

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU  
Liiketalouden koulutus

Nelli Huuho

PALVELUPERIAATE VIRANOMAISEN ASIAKASPALVELUSSA

Opinnäytetyö  
Helmikuu 2019



**OPINNÄYTETYÖ**  
**Helmikuu 2019**  
**Liiketalouden koulutus**

Tikkarinne 9  
80200 JOENSUU  
013 260 600

Tekijä  
Nelli Huuho

Nimeke  
Palveluperiaate viranomaisen asiakaspalvelussa

**Tiivistelmä**

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, millaista viranomaisen asiakaspalvelun tulee olla, jotta hallintolaissa (434/2003) säädetyn palveluperiaatteen edellytykset täyttyvät. Palveluperiaate kuuluu hyvään hallintoon, ja näin ollen se korostaa asiakkaan tarpeiden huomioon ottamista, kun asiointia järjestetään. Sen mukaan hallinnossa asioivan tulee saada asianmukaisesti hallinnon palveluita ja lisäksi viranomaisen tulee voida suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaatteessa korostuu myös se, miten asiointiin on tapahduttava sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja kustannuksia säästäen.

Tämä opinnäytetyö on toteutettu lainopillisella kirjoituspöytätyöskentelyllä. Lainopillisessa kirjoituspöytätyöskentelyssä on kyse oikeusdogmatiikasta, joka rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan. Lainsäädännön lisäksi opinnäytetyö pohjautuu oikeuskirjallisuuteen ja oikeuskäytäntöön.

Opinnäytetyössäni perehdyn hyvän hallinnon menettelyvaatimukseen ja oikeusperiaatteisiin, jotka vaikuttavat olennaisesti viranomaisen toimintaan. Hallinnossa asioivalla tulee olla mahdollisuus muodostaa helposti kokonais käsitys siitä, mitä hänen asiansa hoitamista varten tarvittavan palvelun sisältöön kuuluu ja mitä toimia siihen liittyy. Tämän vuoksi viranomaisella on neuvontavelvollisuus, johon opinnäytetyössäni perehdyn. Palvelujen saatavuutta ei myöskään saa rajoittaa ilman painavaa syytä. Jokaisella hallinnossa asioivalla on oltava yhdenvertaiset mahdollisuudet hoitaa asiansa ja toteuttaa oikeutensa. Asiakaspalvelussa on otettava huomioon myös yhteiskunnalliset erityisryhmät sekä heidän erityistarpeensa. Tällaisiin erityisryhmiin kuuluvat muun muassa vanhuksien ja ulkomaalaiset.

Kieli  
suomi

Sivuja  
51

**Asiasanat**

Palveluperiaate, hyvä hallinto, viranomaisen asiakaspalvelu, oikeusperiaatteet



**THESIS**  
**February 2019**  
**Degree Programme in Business**  
**Economics**

Tikkarinne 9  
80200 JOENSUU  
FINLAND  
013 260 600

Author  
Nelli Huuho

Title  
Service Principle in Customer Service in Public Administration

**Abstract**

The aim of this thesis is to study what the customer service of public authorities should be like in order to meet the requirements of the Service Principle laid down in the Administrative Procedure Act (434/2003). The Service Principle laid down is part of good governance, and it emphasizes the consideration of the customer's needs when organizing customer service. According to this principle, the customer must receive the public services appropriately and the authority must be able to perform its duties effectively. The Service Principle also emphasizes that the service should be provided by the administration as quickly, flexibly and cost-effectively as possible.

This thesis has been implemented as a juridical desk research. A juridical desk research concerns legal doctrine that is based on existing legal sources. In addition to the Finnish law, the thesis is based on legal literature and case law.

In my thesis, I study procedural requirements of good administration and the legal principles that have a significant impact on the actions of the authority. Persons who contact public administration should be able to understand easily what the content of the service is, and what actions are required. An authority has a duty to provide advice, which I have explored in my thesis. Furthermore, access to services must not be restricted without a justified reason. Every customer must have equal opportunities to deal with their affairs and enforce their rights in public administration. In customer service, specific social groups and their needs must also be considered. Such special groups include for example, the elderly and foreigners.

Language

Finnish

Pages

51

Keywords

Service principle, good governance, administrative customer service, principles of law

## Sisältö

1	Johdanto .....	5
2	Hyvän hallinnon perusteet .....	9
2.1	Hallinto-oikeudellinen suhde .....	9
2.2	Hyvän hallintomenettelyn vaatimukset.....	10
2.3	Oikeusperiaatteet hallinnon osana.....	14
2.3.1	Objektiviteettiperiaate .....	15
2.3.2	Suhteellisuusperiaate .....	17
2.3.3	Tarkoitussidonnaisuuden periaate .....	19
2.3.4	Yhdenvertaisuusperiaate .....	21
2.3.5	Luottamuksensuojaperiaate.....	25
3	Palveluperiaate viranomaistoiminnassa.....	29
3.1	Viranomaisen neuvontavelvoite .....	29
3.2	Palvelun asianmukaisuus .....	36
4	Pohdinta.....	42
4.1	Opinnäytetyön aihekokonaisuudet.....	42
4.2	Opinnäytetyön työstäminen ja jatkotutkimusmahdollisuudet.....	46

## 1 Johdanto

Hallintolaissa (434/2003, HL) säädetään viranomaisen velvollisuudesta kohdella jokaista hallinnossa asioivaa kansalaista tasapuolisesti sekä käyttää toimivaltansa ainoastaan laissa hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen ei saa toimia missään tilanteessa puolueellisesti, vaan hänen toimiensa tulee olla puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettujen odotusten on tultava suojatuksi (6 §). Virkamiehen toimissa vastoin lakia tai virkavelvollisuuksiaan katsotaan hänen tekevän virkavirheen (Bruun, Mäenpää & Touri 1995, 212).

Viranomaisessa asiointi ja asian käsittely tulee järjestää siten, että hallinnossa asioivalle pystytään tarjoamaan asianmukaisesti hallinnon palveluita. Viranomaisen tulee myös voida suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti (HL 7 §). Asianmukaisella menettelyllä tarkoitetaan oikeastaan normaalia ja tavanomaista huolellisuutta. Sillä voidaan tarkoittaa myös virkamiehen velvollisuutta virkaa hoitaessaan ottaa huomioon käyttäytymisessään sekä toimintatavoissaan virkansa laatu. (Bruun ym. 1995, 141.) Palveluperiaate osoittaa ainoastaan suuntaa sille, miten palveluita tulee kehittää, joten se ei aseta viranomaiselle ehdotonta velvoitetta (Laakso ym. 2006, 353). Hallinnon suorittama menettely koetaan joustavammaksi ja väljemmäksi kuin tuomioistuimien (Kulla 2015, 129).

Hallintolain 7 §:ssä määritellyn hallinnon palveluperiaatteen katsotaan kohdistuvan hallinnon toimintaan asiakassuhteen kannalta, riippumatta lainkaan sen sisällöstä (Mäenpää 2016, 103). Palveluperiaatetta ei lueta samanlaiseksi oikeusperiaatteeksi, kuten muut hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinto-oikeuden oikeusperiaatteet (Kuusikko 2007, 457). Sen katsotaan olevan luonteeltaan sekä oikeudellinen että hallinnollinen. Hallinnollisuus korostuu viranomaiselle jäävän laajan harkintavallan toteuttamisvaiheessa. Oikeudellisuus sen sijaan on mahdollista perustella hallintolailla, jossa siitä on säädetty. (Kulla 2015, 116.) Myös Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:ssä säädetyt palvelun asianmukaisuus ja hyvä hallinto painottavat omalta osaltaan palveluperiaatteen oikeudellista sitouvuutta.

Palveluperiaate korostaa asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamista viranomaisessa asiointia järjestettäessä, myös sähköisesti (Kulla 2015, 115). Viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen ja hallinnon palveluiden saatavuus yhdessä merkitsevät sitä, että asioinnin tulisi tapahtua sekä viranomaisessa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Tämä vaatimus toteutetaan asianomaisen viranomaisessa niissä yleisissä puitteissa, mitä asianomainen ministeriö johtaessaan hallinnon alaa edellyttää. (Laakso ym. 2006, 353.) Hallintolaissa kuitenkin säädetään vähimmäisstandardista hallintoasian käsittelyssä noudatettavalle menettelylle. Sekä hallinnon sisäiset määräykset että ohjeet lain soveltamisesta lasketaan kuuluviksi hallinnon sisäiseen ohjaukseen ja valvontaan. (Mäenpää 2016, 42.)

Henkilöllä, joka asioi hallinnossa, tulee olla mahdollisuus muodostaa helposti käsitys sen palvelun sisällöstä, joka liittyy hänen asiansa hoitamiseen. Lisäksi hänen tulee voida ymmärtää siihen liittyvät toimet. (Kulla 2015, 117.) Asioinnilla tarkoitetaan kaikkia julkisten tehtävien hoitamiseen liittyvien palveluiden käyttöä (Laakso 2006, 353). Hallinnon yhdeksi suurimmaksi ongelmaksi mielletään asiakkaiden tietämättömyys niin palveluista kuin niiden edellytyksistä. Sen vuoksi hallinnossa annettavaa palvelua kehitetään jatkuvasti. (Kulla 2015, 117.)

Palveluperiaatteen katsotaan ohjaavan viranomaisen toimintaa suhteessa kaikentylisiin hallinnossa asioiviin henkilöihin (Mäenpää 2016, 104). Viranomaisella ei ole oikeutta rajoittaa palveluiden saatavuutta ilman painavaa syytä. (Työeläkelakipalvelu, 2014). Viranomaisessa asioivilla henkilöillä on oltava tasavertaiset mahdollisuudet sekä asioidensa hoitamiseen että oikeuksiensa toteuttamiseen. Näin ollen asiointimahdollisuuksien on vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeita. Mikäli viranomaisessa asioiva henkilö on esimerkiksi vanhus, ulkomaalainen tai vammaisen, on erityistarpeet otettava huomioon heille annettavassa asiakaspalvelussa. (Kulla 2015, 117.) Esimerkiksi pyörätuolissa istuvalle asiakkaalle tulisi aukaista ovi, mikäli asiakaspalvelu tapahtuu suljetussa asiakaspalvelutiskissä.

Viranomaistoiminnan tuloksellisuus on osa palveluperiaatetta. Tuloksellisuuteen lasketaan toiminnan tuottavuus, jonka avulla pyritään mahdollisimman suureen

tuottoon, ja taloudellisuus, jolla puolestaan tähdätään toimintaan mahdollisin pienin kustannuksin. Yhdeksi tuloksellisuuden osaksi luetaan vaikuttavuus, jota voidaan hyödyntää arvioitaessa tarpeiden tyydyttämistä sekä tavoitteiden saavuttamista. (Kulla 2015, 117.) Jotta hyvän hallinnon kriteerit voivat täytyä, palvelun tehokkuuden ja oikeussuojan tulee olla tasapainossa (Kulla 2015, 118).

Asiakasvaikuttavuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus ovat vaikuttavuuden osia, joista erityisesti asiakasvaikuttavuus vaikuttaa huomattavasti palvelun onnistumisen arviointiin (Kulla 2015, 117-118). Viranomaisella ei katsota olevan ehdotonta velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin järjestääkseen asianmukaista asiointipalvelua. Tämä johtuu sekä palveluperiaatteesta että palvelun asianmukaisuutta koskevasta säännöksestä, jotka mahdollistavat viranomaisten käytettävissä olevien resurssien, kuten taloudellisten resurssien, huomioon ottamisen. (Työeläkelaki-palvelu, 2014).

Opinnäytetyöni on toteutettu lainopillisena tutkimuksena. Lainoppi on oikeusdogmatiikkaa, joka rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan (Husa 2008, 20). Oikeuslähteet ovat lähteitä, jotka sisältävät itsessään tietoa oikeuden sisällöstä. Tärkeimmät oikeuslähteet oikeusdogmatiikan näkökulmasta ovat lait ja muut säädökset. Säädöstekstit ovat tyypillisesti moniselitteisiä ja epätäsmällisiä, joten niiden tulkinnassa tarvitaan muitakin oikeudellisia aineistoja, kuten esimerkiksi säädösten valmisteluaineistoja, oikeustapauksia ja oikeuskirjallisuutta. Oikeuslähteet on mahdollista jakaa niiden velvoittavuuden mukaan kolmeen ryhmään: vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat laki ja maantapa. Lait ovat säädöksiä eli asetuksia perustuslain ohella, valtioneuvoston sekä ministeriöiden päätöksiä ja hallintoviranomaisten antamia määräyksiä ja ohjeita. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä sen sijaan ovat sekä lainsäätäjän tarkoitus että tuomioistuinratkaisut. Puolestaan sallittuja oikeuslähteitä ovat oikeustiede ja oikeushistorialliset, oikeusvertailevat sekä realistiset argumentit. (Husa 2008, 34-35.) Oikeuslähteitä tulee käyttää etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen mukaisesti (Husa 2008, 20).

Lainopilla tarkoitetaan oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja niiden sisällön selvittämistä edistävää toimintaa eli tulkittamista. Sen avulla systematisoidaan tutkimuskohdetta eli jäsennetään voimassa olevaa oikeutta. (Husa 2008, 20.)

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on perehtyä siihen, mitä on palveluperiaate ja millaista viranomaisen asiakaspalvelun tulee olla, jotta sen edellytykset täyttyisivät. Mielenkiintoni opinnäytetyöni aihetta kohtaan heräsi harjoitteluni aikana, jonka suoritin Joensuun poliisiaseman lupapalvelussa. Aiheesta löytyy paljon oikeustapauksia, ja koenkin, että se on tietyllä tapaa ajankohtainen.

Aiheen ajankohtaisuutta voidaan havainnollistaa viime vuoden loppupuolella esille nousseella Liikenteen turvallisuusvirasto Trafín tietoturva-asialla. Trafín käyttämä sähköinen asiointipalvelu suljettiin toistaiseksi, johtuen kuljettajatiedotpalvelun ongelmista. Trafín kuljettajatiedot-palvelulla pystyi hakemaan ihmisten ajokorttitietoja ilmaiseksi, ja selvittämään, onko jollakin ihmisellä voimassa oleva ajo-oikeus. Kyseisiä tietoja yhdistelemällä pystyi käytännössä tehdä yksityiskoh-taisiakin päätelmiä eri henkilöistä. (Yle-uutiset, 2018b.)

Trafi päätti poistaa palvelun käytöstä saamansa palautteen takia. (Yle- uutiset, 2018b). Ihmiset huolestuivat siitä, että heidän yksityisyytensä voisi vaarantua palvelun takia. He eivät pitäneet hyväksyttävänä sitä, että heidän ajokorttitietonsa ovat näkyvillä kaikille. Trafín toimialajohtaja Janne Huhtamäki kertoi palvelun olevan lainmukainen ja tietoturvan sekä tietosuoja-asioiden asianmukaisesti huomi-oituja. Ajo-oikeuteen liittyvät tiedot ovat lain mukaan julkisia. (Yle- uutiset, 2018a.)

Trafín pääjohtaja tiedotti, että heidän on arvioitava uudelleen, missä muodossa ajo-oikeustietoja voitaisiin jatkossa antaa ihmisille. Hän otti kantaa myös muilla viranomaisilla käytössä oleviin palveluihin, joista pystyy hakemaan vastaavia jul-kisia rekisteritietoja yksittäishakuina. Helsingin yliopiston viestintäoikeuden pro-fessori Päivi Korpisaari epäili Trafín perusteluja tällaiselle avoimelle palvelulle. Hän ei ollut vakuuttunut perustelun pitävyydestä. Virasto perusteli avointa verk-kopalveluaan heinäkuussa voimaan tulleella liikennepalvelulailla, jossa olennai-sena osana on liikenneasioiden rekisteri. Kyseisen lain mukaan jokaisella on oi-keus yksittäisluovutuksena saada tietoonsa etu- ja sukunimellä, henkilötunnuksella tai muulla yksilöivällä tunnuksella tiedot henkilön oikeudesta kuljettaa liikennevälinettä. Korpisaaren mukaan kokonaisen henkilörepositorin tal-lentaminen kaikkien ihmisten saataville ei ole yksittäisluovutusta. (Yle-uutiset, 2018b.)



Viranomaisen ei saa näyttää tai luovuttaa sivulliselle salassa pidettävää asiakirjaa. Kielto koskee myös teknisen käyttöyhteyden avulla salassa pidettävien tietojen luovuttamista. (Laakso ym. 2006, 399). Salassa pidettävää asiakirjaa ei saa jättää suojaamatta niin, että se on sivullisen saatavilla (HE 30/1998 vp, s. 82-84). Salassapitovelvollisuus liittyy olennaisesti viranomaisen antamaan asiakaspalveluun, sillä se on osa asianmukaista palvelua. Viranomaisen ei saa luovuttaa salassa pidettäviä tietoja sivullisille, joita joissakin tilanteissa ovat jopa toiset viranomaiset (Laakso ym. 2006, 399). Toisaalta huomioon on otettava myös se, että viranomaisten asiakirjat sekä muut tallenteet pidetään julkisina, ellei niiden julkisuutta rajoiteta lailla erikseen (Laakso ym. 2006, 355).

## **2 Hyvän hallinnon perusteet**

### **2.1 Hallinto-oikeudellinen suhde**

Hallinnon asiakas on viranomaispalvelun hakija, saaja tai käyttäjä. Termi on kuitenkin ymmärrettävä laajasti, koska sillä tarkoitetaan muun muassa yritys- ja tilausten hakijaa, veroilmoituksen tai hallintokantelun tekijää, poliisin pidättämää henkilöä, seuraamusmaksun kohdetta ja muuta hallinnossa asioivaa henkilöä tai hallinnollisen toimenpiteen kohdetta. (Mäenpää 2016, 103.) Suhde hallinnon ja kansalaisten välillä voidaan nähdä hyvinvointivaltiossa asiakassuhteena. Siinä viranomaiset jakavat kansalaisille sekä palveluita että hyödykkeitä (Kulla 2015, 116). Sen vuoksi hallintotoiminnan ydin onkin viranomaisen ja yksityisen välinen suhde. Suhteen sisältö voi kuitenkin vaihdella huomattavan paljon, sillä kysymys voi olla esimerkiksi kirjallisten hallintopäätösten tekemisestä tai julkisen hyvinvointipalveluiden toteuttamisesta ja tuottamisesta. (Mäenpää 2016, 103.)

Hyvän hallinnon vaatimukset näkyvät hallintoelinten toiminnassa esimerkiksi silloin, kun viranomaisen tekee lupa- tai tukipäätöksen tai virkamiehen toteuttaessa julkista palvelutehtävää esimerkiksi antamalla opetusta. Hallintotoimintaa voidaan pitää sisältönsä perusteella erilaisten viranomaispalvelujen tuottamisena. Viranomaispalvelulla tarkoitetaan tyypillisesti kirjallista päätöstä, huolto-, hoito- tai koulutuspalvelua tai viranomaisen toimea. (Mäenpää 2016, 103.)

Kun viranomaisen ja yksityisen välistä suhdetta säännellään oikeudellisesti määrittelemällä luvan myöntämismenettelyä tai tuen saamisen edellytyksiä, puhutaan hallinto-oikeudellisesta suhteesta. Hallinto-oikeudellinen suhde voidaan määritellä julkishallinnon ja yksityisenväliseksi oikeussuhteeksi, jolloin viranomaisen aloitteesta syntyvät hallinto-oikeussuhteet ovat yleensä joko velvoittavia tai rajoitettavia. Sen sijaan yksityisen aloitteesta syntyvät yleensä edunsaavat, oikeuden perustavat tai muut myönteiset hallinto-oikeussuhteet. (Mäenpää 2002, 15.) Tilanteissa, joissa viranomaisen toiminnallaan rajoittaa voimakkaasti hallinnossa asioivan henkilön oikeuksia – esimerkiksi tilanteessa, jossa asiakas on vankilassa - ei ole luontevaa puhua asiakassuhteesta (Kulla 2015, 116). Materiaalinen lainsäädäntö määrittelee viranomaisen ja asiakkaan välistä suhdetta, josta käyvät ilmi sekä asiakkaan edut, oikeudet ja velvollisuudet että viranomaisen toimivalta ja velvollisuudet asiakassuhteessa (Mäenpää 2016, 103).

Hallinto-oikeuteen kuuluvat oikeusnormit määrittelevät hallinto-oikeudellisen suhteen osapuolten oikeudet ja velvollisuudet. Näiden oikeusnormien sääntelemissä rajoissa viranomaisella on oikeus asettaa velvollisuuksia, myöntää etuja tai oikeuksia ja suorittaa muita hallintotoimia. Yksityisellä on lainsäädännössä määritellyt oikeudet ja velvollisuudet suhteessaan hallintoon. Hallinto toimii lain säätämässä rajoissa, joten kummallekin hallinto-oikeussuhteen osapuolelle kuuluvat vain ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka perustuvat asiaa koskevaan lainsäädäntöön. (Mäenpää 2002, 16.)

## **2.2 Hyvän hallintomenettelyn vaatimukset**

Suomessa kansalaisilla on oikeusturva, josta säädetään Suomen perustuslain (731/1999, PL) 21 §:ssä. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (PL 21 §). Hallintolaissa puolestaan vastaava oikeus säädetään viranomaisen yleiseksi velvollisuudeksi käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä (23 §). Toki täytyy ottaa huomioon, että niin viivytyksettömyys kuin aiheeton viivytys ovat luonteeltaan joustavia käsitteitä. Niiden soveltamista arvioidaan asian luonteen, vaikeusasteen sekä käsittelyn vaatimien menettelyjen avulla. Menettelyssä on varattava riittävästi aikaa asian

selvittämiseen ja saadun selvityksen arviointiin. (Mäenpää 2016, 172-173.) Hallintoasian käsittelyn riittävään ja samalla kohtuulliseen nopeuteen on kiinnittänyt huomiota myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (Mäenpää 2016, 173). Menettelytavat viranomaisessa tulee kuitenkin järjestää niin, että asia voidaan käsitellä sujuvasti ja ripeästi. Käsittelyajan ei tule olla pidempi, kuin mitä huolellinen ja asianmukainen käsittely edellyttää. (Mäenpää 2016, 172.) Hallintoasioiden erityispiirteet on kuitenkin otettava huomioon, joten käsittelyaika voi joissakin tapauksissa olla kohtuuden rajoissa hieman normaalia pidempi. Samanlaisissa asioissa on pyrittävä kuitenkin noudattamaan suurin piirtein samankaltaista käsittelyaikaa. Viivytyksettömyyden tavoite ei ole kuitenkaan peruste sille, että asianmukaisesta, huolellisesta ja ennen kaikkea puolueettomasta käsittelystä tinguittäisiin. (Mäenpää 2016, 173.)

EOA/3262/4/2014

Käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon asian merkitys palvelua tai tukitointa hakeneelle henkilölle. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä.

Tehokkaan hallintotehtävien suorittamisen edellytyksenä on ripeä ja tuloksellinen toiminta (Mäenpää 2016, 167). Periaatteellisesti säännös on tärkeä, sillä siinä virkatehtävien suorittamistapa- ja laatu on määritelty positiivisesti. Vaatimukset asianmukaisuudesta ja viivytyksettömyydestä ovat vain suuntaa-antavia, ja niitä täsmentää kulloinkin suoritettavan virkatehtävän luonne. (Bruun ym. 1995, 141.)

Asian sisältö tulee suhteuttaa viranomaisen tehtäviin, jotta voitaisiin arvioida asian toimivaltaisuutta. Sääntönä on, ettei viranomaisen saa ottaa käsiteltävään tehtäväpiiriinsä kuulumatonta asiaa. (Kulla 2015, 131.) Toimivallan katsotaan olevan yhteydessä viranomaisen tehtäväpiiriin, mutta silti siitä tulee säätää laissa selvästi ja täsmällisesti. Tämä korostuu varsinkin tilanteessa, jossa julkisen vallan käyttäminen on olennaisena osana. (Kulla 2015, 130.) Jotta viranomaisella olisi oikeus ottaa tietty hallintoasia käsiteltäväkseen, täytyy hallintomenettelyn edellytysten ehtojen täyttyä (Kulla 2015, 129).

Suomen perustuslain 21 § tiivistää hallintotoiminnan perustavat laatukriteerit asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn sekä hyvän hallinnon vaatimukseen. Näin ollen säädös hyvästä hallinnosta lasketaan kuuluvaksi suomalaisen yhteiskunnan perusarvoihin samalla tavoin kuin muutkin perusoikeudet (Kuusikko 2007, 456).

Hyvää hallintoa ja käsittelyn asianmukaisuutta on kuitenkin mahdotonta määrittellä yksiselitteisesti. Hallintolain katsotaan konkretisoivan laatuvaatimuksia sekä hallinnollisessa päätöksenteossa että julkisten palvelujen toteuttamisessa. (Hautamäki 2004, 14.) Hallintotoiminnan kehittämisprosessin keskeisimmät tavoitteet ovat niin käsittelyn asianmukaisuus kuin laadultaan hyvä hallinto. Muuten jatkuvassa prosessissa ovat hallintotoiminnassa noudatettavien laadullisten perusteiden kehittäminen, konkretisointi sekä täsmentäminen. (Mäenpää 2016, 167.) Myöskään periaateluontoinen sääntely hyvästä hallinnosta ei anna konkreettisia vastauksia siitä, mitä hyvä hallinto on. Hyvään hallintoon katsotaan kuuluvan niin paljon erilaisia tekijöitä ja elementtejä, ettei niiden hahmottaminen hetkessä ole edes mahdollista. (Hautamäki 2004, 15.) Hyvän hallinnon toteutumisen kannalta on tärkeää ottaa huomioon virkamiesmoraali, joka määrittää, mitä on virkamiesten hyväksyttävä käytös. Virkamiesmoraali vaikuttaa oikeusnormien taustalla erilaisina arvoina, mutta ei sen sijaan sido oikeudellisesti. (Hautamäki 2004, 52.)

Viranomaistoiminnan lainmukaisuus ei ainoastaan riitä täyttämään hyvän hallinnon vaatimuksia, vaan toiminnan halutaan lisäksi olevan laadullisesti riittävämpää ja parempaa. Syynä hyvän hallintotavan oikeudellisten ja laadullisten takeiden lisäämiselle, on hallinnon legitimititeettivaje, jonka mukaan luottamus sekä viranomaisten toimintaan että hallinnon uskottavuuteen on päässyt heikentyämään. (Hautamäki 2004, 14.)

Hyvän hallinnon tärkeyttä korostavalla kehityksellä on huomattava vaikutus muun muassa siihen, miten viranomaisten on kiinnitettävä huomiota omaan toimintaansa aikaisempaa tarkemmin, jotta kaikki hyvän hallinnon lainsäädännössä asetetut velvoitteet voisivat täytyä (Hautamäki 2004, 14). Esimerkiksi hallintolain 1 §:ssä on määritelty lain tarkoitus edistää sekä hallinnon palveluiden laatua että tuloksellisuutta. Myös hallintolain 23 § tulee ottaa huomioon viranomaistoiminnassa, sillä siinä säädetään viranomaisen velvollisuudesta määrittellä toimialansa

keskeisissä asiakasryhmissä ”odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta”. Hallinnossa asioivalla henkilöllä on mahdollisuus olettaa saavansa yhä laadukkaampaa palvelua. Korostuneen normatiivisen ja laadullisen merkityksen myötä hyvän hallinnon toteutumisen valvontaan on alettu kiinnittämään entistä enemmän huomiota. Hyvän hallinnon toteutumisen katsotaan vaikuttavan kolmella eri taholla, joista ensimmäisenä ovat hallinnon asiakkaat, toisena julkista valtaa käyttävät tahot ja kolmantena tahot, jotka harjoittavat julkisen vallan toiminnan valvontaa (Hautamäki 2004, 14).

Viranomaisen tulee toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustaa toista viranomaista hallintoasian hoitamisessa tämän pyytäessä. Viranomaisen on pyrittävä toiminnassaan edistämään myös viranomaisten välistä yhteistyötä. (HL 10 §.) Tämän vaatimuksen katsotaan olevan yhteydessä palveluperiaatteeseen (Laakso ym. 2006, 354). Viranomaisten välisellä yhteistyöllä voidaan nopeuttaa ja yksinkertaistaa asiointia tilanteessa, jossa samassa asiassa ei ole välttämätöntä turvautua eri viranomaisten puoleen. Lisäksi viranomaisten keskinäistä yhteistyövelvoitetta voidaan täydentää yhteisöoikeudellisella lojaliteettiperiaatteella ja siihen kuuluvalla vilpittömällä yhteistyön velvoitteella sekä unionin toimielinten että jäsenvaltioiden viranomaisten kesken. Tästä on kuitenkin pidettävä erillään viranomaisten välinen virka-apu, jota esimerkiksi on poliisiin antama virka-apu hallinnollisten pakkotoimien toteuttamista varten. (Laakso ym. 2006, 354.) Poliisin virka-avulla tarkoitetaan poliisin jollekin toiselle viranomaiselle antamaa virka-apua, jonka avulla tuon toisen viranomaisen toimivaltaan kuuluva virkatehtävä onnistutaan suorittamaan (Laakso ym. 2006, 295). Laatuvaatimukset ja yhteistyövelvoitteet kohdistuvat sekä yksittäisten virkamiesten toimintaan että viraston johtoon, koska hallinnollinen toiminta on järjestettävä juuri näiden vaatimusten mukaisesti (Laakso ym. 2006, 353). Suomen perustuslaissa säädetään hyvään hallintoon kuuluviksi tärkeimpien asian käsittelyyn liittyvien oikeuksien turvaaminen, joista nimenomaisesti mainitaan käsittelyn julkisuuden lisäksi oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta (Mäenpää 2016, 149).

OKV/70/1/2018

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kevan huomiota velvollisuuteen käsitellä työkyvyttömyyseläkehakemukset asianmukaisesti ja huolellisesti sekä noudattaa hallintolain säännöksiä muun muassa asiakirjan täydentämisestä.

Julkista valtaa velvoitetaan turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutumista perustuslain 22 § mukaan. Valtion ja kuntien tulee perustuslain 19 §:n mukaan huolehtia voimavaroja myöntämällä ja toiminnan asianmukaisella järjestämisellä siitä, että jokaiselle turvataan sekä välttämätön toimeentulo ja huolenpito että riittävät terveyspalvelut (Mäenpää 2016, 104). Hyvä hallinto ei rajoitu laadultaan vain menettelyllisten perusvaatimusten noudattamiseen, vaan siihen kuuluvat myös hallintolain 1 §:ssä säädetyt hallinnon palvelujen laatu ja tuloksellisuus (Mäenpää 2016, 149). Tämä tuloksellisuusvaatimus ei kuitenkaan merkitse sitä, että hallinnolliset palvelut tulisi toteuttaa yksinomaan hallinnon sisäisesti määriteltyjen tulostavoitteiden tai vastaavasti tulosbudjettien mukaisesti (Mäenpää 2016, 104).

Huonoksi hallinnoksi sen sijaan katsotaan huono ja työkeä palvelu, epäasiallinen kielenkäyttö ja käytös, asiakkaiden ja asianosaisten esittämien näkökohtien perusteeton sivuuttaminen ja päätösten liiallinen perusteleminen. Huono tiedottaminen ja suoranainen salailu, epätasapuolinen tai kaavamainen menettely sekä tehoton palvelujen toteuttaminen voidaan lukea huonoksi hallinnoksi. (Mäenpää 2016, 172.)

### **2.3 Oikeusperiaatteet hallinnon osana**

Hallinto-oikeudessa yleisimmin käytetyt oikeusperiaatteet ovat oikeusnormeja arvosidonnaisempia, joustavampia ja tilannesidonnaisempia. Niiden sisällön katsotaan muodostuneen yksittäistapauksia koskevassa oikeuskäytännössä ja lainopillisessa tulkinnassa. (Mäenpää 2002, 125.) Sellaisilla oikeusperiaatteilla, jotka on ehditty kirjaamaan jo lainsäädäntöön, katsotaan olevan julkisen vallan toimintaa velvoittava vaikutus. Oikeusperiaatteita voidaankin pitää sallittuina oikeuslähteinä, jotka toimivat päätöksenteon tukena, kun päätöksen legitimoinnin kannalta riittäviä perusteita ei ole löydettävissä auktoritatiivisista tai institutionalisoiduista

oikeuslähteistä. Joissakin tilanteissa toinen oikeusperiaate saattaa joutua väistymään erityisen oikeussäännön lisäksi myös toisen painavammaksi katsotun oikeusperiaatteen tieltä. (Hautamäki 2004, 49.)

Palveluperiaate yksinään ei riitä kuvaamaan palvelun vaatimuksia, vaan sen rinnalla huomioon on otettava myös oikeusperiaatteet objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, yhdenvertaisuusperiaate sekä luottamuksensuojaperiaate. Ensisijaisesti oikeusperiaatteet luokitellaan aineellisiksi ratkaisuperiaatteiksi, jotka asettavat sisällöllisiä laatuvaatimuksia hallintotoiminnalle. Oikeusperiaatteet eivät ole yksinään aineellisia, vaan niillä on myös menettelyllisiä ulottuvuuksia. Hyvänä esimerkkinä tästä toimii yhdenvertaisuusperiaate, jolla on sekä aineellisia että menettelyllisiä vaikutuksia. (Kulla 2015, 95.) Menettelylliset oikeusperiaatteet ottavat huomioon esteellisyysasiat, asianosaisen kuulemiseen liittyvät seikat sekä päätöksen perustelemista koskevat perusvaatimukset (Kulla 2015, 96). Mikäli virkamies rikkoo oikeusperiaatteita, on kyse harkintavallan väärinkäytöstä (Kulla 2015, 94).

Suomessa keskeisenä ja yleisesti muutoinkin hyväksyttynä arvopäämääränä hallinto-oikeudessa on turvata ihmisten yhdenvertaisuus, hallinnollisten ratkaisujen objektiivisuus, suhteellisuus julkisessa vallankäytössä sekä lainsäädännön kanssa yhdenvertaisena oleva päätöksenteko. Oikeusperiaatteista voidaan puhua useammassakin merkityksessä, sillä niillä voidaan viitata hallintoa koskevan lainsäädännön keskisiin lähtökohtiin ja tavoitteisiin; esimerkiksi Suomen perustuslaissa määriteltyihin julkisuusperiaatteeseen, hyvän hallinnon periaatteeseen ja kuulemisperiaatteeseen. Sen sijaan niiden sisältöä eikä toteuttamista ole kattavasti määritelty lainsäädännössä, mutta sisältö on vähitellen vakiintunut oikeuskäytännössä ja niiden velvoittavuuden katsotaan rinnastuvan oikeusnormeihin. (Mäenpää 2002, 125-126.)

### **2.3.1 Objektiviteettiperiaate**

Puolueettomuutta koskevalla objektiviteettiperiaatteella tarkoitetaan puolueetonta näkemystä, arvostusta tai muuta kannanottoa, joka on riippuvainen enemmän tarkasteltavasta asiasta kuin tarkasteltavasta henkilöstä (Kulla 2015, 104).

Sen mukaan hallintotoiminnan tulee olla tasapuolista ja yhdenvertaista, eikä se saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin (Mäenpää 2002, 127). Toiminnan täytyy olla asiallisesti perusteltavissa. Objektivisuuden vaatimus tarkoittaa, että mielivalta ja asiaan kuulumattomat sivuvaikutukset suljetaan pois hallintotoiminnasta. Tämän vuoksi objektiviteettiperiaatetta voidaan kutsua myös asiallisuusvaatimukseksi. (Laakso ym. 2006, 327.)

Periaatteen tavoitteena on turvata hallintotoiminnan asianmukaisuus. Ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu on hallintotoiminnassa kiellettyä. Viranomaisen toiminnan ja päätöksenteon on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. (Mäenpää 2016, 192.) Puolueettomuutta arvioitaessa huomioon otetaan kaikki viranomaistoiminta, kuten esimerkiksi kirjalliset ja suulliset käskyt sekä virkamiehen käyttäytyminen (Kulla 2015, 105). Objektiviteettiperiaatteen katsotaan olevan läheisesti yhteydessä yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja täydentävän sitä. Liittymäkohtia löytyy myös suhteellisuusperiaatteeseen ja luottamuksensuojaperiaatteeseen. (Laakso ym. 2006, 327.)

Suomen perustuslain 21 §:ssä objektiviteettiperiaate ilmaistaan jokaisen oikeutena saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä, kun taas hallintolain 6 §:ssä se ilmaistaan vaatimuksena viranomaisten toimien puolueettomuudesta. Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:ssä valtion virkamiehille on asetettu yleinen velvollisuus suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti. Asianmukaisella menettelyllä tarkoitetaan muun muassa huolellisuusvaatimusta, jonka lähempää sisältöä täsmentää kulloinkin suoritettavana oleva tehtävä (Laakso ym. 2006, 328). Virkamieslain mukaan virkamiehen tulee pidättäytyä luottamusta vaarantavista eduista. Hän ei saa missään tilanteessa vaatia, hyväksyä taikka ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se on omiaan heikentämään luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. (15§.) Vastaavasti rikoslain (39/1889) 40:1 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesti rangaistavaksi lahjan tai muun oikeudettoman etuuden pyytäminen, vastaan ottaminen tai hyväksyminen siten, että ”menettely on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa”.

Objektiviteettiperiaatteen rooli on rajoittava sekä hallinnollisessa päätöksenteossa että toiminnassa, koska se osoittaa, millaiset perusteet ovat epäasiallisina sellaisia, joihin ole luvallista nojautua. Henkilökohtaisen edun tavoittelu, ystävien



suosinta, kateuteen tai puoluesuosintaan perustuva harkinnan käyttäminen ovat epäaasialisia pyrkimyksiä sellaisinaan. Vaatimukset objektiivisuudesta ja asiallisuudesta täsmentyvät viranomaistoiminnan tapauskohtaisessa arvioinnissa. (Laakso ym. 2006, 328.)

KHO 2015:95

Tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu edellyttää, että tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen alun perin antanut tarjoaja ei saa tarjousajan päättymisen jälkeen parantaa tai täydentää tarjoustaan tarjouspyynnön mukaiseksi.

### **2.3.2 Suhteellisuusperiaate**

Hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toiminta tulee mitoittaa oikein (Mäenpää 2016, 94). Hallintolain 6 §:ssä säädetään, että viranomaisen toimien on oltava ”oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden”. Käytännössä tällä tarkoitetaan sitä, ettei toimia ole liikaa eikä liian vähän, vaan oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, jota on tarkoitus toteuttaa. Tämän vuoksi toimissa on oikeus käyttää vain sellaisia keinoja, joiden avulla tavoite on mahdollista saavuttaa. (Kulla 2015, 107.) Esimerkiksi rajoittavaa päätöstä tehtäessä tulee toimen ankuruus määritellä kohtuulliseksi suhteessa teon tai laiminlyönnin laatuun ja moitittavuuteen. Kun taas harkitaan uhkasakon määrää tai harkinnanvaraisen taloudellisen edun myöntämistä, on käytettävä olosuhteet huomioon ottavaa kohtuusharkintaa. (Mäenpää 2016, 95.) Suhteellisuusperiaatteella suurin rooli on asetettaessa sakon uhkaa sekä ulko-maalaisasioissa (Kulla 2015, 106).

Periaatteen sisältöön kuuluu olennaisena osana kolme peruselementtiä, jotka toimivat konkreettisen toimen suhteellisuuden arviointikriteereinä. Toimen tulee olla hallinnon kannalta asianmukainen, tehokas sekä sopiva suhteessa perusteltuun päämäärään, jota sillä on tarkoitus toteuttaa. (Mäenpää 2016, 95.) Tämä merkitsee näin ollen viranomaisen velvollisuutta suhteuttaa toimenpiteidensä voimakkuus, niin ettei yksityisten oikeuksia rajoitettaisi liikaa (Kulla 2015, 106). Kun arvioidaan viranomaisen moitittavana pidettyä menettelyä ja siitä seuraavien

virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta, merkitystä on erityisesti suhteellisuusperiaatteella (Launiala & Laaksonen 2011, 5).

Toimen tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä arvioidaan erityisesti kohteen etujen ja oikeuksien kannalta. Käytetyn toimen tulee olla tarpeellinen ja välttämätön, jotta tavoite voidaan saavuttaa (Mäenpää 2016, 95). Näin ollen hallinnollisten tarpeiden arviointi ei tässä tilanteessa ole enää riittävää (Mäenpää 2002, 127). Lisäksi periaate edellyttää, että toimet ovat oikeasuhtaisia. Ne eivät saa sisältää enempää rajoituksia tai muuta yksityiseen kohdistuvaa pakkoa, kuin on välttämätöntä, jotta tavoite voidaan saavuttaa, mikäli toimiin sisältyy rajoittavia tai muuten negatiivisia vaikutuksia. Oikeasuhtaisuutta arvioidessa oikeana mittana voidaan näin ollen pitää kohtuullisuutta velvoitteiden asettamisessa ja etujen myöntämisessä. (Mäenpää 2016, 95.) Poliisilain (872/2011) 3 §:ssä poliisille on asetettu velvollisuus pitää toimenpiteet puolustettavina suhteessa muun muassa tehtävän tärkeyteen ja tavoiteltuun päämäärään.

KHO: 2010:5

Viranomaisen toimien on oltava asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja. Viranomaisen ei saa ryhtyä toimiin, jotka ovat omiaan aiheuttamaan asianosaiselle tarpeetonta haittaa. Viranomaisen harjontavaltaa ohjaa suhteellisuusperiaate, jonka mukaan hallintotoiminnan ankaruusasteen tulee olla sovitettu kysymyksessä olevan intressin tärkeyden mukaan.

Silloin, kun toimiin sisältyy joko rajoittavia tai muutoin negatiivisia vaikutuksia, ne eivät saa sisältää enempää yksityiseen kohdistuvaa pakkoa tai yksityisen oikeuksien rajoituksia kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi. Näin ollen viranomaisen käyttämien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden ja niistä on valittava aina vähiten rajoittava tai oikeuksiin puuttuva keino. (Mäenpää 2006, 128.) Tähän pätee poliisilain 4 §, jonka mukaan poliisi ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin on tarpeen poliisin tehtävien suorittamiseksi. Periaatteen soveltaminen voi olla kyseessä myös myönteisiä ja edunsuovia päätöksiä tehtäessä. Tällainen päätös voi olla esimerkiksi myönnettävä taloudellinen tuki, joka ei saa olla määrältään suhteeton. (Mäenpää 2016, 96.)

Eriyisen keskeinen merkitys suhteellisuusperiaatteella on käsiteltäessä kielteiseen tai rajoittavaan ratkaisuun tai toimeen päättyviä asioita. EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate määrittää, että viranomaisen toimet eivät saa ylittää rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi. Esimerkiksi sekä sananvapauslaki että julkisuuslaki sisältävät suhteellisuusvaatimuksen, jota tulee noudattaa ratkaisuja tehtäessä. (Mäenpää 2016, 95.)

Suhteellisuusperiaatetta soveltaessa on tärkeää ottaa huomioon, että hallintopäätöksen kohtuullisuus on lain määrittelemissä rajoissa. Suhteellisuusperiaate eikä kohtuullisuuden vaatimus perusta sellaisenaan toimivaltaa hallintopäätöksen kohtuullistamiseen. Tällainen menettely edellyttää yleisesti nimenomaista toimivaltasäännöstä. (Mäenpää 2016, 97.) Viranomaiselle voi kuulua toimivalta muuttaa tekemäänsä hallintopäätöstä asianosaisen eduksi, jolloin sen sisältämiä rajoituksia tai velvoitteita voidaan tarvittaessa lieventää. Suhteellisuusperiaatteen vaatimukset on mahdollista ottaa huomioon myös jälkikäteen lainsäädännön määrittelemien edellytysten rajoissa. (Mäenpää 2016, 98.)

KHO: 2011: 664

Kun lisäksi otettiin huomioon se, että poliisi oli ottanut kilvet haltuunsa jo alkuvuodesta sekä koenumerotodistuksen peruuttamisajan pituuden merkitys yhtiön yritystoiminnalle ja olosuhteet kokonaisuutena, koenumerotodistuksen peruuttamista oli pidettävä yhtiön tekojen ja laiminlyöntien laatu huomioon ottaen kohtuuttomana seuraamuksena.

### **2.3.3 Tarkoitussidonnaisuuden periaate**

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteella, eli vallan väärinkäytön kiellolla, tarkoitetaan yleistä velvollisuutta käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai tarkoitettu muuten käytettäväksi. Julkisen vallan eli viranomaisaseman väärinkäyttö ei ole hyväksyttävää. Julkisenvallan väärinkäytön kieltoon alettiin Suomessa kiinnittää huomiota jo 1950-luvulla. (Mäenpää 2016, 89.)

Tarkoitussidonnaisuuden rikkomiseksi lasketaan esimerkiksi tilanne, jossa poliisimies kääntää väkijoukon hajaantumaan sen huudettua maan hallitusta loukkaavia iskulauseita. Poliisimiehen toimivaltaan kuuluu hajaantumiskäskyn antaminen, mutta vain lain määrittelemässä tarkoituksessa, kuten esimerkiksi yleisen turvallisuuden suojaamiseksi. (Kulla 2015, 101.)

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen ”on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin”. Periaatteeseen sisältyy yleinen kielto käyttää väärin mitä tahansa viranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan olennaisesti kuuluvaa elementtiä. Väärinkäyttökiellon kohteena tarkemmin eriteltynä ovat viranomaisen toimintaan ja toimivaltaan sisältyvät toiminnot, joiden mukaan julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin. Kielto koskee myös viranomaisen toimivaltaan kuuluvan julkisen palvelun toteuttamista sekä menettelyllisiä velvoitteita. (Mäenpää 2016, 89.)

Tarkoitussidonnaisuusperiaate ohjaa inhimillistä käyttäytymistä (Kulla 2015, 100). Viranomaisaseman katsotaan määräytyvän lähinnä viranomaisen toimivallan ja siihen kuuluvien tehtävien perusteella. Sen sijaan viranomaisen päätös- ja harkintavallan laajuus ja sisältö määräytyvät sekä sovellettavien oikeussäännösten että konkreettisten tosiseikkojen mukaan. Viranomaisen toimivallan käytön sallitut rajat voidaan määrittää vain selvittämällä sovellettavan normin sisältö ja sillä tavoiteltavat päämäärät jokaisessa tapauksessa erikseen. (Mäenpää 2016, 90.) Kun tarkoitussidonnaisuuden vaikutuksia ryhdytään arvioimaan, selvitetään, missä tilanteessa viranomaiselle on annettu lainsäädännöllä päätösvalta tai jokin muu toimivalta tarkoituksien toteuttamiseksi. Vasta sen jälkeen tutkimuksen kohteeksi tulee ottaa viranomaisen toiminta, ja se onko hän toiminut tosiasiallisesti toteuttaakseen sallittuja vai kiellettyjä tarkoituksia. (Kulla 2015, 101.)

Viranomaisella ei ole harkintavaltaa käyttäessään lupaa ryhtyä edistämään muita kuin omaan tehtäväpiiriinsä ja toimivaltuuksiinsa kuuluvia tarkoituksia. Tarkoituksien tulee aina sisältyä tapauksessa sovellettavan säännöksen tavoitteisiin. (Laakso ym. 2006, 339.) Joissakin tapauksissa voi olla ongelmallista arvioida, mikä on toimivallan käytön oikea tarkoitus ja mitkä taas ovat harkintavallan käytön sallitut rajat (Mäenpää 2016, 90). Mikäli viranomaisella toiminnassaan toteuttaa vieraita tarkoituksia, merkitsee se harkintavallan väärinkäyttöä (Laakso ym.

2006, 339). Hallinto-oikeudellisten toimivaltasuhteiden järjestelmässä viranomaisen katsotaan olevan sidottu sekä tehtäväänsä että tarkoitukseensa (Laakso ym. 2006, 339).

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2018/2902 lastensuojelun johtava sosiaaliohjeantaja oli lastensuojelulain tarkoittamalla yhteydenpidon rajoittamista koskevalla päätöksellään rajoittanut lapsen yhteydenpitoa äitiinsä. Yhteydenpidon rajoittaminen tapahtuisi niin, että jos lapsi ei palaisi kotilomalta sovittuna päivänä sijaishuoltopaikkaan, hän viettää seuraavan viikonlopun sijaishuoltopaikassa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että lapsen ja vanhempien välistä yhteydenpitoa voidaan rajoittaa jo tapahtuneiden seikkojen perusteella. Näin ollen yhteydenpidon rajoittamisen perusteena ei voida käyttää lapsen ja hänen vanhempansa mahdollista käyttäytymistä tulevaisuudessa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lastensuojeluviranomainen oli ylittänyt laissa säädetyn toimivaltansa, minkä vuoksi hänen tekemänsä päätös oli tältä osin lainvastaisena kumottava ja poistettava.

Mikäli viranomainen käyttää painostuskeinona tai muutoin väärin erityisasemaansa, joka perustuu julkisen vallan yksinomaiseen käyttöoikeuteen, palveluntuottajan asemaan tai määräävään markkina-asemaan, voidaan se katsoa harjoittavallan väärinkäytöksi. Julkisen vallan käyttö ei koskaan voi olla kaupanteon kohteena, joten esimerkiksi kunta ei voi sopia tekevänsä tietynsisältöisen rakennuslupapäätöksen erityistä maksua tai muuta korvausta vastaan. Vastaavasti virkamies ei saa käyttää väärin virka-asemaansa tai siihen liittyviä toimivaltuuksia. (Mäenpää 2016, 91.)

#### **2.3.4 Yhdenvertaisuusperiaate**

Yhdenvertaisuusperiaatteen katsotaan nojautuvan suoraan Suomen perustuslain 6 §: ään, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuusperiaate täsmentää perustuslaissa säädettyjä vaatimuksia hallintotoiminnan kannalta, eikä sen soveltamisen katsota rajoittuvan vain ihmisten väliseen

tasapuolisuuteen. (Mäenpää 2016, 84.) Henkilöitä tulee kohdella samalla tavalla samanlaisissa tilanteissa (Kulla 2015, 96).

Syrjinnäksi luetaan sekä välitön että välillinen syrjintä (Mäenpää 2016, 84). Välilliseksi syrjinnäksi katsotaan ”jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkin muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia” (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014, 13 §). Perustuslaissa säädetty syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä eli välillistä syrjintää, jotka vaikutuksiltaan ovat omiaan johtamaan syrjivään lopputulokseen. Syrjinnäksi voidaan määritellä sekä välitön että välillinen syrjintä ja häirintä, sekä kiellettyyn syrjintäperusteeseen laskettu ohje tai käsky syrjiä. (HE 269/2002, 1.)

Yhdenvertaisuusperiaate koskee olennaisesti myös hallinnollista menettelyä (Laakso ym. 2006, 321). Hallintolain 25 §:ssä säädetään, että asiat on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa silloin, kun ne vaikuttavat olennaisesti toisiinsa ja ovat vireillä yhtä aikaa. Yhdessä käsittelemisestä ei saa kuitenkaan aiheutua haitallista viivytystä. Viranomaisen tulee näin ollen tiettyä normia tulkitsaansa ja soveltaessaan kohdella samanlaisia tapauksia samalla tavalla ja erilaisia tapauksia toisistaan poikkeavalla tavalla (Laakso ym. 2006, 317). Yhdenvertaisuusperiaatteen sisältö havainnollistuu esimerkiksi tilanteessa, jossa käsittelyssä on hallintolupa. Laissa säädettyjä lupaperusteita on tulkittava jokaisen hakijan kohdalla samalla tavalla. (Kulla 2015, 98.) Arvioinnin ja erilaisen kohtelun on oltava objektiivisesti perusteltavissa (Mäenpää 2006, 130).

Toisiinsa verrattavissa olevissa tilanteissa ei saa menetellä eri tavalla ja vastavasti erilaisissa tilanteissa ei saa menetellä samalla tavalla, ellei menettelyä voida sekä perustella että oikeuttaa objektiivisesti. Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan tarkoita pelkästään sellaista muodollista vaatimusta, että lakia tulisi soveltaa jokaisessa samanlaisessa tapauksessa täysin samalla tavalla. Tässä merkityksessä yhdenvertaisuus ilmenee lähtökohtaisesti vain massahallinnossa tehtävissä rutii-niratkaisuissa, joissa tapaukset ovat keskenään hyvin samanlaisia. (Laakso ym. 2006, 317.) Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisessa tulee muistaa tapaus-

kategorioiden muodostaminen ja niiden keskinäinen vertailu. Muodollinen yhdenvertaisuus merkitsee vaatimusta asianomaisten säännösten korrektista soveltamisesta, joka ei sellaisenaan tuo lainkaan lisäkriteereitä säännösten asianmukaiseen soveltamiseen. (Laakso ym. 2006, 318.)

Hallintotoiminnassa olennaisena ovat läsnä sekä niukat että rajalliset resurssit. Esimerkiksi, kun myönnetään sosiaalisia etuuksia tai erilaisia lupia, ei niiden takaaminen jokaiselle yhdenvertaisesti ole mahdollista. Päätöksenteon tulee tästä huolimatta tapahtua ennalta määriteltujen, yleisesti hyväksyttävien ja tasapuolisesti sovellettavien perusteiden mukaisesti. Jos kyseessä on samanlainen asia, tulee yleensä noudattaa sekä samanlaista menettelyä että johdonmukaista ratkaisulinjaa, ellei käytännön muuttamiseen ole olemassa perusteltua syytä. Ratkaisulinjan muuttamiseen oikeutettu, perusteltu syy, voi olla esimerkiksi olosuhteiden muutos. (Laakso ym. 2006, 323.)

Yhdenvertaisuuden arvioinnin kohteena voi olla niin ikään yksittäinen henkilö, jolloin vertailukohteena on jonkun toisen henkilön aiemmin saama kohtelu (Kulla 2015, 99). Tämä havainnollistaa tasapuolisuutta. Oikeusjärjestyksen katsotaan pohjautuvan lähtökohtaisesti yhdenvertaisuuden varaan. (Kulla 2015, 96.) Yhdenvertaisuusperiaatteessa olennaista on vertailu – kahdelle tai useammalle tapaukselle suoritetaan vertailu toisiinsa nähden. Jos yhdenvertaisuuteen aiotaan vedota, tulee selvillä olla ne henkilöt, joita asia olennaisesti koskee. Lisäksi selvillä tulee olla sekä jaettavat edut että rajoitukset ja vertailuperuste. Esimerkkinä voidaan pitää hallintolupa-asiaa, jossa luvanhakijat ovat vertailtavia henkilöitä, hallintolupa on jaettava etu ja luvan myöntämisperusteet tai lupamenettely on vertailuperuste. (Kulla 2015, 96.)

Rikoslain 11:11 §:n mukaan viranomaiselle kuuluu kielto olla palvelematta ketään yleisesti noudatettavilla ehdoilla. Pykälään sisältyy myös kielto asettaa esimerkiksi hallinnon asiakas eriarvoiseen ja muita olennaisesti huonompaan asemaan rodun, etnisen alkuperän tai ihonvärin perusteella. Mikäli viranomainen rikkoo kieltoa, on hänet tuomittava syrjinnästä sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

HE 82/2008 vp, s. 2

Jos henkilö, joka katsoo joutuneensa syrjinnän kohteeksi, esittää selvitystä, jonka perusteella voidaan olettaa syrjintäkieltoa rikotun, vastaajan on osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu.

Hallintotoimintaan kuuluu olennaisesti vaatimus tasapuolisuudesta, josta säädetään Suomen perustuslain 6 §:ssä. Pykälässä säädetään ihmisten tasavertaisuudesta lain edessä sekä kiellosta asettaa ketään eriarvoiseen asemaan esimerkiksi sukupuolen, iän tai alkuperän perusteella. Säännös yhdenvertaisuusperiaatteesta koskee kaikkea viranomaistoimintaa riippumatta sisällöstä tai muodosta (Mäenpää 2016, 83). Tasapuolinen kohtelu koskee sekä ihmisiä että oikeushenkilöitä. Yhdenvertaisuusvaatimuksen ei katsota rajoittuvan ainoastaan viranomaisen kanssa tietyssä asiassa tietyllä hetkellä välittömästi asiointiin henkilöihin, vaan yhdenvertaista kohtelua tulee soveltaa kaikkiin niihin, jotka voivat olla asianosaisia käsiteltävässä asiassa tai joihin asian käsittelyn katsotaan vaikuttavan, vaikkei he asioisikaan viranomaisessa. (Mäenpää 2016 83.) Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) ja yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) sekä virkanimitystä, virkasuhdetta ja työsopimussuhdetta koskevat syrjintäkiellot konkretisoivat yhdenvertaisuusperiaatetta (Mäenpää 2016, 83). Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta määrittää viranomaisen velvollisuuden edistää kaikessa toiminnassaan naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tavoitteellisesti että suunnitelmallisesti (4 §).

Hallinnossa ei saa perusteettomasti asettaa ketään eriarvoiseen asemaan uskonnon, sukupuolen, iän, alkuperän, poliittisen tai yhteiskunnallisen näkemyksen, ammattiyhdistystoiminnan tain muun vastaavan syyn vuoksi. Säännöksen soveltamisessa tulee esille objektiivinen arviointiperusta, jonka mukaan erottelu ei ole luvallista ilman hyväksyttävää syytä. (Laakso ym. 2006, 319.) Yhdenvertaisuuden sääntelyyn kuuluu myös syrjintädirektiivi (2000/43/EY), jonka tarkoituksena ”on luoda puitteet rotuun ja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän torjumiselle yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi jäsenvaltioissa”. Erottelun oikeutettava ja hyväksytty syy määräytyy perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta käsin (HE 309/1993, s. 44). Tällaiset hyväksyttävät syyt voivat tulla kysymykseen



objektiivisen arvioinnin puitteissa sekä säännösten soveltamisessa viranomaisissa että palveluiden järjestämisessä. Erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteen voi muodostaa myös kielellisen tasa-arvon tavoittelu. (Laakso ym. 2006, 319.) Kielilain (423/2003) 18 §:n mukaan jokaisella, jolla on lain mukaan oikeus käyttää omaa kieltään, mutta joko viranomaisen kieli tai asian käsittelykieli on toinen, viranomaisen on järjestettävä maksuton tulkkaus, mikäli henkilö itse ei huolehdi tulkkauksesta.

Syrjintä luetaan mielivallaksi, joten syrjintäkiellot on asetettu mielivallan estämiseksi (Laakso ym. 2006, 318). Yhdenvertaisuuden käsitteen määrittämisessä kiinnekohdaksi otetaankin mielivallan kiello, jolla tarkoitetaan aineellisen oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuden täydellisestä sivuuttamista. Oikeudenmukaisuutta ei kuitenkaan voida sen enempää kuin kohtuuttakaan määritellä yksityiskohtaisesti. Joissakin tilanteissa erilainen kohtelu voidaan katsoa hyväksytyksi sekä erottelu voi olla oikeutettua, mutta vain jos se on objektiivisesti perusteltavissa. Tällöin toiminnassa ei ole kyse mielivallan käytöstä. (Laakso ym. 2006, 318.)

### **2.3.5 Luottamuksensuojaperiaate**

Sekä oikeusvarmuuden periaate että luottamuksensuojan periaate ovat osa yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita. Oikeusvarmuuden katsotaan ilmentävän oikeusvaltiolle ominaista laillisuuskaiketta. Sen toteuttamisessa keskeisenä tavoitteena on ylläpitää päätöksenteon ja viranomaistoiminnan ennakoitavuutta, niinpä normiannolta ja hallintotoiminnalta odotetaan sekä selkeyttä että johdonmukaisuutta. Mikäli yksityiselle asetetaan velvoitteita, on ne määriteltävä riittävän täsmällisesti, että niiden kohteena olevat kykenevät ennakoimaan veloitteiden eri vaikutukset. Lisäksi oikeusvarmuuteen kuuluu keskeisenä osana taannehtivan lainsäädännön kiello normiannossa sekä hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvä taannehtivien oikeusvaikutustenkiello. (Laakso ym. 2006, 344.)

Luottamuksensuojaperiaate luetaan oikeusvarmuuden johdannaiseksi, koska se painottuu olennaisesti sisällöllisiin kriteereihin. (Laakso ym. 2006, 345). Periaatteen tarkoitus on turvata sekä yksityisen perusteltuja odotuksia että asemaa suhteessa viranomaistoiminnan odottamattomiin ja yksityisen kannalta katsottuna haitallisiin tai muuten epäedullisiin muutoksiin (Mäenpää 2016, 98). Luottamuksensuojaperiaatteella tarkoitetaan yksilölle kuuluvaa suojaa julkista valtaa vastaan (Laakso ym. 2006, 345).

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO: 2010:5 korostetaan yksityisen oikeutta luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen sekä virheettömyyteen ja yhtä lailla päätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuojaperiaatteen katsotaankin korostavan hallinnon julkista luotettavuutta. Viranomaisen on toiminnassaan otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset. (Mäenpää 2016, 98).

KHO: 2010:5

Vaativasta luottamuksensuojasta etuosto-oikeusasiassa ei voida tehokkaasti esittää maa-aluetta koskeneiden neuvottelujen tai niihin liittyneiden viranhaltijoiden lausumien perusteella. Kunnan edustajat ovat asian aiemmissa vaiheissa käyneet neuvotteluita luonteeltaan ensisijaisesti yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa. Nämä neuvottelut tai viranhaltijoiden neuvotteluiden yhteydessä antamat lausunnot eivät ole sitoneet julkisen vallan käyttöön tässä asiassa toimivaltaista kaupunginhallitusta sen käyttäessä etuosto-oikeuteen liittyvää julkista valtaa etuostolain mukaiseen tarkoitukseen eikä niiden perusteella ole voinut muodostua luottamuksensuojaa etuosto-oikeuden käyttämiseen tai käyttämättä jättämiseen.

Viranomaisen tulee toiminnassaan pidättäytyä takautuvasta päätöksenteosta, näin ollen viranomaisen ei esimerkiksi saa rangaista sellaisesta teosta, joka ei tekohetkellä ollut määritelty rangaistavaksi. Hallintopäätöksellä ei näin ollen myöskään voi olla taannehtivia oikeusvaikutuksia. Päätösten on oltava aina pysyviä, joten luottamuksensuojaperiaate rajoittaa edunsvovien päätösten muuttamista sekä peruuttamista jälkikäteen. Oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuihin odotuksiin tai voimassaoleviin oikeussuhteisiin ei voida näin ollen yksipuolisesti puuttua viranomaisten taannehtivilla toimenpiteillä. (Mäenpää

2016, 98.) Tällä on varmistettu yksityisen oikeusturvan turvaaminen, ja se, että suojattavan luottamus olisi lähtökohtaisesti lainmukainen ja muutoinkin asiallisesti perusteltu (Mäenpää 2016, 130).

Luottamuksensuojan edellytyksenä on aina yksityisen vilpitön mieli (Laakso ym. 2006, 347). Vilpittömässä mielessä toimineella yksityisellä henkilöllä, yrityksellä tai muulla oikeussubjektilla on oltava tietyin, perustelluin, edellytyksin oikeus luottaa viranomaisen toimintaan. Viranomaisen toiminta ei saa muuttua yllättäen tai etenkin takautuvasti niin, että se konkreettisesti saattaa vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai muuhun etuun. Viranomaisen on pitäydyttävä viranomaistoiminnassaan pitäytyä takautuvasta päätöksenteosta, joten hallintopäätöksellä ei näin ollen voi olla taannehtivia oikeusvaikutuksia. (Mäenpää 2016, 98.) Suojattavan luottamuksen tulee lähtökohtaisesti olla sekä lain mukainen että asiallisesti perusteltu (Mäenpää 2016, 130). Esimerkiksi vakiintunut, mutta muuten lainvastainen viranomaiskäytäntö ei perusta luottamuksensuojaa. Yksityinen henkilö tai yrittäjä voi omalla lainvastaisella menettelyllään, esimerkiksi valheellisia tai muuten virheellisiä tietoja antamalla, menettää luottamuksensuojan. (Mäenpää 2002, 131.)

KHO: 2009:20

Verotusmenettelystä annetun lain luottamuksensuojaa koskevan säännöksen mukaan, jos asia on tulkinnanvarainen tai epäselvä ja jos verovelvollinen on toiminut vilpittömässä mielessä veroviranomaisen noudattaman käytännön tai ohjeiden mukaisesti, on asia ratkaistava tältä osin verovelvollisen eduksi, ellei erityisistä syistä muuta johdu.

Periaatteen pääperiaatteen mukaan viranomaiset noudattavat lakia, pysyvät sekä tekemissään päätöksissä että antamissaan sitoumuksissa ja noudattavat tulkintalinjaa (Mäenpää 2002, 131). Päätösten on oltava pysyviä, joten luottamuksensuojan periaatteella rajoitetaan edunsuovien päätösten muuttamista tai peruuttamista jälkikäteen (Laakso ym. 2006, 345). Viranomaisen ei voi jälkikäteen ilman nimenomaista lakiin perustuvaa toimivaltaa muuttaa aikaisemmin tehtyä päätöstä tai annettua sitoumusta, mikäli se olisi omiaan loukkaamaan asianosaisen oikeutettuja odotuksia (Mäenpää 2016, 98). Myös taannehtivat toimenpiteet

ovat viranomaistoiminnassa kiellettyjä, joten näin ollen taannehtivan lainsäädännön käyttö ei ole myöskään sallittua (Mäenpää 2002, 131). Luottamuksensuojalla pyritään rajoittamaan edun suovien päätösten peruuttamista niin, että siitä syntisi taannehtivia vaikutuksia. Myös päätösten muuttaminen yksityiselle haitallisella tavalla on kiellettyä periaatteen mukaan (Laakso ym. 2006, 345).

Esimerkiksi tapauksessa, jossa asiavirheen korjaamisen yhteydessä korjattaisiin päätös ratkaisemalla asia uudelleen, täytyy olla asianosaisen suostumus kyseisen toimenpiteen suorittamista varten (Mäenpää 2002, 131). Näin säädetään myös hallintolain 50 §:ssä. Sen sijaan ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe täytyy korjata, mutta korjaamista ei kuitenkaan ole lupa tehdä silloin, jos korjaamisesta aiheutuu asianosaiselle kohtuuton tulos (HL, 50 §). Sekä asianosaisen suostumuksessa että kohtuuttoman lopputuloksen kiellossa on kyse yksityisen luottamuksen suojaamisesta jo tehtyjen ja pysyviksi tarkoitettujen päätösten pysyvyyttä kohtaan (Laakso ym. 2006, 345).

Luottamuksensuojan tavoitteena ei kuitenkaan ole muodostaa saavutettuja oikeuksia sen enempää kuin asettaa kerran tehtyä hallintopäätöstä täysin muuttamattomaksi. Tämän vuoksi viranomaisella on mahdollisuus perustellusta syystä muuttaa vakiintunutta ratkaisukäytäntöään. (Mäenpää 2002, 131.)

Oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/3733/2016 antelija oli arvostellut Kelan 18.12.2014 tekemää päätöstä, jossa hänen todettiin hakeneen Kelan järjestämää kuntoutusta uudelleen. Kela oli vähentänyt päätöksessään jo aiemmin myönnettyjä lymfaterapiakertoja sekä niiden ajallista kestoa. Kantelijan kertoman mukaan Kela oli tehnyt muutokset olematta yhteydessä häneen. Kelan virkailija oli puhelinkeskustelussa 8.1.2015 kertonut, että lymfaterapiaa on mahdollista saada kahdena yhdistettynä terapiakäyntinä ja kantelijalla olisi mahdollisuus hakea terapiakertoja 100 x 60 minuuttia. Kahden kuukauden kuluttua 12.3.2015 Kelasta oli soitettu palveluntuottajalle, ja kerrottu, että samasta päivästä alkaen Kela ei maksaisi enää asiakkaiden yhdistettyinä tunteina. Tästä seuraavalla viikolla Kelan virkailija oli soittanut palveluntuottajalle ja ilmoittanut, että kantelijan yhdistettyjen tuntien maksaminen loppuisi 1.2.2015 alkaen. Tapauksessa Kansaneläkelaitoksen menettely katsottu lainvastaiseksi ja kantelijan luottamuksensuoja loukatuksi.

Menettelyn vuoksi kantelijalta oli jäänyt saamatta osa Kansaneläkelaitoksen lainvoimaisella päätöksellä myöntämistä lymfaterapioista. Näin ollen Kansaneläkelaitos sai huomautuksen.

### **3 Palveluperiaate viranomaistoiminnassa**

#### **3.1 Viranomaisen neuvontavelvoite**

Neuvontavelvoite on sekä osa hyvää hallintoa että palveluperiaatetta (Kuusikko 2007, 457). Hallintolain 8 §:ssä säädetään, että ”viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin”. Saman pykälän mukaan neuvonta on tilanteesta riippumatta aina maksutonta. Se koskee kaikkea toimintaa, joka liittyy hallintoasian hoitamiseen. (Mäenpää 2016, 209.) Asian ei kuitenkaan katsota olevan niin yksiselitteinen, koska valtionhallinnon osalta neuvonnan maksullisuudesta on säädetty Valtion maksuperustelain (150/1992) 5 §:ssä. Siitä johtuen viranomaisen suoritteet, kuten neuvonta, ovat yleisesti ottaen maksullisia. Maksuttomiksi katsotaan joka tapauksessa neuvot, ohjeet sekä opastus ja tiedottaminen, jos näistä aiheutuvat kustannukset ovat vähäisiä. Maksullisuutta kuitenkin voidaan harkita, mutta ainoastaan silloin, kun neuvonta on tavallista laajempaa ja siitä aiheutuu huomattavan suuria kustannuksia. (Kulla 2015, 121.)

Hallintolaissa säädetty velvoite kohdistuu erityisesti hallintoasian hoitamiseen välittömästi liittyviin kysymyksiin. Neuvonnan pääpaino kohdistuu tilannekohtaiseen neuvontaan, mutta sitä on mahdollista täydentää yleisellä tiedottamisella. (Kulla 2015, 118.) Se koskee jokaista asian käsittelyvaihetta, joten näin ollen neuvontaa tulee antaa tarpeen mukaan asian vireille pantaessa, sitä käsiteltäessä sekä asian tultua jo vireille (Mäenpää 2016, 209).

EOAK/5435/2017

Ammattioppilaitoksella on velvollisuus antaa opiskelijoille ja opiskelemaan hakeutuville tietoa koulutuksesta ja koulutukseen hakeutumisen näkökulmasta olennaisista seikoista. Tiedottamisvelvollisuutta koskeva sääntely on kuitenkin tulkinnanvarainen ja jättää siten sijaa tapauskohtaiselle harkinnalle.

Lähtökohtaisesti asiakas on tyytyväinen, jos hän saa tietoja, vaikka tiedon ymmärtämisessä olisikin ongelmia (Kuusikko 2007, 457). FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonnan toimitusjohtaja Elli Reunanen toteaa, että ratkaisu asiakkaan ja palveluntarjoajan välillä löytyy nopeammin, ilman aiheetonta riitelyä, kun asiakas käy asiaansa läpi neuvonnan kanssa henkilökohtaisesti (Savolainen, Edilex 14.1.2019).

Neuvonnan katsotaan edistävän asioiden käsittelyä menettelyoikeudellisesti ja lisäävän sekä oikeusvarmuutta että julkisen hallinnon legitimiisyyttä (Kuusikko 2007, 457). Asiakkaan oikeussuojan kannalta keskeisiä arvoperusteita ovat neuvonnan laajuus, riittävyys sekä virheettömyys (Kulla 2015, 118). Kun hallinnossa asioiva saa tietoa, mielivaltaisen hallinnon vaikutelma vähenee myös tilanteessa, jossa julkinen valta evää häneltä jotain etuja (Kuusikko 2007, 457). Kysymyksiin, joissa virkamiehellä ei ole ratkaisovaltaa ja tulkinnan varaisiin tai muuten vaikeisiin kysymyksiin ei virkamieheltä voida edellyttää täsmällisiä kannanottoja (Kulla 2015, 120). Selkeysnäkökohtien vuoksi neuvontavelvollisuuden katsotaan ulottuvan vain kunkin viranomaisen toimivaltaan kuuluviin tehtäviin (Kulla 2015, 121). Mikäli asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on hallintolain 8 §:n mukaan ”pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen”. Tästä säädetään lisäksi hallintolain 21 §:ssä, jonka mukaan ”viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle”.

OKV/1063/1/2010

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu viranomaisen neuvonta-

velvollisuuteen kuuluvan, että viranomaisen ja viranhaltijan on vastattava toimivaltaansa kuuluvaan asialliseen ja riittävästi yksilöityyn tiedusteluun kohtuullisessa ajassa. Viranomaisen oletus siitä, että asiakas on joskus aiemmin saanut jotakin kautta vastauksen kysymykseensä, ei sellaisenaan vapauta vastaamis- ja neuvontavelvollisuudesta. Viranomaisen tulee, vaikka lyhyestikin, todeta, minkä vuoksi se ei katso tarpeelliseksi enempää selvittää asiaa. Tarvittaessa voidaan viitata jo tehtyihin lainvoimaisiin ratkaisuihin tai aiemmin annettuihin vastauksiin.

Neuvonnassa on pohjimmiltaan kyse viranomaisten palveluhenkisyydestä (Kuusikko 2007, 457). Neuvontaa tarvitaan niin asian vireillepanossa kuin täydennettäessä asiakirjoja kuulemis- ja selvittämistilanteissa (Kulla 2015, 119). Hallinnossa asioivalle on annettava neuvoja muun muassa siitä, miten viranomaisen toimivaltaan kuuluvan asian vireillepano tapahtuu ja miten sen käsittelyssä tulee menetellä. Neuvontaan asian vireillepanosta voi sisältyä tietoja esimerkiksi muodollisista vaatimuksista, joita ovat määrääajat, vaadittavat selvitykset ja saatavilla olevat palvelut. (Mäenpää 2016, 209.)

Neuvonnalla pyritään siihen, että asiakas pystyy hoitamaan asiansa itse (Kulla 2015, 119). Sen sijaan neuvontaan koskien asian käsittelyä sisältyy tietoja eri käsittelyvaiheissa vaadittavista menettelyistä, käsittelyajasta sekä mahdollisista palvelujonoista. Mahdollisuus täydentää asiakirjoja, hakea muutosta jo tehtyyn päätökseen sekä muut asiakkaan menettelylliset oikeudet mainitaan myös neuvonnan aikana. (Mäenpää 2016, 209.) Neuvonnan tarpeellisuus arvioidaan jokaisessa tapauksessa sekä asian laadun että asiaan ja asiakkaaseen liittyvien seikkojen perusteilla. Tarpeensa neuvontaan asiakas pystyy osoittamaan pyytämällä neuvoja ja ohjeistusta. Mutta käytännössä virkamies havaitsee yleensä ensimmäisenä, että asian hoitaminen ei suju ilman neuvontaa. (Kulla 2015, 119.) Asianmukaiseksi ei yleensä katsota tilannetta, jossa virkamies laatii ja perustelee oma-aloitteisesti asiakkaan hakemuksen (Kulla 2015, 120). Jos kuitenkin hakemus on tehty ilmeisen virheellisesti, ja tämän katsotaan johtuvan siitä, ettei hakijalla ole ollut minkäänlaisia edellytyksiä ymmärtää hakemuksen tekemiselle asetettuja oikeudellisia vaatimuksia, tulee viranomaisen sekä ilmoittaa tästä hakijalle

että varata hänelle tilaisuus korjata hakemuksen virheellisyydet. Esimerkiksi erityisen vaikeaselkoisten lomakkeiden ai kaavakkeiden täyttämisen yhteydessä korostuu tämänkaltainen neuvontavelvollisuus. (Mäenpää 2016, 209.)

Vakuutusosoikeus VakO:n ratkaisussa 519:2016 oli tapahtunut perheensisäinen adoptio, jossa A oli adoptoinut rekisteröidyn parisuhdekumppaninsa lapsen. Lapsen isyyttä ei oltu vahvistettu, koska hän sai alkunsa tuntemattoman miehen sukusuoluilla. Kela oli lakkauttanut elatustuen 1.12.2009 lukien A:n hakemuksesta. Myöhemmin A oli jättänyt hakemuksen lapsen elatustukea varten 6.4.2015. A oli hakenut elatustukea 1.12.2009 lukien ja vedonnut elatustuen virheelliseen lakkauttamiseen, koska hän oli saanut kaupungin sosiaalivirastolta tietoa siitä, miten oikeus lapsen elatustukeen olisi lakannut tilanteessa, jossa A:n huoltajuus lapseen tuli perheensisäisen adoption ansiosta voimaan.

Kela hylkäsi A:n elatustukihakemuksen ajalta 1.12.2009-30.11.2014, koska hakemuksen katsottiin myöhästyneen. A:n ei myöskään katsottu esittäneen sellaista syytä, jonka vuoksi elatustukea pystyttäisiin myöntämään takautuvasti kolmea kuukautta pidemmältä ajalta. VakO:n mukaan viranomaisen harhaanjohtava ja muutoin puutteellinen neuvonta oli elatustukilain rajoissa tarpeeksi painava syy myöntää elatustukea kolmea kuukautta pidemmältä ajalta ennen tuen hakemista. Näin ollen Kela ei olisi saanut esittämillään perusteilla hylätä A:n elatustukihakemusta.

Virheellisen neuvonnan seurauksista ei säädetä suoranaisesti laissa. Perinteisesti korostetaan, ettei neuvonta ole päätöksentekoa. Ainoastaan viranomaisen antamilla asiakirjoilla katsotaan olevan julkinen luotettavuus. Näin ollen valmistelevalle virkamiehelle kannanotoilla ja neuvoilla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia. Virheellisen neuvon annosta seuraavia vaikutuksia on aina arvioitava tapauskohtaisesti. Huomioon tulee kuitenkin ottaa luottamuksensuojan edellytykset, kuten esimerkiksi neuvoa pyytäneen aseman suojaamisen arvoisuus. Tämän vuoksi esimerkiksi neuvon ilmeinen lainvastaisuus tai virheen ilmeisyys ovat luottamuksensuojan esteenä. (Kulla 2015, 122-123.) Neuvontaa antaessa viranomaisen ei kuitenkaan saa ennakoita sitovan tuntuisesti yksittäisen asian menestymistä, vaikka viranomaisen on aiheellista antaa tietoja ratkaisukäytännön linjauksista (Kulla 2015, 120).



OKV/766/1/2013

Oikeuskansleri totesi, että hallinnon toiminnan on oltava luotettavaa ja uskottavaa. Viranomaisen antamien neuvojen ja ohjeiden on oltava selkeitä ja täsmällisiä, jotta hallinnon asiakas voi niiden perusteella suunnitella toimintaansa, toteuttaa oikeuksiaan sekä välttää oikeudenmenetykset. Säännösten epäselvyys tai tulkinnanvaraisuus ei saa koitua hallinnon asiakkaan vahingoksi.

Mikäli asiakas on saanut virheellisiä neuvoja virkamieheltä ja sen vuoksi kärsinyt vahinkoa, voi hän vaatia vahingonkorvauslain perusteella oikeusteitse korvausta neuvon antaneelta virkamieheltä. Käytännössä kuitenkin, jos työnantajana on julkisyhteisö, tulee sen useimmiten ensisijaisesti vastata tällaisesta vahingosta. Muista kuin kirjallisista neuvoista on usein vaikeaa osoittaa riittävä virheellisyys. (Kulla 2015, 123.)

Sekä palveluperiaate että hyvä hallintotapa edellyttävät viranomaiselta avointa suhtautumista erilaisiin tiedusteluihin. Viranomaisella on mahdollisuus vastata tiedusteluihin niin suullisesti kuin kirjallisestikin. Yksinkertaiseen tiedusteluun voi tarvittaessa vastata myös puhelimitse. Suulliseen tiedusteluun tulee lähtökohtaisesti vastata heti. Muuten viranomaisen vastaamisaikaan vaikuttavat muun muassa käsiteltävän asian laatu sekä mutkikkuus. Vastaamisaikaan vaikuttaa myös se, onko vastaamisen kannalta tärkeää hankkia lisäselvityksiä. (Kulla 2015, 119.)

OKV/79/1/2018

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi hyvään hallintotapaan kuuluvan, että viranomaisen lähtökohtaisesti vastaa kaikkiin riittävän selkeisiin ja ymmärrettäviin yhteydenottoihin. Vastaamisvelvollisuus ei kuitenkaan koske asiattomia tai lähinnä mielenilmauksiksi katsottavia yhteydenottoja, joihin lähettäjä ei selvästikään odota vastausta. Viestin sisällöstä riippuu, vastataanko siihen sisällöllisesti vai ohjataan viestin lähettäjä esimerkiksi jonkin toisen viranomaisen tai viranhaltijan puoleen asiansa hoitamiseksi. Riittävän selkeään ja asialliseen viestiin tulee siten vastata riippumatta siitä, ryhtyykö viranomaisen sen johdosta selvittämään asiaa tai toimimaan vies-

tissä mahdollisesti esitetyn pyynnön tai vaatimuksen mukaisesti. Vastaus voi tapauksesta riippuen olla viittaus jonkin toisen viranhaltijan jo antamaan vastaukseen tai lyhytkin ilmoitus siitä, että asia kuuluu toisen viranhaltijan tai viranomaisen käsiteltäväksi.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa OKV/148/1/2018 kantelija oli lähettänyt poliisilaitokselle tiedustelun, joka sisälsi kaksi yksilöityä kysymystä. Kumpikin kysymys liittyi aiemmin samana päivänä samassa asiassa saamaansa tutkintasihteerin antamaan vastaukseen. Tiedustelu kokonaisuudessaan oli lähetetty poliisilaitoksen kirjaamoon, josta myöhemmin välitetty tutkintasihteerin henkilökohtaiseen sähköpostiin. Tämän jälkeen viestiin oli tehty merkintä siitä, että se oli käyty läpi. Tiedustelua ei kuitenkaan oltu välitetty tutkintasihteerille, eikä siihen näin ollen vastattu suoraan tutkintasihteerin henkilökohtaisesta sähköpostista. Apulaisoikeuskanslerin mukaan poliisilaitoksen menettely ei ollut täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia. Arvioitaessa menettelyn moitittavuutta tuli ottaa huomioon seikasta, jonka mukaan tiedustelussa oli kysymys saada lisätietoja samaan asiaan liittyen. Näin ollen viimeisimmälle viestin käsitteijälle oli voinut muodostua käsitys siitä, että viestiin oli vastattu jo aiemmin.

Hallintolain 8 §:ssä määritelty neuvontavelvollisuus tarkoittaa käytännössä vain menettelyneuvoja eli vireillepanoon ja asian käsittelyyn liittyviä ohjeita. Hallintomenettelyn edellytyksissä olevien puutteiden korjaaminen ja vireillepanoasiakirjan vajaavaisuus muodostavat suurimman tarpeen neuvonnalle (Kulla 2015, 119.) Mikäli asianosaisen hakemus voidaan havaita heti puutteelliseksi, asianosaista tulee neuvoa tältä osin palveluperiaatteen mukaisesti.

Neuvontavelvollisuus ei sinänsä tarkoita sisällöllistä neuvontaa, mutta sitä ei ole varsinaisesti kielletty. Jos virkamiehet joissakin tilanteissa antavat neuvoja sisältökysymyksiin liittyen, on heidän kiinnitettävä huomiota erityisesti yhdenvertaisuuden takaamiseen, puolueettomuuteen sekä esteellisyyden välttämiseen. (Kulla 2015, 119.) Neuvonta ei näin ollen ulotu asian käsittelyn sisältöön niin pitkälle, että viranomaisella olisi velvollisuus selvittää asiakkaan kannalta optimaalisin vaihtoehto tai laskea hänelle valmiiksi useista erilaisista vaihtoehtoista taloudellisesti edullisin tai vähiten oikeuksia rajoittava vaihtoehto. Se ei myöskään voi sisältää muita vastaavanlaisia taktisia tai asianajollisia ohjeita. Viranomaisella

ei näin ollen ole oikeutta alkaa asiakkaan avustajaksi tai konsultiksi, sillä tällainen menettely voisi aiheuttaa neuvojalle esteellisyyden asian käsittelyssä. (Mäenpää 2016, 210.) Neuvontaa antaessa ei myöskään saa ennakoida sitovan tuntuisesti yksittäisen asian menestymistä, vaikka viranomaisen on aiheellista antaa yleisiä tietoja ratkaisukäytännön linjauksista (Kulla 2015, 120).

Viranomaisen antaessa tietoja esimerkiksi siitä, mitä hakemuslomakkeessa olevat erilaiset vaihtoehdot tarkoittavat neuvontaa tarvitsevan asiakkaan etujen, oikeuksien sekä velvollisuuksien kannalta, puhutaan menettelyllisestä neuvonnasta. Mikäli viranomaisen palveluksessa oleva henkilö täyttää lomaketta tai laatii hakemusta hakijan puolesta, joka tulee viranomaisen käsiteltäväksi, voi hänen antamansa avustustoiminta olla ongelmallista asian riippumattoman ja puolueettoman käsittelyn vaatimusten kannalta. (Mäenpää 2016, 211.) Tällainen toiminta ei myöskään ole erityisen tarpeellista, sillä hallintoasiassa on oikeus käyttää joko asiamiestä tai avustajaa (HL, 12 §).

Virastoissa neuvonta luetaan kuuluvaksi hallintotehtävien hoitamiseen. Tämän vuoksi neuvontatehtävät ovat olennainen osa muun muassa valmistelijoiden, kirjaajien ja puhelinvaihteen hoitajien töitä. (Kulla 2015, 121.)

KHO: 2014: 2926

Kunnan rakennusvalvonnalle tehty poikkeamishakemus koski loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamista pysyvään asumiseen.

Rakennuslupaa haettaessa kunnan rakennusvalvonta oli kunnassa tuolloin noudatetun käytännön mukaisesti ohjeistanut hakijaa hakemaan ensin voimassa olevan yleiskaavan mukaista loma-asunnon rakennuslupaa ja hakemaan sitten myöhemmin kunnalta poikkeamispäätöstä rakennuksen käyttötarkoituksen muutokselle. Kunnan rakennuslupa-arkkitehti oli tuossa vaiheessa esittänyt käsityksensä, että kunta tulisi myöntämään luvan käyttötarkoituksen muutokseen. Kunnassa oli myöhemmin hyväksytty maapoliittinen ohjelma, ja suhtautuminen loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamismahdollisuuteen oli tiukentunut.

Käyttötarkoituksen muutosta koskenut lupahakemus hylättiin kunnassa ensin viranhaltijapäätöksellä, mutta hyväksyttiin sitten oikaisuvaatimuksen perusteella. Hallinto-oikeus kumosi ELY-keskuksen valituksesta päätöksen ja hylkäsi hakemuksen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kunnassa noudatetun kaksivaiheisen menettelyn tarkoituksena oli ollut välttää poikkeuksen hakeminen ELY-keskukselta maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n mukaisesta rakentamisrajoituksesta. Alueen kaavoitustilanne ja maankäyttö ei ollut muuttunut vuoden 2004 jälkeen. Tähän nähden voitiin arvioida, ettei maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia edellytyksiä poikkeamisen myöntämiselle olisi ollut, vaikka poikkeamista olisi haettu aikaisemmin.

Hakijalla ei näin ollen ollut ollut lakiin perustuvaa oikeutta poikkeuksen saamiseen. Viranhaltijalta saatu neuvo ei muutoinkaan ollut muodostanut oikeutettua odotusta (hallintolain 6 §:ssä tarkoitettua luottamuksensuojaa) poikkeuksen saamiseen.

### **3.2     Palvelun asianmukaisuus**

Kun viranomaispalveluja järjestetään ja hallintomenettelyä koskevia säännöksiä sovelletaan, lähtökohtana on hallintolain 7 §, jonka mukaan asiakasnäkökulma ja hallinnon asiakassuhteen vaatimusten asianmukainen huomioon ottaminen ovat avainasemassa (Mäenpää 2016, 104). Asianmukaisen käsittelyn katsotaan edellyttävän sekä kunnollista hallintomenettelyä päätöstä valmisteltaessa ja tehtäessä että hallinnon asiakkaan hyvää kohtelua julkista palvelua toteutettaessa (Mäenpää, 148). Viranomaistoiminta edellyttää muun muassa ripeää ja tuloksellista toimintaa, jotta hallintotehtävät voitaisiin suorittaa mahdollisimman tehokkaasti (Bruun ym. 1995, 141).

Hallintotoiminnassa on kiinnitettävä huomiota riittävään vuorovaikutukseen viranomaisen ja asiakkaan välillä, palvelujen saatavuuteen sekä viranomaisen saavutettavuuteen, eikä pelkästään toiminnan tehokkuuteen (Mäenpää, 148). Palvelun

saatavuus edellyttää viranomaispalvelujen järjestämistä siten, että palveluja on saatavilla riittävästi ja niiden käyttö on asiakkaan näkökulmasta helppoa (Mäenpää 2016, 104).

OKV/1124/1/2012

Apulaisoikeuskansleri totesi, että palvelun asianmukaisuutta koskevan hallintolain 7 §:n mukaan oleellista säännöksen perusteella voidaan hallinnon asiakkaan kannalta katsoa olevan, että palvelua on saatavilla ja että se on asianmukaista. Asiakkaan näkökulmasta on tärkeää, että hän saa tietoa asiansa käsittelystä, mikä edellyttää jollakin tavalla yhteyden saamista viranomaiseen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tietyissä tilanteissa asian hoitaminen voi edellyttää yhteyden saamista puhelimitse, minkä lisäksi joillekin asiakkaille esimerkiksi sähköiset asiointikanavat eivät ole käytettävissä. Apulaisoikeuskansleri katsoi hallinnon palveluperiaate huomioiden palvelujen asianmukaisuuteen kuuluvan, että silloin kun asiakas haluaa hoitaa asiaansa puhelimitse ja viranomaisella on tällainen asiointimahdollisuus olemassa, tulisi kyseisen asiointimahdollisuuden olla mahdollisimman toimiva niin, että asiakas saa ilman kohtuutonta vaihua tai odottamista yhteyden viranomaiseen.

Palvelujen riittävyys on sidoksissa erityisesti viranomaisen taloudellisiin resursseihin ja asiantuntevan henkilöstön määrään. Julkisyhteisöä voidaan jopa velvoittaa korvaamaan saamatta jääneestä lakisääteisestä palvelusta aiheutunut vahinko. Asiointiajat ja -paikat on järjestettävä niin, että palvelu on vaivatta asiakkaan saatavissa. Asiointi viranomaispalveluihin liittyen tulisi järjestää alueellisesti yhtenäisellä tavalla, esimerkiksi niin, että jokapäiväiseen elämään liittyvät viranomaispalvelut ovat saatavilla koko maassa. (Mäenpää 2016, 105.) Oikeusasiamiehen mukaan puhelimitse saatava neuvonta ja muu asiakaspalvelu tulee olla hallinnossa asioivan saatavissa koko aukioloasetuksen mukaisen aukioloajan (EOAK/3108/2017). Viranomaisella voi olla käytössään sähköinen ajanvarausjärjestelmä, mutta siitä huolimatta asiakkaalla tulee olla mahdollisuus asioida hallinnossa ilman ajanvarausta (Kulla 2015, 117).

Pohjois-Suomen HAO 30.10.2017 14/5403/1 ratkaisemassa asiassa A:lla oli ollut 7.1.2013 asti voimassa oleva määräaikainen aseiden hallussapitolupa. A oli asioinut poliisilaitoksella 2.1.2013 tarkoituksenaan uudistaa kyseinen lupa. Poliisilaitoksen asiakaspalvelujärjestelmän uudistamisen vuoksi henkilön olisi pitänyt tehdä ajanvaraus hallussapitoluvan uudistamista varten internetissä. Poliisilaitoksen neuvonta oli ohjeistanut A:ta toimimaan näin. A oli varannut heti 2.1.2013 ensimmäisen vapaan ajan 9.1.2013, jolloin määräaikaisen hallussapitoluvan voimassaoloaika oli jo ehtinyt umpeutua. A oli kuitenkin jättänyt hakemuksensa varaamaan aikana 9.1.2013. Poliisilaitos oli käsitellyt hakemuksen ampumaseen hankkimis- ja hallussapitolupahakemuksena, koska A:n hakiessa luvan uudistamista, määräaikainen lupa oli jo umpeutunut. Näin ollen poliisilaitos hylkäsi hakemuksen.

Hallinto-oikeus päätti kumota poliisilaitoksen tekemän päätöksen, ja palautti asian poliisilaitokselle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus katsoi, että hallintolain mukaisen palveluperiaatteen ja asian vireillepanoa koskevien säännösten mukaan poliisin lupapalvelupisteessä tulee voida sekä asioida että laittaa asia vireille ilman ajanvarausta.

Hallinto-oikeuden mukaan poliisilaitoksen antama neuvonta A:n lupahakemuksen vireille laittamiseksi määräajassa oli ollut puutteellista. Kun otettiin huomioon seikat sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain tarkoitus lisätä sekä asioinnin sujuvuutta että joutuisuutta, hallintolain palveluperiaate sekä poliisilaitoksen neuvonnan puutteet, hallintolain 20 §:n mukaan A:n hakemuksen vireilletuloajankohtana tuli pitää 2.1.2013. A oli tuolloin asioinut poliisilaitoksella ja varannut saamansa neuvonnan perusteella ajan internetistä hakemuksen jättämiseksi. Asiakaspalvelujärjestelmien uudistamista ei katsottu hyväksyttävänä syynä sille, että hallinnossa asioivan asian vireillepano hallinnossa estyi tai ettei asian vireilletulon ajankohtaa ollut tosiasiallista mahdollisuutta ennakoida.

Hallintolaissa säädetään palvelun asianmukaisuudesta, jossa korostuu se, miten sekä käsiteltävien asioiden erityispiirteet että palvelun saajan erityistarpeet on otettava huomioon. Viranomaistoiminnassa itsetarkoituksena ei kuitenkaan ole menettelymuotojen noudattaminen. Sen sijaan asian käsittely tulee järjestää menettelysäännösten puitteissa ensisijaisesti hallinnon asiakkaat huomioon ottaen. (Mäenpää 2016, 104.) Hallinto-oikeudella on laaja asiakaskunta, johon sisältyy

laitoksiin sijoitettuja ja muita henkilöitä, jotka eivät pääse paikan päälle asioimaan. Sen vuoksi puhelimitse annettava palvelu koko aukioloaikana voi olla hyvin tärkeää. (Savolainen, Edilex 23.3.2018.) Asiakkaiden erot asiointimahdollisuuksien ja -kykyjen osalta tulee pyrkiä ottamaan huomioon järjestelemällä asiointimahdollisuudet ja -yhteydet sekä toteuttamalla palvelut niin, että jokaisella on tasavertaiset mahdollisuudet asiointiin. Palveluperiaatteen keskeinen tavoite on, että viranomaispalvelut toteutettaisiin niin, ettei hallinnon asiakkaiden erot tiedossa tai asiointivalmiuksissa vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti. (Mäenpää 2016, 105).

Viranomaisen kirjallisesti ja suullisesti käyttämän kielen tulee mahdollistaa asiallinen, joustava ja tehokas asiointi (Mäenpää 2016, 202). Kommunikation toimivuuden edellytyksenä on vaatimus hyvästä kielenkäytöstä (Koivisto 2007, 167). Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Säännöksessä määritellään kielenkäytön tapa ja laatu sekä suullisessa että kirjallisessa viestinnässä. Sekä kielenkäytön laadulla että virkamiehen tavalla ilmaista asioita on vaikutusta Suomen perustuslain 21 §:ssä säänneltyjen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta. (HE 72/2002, s. 59.)

Viranomaisen asiakaspalvelussa asiakasta on kohdeltava tahdikkaasti ja kunnioittavasti, ja niin ettei häneen kohdistuisi epäasiallisia ilmaisuja. Näin ollen loukkaava, leimaava, väheksyvä tai syrjivä kielenkäyttö ei kuulu viranomaisen toimintaan. (Mäenpää 2016, 202.) Epäasiallinen kieli voi tietyissä tilanteissa aiheuttaa hallinnon asiakkaassa ärtymystä (Koivisto 2007, 167). Viranomaisen käyttämän kielen merkitys korostuu usein tilanteessa, jossa on kysymys henkilön oikeusasemaan liittyvästä asiasta. Tällaisessa tilanteessa viranomaisen tulisi pyrkiä mahdollisimman yksiselitteiseen kielelliseen ilmaisuun, ettei asian käsittelyn kannalta olennaiset seikat, kuten esimerkiksi asiakkaan vaikutusmahdollisuuksien tai muiden menettelyllisten oikeuksien käyttäminen antaisi aihetta vääränlaisiin tulkintoihin. (HE 72/2002, 59.) Asiakkaiden erot huomioidaan niin, että vuorovaikutus viranomaisen ja asiakkaan välillä toimii joustavasti ja luontevasti. Asianmukaisen palvelun ja asian käsittelyn toteutumiseksi viranomaisen käyttämän kielen on oltava sekä selkeää että ymmärrettävää. Asiakkaan pitää pystyä ymmärtämään viranomaisen käyttämät ilmaisut, menettelyyn liittyvät edellytykset sekä viranomaisen päätöksen sisältö, jotta hän voi toteuttaa oikeutensa ja etunsa

täysimääräisesti. Asiakkaan tulee saada riittävästi tietoa asiastaan. (Mäenpää 2016, 202.)

Asian käsittely viranomaisessa voi olla kuitenkin myös epäasianmukaista, jolloin asian vireillepano voi olla työlästä esimerkiksi vaikeaselkoisten lomakkeiden tai menettely on muutoin hankalaa byrokraattisen muodollisuuden ja joustamattomuuden vuoksi. Asian käsittelyaika ei saa muodostua pidemmäksi kuin riittävän asianmukainen ja huolellinen käsittely kohtuudella edellyttävät erityispiirteet huomioon ottaen. (Mäenpää 2003, 149.) Kiellettyä viranomaistoiminnassa on myös tilanne, jossa viranomaisen perustaa menettelyllisen etusijan yhdelle asiakkaalle toisten kustannuksella (Mäenpää 2016, 167).

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa OKV/1124/1/2012 oli kyse palvelun asianmukaisuudesta. Tapauksessa asiakas kanteli siitä, ettei hän ollut saanut puhelimitse yhteyttä työ- ja elinkeinotoimistoon. Työ- ja elinkeinotoimisto kuitenkin totesi selvityksessään puhelinpalvelun järjestämisessä olleen ongelmia, eikä se näin ollen kaikilta osin täyttänyt hyvän palvelun vaatimuksia. Apulaisoikeuskansleri vetosi palvelun asianmukaisuutta koskevaan hallintolain 7 §:n, jonka säännöksen perusteella voidaan asiakkaan kannalta katsoa, että palvelua on saatavilla ja se on asianmukaista. Asiakkaan tulee saada tietoa asiansa käsittelystä, mikä taas edellyttää sitä, että viranomaiseen on saatava yhteyttä jollakin tavalla. Tietyissä tilanteissa asian hoitaminen voi mahdollisesti edellyttää yhteyden saamista puhelimitse, esimerkiksi tilanteissa, joissa asiakkaalla ei ole mahdollisuutta käyttää sähköisiä asiointikanavia. Apulaisoikeuskanslerin mukaan hallinnon palveluperiaate huomioiden palvelujen asianmukaisuuteen kuuluu mahdollisuus hoitaa asiansa puhelimitse, jos viranomaisella on olemassa tällainen asiointimahdollisuus. Asiointimahdollisuuden tulisi kuitenkin toimia mahdollisimman hyvin, ettei siitä koituisi asiakkaalle kohtuutonta vaivaa tai yhteyden odottamista viranomaiseen.

Oikeus asianmukaiseen asian käsittelyyn edellyttää jokaisen asian käsittelyä sen erityispiirteiden edellyttämällä tavalla erillään muista asioista. (Mäenpää 2016, 169.). Asioiden yhdessä käsitteleminen voi joissakin tapauksissa olla kuitenkin välttämätöntä, jotta asianosaisen oikeusturva ja päätösten lainmukaisuus voidaan varmistaa. Tällaiset tapaukset voivat johtua siitä, että käsitellyssä olevien



erillisten asioiden päätökset vaikuttavat olennaisesti toisiinsa. Jos esimerkiksi yhden käsittelyssä olleen asian päätös vaikuttaa merkittävästi toiseen vielä vireillä olevaan, yhtä aikaa samassa viranomaisessa käsiteltävän asian ratkaisemiseen, tulee asiat käsitellä yhdessä. (Mäenpää 2016, 169.) Asioiden yhtäaikaista käsittelyä voidaan kuitenkin rajoittaa tilanteessa, jossa se aiheuttaa konkreettisesti haitallista viivytystä. Tällainen tilanne voi olla kyseessä silloin, kun asioiden yhdessä käsittelemisestä aiheutuu huomattavaa viivytystä pitkään vireillä olevan ja muuten ratkaisukypsän asian päätöksentekoon. Huomattavan viivytyksen johdosta yksityisen oikeusturvan katsotaan heikentyvän merkittävästi. (Mäenpää 2016, 171.)

Viranomaispalvelun lopputuloksena voi yhtä hyvin olla kielteinen hallintopäätös tai oikeuksia rajoittava toimi kuin esimerkiksi sosiaalisen edun myöntäminen (Mäenpää 2016, 103). Asianmukaisen käsittelyn katsotaan vahvistavan asiassa tehtävän päätöksen hyväksyttävyyttä, vaikka lopputuloksena syntyisikin asianosaiselle kielteinen tai rajoittava päätös. Palvelua koskevaa päätöksentekoa sääntelee hallintomenettelylaki ja asiakkaalla on usein mahdollisuus hakea muutosta päätökseen. (Mäenpää 2002, 18.)

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetään lain (621/1999) 20 §:ssä, jonka mukaan viranomaisella on velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden että yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Viranomaisen tulee edistää toimintansa avoimuutta laatimalla oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään että yhteiskuntaoloistaan ja niiden kehityksestä toimialallaan. Suomen perustuslain mukaan tiedollisten perusoikeuksien ytimenä on jokaisen oikeus saada tieto kaikista viranomaisten asiakirjoista ja muista tallenteista. (Laakso ym. 2006, 355.) Asiakirjojen ja muiden tietojen julkisuus turvaa yksilöiden oikeutta käyttää poliittisia oikeuksiaan ja valvoa julkista valtaa. Myös yksilöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ovat näin ollen turvattu. (Laakso ym. 2006, 355.) Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on huomioitava, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavilla tietoa julkisissa asiakirjoissa ja yleisen tilastotuotannon perusteella (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta, 20 §).

## 4 Pohdinta

Tavoitteenani opinnäytetyössä oli selvittää mitä on palveluperiaate, ja millaista viranomaisen asiakaspalvelun tulee olla, jotta sen edellytykset täytyisivät. Toteutustapana ollut lainopillinen kirjoituspöytä tutkimus mahdollisti tutkimuskysymyksiin perehtymisen ja vastaamisen. Hallintolaki (434/2003) määrittelee viranomaisten velvollisuuden sekä kohdella että palvella hallinnossa asioivia henkilöitä tasapuolisesti. Hallintolakia opinnäytetyössä sai pyöritellä useaan otteeseen, sillä se on perusta palveluperiaatteelle. Laissa kuitenkin palvelun laadullisia vaatimuksia ei määritellä tyhjentävästi. Hallintolaki vain havainnollistaa laatuvaatimuksia niin hallinnollisessa päätöksenteossa kuin julkisten palvelujen toteuttamisessa. Aiheeseen perehtyessäni esille nousi myös seikka, jonka mukaan pelkkä tehokkuus ei ole hallintotoiminnan itsetarkoitus. Jotta hallintotoiminnan suorittaminen olisi tehokasta, edellytyksenä on ripeä ja ennen kaikkea tuloksellinen toiminta. Yksi suurimmista kokonaisuuksista opinnäytetyössä ovat oikeusperiaatteet. Palveluperiaate yksinään ei riitä kuvaamaan palvelun vaatimuksia, vaan sen rinnalla huomioon on otettava myös objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate sekä luottamuksensuojaperiaate. Ensisijaisesti oikeusperiaatteet luokitellaan aineellisiksi ratkaisuperiaatteiksi, jotka asettavat sisällöllisiä laatuvaatimuksia hallintotoiminnalle. Koin tärkeäksi, että oikeusperiaatteiden sisältöä avataan opinnäytetyössä, jotta lukijan olisi helpompi ymmärtää niiden vaikutus viranomaisen asiakaspalveluun.

### 4.1 Opinnäytetyön aihekokonaisuudet

Valitsin opinnäytetyöhöni mielestäni tärkeimmät palveluperiaatteeseen liittyvät ja siihen vaikuttavat aihealueet. Alussa avasin käsitettä palveluperiaate yleisesti, jotta lukija voisi ymmärtää mihin opinnäytetyöni keskittyy. Vasta sen jälkeen oli järkevää syventyä aiheeseen. Painotin heti alussa, että palveluperiaate perustuu hallintolakiin, joka säätelee asiakaspalvelun muotovaatimuksia. Viranomaisten toiminnalta odotetaan tasapuolista ja asianmukaista kohtelua. Hallinto-oikeudellinen suhde hallinnon asiakkaan ja viranomaisen välillä on hallintotoiminnan ydin,

joten sen vuoksi tämä oli hyödyllistä käsitellä opinnäytetyön alussa, jotta lukija voisi ymmärtää ketä palveluperiaate koskee.

Hallintomenettelyn vaatimukset perustuvat oikeusturvaan, josta säädetään Suomen perustuslaissa (731/1999). Siinä korostuu jokaisen ihmisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Hyvä hallinto voidaankin katsoa yhdeksi perustaksi viranomaisen asiakaspalvelulle. Palveluperiaatteessa korostuu se, miten hallinnon asiakkaalla tulee olla mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi ilman kohtuutonta viivytystä ja muutenkin asianmukaisesti. Hallintomenettelyn vaatimukset täydentävät omalta osaltaan palveluperiaatetta, koska esimerkiksi hyvä hallinto määrittelee, että viranomaisten toiminnan tulee olla asiallista. Jotta hyvää hallintoa voitaisiin toteuttaa mahdollisimman hyvin, on viranomaisten huomioitava viranomaisessa asioivien henkilöiden erityistarpeet. Jos esimerkiksi asiakaspalvelu tapahtuu suljetussa asiakaspalvelutiskissä, tulee virkamiehen mennä avaamaan ovi asiakkaalle, jos hän ei itse siihen pysty. Tällaisilla toimilla toteutetaan palveluperiaatetta, jopa huomaamattomasti.

Kun hyvän hallinnon tärkeyttä pyritään kehittämään, on viranomaisten kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota omaan toimintaansa. Mikäli viranomaisten toiminnassa on ilmennyt epäasiallisia seikkoja, tulee heidän itsekkin reagoida niihin parantamalla toimintaansa. Valitettavan usein hallinnon asiakkaat kiinnittävät huomiota huonoon hallintoon, jota on muun muassa tyydyttävä palvelu. Opinnäytetyötä kasatessani huomasin, että lähes jokainen oikeustapaus, joka liittyi aiheeseeni, kosketti viranomaisen epäasiallista toimintaa. Voidaankin ajatella, että viranomaisen toiminta on jatkuvan tarkkailun alla. Heti, jos viranomainen käyttäytyy asiakastaan kohtaan epäasiallisesti, voidaan hänen toiminnastaan tehdä esimerkiksi kantelu. Koen, että palveluperiaate asettaa tietyt reunaehdot viranomaisen toiminnalle. Se ohjeistaa, miten viranomaisen tulisi toimia, jotta palveluperiaatteen sisältö toteutuisi. Mitä enemmän aihetta tutkin, tulin siihen tulokseen, että todella monet seikat vaikuttavat viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen. Monesti voidaan ajatella, että viranomaisen asiakaspalvelu on verrattavissa mihin tahansa muuhun asiakaspalveluun. Mielestäni kuitenkin viranomaisen tulee käyttäytyä tahdikkaammin kuin esimerkiksi myyjän. Mikäli viranomaisen epäasiallisesta käytöksestä tehdään kantelu, voi hän joutua vastaamaan teoistaan hyvinkin ankarasti.

Seuraavaksi perehdyin yksityiskohtaisesti oikeusperiaatteisiin hallinto-oikeuden osana sekä niiden sisältöön. Mielestäni oli loogisinta sijoittaa oikeusperiaatteet hallintomenettelyn vaatimusten jälkeen heti seuraavaksi, koska näin opinnäyte-työ etenee laajemmasta näkökulmasta tarkempaan. Oikeusperiaatteiden ottami- nen yhdeksi kokonaisuudeksi opinnäytetyöhöni oli tärkeää, sillä ne ovat suh- teessa oikeusnormeihin arvosidonnaisempia, joustavampia ja tilannesidonnaisempia. Niiden sisältöä hyödynnetään arvioitaessa viranomaisten toiminnan sekä oikeellisuutta että laillisuutta. Oikeusperiaatteet ovatkin useasti tapetilla hallintoon saapuvissa kanteluissa, sillä niiden avulla arvioidaan viran- omaisen toiminnan oikeellisuutta. Hallintokantelun käsittely on olennainen osa sekä oikeusturvaa että hallinnon laillisuusvalvontaa. Hallintolakia ei kuitenkaan sovelleta laajasti, kun käsitellään viranomaisia koskevia kanteluita. (Mäenpää 2016, 44).

Oikeusperiaatteet täydentävät palveluperiaatetta, ja tekevät sen vaatimuksista näin ollen yksityiskohtaisemmat. Esimerkkinä voidaan pitää objektiviteettiperiaa- tetta, joka estää viranomaisen puolueellisen käyttäytymisen asiakaspalvelua jär- jestettäessä. Viranomaisen ei saa käyttäytyä puolueellisesti päättäessään ran- gaistuksen laajuudesta, kun kaksi hallinnon asiakasta ovat syyllistyneet samaan rikokseen. Viranomaisen ei saa käyttäytyä puolueellisesti kumpaakaan asian- omaista kohtaan. Virkamiehillä on yleinen velvollisuus käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai tarkoitettu muuten käytettäväksi. Tämä estää viranomaisen toimivallan ylittämisen, ja ehkäisee näin myös mahdol- listen vahinkojen syntymistä. Oikeusperiaatteisiin liittyy olennaisesti myös syrjin- nän kielto, joka estää eriarvoisen kohtelun hallinnossa ilman perusteltua tai muu- ten oikeutettua syytä. Mikäli hallinnossa asioi esimerkiksi kolme taustoiltaan aivan erilaista henkilöä samassa asiassa, täytyy jokaista kohdella täysin samalla tavalla. Ketään ei saa suosia eikä puolestaan syrjiä. Jos kuitenkin erilainen koh- telu perustuu lakiin eikä sillä ole tarkoitus tavoitella ei-sallittuja päämääriä, ei ky- seessä ole syrjintä. Palveluperiaatteen määräys palvelun asianmukaisuudesta antaa jo oletuksen, ettei syrjintä ole hyväksyttävää, mutta oikeusperiaatteet täs- mentävät sitä.

Kolmannessa pääluvussa käsittelyssä ensimmäisenä oli viranomaisen neuvon- tavelvoite. Neuvonta on olennainen osa viranomaisen toimikuvaa. Viranomaisilla on velvollisuus neuvoa hallinnon asiakkaita, mutta kuitenkin vain toimivaltansa

rajoissa. Neuvonnan avulla toteutetaan palveluperiaatteen vaatimusta palvelun asianmukaisuudesta ja viivytyksettömästä käsittelystä. Kun hallinnon asiakas saapuu viranomaiseen kysymään neuvoja hallintoasiansa hoitamisessa, nopeutuu asian hoitaminen hänen osaltaan huomattavasti. Asiakas pääsee etenemään asiassaan ohjeiden mukaisesti. Tämä toteutuu esimerkiksi tilanteessa, jossa hallinnon asiakas on maahanmuuttaja, joka saapuu lupapalveluun hakemaan jatkoaikaa oleskeluluvalleen. Tässä tapauksessa asiakkaalla on virheellinen käsitys, missä tämänkaltainen asia tulee hoitaa. Palveluperiaatteen vuoksi viranomaisella on velvollisuus ohjata asiakas oikeaan viranomaiseen, tässä tapauksessa Maahanmuuttovirastoon. Hallinnon asiakas voi myös pyytää viranomaiselta neuvoja esimerkiksi lupahakemuksen täyttämiseksi. Viranomaisella ei kuitenkaan ole velvollisuutta täyttää asiakirjaa hallinnon asiakkaan puolesta. Uskon viranomaisille asetetun neuvontavelvoitteen vähentävän epäselvyyksiä ja väärinymmärryksiä hallinnossa.

Antaessaan neuvontaa viranomaisen on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, ettei hän anna liian sitovia lupauksia asian etenemisestä. Viranomaisen ei esimerkiksi voi luvata asiakkaalle tämän hakemuksen hyväksymistä, ennenkuin tarvittavat taustaselvitykset on tehty. Jos viranomaisen menisi lupaamaan aiheettomasti hallinnon asiakkaalle jotain, mikä ei välttämättä toteudukaan, voi hallinnon asiakas tehdä asiakaspalvelusta kantelun. Näin ollen onkin tärkeää, että viranomaisen neuvonta ulottuu asian käsittelyn sisältöön ainoastaan viranomaisen toimivallan sallimissa rajoissa. Jotta tilanne pysyisi selkeänä ja neuvot eivät olisi harhaanjohtavia, viranomaiset eivät saa antaa neuvoja asiakkailleen toimivaltansa rajojen ulkopuolelta. Palveluperiaatteen toteutuminen edellyttää viivytyksettömyyttä palvelua, viranomaisten antamien neuvon ja ohjeiden on oltava riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta asiointi viranomaisessa sujuisi mahdollisimman joutuisasti. Neuvonta nopeuttaa tietyissä tapauksissa hallinnon asiakkaan asioiden hoitamista. Kun hallinnon asiakas tietää, missä hänen kuuluu mikäkin asia hoitaa ja mitä hänellä täytyy olla mukana asian hoitamiseksi, nopeuttaa asian käsittelyä huomattavasti. Esimerkiksi, kun hankkimis- ja hallussapitoluvan hakijaa ohjeistetaan ottamaan tietyt dokumentit mukaan hakemuksen tekoon, hoituu hakemuksen jättäminen yhdellä kertaa, eikä hänen tarvitse toimittaa mitään enää jälkikäteen. Näin ollen asian käsittely nopeutuu huomattavasti ja on paljon joutuisampaa sekä hallinnon asiakkaan että viranomaisen kannalta.

Kolmannen pääluvun toisessa alaluvussa perehdyin palvelun asianmukaisuuteen. Tässä alaluvussa käsitelin muun muassa sitä, että viranomaisen toiminnan tulee olla ripeää ja joutuisaa, jotta hallintotoiminta olisi mahdollisimman tehokasta. Viranomaisen tekemät hallintopäätökset ja -ratkaisut tulee hoitaa kohtuullisessa ajassa, eikä asian käsittelyaika saa muodostua yhtään pidemmäksi kuin riittävän asianmukainen ja huolellinen käsittely kohtuudella edellyttävät erityispiirteet huomioon ottaen. Perehdyin myös siihen, miten viranomaisen on toiminnassaan kohdeltava asiakasta tahdikkaasti sekä kunnioittavasti. Asiakkaaseen ei saisi kohdistua epäasiallisia ilmaisuja. Tämän vuoksi viranomaisen käyttämän kielen ei pidä olla loukkaavaa, leimaavaa eikä sen enempää väheksyvääkään. Tällainen epäasiallinen kieli voi aiheuttaa ärtymystä hallinnon asiakkaassa, mikä taas voi johtaa siihen, että viranomaisen toiminnasta tehdään kantelu. Huomasin aiheeseen perehtyessäni, että viranomaisen on toiminnassaan kiinnitettävä huomiota moneen seikkaan, jotta palvelu koettaisiin asianmukaiseksi.

Opinnäytetyötä tehdessä törmäsin monesti hallinnossa vallitsevaan legitimitiivajeeseen, jonka mukaan asiakkaiden luottamus viranomaisten toimintaan ja hallinnon uskottavuuteen on heikentynyt. Hallinnon asiakkailla on negatiivinen käsitys viranomaisten toiminnasta, eivätkä he sen vuoksi usko, että asianhoitaminen viranomaisessa voisi onnistua joutuisasti ja kätevästi. Tämä lienee yksi syy sille, minkä vuoksi viranomaisten antama palvelu on jatkuvasti tapetilla. Opinnäytetyöni alussa nostin esille viime vuonna kansaa kuohauttaneen tapauksen Liikenteen turvallisuusvirasto Trafín kuljettajatiedot- palveluun liittyen. Kansa vastusti Trafín toimintaa niin, että sähköinen asiointi jouduttiin hetkeksi poistamaan kokonaan käytöstä. Uskon kansan reaktion johtuvan viime aikoina pinnalla olleesta henkilötietosuojasta, jonka mukaan esimerkiksi sukunimellä asiakaspalvelutiskiin kutsumista ajateltiin lainvastaiseksi toiminnaksi, koska sen katsotaan loukkaavan tietosuojaa. Harjoitteluni aikana törmäsin useasti tähän seikkaan. Ihmiset ajattelevat, että sukunimellä kutsuminen voitaisiin korvata jollakin tunnistenumeraalla, esimerkiksi ajanvaraustunnuksella.

#### **4.2 Opinnäytetyön työstäminen ja jatkotutkimusmahdollisuudet**

Kiinnostukseni opinnäytetyöni aiheetta kohtaan syntyi harjoitteluni aikana Joensuun poliisiaseman lupapalvelussa, ja sen vuoksi haluisin syventyä aiheeseen

tarkemmin. Olen aina pitänyt asiakaspalvelusta, joten sen vuoksi oli hyödyllistä perehtyä syvemmin asiakaspalveluun viranomaisessa. Viranomaisen antamassa asiakaspalvelussa on hyvin monta tärkeää seikkaa, jotka tulee ottaa huomioon toiminnassa. Viranomaisen toiminnan ja sen antamien perusteluiden on aina perustettava lakiin. Viranomaisella on tietynlaista valtaa toteuttaessaan asiakaspalvelua. Hallinnossa asioivalta asiakkaalta voidaan vaatia asiallisuutta. Mikäli asiakas ei osaa käyttäytyä lainkaan asiakaspalvelutilanteessa, voidaan häntä pyytää poistumaan, ja neuvomaan tulemaan myöhemmin uudelleen. Viranomaisen ei tarvitse sietää asiakkaiden asiatonta käytöstä samalla tavalla kuin esimerkiksi ruokakaupan myyjän.

Koen, että aihe on melko ajankohtainen juurikin jatkuvien kanteluiden ja muiden artikkeleiden koskien palveluperiaatetta perusteella. Aiheesta ei ole tehty aiemmin montaa laajamittaista tutkimusta, sen vuoksi ajattelin, että aihetta olisi hyödyllistä tutkia enemmän.

Tutkimuskysymys opinnäytetyössäni oli, mitä on palveluperiaate ja miten sitä tulee toteuttaa, jotta hyvän hallinnon edellytykset täyttyisivät. Valitsin aihekokonaisuudeksi ne aihealueet, jotka vastasivat parhaiten tutkimuskysymykseeni. Opinnäytetyöni pohjautuu pitkälti hallintolakiin, joka olikin yksi tärkeimmistä lähteistä. Lisäksi hyödynsin hallituksen esityksiä ja oikeuskirjallisuutta. Lähteitä oikeuskirjallisuudesta oli aluksi haastava löytää, mutta tutkailemalla löysin kuitenkin muutamana opinnäytetyöni kannalta hyödyllisen kirjallisuuden. Näiden lähteiden lisäksi havainnollistin varsinaista asiatekstiä oikeuskäytännön ja oikeudellisten artikkeleiden avulla. Hallintolain lisäksi tärkeimpiä lakeja olivat Suomen perustuslaki sekä yhdenvertaisuuslaki. Pohjan asiatekstille muodostin lakien avulla, mutta täydensin niitä oikeuskirjallisuudella. Koin tämän tärkeäksi, jotta lukijan olisi helpompaa ymmärtää, mitä lailla missäkin tilanteessa pyritään tarkoittamaan.

Oikeuskäytäntöä oli melko helppo löytää opinnäytetyöhön havainnollistamaan aihekokonaisuuksia, sillä aiheesta on tehty suhteellisen paljon kanteluita, joiden pohjalta viranomaisten toimintaa on arvioitu. Koen, että esimerkiksi oikeusperiaatteiden kohdalla oikeuskäytännön hyödyntäminen oli tärkeää, koska näin lukijalle muodostuu helpommin käsitys siitä, mitä kullakin oikeusperiaatteella tarkoitetaan. Pelkkää teoriaa yksinään ei ole niin helppo ymmärtää.

Prosessina opinnäytetyö on ollut suhteellisen mutkaton. Aika heti aihe alkoi tuntua omalta, ja käsitys siitä, mitä haluan opinnäytetyöhöni sisällyttää, muodostui melko nopeasti. Lähteiden hankinnassa oli aluksi ehkä eniten ongelmia, kun tuntuu, että jokainen kirjalähde käsittelee saman asian vain vähän eri sanoilla. Kun lähteet olivat kunnossa, kirjoitus sujui vaivattomasti. Koen sisällön rajauksen olleen aika selvä jo alusta asti. Tietysti joitakin aihekokonaisuuksia tuli rajata, ettei opinnäytetyössä mentäisi liikaa aiheen ulkopuolelle. Suunnittelin opinnäytetyön sisältöä suhteellisen vähän aikaa ennen kirjoitusprosessin alkamista, koska olen aina ollut ihminen, joka saa parhaat ideat vasta kirjoittaessaan. Näin ollen en halunnut käyttää suunnittelulle kohtuuttoman paljon aikaa, vaan säästin sen varsinaiselle kirjoitusprosessille. Suunnittelusta oli kuitenkin siinä mielessä hyötyä, että suuntaviivat olivat tiedossa. Näin itse kirjoittamisen aloittaminen oli helpompaa. Aloitin opinnäytetyöni työstämisen viime vuoden lokakuussa, joten ajattelen, että sain työni valmiiksi kohtuullisessa ajassa.

Kun koin aiheeni mielenkiintoiseksi, toi se motivaatiota itse kirjoittamiseen. Aihetta oli mukava tutkia vain lisää ja lisää. Ja aina, kun esille nousi uusia seikkoja, halusin tietää enemmän. Olen sitä mieltä, että opinnäytetyötä on helpompi työstää, kun aihe on mielenkiintoinen. Silloin on halua tutkia aihetta yhä pidemmälle. Minua varmasti motivoi tässä aiheessa myös omakohtainen kokemus viranomaisessa työskentelystä. Toivon tulevaisuudessa työskenteleväni viranomaisessa, joten uskonkin, että tähän aiheeseen perehtymisestä on minulle hyötyä. Minusta tuntuu, että opinnäytetyötä tehdessäni kehityin oikeudellisessa kirjoittamisessa. Sen voin laskea myös ammatilliseksi kehittymiseksi. Ymmärrän, mitä lainopillinen kirjoituspöytä tutkimus tarkoittaa, ja miten sitä käytännössä toteutetaan.

Opinnäytetyötä työstäessäni mieleeni tuli ajatus siitä, että opinnäytetyötäni voisi jatkaa perehtymällä salassapitolakiin sekä henkilötietosuojaan. Viranomaisessa äärimmäisen tärkeää on salassapito, ja se, että hallinnossa asioivan tiedot on pidettävä vain sen viranomaistahon tiedossa, jossa henkilö asioi. Voisin perehtyä siihen, miten tämä vaikuttaisi viranomaisessa asiointiin. Tähän voisi helposti yhteyttää henkilötietosuojan, ja sen muutoksista aiheutuvat mahdolliset seuraukset. Esimerkiksi, jos tulevaisuudessa asiakas kutsuttaisiin sisään ajanvaraus- tai muulla vastaavalla tunnustenumerolla, yksi olennaisimmista tutkimuskysymyksistä tällaisessa tilanteessa olisi se, miten tällainen menettely vaikeuttaisi viranomaistoimintaa.



Lisäksi hyödyllistä olisi tutkia enemmän sähköistä asiointia, koska se on tänä päivänä niin isossa osassa asiakaspalvelua. Lähes kaikki hallintoasiat on mahdollista hoitaa sähköisesti, ainakin osittain. Esimerkiksi yksityishenkilön on mahdollista tilata uusi passi kokonaan sähköisesti tietyin edellytyksin tai hakea ajokorttia sähköisesti. Tässä opinnäytetyössäni halusin kuitenkin perehtyä paikan päällä tapahtuvaan asiakaspalveluun, koska siihen sovelletaan niin montaa eri osa-aluetta. Halusin perehtyä siihen, millaisia vaatimuksia eri lait asettavat viranomaisen asiakaspalvelulle.

## Lähteet

- Bruun, N., Mäenpää, O., Touri, K. 1995. Virkamiesten oikeusasema. Otava.  
EOA/3262/4/2014.  
EOAK/3733/2016.  
EOAK/318/2017.  
EOAK/5432/2017.  
Hallintolaki 434/2003.  
Hautamäki, V-P. 2004. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edilex. <https://www-edilex-fi.tietopalvelu.karelia.fi/kirjat/2680.pdf>.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnn julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 72/2002. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 269/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 82/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain 2 §:n muuttamisesta.
- Koivisto, I. 2007. Hallinnon hyvyys kommunikatiivisina käytäntöinä? Asiantuntija-artikkeli. Edilex. <https://www-edilex-fi.tietopalvelu.karelia.fi/oikeus/4604.pdf>. 27.11.2018
- KHO 2009:20.  
KHO 2010:95.  
KHO 2011:664.  
KHO 2014:2926.  
KHO 2015:95.  
Kielilaki 423/2003.  
KKO 2018:2902.  
KKO 2018/2902.
- Kulla, H. 2015. Hallintomenettelyn perusteet. Talentum.
- Laakso, S., Suviranta, O. & Tarukannel, V. 2006. Yleishallinto-oikeus. Gummerus Kirjapaino.
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.
- Launiala M. & Laaksonen E. 2011. Virkamiehelle annettava kirjallinen varoitus – perusasioita valtion virkamieslain 24 §:n soveltamisesta. Referee-artikkeli. Edilex. <https://www-edilex-fi.tietopalvelu.karelia.fi/artikkelit/7703.pdf>. 21.1.2019
- Mäenpää, O. 2002 Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki. Hakapaino.
- Mäenpää, O. 2016. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Otavan kirjapaino.  
OKV/1063/1/2010.  
OKV/1124/1/2012.  
OKV/766/1/2013.  
OKV/70/1/2018.  
OKV/79/1/2018.  
OKV/148/1/2018.
- Poliisilaki 872/2011.
- Pohjois-Suomen HAO 30.10.2017 14/5403/1  
Rikoslaki 39/1889.

- Savolainen, J. 2018. Oikeusasiamies Helsingin hallinto-oikeuden puhelinpalvelun aukioloajoista: on tärkeää, että puhelimitse saatavaa neuvontaa ja muuta asiakaspalvelua olisi saatavissa koko aukioloasetuksen mukaisen aukioloajan. Artikkel. Edilex. <https://www-edilex-fi.tietopalvelu.karelia.fi/uutiset/55567?allWords=oikeusasiamies+helsingin+hallinto-oikeuden&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=684286>. 27.11.2018.
- Savolainen, J. 2019. FINE: Henkilökohtainen neuvonta estää riitoja vakuutus- ja pankki- ja sijoitusasioissa. Artikkel. Edilex. <https://www-edilex-fi.tietopalvelu.karelia.fi/uutiset/58642?allWords=FINE+vakuutus&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=697977>. 20.1.2019.
- Suomen Perustuslaki 731/1999.  
Syrjintädirektiivi 2000/43/EY.  
Tasa-arvolaki 609/1986.  
Työeläkelakipalvelu. 2014. Palveluperiaate. [https://www.tyoelakelakipalvelu.fi/telp-publishing/vepa/document-faces?document\\_id=300587](https://www.tyoelakelakipalvelu.fi/telp-publishing/vepa/document-faces?document_id=300587). 12.10.2018.
- VaKO 519:2016.  
Valtion maksuperustelaki 150/1992.  
Valtion virkamieslaki 750/1994.  
Yhdenvertaisuuslaki 132/2014.
- Yle-uutiset. 2018a. Kenen tahansa ajokorttitiedot voi selvittää netissä ilmaiseksi – ihmiset huolestuivat. Trafi sulki palvelun. <https://yle.fi/uutiset/3-10545929>. 27.11.2018.
- Yle-uutiset. 2018b. Trafín sähköinen asiointi suljettu toistaiseksi – syynä kuljettajätiedot- palvelun ongelmat. <https://yle.fi/uutiset/3-10546147>. 27.11.2018.