta:HALLINTOMENETTELYN((20)PERUSTEET((20)

Kuntalaki. 2015. L 2015/410

Kuntaliiton www- sivut 2018. Verkko-opas. Hallintopakko-ohje maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin asioihin. Viitattu 29.09.18 www.kuntaliitto.fi

Kuntaliitto 2016. VATI -ympäristöterveydenhuollon yhteistä tietojärjestelmää kehitetään. Viitattu 14.11.18 <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2016/vati-ymparisto-terveydenhuollon-yhteista-tietojarjestelmaa-kehitetaan>

Laki kunnallisesta viranhaltijasta. 2003. L 11.4.2003/304 muutoksineen.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. 1999. L 21.05.1999/621 muutoksineen.

Lupapisteen www -sivut 2018. Viitattu 01.11.18 <https://www.lupapiste.fi/>

Maankäyttö- ja rakennuslaki. 1999. L 05.02.1999/132 muutoksineen.

Maankäyttö- ja rakennusasetus. 1999. A 10.09.1999/895 muutoksineen.

Mäenpää, O. 2016a. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. uud. p. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Mäenpää, O. 2016b. Julkisuusperiaate. 3. uud. p. Helsinki: Talentum Pro. Viitattu 17.09.18 [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lil-lukka.samk.fi/teos/CAGBFXHUG#kohta:JULKISUUSPERIAATE\(\(20](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lil-lukka.samk.fi/teos/CAGBFXHUG#kohta:JULKISUUSPERIAATE((20)

Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. 2 uud. p. Helsinki: Sanoma Pro Oy. Viitattu 13.01.19. <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/EAFBCXCTEF#kohta:v>

OKa 3.11.2009. D 347/1/2008.

Pietilä, I. 2017. Ryhmäkeskustelu. Teoksessa M. Hyvärinen, P. Nikander & J. Ruusuvoori (toim.) Tutkimushaastattelun käsikirja. Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.

Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluiden toimialan toimintasääntö. 2018. Viitattu 14.11.18 https://www.pori.fi/sites/default/files/atoms/files/ymparisto-_ja_lupa-palveluiden_toimintasaanto_010618.pdf

Suomen perustuslaki. 1999. L 11.06.1999/731 muutoksineen.

Terakuun www- sivut 2018. Viitattu 14.11.18 <https://www.terakuu.fi/tuotteet/tervekuu>

Trimble energy & Public administration. 2018. Viitattu 02.11.2018 <https://kunnat.trimble.fi/trimble-locus.html>

Triplan Oy:n www- sivut 2018. Kuntatoimisto-järjestelmän tuote-esite. Viitattu 13.11.2018 <https://www.triplan.fi/>

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5. uud. p. Jyväskylä: Tammi.

Voutilainen, T. 2009. ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa - ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Helsinki: Edita Publishing Oy. Viitattu 11.11.2018 <https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/kirjat/7529.pdf>

Väätänen, U. 2011. Oikein ja joutuisasti. Joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Helsinki: CC Lakimiesliiton kustannus

TEEMAHAASTATTELUN RUNKO

Viranhaltijapäätöslajin yleistiedot (koskee jokaista päätöslajia erikseen)

- Paljonko tietyn päätöslajin mukaisia päätöksiä tehdään vuosittain?
- Kuka valmistelee päätöksen/tekee päätöksen?
- Mihin lainsäädäntöön päätösasia perustuu?
- Mitkä tulostetut ja talletetut päätökset arkistoista lähtevät maakuntaan? (arkistointikysymys)

Päätösten sijainti järjestelmissä

- Missä järjestelmässä päätös kirjataan (Trimble, Vati, Aapeli vai Lupapiste)?
- Ovatko asiat aina samassa järjestelmässä, vai liikkuvatko järjestelmästä toiseen? (+muutoksenhaku)

Päätöspohjan sisältö

- Onko myönteisessä ja kielteisessä päätöksessä samankaltaisuutta?
- Onko päätöslajin päätöksissä samankaltaisuutta?
- Ovatko päätökset standardoitu (toistuvatko)?

Valvonta, tarkastus ja kehoitus

- Missä kehotukset kirjataan?
- Mihin tarkastukset kirjataan?
- Miten valvonta-asiat ovat järjestetty?

Päätöksen verkkojulkisuus

- Julkaistaanko päätös yleisessä tietoverkossa?

Otsikko	Osoitenumerointi, xxxxxxxxx
Esittelytiedot	<p>Kunta ylläpitää osoitejärjestelmää. Osoitenumerointi suoritetaan viranhaltijapäätöksellä.</p> <p>Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 84 §:n mukaan rakennuksen omistajan tulee asettaa kadulta, muulta liikenneväylältä ja tontin sisäiseltä liikennealueelta näkyvään paikkaan rakennuksen ja porrashuoneen tunnusta ilmaiseva numero tai kirjain sen mukaan kuin kunta on asiasta päättänyt. Osoitemerkinnän tulee opastaa myös hälytys- ja huoltoajoa sekä muuta liikennöimistä kiinteistölle.</p> <p>Päätöksellä ei ole vaikutusta mahdolliseen tiekuntaorganisaatioon tai tien kunnossapitokustannusten ositteluun.</p> <p>Kaupunkimittaus ilmoittaa osoitteenmuutoksen päätösotteesta ilmi käyville tahoille. Rakennuksen/muun osoitekohteen omistajan on itse ilmoitettava vuokralaisille, yrityksille ja As. Oy:n osakkaille tms. tahoille osoitteen muutoksesta.</p>
Päätöksen peruste	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx
Päätös	<p>Apulaiskaupungeodeetti päättää xxxxxxxxxx osoitenumeroinnin oheisen liitekartan mukaisesti. Päätös tulee voimaan xx.xx.xxxx ja on siihen mennessä oltava säädösten mukaisesti merkittynä kiinteistöllä.</p>
Tiedoksi	<p>xxxxxxxxxx</p> <p>Tekninen toimiala/Infrayksikkö</p> <p>Ympäristö- ja lupapalvelut/rakennusvalvonta</p> <p>Hätäkeskuslaitos</p> <p>Satakunnan pelastuslaitos</p> <p>Maistraatti</p> <p>Posti</p> <p>Maanmittauslaitos</p> <p>Pori Energia</p> <p>Porin Vesi</p>

Allekirjoitus

xxxxxxxxx, apulaiskaupungeodeetti, ympäristö- ja lu-
papalvelut, kaupunkimittausyksikkö

Otsikko

Päätös ulkoilulain 20 §:n mukaisesta tilapäisen leirintäalueen perustamista koskevasta ilmoituksesta, xxxx

Esittelytiedot

LEIRINTÄALUEEN SIJAINNIN Sijaintipaikka ja sen ympäristö

xxxx on tehnyt ulkoilulain 20 §:n mukaisen ilmoituksen tilapäisen leirintäalueen perustamisesta xxxxxx.

TILAPÄISEN LEIRINTÄALUEEN TOIMINTA-AIKA

Tilapäisen leirintäalueen käyttökausi on xxxx.

YLEISKUVA TOIMINNASTA

Leirintäpaikkojen määrä

Leirintäalueella on xxx leirintäpaikkaa, xxxxxxxx.

Talousveden hankinta ja jätevesien käsittely

xxxxxxxxxxxxxx

Käymälät ja peseytymistilat

xxxxxxxxxxxxxx

YMPÄRISTÖNHOITO JA TURVALLISUUS

Jätehuolto

xxxxxxxx

Pelastus- ja turvallisuussuunnitelma

xxxxxxxx

LUPAVIRANOMAISEN TOIMIVALTA

Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluiden lautakunta on kunnallisena leirintäalueviranomaisena toimivaltainen viranomainen. Ympäristö- ja lupapalveluiden lautakunta on toimintasäännöllään delegoinut tilapäisiä leirintäalueita koskevan toimivallan ympäristöinsinöörille.

ILMOITUKSEN KÄSITTELY

Asian vireilletulo

Ilmoitus on saapunut ympäristö- ja lupapalveluihin

xxxxxxx.

Pyydetty lausunnot

xxxxxxxx

Päätöksen peruste

Harjoittamalla toimintaa tässä päätöksessä esitetyllä tavalla ja noudattamalla annettuja määräyksiä, toiminta täyttää ulkoilulain edellyttämät vaatimukset.

SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Ulkoilulaki (606/1973)

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus suurten yleisötilaisuuksien hygieenisistä järjestelyistä ja jätehuollosta (405/2009)

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus talousveden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista (1352/2015)

Päätös

Hyväksyn xxxxxxx:n tekemän tilapäistä leirintäaluetta koskevan ilmoituksen ja annan ilmoituksen vuoksi seuraavat määräykset ulkoilulain nojalla:

1. Toiminta on järjestettävä siten, ettei siitä aiheudu vaaraa asiakkaiden turvallisuudelle, ympäristön pilaantumista, merkittävää ympäristöviihtyisyyden vähentymistä eikä vahinkoa luonnolle (UL 19 §).
2. Leirintäalueelle on asetettava vastuuhenkilö, jonka nimi ja yhteystiedot on ilmoitettava poliisi-, pelastus- ja ympäristönsuojeluviranomaisille (UL 19 §).
3. Vaaratilanteiden estämiseksi teltoilla, asuntovaunuilla ja -autoilla on oltava vähintään neljän metrin turvaväli.
4. Pelastussuunnitelma on lähetettävä pelastusviranomaiselle hyväksyttäväksi. Järjestyksenvalvojien ja yleisen järjestyksen ylläpitämisen osalta turvallisuusasioista päättää ja ohjeistuksen antaa Lounais-Suomen poliisilaitos, Porin poliisiasema.
5. Leirintäalueella käytössä olevan talousveden tulee täyttää Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (1352/2015) mukaiset laatuvaatimukset talousvedelle.
6. Alueella on oltava riittävä määrä käymälöitä ja suihkutiloja. Käymälöiden välittömässä läheisyydessä on oltava mahdollisuus käsienpesuun tai muuhun riittävän käsihygienian ylläpitoon.

7. Alueelle on sijoitettava riittävä määrä jäteastioita ja ne on tyhjennettävä riittävän usein niin, ettei jätteistä aiheudu alueen roskaantumista. (UL 19 §).

8. Tilapäistä leirintäaluetta ei saa ottaa käyttöön ennen kuin Porin kaupungin leirintäalueviranomaisen on hyväksynyt sen käyttöönotettavaksi.

MÄÄRÄYSTEN PERUSTELUT

Toiminnanharjoittajan on varmistettava, että tilapäistä leirintäaluetta hoidetaan asianmukaisesti. Turvallisuus ja ympäristönsuojelunäkökohdat on huomioitava, joten vastuuhenkilön asettaminen on tarpeen (lupamääräykset 1-3).

Toiminnan laadun vuoksi pelastussuunnitelma on laadittava ja annettava pelastusviranomaiselle tarkastettavaksi ja tiedoksi valvovalle viranomaiselle (lupamääräys 4).

Talousveden laatuvaatimusta koskevalla määräyksellä varmistetaan, että talousvesi on laadultaan soveltuvaa talousvesikäyttöön (lupamääräys 5).

Käymälä- ja suihkutiloja koskeva lupamääräys on tarpeen terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja viihtyvyyden lisäämiseksi (lupamääräys 6).

Alueella on oltava riittävä määrä jäteastioita. Jätteet on kerättävä erillään niiden hyötykäytön helpottamiseksi ja hyödynnettävä, jos se teknisesti on mahdollista eikä siitä aiheudu kohtuuttomia kustannuksia muulla tavoin järjestettyyn jätehuoltoon verrattaessa. Jätteiden huolellisella varastoinnilla estetään toiminnasta aiheutuvat maisemalliset ja esteettiset haitat sekä roskaantuminen. Varastokierto on pidettävä tarpeeksi nopeana niin, että ympäristöhaitat estetään (lupamääräys 7).

Kunnan leirintäalueviranomaisella ja sen alaisella viranhaltijalla on oikeus tarkastaa leirintäalue ja saada valvontaan tarvittavat tiedot alueesta (lupamääräys 8).

LISÄTIETOJEN ANTAJA

Ympäristöinsinööri xxxxxxxx, puh. xxx xxx xxxx

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen haetaan muutosta valittamalla Turun hallinto-oikeudelle. Valitusoikeus lupapäätöksestä on luvan hakijalla ja niillä, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea, sekä niillä viranomaisilla, joiden tehtävänä on valvoa asiassa yhteistä etua. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Tiedoksi

Päätös

XXXXXXXXXX

Jäljennös päätöksestä

Lounais-Suomen poliisilaitos, Porin poliisiasema

Porin kaupungin rakennusvalvonta

Porin kaupungin terveysvalvonta

Satakunnan pelastuslaitos, Porin keskuspaloasema

Allekirjoitus

xxxxxxx, ympäristöinsinööri, ympäristö- ja lupapalvelut,
ympäristö- ja terveysvalvontayksikkö

Otsikko Päätös ympäristönsuojelulain 118 §:n mukaisen tilapäistä melua koskevan ilmoituksen johdosta/ xxxxxxxxx

Taustatiedot xxxxxx on tehnyt xx.xx.xxxx Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluiden toimialalle ympäristönsuojelulain 12 luvun 118 §:n mukaisen ilmoituksen koskien xxxxx.

Toimintapaikka ja toiminnan kesto:

xxxx, xxxxx xxxx

xxxx

Melupäästöt:

xxx

Melun torjunta ja sen seuranta:

xxx

Tiedottaminen:

xxx

Päätöksen peruste Annettuja määräyksiä noudattaen toiminta täyttää ympäristönsuojelulain mukaiset vaatimukset.

Sovelletut oikeusohjeet

Ympäristönsuojelulaki (527/2014) 118, 121 ja 122 §:t

Ympäristönsuojeluasetus (713/2014) 24 ja 26 §:t

VNp 993/1992

Päätös Hyväksyn ympäristönsuojelulain 118 §:n mukaisen ilmoituksen tilapäistä melua aiheuttavasta toiminnasta seuraavin määräyksin:

1. xxxx

2. xxxx

3. xxxx

4. xxxx

5. xxxx

Käsittelymaksu

Tilapäistä melua tai tärinää aiheuttavasta toiminnasta tehtävän ilmoituksen käsittelystä perittävä maksu on 125 euroa. Maksut perustuvat ympäristö- ja lupapalveluiden lautakunnan 07.03.2018 hyväksymään Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluiden taksaan.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea ympäristönsuojelulain 190 §:n mukaista muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Tätä päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta (YSL 200 §).

Lisätietoja

Ympäristöinsinööri xxxxxxxx xxxxxxxx, puh. xxx xxx xxxx

Tiedoksi

Lounais-Suomen poliisilaitos, Porin poliisiasema

Allekirjoitus

xxxxxxxx, ympäristöinsinööri, ympäristö- ja lupapalvelut,
ympäristö- ja terveysturvayksikkö