

Pasi Taurén

HALLINTOPÄÄTÖKSEN TEKO
LOUNAIS-SUOMEN POLIISILAITOKSEN
LUPAVALVONNASSA

Liiketalouden koulutusohjelma

2019



Satakunnan ammattikorkeakoulu
Satakunta University of Applied Sciences

HALLINTOPÄÄTÖKSEN TEKÖ LOUNAIS-SUOMEN POLIISILAITOKSEN LUPAVALVONNASSA

Taurén, Pasi
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Elokuu 2019
Ohjaaja: Saarikko, Simo
Sivumäärä: 47
Liitteitä:0

Asiasanat: poliisi, poliisiorganisaatio, lupavalvonta.

Tämän työn tarkoitus oli verrata miten hallintolain hyvän hallinnon perusteet soveltuvat lupavalvonnan työhön. Työssä on kerrottu poliisin lupavalvonnan työhön liittyvistä tärkeimmistä peruslaeista. Näistä tärkeimpänä perehdyttiin hallintolakiin, joka ohjeistaa kaikkiaan hallinnollisten päätösten teossa. Poliisin lupasektoriin kuuluva lupavalvonta valmistelee ja antaa tiedoksi hallinnollisia päätöksiä. Kahtena avustavana lisälakina työssä perehdyttiin ajokorttilakiin sekä ampuma-aselakiin, joista tulee tarkennettuja ohjeita päätöksiä tehtäessä.

Opinnäytetyö laadittiin toiminnallisena opinnäytetyönä, joka on vaihtoehto tutkimukselliselle opinnäytetyölle. Toiminnallinen opinnäytetyö perustuu työpohjaiseen työhön, jossa on tuotos. Tämän työn tuotoksena on opas lupavalvontaan.

Teoreettinen osuus avaa lakeja ja lakipykälä, joita käytetään poliisin lupavalvonnan työssä. Pohdinnassa verrataan hyvän hallinnon perusteita perus käytäntöön.

Työn perusteella voidaan todeta poliisin lupavalvonnan soveltavan hyvin perusteita työssään. Tulevaisuuden ajokorttilakimuutoksesta ei osata sanoa vaikutusta poliisin työhön. Se tulee rasittamaan voimavaroja lukuisien uusien tulevien päätösten vuoksi.

MAKE AN ADMINISTRATIVE DECISION IN SOUTHWESTERN FINLAND POLICE DEPARTMENTS LICENSE SUPERVISION

Taurén, Pasi
Satakunta University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Economics
August 2019
Supervisor: Saarikko, Simo
Number of pages: 47
Appendices: 0

Keywords: police, police organisation, license supervision

The aim of this product was compared how Foundations of good administration in Administrative Procedure Act is suitable in license supervision of police. In this product is told most important basic laws what are used in license supervision of police. The most important law in police license supervision is Administrative Procedure Act. That gives instructions to administrative decisions. License supervision of police is part of polices license sector and service of administrative decisions. Two supporting extra laws taken to examine in Driver licence Act and Firearms Act. Those give precise information giving decisions.

In final project was wrote in functional read which is option to product of research. Final project based on work which has product. This final project product is guide to License supervision.

In theoretical part of project will open Acts and sections which are used on the job of License supervision. In part of consideration is compared Foundations of good administration to basic procedure.

Based on conclusion of project can state that license supervision of police is applying grounds at basic work. Futures amendment to a law of Driver licence cannot tell any infections to work of police. It is going to exhaust resources to the maximum because of a large number of new becoming decisions.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	6
2 TYÖN TARKOITUS JA TAVOITE SEKÄ KÄSITTELY	7
3 TYÖN TOTEUTUS	8
3.1 Työnkuva	8
3.2 Toiminnallinen opinnäytetyö	9
4 LÄHTÖKOHDAT JA TULEVAISUUS	9
4.1 Aiheen valinta	9
5 LAINSÄÄDÄNTÖ	10
5.1 Organisaatio	10
5.2 Poliisin työtä ohjaavat lait	11
5.2.1 Suomen perustuslaki	11
5.2.2 Poliisilaki	13
5.2.3 Hallintolaki	14
5.2.4 Muut käytettävät lait	36
5.3 Muutoshakemusesimerkki KHO 2013:161	41
6 PÄÄTÄNTÖ	43
6.1 Lähdekritiikki	43
6.2 Vertailu	43
6.3 Hyvä hallinto	44
6.4 Oikeuskäytäntöä	45
6.5 Tulevaisuus	46
LÄHTEET	47

1 JOHDANTO

Julkisella sektorilla poliiseja työskenteli 2018 reilut 7000 työntekijää, joista Lounais-Suomen poliisilaitoksella 766. Lupasektorilla työskenteli 71 henkilöä, josta tämä opinäytetyö keskittyy poliisilaitoksen lupavalvontaryhmään. Siinä työskenteli 30 poliisihenkilöä. (Poliisin tulostietojärjestelmä, 2019.)

Niin Lounais-Suomen lupavalvonnassa, kuin koko poliisiorganisaatiossa tapahtui muutos 1.6.2019 alkaen. Tällöin ajokorttilakiuudistus tuli voimaan. Tämä uudistus lisäsi poliisin työaikaa uusien ajokieltopäätösten tekemisessä. Poliisin lupavalvonnan ajokorttikäsittelyyn tulee kaikki ajo-oikeuskäsittelyt. Uudistuksen jälkeen myös ne, joista päätökset tehtiin aikaisemmin tuomioistuimessa. Tähän tähdäten lupavalvonnassa aloitettiin rakenneuudistus, joka oli valmiina 1.6.2019 alkaen.

Työn tehtävänä on kertoa poliisin lupavalvontaan liittyvistä laeista, jotka ohjaavat poliisin työtä lupa-asioiden hoidossa. Näistä laeista hallintolaki on ehdottomasti laajin ja eniten työtä ohjaava hallintopäätösten vuoksi. Tämän lisäksi vertailen työn lopussa miten hyvän hallinnon perusteet kohtaavat Lounais-Suomen poliisin lupavalvonnan työssä.

2 TYÖN TARKOITUS JA TAVOITE SEKÄ KÄSITTELY

Tämän opinnäytetyön tarkoitus on käsitellä Lounais-Suomen poliisilaitoksen lupavalvonnan hallintopäätöksiin liittyviä ohjeistuksia ja lakeja. Lisäksi kirjoittaa opas lupavalvontaan tuleville työntekijöille sekä muulle poliisihenkilöstölle.

Itse opinnäytetyön tavoitteena on

1. kirjoittaa hallinnolliseen päätökseen vaikuttavista laeista poliisin lupavalvonnassa.
2. pohtia hyvän hallinnon perusteiden toteutuminen Lounais-Suomen poliisilaitoksen lupavalvonnassa.

Lounais-Suomen poliisilaitoksen lupavalvontaan tuleville työntekijöille kirjoitettavassa oppaassa kerrotaan rakenteellinen organisaatio, sen työntekijät ja työsuuntaukset. Lisäksi oppaan tavoitteena on kertoa muulle poliisiorganisaatiolle lupavalvonnan työstä sekä sinne kuuluvista töistä.

Opinnäytetyön asian käsittelyssä edetään asiassa suuremmasta pienempään. Asian ydin on Lounais-Suomen poliisilaitoksen lupavalvonta ja sen työskentely, sekä siihen liittyvät ohjeet, asetukset ja lait. Lupavalvonta on osa suurempaa lupapalvelusektoria, josta itse lupavalvonta jakaantuu vielä ase- ja ajokorttipuoleen. Tämän jaotuksen lisäksi ase- ja ajokorttipuoli jakaantuvat maantieteellisesti pohjoiseen sekä eteläiseen osaan. Ase- ja ajokorttikäsittelyjen lisäksi lupavalvonnasta suoritetaan anniskelupaikkavalvontaa sekä yleisötapahtumien lupavalvontaa.

3 TYÖN TOTEUTUS

3.1 Työnkuva

Kirjoitetaan juridiikka- kirjassa määritellään seuraavasti: ”Kirjoittaminen on luovaa ongelmanratkaisua, jossa ei yleensä heti päästä valmiiseen lopputulokseen” (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 13). Siinä työ aloitetaan ideoinnilla, jossa kehitetään kirjoitettava aihe ja suunnitellaan sitä. Tämän jälkeen kehitetään aihetta pidemmälle selventämällä, jäsentelemällä ja työstämällä sitä. Seuraavan kirjoittamisen aikana tuotetaan aiheen sisältämää tekstiä. Viimeistelyssä hiotaan teksti sujuvaksi ja tarkastellaan lähteet sekä liitteet. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 13-14.)

Oikeustieteellistä tutkimusta tehdessä on käsiteltävä lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Oikeusdogmatiikka perustuu työn aikana voimassa oleviin oikeuslähteisiin, joita käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen mukaisessa järjestyksessä. Tämän mukaan lainopin keskisin ongelma on voimassa olevan oikeuden sisällön selvittäminen kunkin ongelman kohdalla. Tähän perustuu lisäksi tulkinta, joka on oikeusjärjestyksen sääntöjen tutkimista sekä toimintaa niiden sisällön selvittämiseen. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20.)

Ammattikorkeakouluissa toiminnallista opinnäytetyötä pidetään toisena vaihtoehtona tutkimukselliselle opinnäytetyölle. Ammattikorkeakouluissa annetaan koulutus, jonka perusteella opiskelija voi toimia oman alansa asiantuntijana. Tämän mukaan opinnäytetyön olisi hyvä olla työelämälähtöinen, käytännöllinen ja riittävästi tietoa ja taitoa osoittava. Käytännössä toiminnallinen opinnäytetyö suuntautuu ammatilliseen puoleen ja siinä ohjeistamiseen, opastamiseen, toiminnan järjestämiseen tai järjeistämiseen. Työn suuntautuminen on alasta riippuvainen, mutta voi esimerkiksi olla perehdyttämispäivä tai turvallisuusohjeistus. (Vilkka & Airaksinen 2004, 9-10.)

3.2 Toiminnallinen opinnäytetyö

Tämä työ käsitellään toiminnallisena opinnäytetyönä. Teoriaosassa käydään läpi lain vaikutusta poliisin lupavalvonnan työhön, sekä käsitellään muutamia päälakeja, jotka määrittävät käsiteltävän asian. Perehtymällä näihin voidaan vanhoja parantaa tai luoda jotain uutta. Lisäksi teoriaosuus osoittaa kirjoittajan perehtyneisyyttä kirjoitettavaan asiaan. (Kananen 2010, 21.)

Työn empiirisessä osassa tulen vertailemaan hyvän hallinnon periaatteiden soveltamista käytäntöön työtehtävissä Lounais-Suomen poliisilaitoksella. Opinnäytetyön lisäksi kirjoitetaan opas lupavalvontaan, joka on perehdytysoppaan tyylinen tuotos.

Tutkimuksessa ongelma tai kirjoitettavan aiheen luonne määrittää tiedonkeruumenetelmän, joka kertoo menetelmän olevan sidonnainen kirjoitettavaan aiheeseen. (Kananen 2010, 28.) Tärkeimmät lähteet tässä työssä tulee olemaan lupavalvonnan henkilöstön töitä ohjaavat lait, asetukset sekä ohjeet. Vilka & Airaksinen kertovat Toiminnallinen opinnäytetyö - kirjassaan, jotta tuotoksen eli produktin kirjoittamisessa täytyy muistaa, kenelle tuotos kirjoitetaan eikä niinkään prosessia tai oppimista.

4 LÄHTÖKOHDAT JA TULEVAISUUS

4.1 Aiheen valinta

Työn suunnittelu alkoi, kun olin itse työkierrolla Lounais-Suomen lupavalvonnassa 2018 vuoden alussa. Sain siellä perehdytystä lähiesimieheltäni tuleviin työtehtäviin koottujen ohjeistusten myötä. Itse työkierron aikana heräsi ajatus yhtenäisestä oppaasta, jossa kerrottaisiin kyseisen toimialueen työtehtävistä, sekä niihin vaikuttavista lukuisista laeista ja ohjeista. Sain tietää tulevista muutoksista ajokorttilakiin, jotka tulivat 2019 kesäkuussa vaikuttamaan huomattavasti lupavalvonnan työskentelyyn.

Aihetta tutkittaessa ja tarkastellessa Theseuksesta, ei löytynyt yhtään vastaavan tyylistä työtä. Oppaita löytyi, mutta ainuttakaan lupavalvontaan kohdistuvaa työtä ei löytynyt. Yksi asiakaspalvelun merkitykseen perustuva opinnäytetyö poliisin AMK-tutkinnosta löytyi. Siinä kirjoittaja Emma Salonen kirjoittaa miten asiakaspalvelutoiminta merkitsee poliisissa sekä miten sitä koulutetaan poliisin perustutkinnossa.

Kesäkuun 1. päivä 2019 tuli voimaan uusi ajokorttilain muutos, jossa muutetaan 7 luvun sisältöä. Tämän mukaan poliisin lupavalvonnassa muuttuu rikosperusteiset ajokieltokäsittelyt. Näihin poliisin käsiteltäviin rikosperusteisiin ajokieltokäsittelyihin kuuluu uudistuksen jälkeen toistuvat liikenne rikokset ja -rikkomukset, vakavaa piittaamattomuutta osoittavat liikenneturvallisuuden vaarantamiset, kulkuneuvon kuljetamiset oikeudetta, liikennejuopumukset ulkomailla sekä rattijuopumukset, törkeät rattijuopumukset, huumaantuneena ajamiset, törkeät liikenneturvallisuuden vaarantamiset ja vaarallisten aineiden kuljetusrikoksiin liittyvät ajokieltopäätökset. (Laki ajokorttilain uudistamisesta 96/2018, 7 luku.) Tämä uudistus toi Lounais-Suomen poliisilaitokselle merkittävän määrän lisää ajokieltopäätöksiä tehtäväksi vuodessa lisää, jotka tulevat rasittamaan työntekijöitä lisää.

Uuden lakimuutoksen vuoksi Lounais-Suomen lupavalvonnassa on aloitettu rakenteellinen henkilöstömuutos asian käsittelemiseksi. Tämä tarkoittaa rakenteellista sekä maantieteellistä jaottelua asioiden hoitamiseksi. Muutoksella haetaan henkilötön voimavarojen riittävyys sekä töiden tasapuolinen jaottelu.

5 LAINSÄÄDÄNTÖ

5.1 Organisaatio

Lounais-Suomen poliisilaitoksella työskenteli vuonna 2018 949 henkilöä, joista poliiseja oli 766. Näistä lupapalvelusektorilla työskenteli 71 henkilöä, joita johtaa ylikomisario. Sektori jaottuu palvelupuoleen sekä lupavalvontaan, jossa työskenteli 30 henkilöä. (Poliisin tulostietojärjestelmä, 2019.) Lupapalvelun esimies on päällystason henkilö. Siellä käsitellään erilaisia lupia kuten henkilökortti-, passi-, ase-,

oleskelulupa- ja oleskelukorttihakemuksia, joiden sähköinen käsittely on laajentunut vuosittain. Ajokorttiasiat poistuivat poliisin käsittelystä 2016 vuoden alussa Liikenteen turvallisuusvirastolle (Trafi). (Poliisin vuosikertomus 2016, 16-18.) Lupavalvonnan esimies on myös päällystötason henkilö. Lupavalvonnassa seurataan annettuja lupia kuten aselupia ja ajokortteihin liittyviä ajo-oikeuksia. Valvontapuoleen kuuluu myös ravintoloiden anniskelupaikkavalvontaa sekä yleisötapahtumiin kuuluvien lupien valvonta.

Itse lupavalvonta on jaettu maantieteellisesti pohjoiseen ja eteläiseen osaan. Tällä haetaan alueellisen toiminnan selkeää jaottelua ja koko Lounais-Suomen poliisilaitoksen alueellista tavoittelua. Molemmissa osissa on alipäällystötason esimies johtamassa ryhmää sekä päällystötason esimies linjaamassa toimintaa.

5.2 Poliisin työtä ohjaavat lait

5.2.1 Suomen perustuslaki

Suomen perustuslaissa määritetään julkisen vallan käytön perustuminen lakiin. Tämän lisäksi mainitaan kaikessa julkisessa toiminnassa noudatettavaksi lakia tarkoin. Julkiseen vallan alueeseen kuuluu normianto-, lainkäyttö- sekä hallintopäätökset. Näissä päätösten tekeminen tapahtuu yksipuolisesti ja vaikutus yltää yksityisiin oikeussubjekteihin asti. Julkisen vallan ytimeksi lasketaan poliisitoimi, tuomioistuulaitoksen lainkäyttötoimi, ulosotto- ja verotus. Näiden lisäksi julkiseksi vallankäytöksi kuuluu viranomaisten oikeus virallisia seuraamuksia. (Suomen perustuslaki 731/1999, 1 luku 2 § 3 mom.; Saraviita 2011, 68-69.)

Hallituksen esityksen mukaan perustuslain 2 §:ssä ”3 momentin ensimmäinen virke edellyttäisi, että julkisen vallan käyttäjällä tulisi aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Esimerkiksi viranomaisilla ei siten voisi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei olisi nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä.” (HE 1/1998, 74.)

Lain mukaan kaikkia ihmisiä on käsiteltävä yhdenvertaisina lain edessä. Tähän sisällytetään niin iät, sukupuolet, uskonnot, mielipiteet, seksuaaliset suuntaukset kuin tasa-arvoasiat. Tässä haetaan ensisijaisesti oikeudellista yhdenvertaisuutta. Miten ihmisistä käsitellään saman arvoisina niin lainsäädännössä, tuomiovallassa kuin viranomaistoiminnassa. Toissijaisesti yhdenvertaisuuteen kiinnitetään huomiota yhteiskunnassa tapahtuvaan eriarvoisuuteen sekä sen poistamiseen. (Suomen perustuslaki 2 luku 6 §; Saraviita 2011, 147.)

Perustuslain (731/1999) 118 § ensimmäisessä momentissa määritellään virkamiehen lainmukaisuus omissa virkatehtävissään, jonka mukaan virkamies itse vastaa virkatoimen tapahtumasta. Saraviitan mukaan perustuslain 118 § on täydennyspykälä lain 2.3 §:n, jota käsiteltiin aikaisemmin. Sen mukaan annetaan vastuusäännös virkamiehelle, koska hän vastaa omien toimien lainmukaisuudesta. (Suomen perustuslaki 10 luku 118 §; Saraviita 2011, 958-961.)

Saman pykälän kolmannessa momentissa käsitellään virkamiehen vastuuta rangaistuksessa tai vahingonkorvausasiassa virkarikkeen takia. Momentissa mainitaan ” Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.” (Suomen perustuslaki 10 luku 118 § 3 mom.)

Vuonna 1997 uusiutui rikosasioiden oikeidenkäyntimenettely, jonka seurauksena asianomistajan syyteoikeus muuttui. Nykyään asianomistaja voi nostaa syytteen, jos syyttäjä jättää syytteen nostamatta tahi esitutkintaviranomainen taikka syyttäjä lopettaa tai keskeyttää tutkinnan. Edellisestä poiketen perustuslain 118 § 3 momentin kohdassa on poikkeus, jossa asianomistajalla on rinnakkainen syyteoikeus syyttäjän kanssa. Tällöin asianomistajalla on yhtä suuri oikeus nostaa syyte kuin syyttäjällä. (HE 60/2010, 47.)

5.2.2 Poliisilaki

Poliisilain alussa ensimmäisessä luvun yleissäännöksissä määritellään poliisin oikeudet ja velvollisuudet työn hoitamiseen. Sen ensimmäisessä pykälässä kerrotaan poliisin töihin liittyvän turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämisestä rikosten ennaltaehkäisyyn sekä selvittämiseen. Näiden lisäksi poliisille kuuluu lupahallinnolliset, sekä lain mukaan muut poliisille määrätyt tehtävät. ”Lupahallintoasioita on säädetty poliisin tehtäväksi lähinnä, kun yleinen järjestys ja turvallisuus sitä edeltävät, kuten esimerkiksi ampuma-aseluvat, passit, järjestyksenvalvojaksi ja vartijaksi hyväksyminen sekä turvallisuusselvitysten laatiminen” (Rantaeskola ym. 2014, 24).

Toisessa pykälässä laissa määritellään ihmisten perusoikeuksien sekä ihmisoikeuksien kunnioittamisesta kaikessa poliisityössä. Toimenpiteet on valittava niin miten ne parhaiten edistävät näitä oikeuksia. Oikeudet tulevat hyvin esille, kun poliisin suorittama toiminta kohdistuu yksityishenkilöiden oikeuksiin sekä yhteiskunnan intresseihin. Näistä syistä joitakin asetustason säännöksiä on nykyään nostettuna laintasoisiksi säännöksiksi. Näihin liittyen myös laintasoon on nostettu hallinnollisia asioita koskevia säännöksiä. (Poliisilaki 872/2011, 1 luku 2 §; Rantaeskola ym. 2014, 26-27.)

Poliisin toiminta on suhteutettava suhteellisuusperiaatteen mukaan. Tämän mukaan toimenpide on oltava puolustettavissa tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, jotka viittaavat kenttätyöskentelyyn. Näiden lisäksi tavoiteltavaan päämäärään, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin henkilöön liittyviin seikkoihin sekä yleisesti tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin on otettava huomiota päätöstä toimenpiteestä päätettäessä. (Poliisilaki 1 luku 3§.) Rantaeskolan ym. mukaan Poliisilaki: kommentaari – kirjassa kirjoittavat suhteellisuusperiaatteen esiintymisestä käytettyjen keinojen sekä niistä syntyvien haittojen olemisesta järkevässä suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Kirjassa viitataan esitutkintaan, mutta asia soveltuu yhtä lailla hallinnollisiin päätöksiin. Toimenpiteellä tapahtuva ihmisten oikeuksiin puuttuminen on oltava suhteessa edellä mainittuihin poliisilaissa viitattaviin perusteluihin nähden. (Rantaeskola ym. 2014, 28.)

Poliisilain 4 § ja 5 § liittyvät toisiinsa poliisin tehdessä päätöstä toimenpiteestä. Näiden mukaan asian suorittamisessa ei kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää kuin on tarve eikä henkilölle saa aiheutua suurempaa vahinkoa tai haittaa kun on välttämätöntä. Toimenpiteen tarpeellisuus sekä oikeutettu vallan käyttö tulee huomioida vain poliisin päämäärän ja tavoitteleman tuloksen saavuttamiseksi. Lisäksi poliisi saa käyttää omaa toimivaltaansa vain ja ainoastaan asian mukaiseen säädettyyn tarkoitukseen. Toimivalta perustuu aina voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tämän mukaan toimenpiteelle on löydettävä toimivaltaperuste tarkoituksiperiaatteella. Tarkoitussidonnaisuus voidaan tämän perusteella johtaa perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin mukaan, jossa mainitaan julkisena vallan perustuminen lakiin ja sen tarkkaan noudattamiseen. (Poliisilaki 1 luku 4-5 §; Rantaeskola ym. 2014, 31-33.)

Poliisilain 1 luvun 7 §:ssä mainitaan, jotta toimenpiteen perusteet pitää ilmoittaa kohdehenkilölle tai tämän edustajalle aina. Pykälän 2 momentissa painotetaan asian liittymistä muuhun kuin vapautteen kohdistuvana. Eli tutkinnassa sekä hallinnollisia päätöksiä tehdessä poliisin on ilmoitettava henkilölle tai tämän edustajalle toimenpiteen perusteet. (Poliisilaki 1 luku 7 §.)

5.2.3 Hallintolaki

Lain tarkoitus ja soveltaminen

Hallintolain ensimmäisessä luvussa määritellään lain käyttötarkoitus sekä sovellettaavuus. Ensimmäisessä pykälässä määritellään sen tarkoitukseksi lain hyvä edistäminen sekä toteuttaminen erinäisissä hallintoasioissa. Lisäksi lain tavoitteena on edistää hallinnollisten palveluiden laatua ja tuloksellisuutta. Toisen pykälän mukaan lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa sekä tasavallan presidentin kansliassa. Lisäksi valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Pykälän mukaan laki perustuu hallintoasiassa noudatettaviin menettelyihin sekä hyvän hallinnon perusteihin. (Hallintolaki 434/2003, 1 luku 1-2 §.)

Lakiin sisältyy kuitenkin rajoituksia, jolloin sitä ei voida käyttää. Hallintolakia ei voida soveltaa lainkäyttöön, poliisitutkintaan, esitutkintaan eikä ulosottoon. Näiden lisäksi sotilaskäskyt sekä muut tehtävä tai toimenpiteet suorittamista koskeviin hallinnollisiin määräyksiin laki ei sovellu. Lisäksi säännöksiä ei voida käyttää ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvontaan, ellei asiasta erikseen säädetä. Hallintolaki säädetään ns. yleislaiksi. Jos muussa laissa säädetään käsiteltävästä asiasta poikkeavasti, niin sitä käytetään hallintolain sijasta. (Hallintolaki 1 luku 4-5 §.)

Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko kirjoittavat hallintolakikirjassa lain 1 § säännökseksi oikeudellisen merkityksen. Heidän mukaansa HE 72/2002 mukaan säännöksellä on kaksi merkitystä. Ensimmäiseksi se on oikeusnormi, joka ohjaa yleisellä tasolla viranomaisten toimintaa. Toiseksi pykälällä on juridinen merkitys, kun sovelletaan hallintolakia yksittäisessä tapauksessa, jolloin säännöksiä tulee tulkita tarkoituksen mukaan. Hallintolakia sovelletaan 2 § mukaan viranomaisten hallintoasioissa, jotka kattavat vireillepanon, käsittelyn sekä hallintopäätöksen sekä tarvittavien asiakirjojen tiedoksiannon. HE 72/2002 mukaan hallinnollisiin ratkaisuihin kuuluu hallintopäätöksen lisäksi esitys, lausunnon antaminen tai jopa suunnitelman hyväksyminen. Oikeuskirjallisuudessa hallintoasioita on ryhmitelty hakuasioihin ja lupa-asioihin, mutta olennaisin jako tapahtuu hallintoasian lähtökohdan perusteella. Onko asia lähtöisin viranomaisaloitteesta vai asiakaslähtöinen. Näiden lopputuloksella voi olla eri oikeudellinen lopputulos. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 87, 90 – 93; HE 72/2002, 45.)

”Hallintoasiassa saattaa olla kysymys joko viranomaiselle esitetystä vaatimuksesta tai asiasta, jossa viranomaisen omasta aloitteestaan antaa ratkaisun” (HE 72/2002, 45). Viranomaiselle vaatimuksia ovat hakemukset kuten taloudellisen etuuden tai hallinnollisen luvan hakeminen. Kun taas hallinnollinen lupa voi olla lupa elinkeinon harjoittamiseen (liikennelupa) taikka lupa kiellettyyn toimintaan (aseenantolupa). Näiden lisäksi virkanimitykset sisältyvät hakemusasioihin. (HE 72/2002, 45).

Hyvä hallinto

Hallintolain 2 luku sisältää hyvää hallintoa koskevat perussäännöt. Luvun säännökset täydentävät menettelyperiaatteita ja asettavat vaatimuksia toiminnalle. Näillä tarkoituksena on taata ja turvata viranomaistoiminnan taso. (HE 72/2002, 33.)

Oikeusperiaatteissa haetaan tasapuolista kohtelua kaikille asioiville sekä toimivallan käyttämistä lainmukaisiin tarkoituksiin. Näiden lisäksi viranomaisen toiminnan on oltava puolueetonta sekä suhteutettua päämäärään nähden. Viranomaisen toiminnan on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lisäksi asiointi sekä asian käsittely viranomaisella pyritään suorittamaan niin, että asiakas saisi asianmukaista palvelua ja mahdollinen tehtävä suoritetaan tuloksellisesti. Näihin liittyvät viranomaisen velvollisuudet toiminnan ja palveluiden tiedottamisista sekä asianomaisen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaan liittyen säädetään toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 § 2 momentissa. (Hallintolaki 2 luku 6-7 §.)

Oikeusperiaatteet pykälä perustuu yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, suhteellisuus-, sekä luottamuksensuojaperiaatteeseen. Näiden mukaan kaikki ovat tasavertaisia eikä ketään saa syrjiä. Myös mielivallan kielto sisältyy asiaan, jossa ratkaisua tehdessä sivutetaan oikeudenmukaisuus sekä kohtuus. Lisäksi viranomaisella on velvollisuus käyttää omaa toimivaltaansa ainoastaan tarkoitukseen, joka on laissa määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Eikä hän saa edistää muita tarkoituseriä, jotka eivät kuulu tehtävän piiriin tai sisälly käsiteltävän lain tavoitteisiin. Viranomaisen on myös suhteutettava toimensa päämääräänsä nähden, jonka mukaan niiden on oltava asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja. Tämä edellyttää toiminnan olevan sellaisella alimalla tasolla, jolla tavoite saavutetaan. Kuitenkin yksilön suoja julkista valtaa kohtaan on muistettava. Siinä on voitava luottaa viranomaisten toiminnan olevan oikeudellista, virheetöntä sekä hallintopäätösten pysyvyyteen. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 126-127; HE 72/2002 vp, 55-56.)

”Vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin.” (HE 72/2002 vp, 55.)

Palveluperiaatteessa mainittavilla hallinnossa asioivilla tarkoitetaan yleisesti viranomaispalveluita käyttäviä henkilöitä sekä asioinnilla kaikkia julkisten tehtävien palveluita käyttäviä. Periaatteella on haettu nopeaa, joustavaa, yksinkertaista sekä kustannustehokasta toimintaa viranomaisen kannalta. Asiointi olisi kuitenkin järjestettävä niin, että asioiva pystyy muodostamaan kokonaiskuvan palvelun sisällöstä sekä toiminnasta. Lisäksi palveluiden riittävyys, saatavuus sekä valinnanvapaus tulisi taata, kuten myös tulisi edistää asioivan itsemääräämisoikeutta sekä toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa. Myös kaikki palveluita tarvitsevat, erityisryhmien tarpeet mukaan lukien tulisi taata mahdollisuus saada asiansa hoidettua palvelun laadusta riippumatta. (HE 72/2002, 56-57.)

Viranomaisen on neuvottava asiakasta hallintoasian hoitamisessa, mikäli se on toimivallan rajoissa mahdollista. Näiden lisäksi viranomaisen on annettava asiointiin ja tiedusteluun liittyviin kysymyksiin vastauksia. Kaikki viranomaisen antamat neuvonnat ovat maksuttomia. Jos asian hoidossa viranomaisen havaitsee asian kuuluvan toisen viranomaisen toimivalaan, on hänen opastettava asiakas oikean viranomaisen luo. Asiointia hoidettaessa viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Jos asiakas haluaa asioinnin tapahtuvan omalla äidinkielellään, on se mahdollista, mitä erikseen säädetään tai on Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa sovittu. Jos hallintoasian hoidossa toinen viranomaisen pyytää apua, on sitä annettava oman toimivallan rajoissa sekä asian vaatimalla laajuudella. Viranomaisten on pyrittävä edistämään keskinäistä yhteistyötä, mutta välillisestä virka-avusta säädetään erikseen. (Hallintolaki 2 luku 8-10 §.)

Neuvonnalla viranomaisen tulee huolehtia, jotta asiakas saa selkeän käsityksen menettelyllisten oikeuksien käyttämisestä. Väärinkäsitykset tulisi oikaista mahdollisuuksien mukaan. Viranomaisen velvollisuus ei ole avustaa vaan neuvoa yhdenvertaisesti sekä kohdella tasapuolisesti. Neuvontavelvollisuus koskee viranomaisen omaan toimivaltaan soveltuvilla tehtävillä. Velvollisuus syntyy viranomaiselle ainoastaan, kun on konkreettista tarvetta neuvontaan. Asiointiin liittyviin tiedusteluihin tai kysymyksiin viranomaisen on vastattava, jos ne ovat asiallisia sekä riittävän yksilöityjä. Yleisluontoihin kysymyksiin ei velvoiteta vastaamaan. Jos asioinnin aikana viranomaisen havaitsee asian hoidon kuuluvan toisen toimivaltaisen viranomaisen toimiin, on hänen ohjattava asiakas sinne. Ohjaus voi tapahtua toiseen hallinnonalaan tai jopa hallinnon

ulkopuolelle. Ohjausta tarvitsevat useimmiten henkilöt, jotka ovat harvoin tekemisissä viranomaisen kanssa. (HE 72/2002 vp, 57-59.)

Hyvän kielen vaatimuksessa asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielen käytössä viitataan lain perustelujen mukaan ilmaisutapaan, jolla asiakas oletetaan ymmärtävän asia sisällön yksiselitteisesti. Tämän lisäksi hänen oletetaan saavan siitä riittävän tiedon, mikä velvoittaa viranomaiselta asian hoidossa selkeää kieltä sekä sisältöä. Kielenkäyttöä sovelletaan vain suullisissa tapauksissa. Asiallisen kielenkäytön mukaan asiakkaaseen ei tulisi viitata mitenkään loukkaavasti tai alentavasti niin henkilökohtaisessa kuin puhelinkeskustelussa. Asiakkaan oikeuksista saada asiointi omalla kielellään säädetään kielilaissa (423/2003) sekä saamen kielilaissa (1086/2003). (Niemi-vuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 142-143.)

Viranomaisten välinen yhteistyö vaikuttaa muussakin, kuin hallintoasian käsittelyssä. Tehokas yhteistyö vaikuttaa asioimiseen sekä tuloksiin, joihin yksittäiset toimenpiteet ei välttämättä yllä. Tällä yhteistyöllä on pyritty lieventämään jäykkiä toimivaltarajoja sekä edistämään yhteistyötä jopa oman hallinnon sisällä. Yhteistyöhön sisältyy kuitenkin muutamia rajoitteita. Ensimmäinen on avun antaminen hallintotehtävän hoitoa varten, joka voi perustua mihin hallintoasian ajankohtaan vain kuten esimerkiksi ennen asian vireille tuloa tai käsittelyn aikana. Toinen avunannon velvoite on asian kuuluminen viranomaisen toimivaltaan, mutta se ei kuitenkaan saa kuormittaa avun antajaa lisätyöllä. Kolmantena rajoitteena on pyynnön suhteellisuus laadun suhteen, jonka mukaan pyynnön laajuus on mietittävä etukäteen avunantajan voimavaroihin nähden. Viranomaisapu tulee pyytää kirjallisesti, jossa se voidaan tarkasti yksilöidä. Myös muissa maissa on hallintolakiin otettu velvoittava yhteistyösäännös käyttöön. Virallinen virka-apu viranomaisten välillä on kuitenkin jätetty erilliseen lainsäädäntöön. (Niemi-vuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 144-146; HE 72/2002 vp, 60.)

Asianosainen

Hallintolain kolmannessa luvussa määritetään asianosainen. Lain 11 § määrittää asianosaisen olevan henkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta hallintoasiassa käsitellään. Asianosaisen käsitettä määritetään monessa laissa eri tavalla.

Hallituksen esityksen mukaan asianosaiskäsite säädettäisiin määräytymään oikeudellisen vaikutuksen perusteella. Tämän mukaan myös hallintosopimuksen osapuoli olisi lain soveltamisen vuoksi asianosainen. Hallintoasiassa sovellettavaa asianosaiskäsitettä ei tulisi rajata suppeammaksi kuin hallintolainkäytössä noudatettavaa valitusoikeyden perustetta. Hallintoasioissa asianosaisasema määräytyy ensisijaisesti vireilepanon yhteydessä. Asianosaisina voisivat olla luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt. Näiden lisäksi asianosaisena voisi olla valtion tai kunnan viranomainen. Kuitenkin viranomaisen asianosaisasema voi tulla myös muun lain kautta. (Hallintolaki 3 luku 11 §; HE 72/2002 vp, 62-64.)

Asiakirja

Hallintolain neljännessä luvussa määritellään asiakirjaa ja hallintoasian vireille tuloa. Millainen kuuluu olla asiakirjan sisältö minimissään sekä miten sitä käsitellään viranomaisen taholta.

Asiakkaan toimittaessa asiakirjaa viranomaiselle, on siitä käytävä selvästi ilmi sen asia. Asiakirjaan on merkittävä lähettäjä sekä yhteystiedot asian hoitamista varten. Asiakirjaa toimittaessa toimivaltaiselle viranomaiselle, toimii lähettäjä omalla vastuulla. Jos asiakirjalle on annettu määräaika sen toimittamisesta viranomaiselle, on lähettäjän huolehdittava asiakirjan saapumisesta ajoissa. Jos lähettäjä vaatii todistuksen asiakirjan kirjaamisesta tai vastaan ottamisesta, on sellainen annettava. Kuitenkin asiakirja katsotaan saapuneeksi, kun se on luovutettu viranomaiselle. Postitoimituksella lähetetty kirje katsotaan saapuneeksi viranomaiselle postin toimituspäivänä tai päivän, jolloin viranomainen saa saapumisilmoituksen postista. (Hallintolaki 4 luku 16-18 §.)

Asiakirjalla tarkoitetaan hallituksen esityksessä asiakirjaa, joka toimitetaan viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten viranomaisen toimialaan kuuluvaan asiaan. Asiakirjan toimittamista ei ole erikseen määritelty, jolloin se voidaan toimittaa asiankuuluvan viranomaisen luo henkilökohtaisesti, postitse, sähköisesti tai lähetin välityksellä. Asiakirjasta olisi tärkeintä käydä ilmi mihin asiaan asiakirja liittyy, jotta viranomainen tietää mitä hänen täytyy tehdä. Toiseksi asiakirjasta täytyy ilmetä sen lähettäjä, jonka aloitteesta asia tuodaan ilmi sekä tarvittavat yhteystiedot jatkon varalle. (HE 72/2002 vp, 68-69.)

Hallintoasioissa vakiintunut periaate asiakirjan toimittamisessa on vastuun osoittaminen lähettäjälle. Toinen periaate lähettäjän vastuulle on määräajan noudattaminen, jos asiakirjan toimittamiseen on asetettu sellainen. Nämä asiat perustuvat viranomaisen tietämättömyyteen asiakkaan asiakirjan toimittamisesta ja mahdollisesta kolmanesta osapuolesta välittäjänä. Asiakirjan toimittamisen määräajat perustuvat lakiin tai viranomaisen omaan ohjeeseen. Lähettäjän toimittaessa asiakirjaa sen vastuuseen kuuluu myös vastuu selvittää mikä viranomainen on toimivaltainen asiassa ja mikä on asiointiosoite. Lähettäjän oikeusasema on turvattu oikeudella pyytää todistus asiakirjan kirjaamisesta tai vastaanottamisesta. Tämän täytyy kuitenkin lähettäjän nimenomaisesti pyytää. (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 187-190.)

Asiakirjan saapumispäivää tarkoitetaan lain mukaan kyseistä päivää, jolloin asiakirja on saapunut postitse viranomaisen toimipaikkaan. Antamisella voidaan tarkoittaa asiakirjan henkilökohtaista toimittamista viranomaiselle tai lähetin toimesta. Jos asiakirja toimitetaan postitse, niin saapumispäiväksi luetaan myös asiakirjan toimittamispäivää viranomaisen postilaatikkoon tai kun viranomaiselle on lähetetty saapumisilmoitus. Kuitenkin asiakirjan on oltava toimitettuna määräajan viimeisenä päivänä ennen viraston sulkeutumista. (HE 72/2002 vp, 70.)

Hallinnollinen asia tulee vireille, kun toimivaltainen viranomainen saa asiaan kuuluvan asiakirjan tai asia on suullisesti esitetty ja tarpeelliset tiedot kirjattu. Mikäli asiakirja on joutunut väärälle viranomaiselle, on hänen viipymättä siirrettävä asia toimivaltaiselle viranomaiselle ja ilmoitettava siitä lähettäjälle. Jos asiakirjaan on annettu määräaika toimittamiseen, katsotaan se tapahtuneen, kun toimivaltainen viranomainen saa asiakirjan määräajan kuluessa. Jos toimitetussa asiakirjassa on puutteita, pyydetään lähettäjää täydentämään sen määräajassa mainituin perustein. Kuitenkin asianosainen voi itse täydentää asiakirjaa tai hakemusta. Kuitenkaan jos asiakirjasta puuttuu allekirjoitus niin sitä ei tarvitse täydentää, jos lähettäjän tiedot löytyvät asiakirjasta. (Hallintolaki 4 luku 20-22 §.)

Hallintoasian vireelle tulossa määritellään asiaa kahdelta eri näkökulmalta. Ensin asiakirjan saapumisella toimivaltaiselle viranomaiselle. Tällöin asiaa on käsiteltävä osittain 18 § mukaisesti asiakirjan saapumispäivän kautta. Kun taas suullisessa vireille

tulossa toimivaltainen viranomaisena on antanut suullisesti suostumuksensa asian viireillepanoon. Jos asiakirja on erehdyksessä joutunut väärälle viranomaiselle, on se viivytyksettä siirrettävä. Kuitenkin erehdyksen tapahtuessa määräajat toimittamisessa säilyy. Tämän lisäksi siirron vuoksi ei asiassa tehdä välipäätöstä siirtävän viranomaisen toimesta. Asiakirjan ollessa vajaatietoinen on viranomaisella velvollisuus pyytää selvästi yksilöitävää lisätietoa asiasta. Jos asiakirja on allekirjoittamaton sitä ei välttämättä tarvitse lähettää takaisin, jos siinä on lähettäjältä tarpeeksi yksilöivää tietoa. Jos asianosainen haluaa itse täydentää omaa hakemustaan, on se suotavaa joustavuuden vuoksi. (HE 72/2002 vp, 71-73.)

Käsittely

Viidennessä hallintolain luvussa kirjoitetaan yleisistä vaatimuksista asian käsittelyssä. Siinä käsitellään asian käsittelyn nopeudesta, miten asiaa tulee käsitellä sekä ketä käsittelee. Esteellisyys asianhoitoon on rajoitettu säädöksin, jotta asioiden tasavertainen käsittely olisi mahdollista.

Hallintolain mukaan asian tullessa esiin sitä on alettava käsittelemään ilman aiheetonta viivytyksiä. Asianosaisen kysyessä viranomaisen on kerrottava arvio päätöksen ajankohdasta. Lisäksi viranomaisen on vastattava tiedusteluihin, jotka liittyvät hallintoasiain käsittelyyn. Hallintoasioiden käsittelystä tulee julkista, jos asian viireille tullessa niin määritellään. Asiakirjan julkisuudesta sekä asianosaisen mahdollisuudesta tiedoksisaantioikeudestaan määritellään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Jos asiaa käsiteltäessä tehdään päätös ja havaitaan sen vaikutus viranomaisilla olevaan toisen asian ratkaisuun, tällöin viranomaisen on valmisteltava sekä ratkaistava käsiteltävät asian yhdessä samalla kertaa. Samanaikaisesta käsittelystä ei saa aiheutua aiheetonta viivytyksiä jollei se ole yksittäisen asian laadun taikka sen luonteen vuoksi tarpeen. (Hallintolaki 5 luku 23,24-25 §.)

Käsittelyn viivytyksettömyydessä on ajateltu joustavaa viranomaisen tapauskohtaisesti arvioimalla asian käsiteltävyyttä, ilman aiheetonta viivytyksiä. Jokainen asia täytyy arvioida toimenpiteiden mukaan tarpeelliseksi ratkaisun kannalta. Asian ydin on asianosainen, jolloin ei ole väliä onko asia tullut viireille viranomaisen kautta vai asianomaisen toimesta. Viranomaisen tulisi toimia ripeämmin mitä suurempi vaikutus

ratkaisulla on asianosaisen elämään ja oikeusasemaan. Jos asiakas haluaa tiedustella asiasta seuraavan päätöksen ajankohdasta, viranomainen on tuolloin velvollinen antamaan sen. Käsittelyajan arvion anto ei ole automattista viranomaiselta. Tämä on lähettävä asiakkaan tahdonilmaisusta, joka on yleisesti suullinen tai kirjallinen pyyntö. Lisäksi viranomainen on velvollinen vastaamaan käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Asiaa on korostettu säännöksessä käsittelyn jatkuvuuden mukaan. Vastausvelvollisuus koskee myös hallintoasioiden ulkopuolisten esittämiin kysymyksiin ja tiedusteluihin. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 220-223.)

Asian käsittelystä julkisena toimenä pidetään mahdollisena, jos asiasta on niin päätetty. Kuitenkin julkinen käsittely tulee aiheeksi ainoastaan, jos asia käsitellään suullisesti ja niin että ulkopuolinen voi seurata sitä. Asiakirjojen julkisuudesta määritellään julkisuuslaissa, jossa määritellään ”...asianosaisen tiedonsaantioikeuksista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja yleisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista” (HE 72/2002 vp, 76). Viranomaisella on julkisen säädöksen lisäksi velvollisuus käsitellä toisiinsa vaikuttavat asiat sekä asiassa tehdyn vaatimuksen kannalta toisiinsa vaikuttavat asiat samalla kertaa. Tällä haetaan kaikkien toisiinsa vaikuttavien asioiden yhtäaikainen ratkaiseminen. Yhdessä käsittelemisen perustana on asiallisen yhteenkuuluvuuden lisäksi samanaikainen viereilläölo. Kuitenkaan yhdessä käsitteleminen ei vaadi asianosaista kuten käsittelyn viivytyksettömydessä. (HE 72/2002 vp, 76.)

Virkamiehen esteellisyys asian käsittelyyn määritellään yksiselitteisesti ja sen vuoksi hän ei saa olla tekemisissä päätettävän asian kanssa, jos esteellisyysperusteet täyttyvät. Sama säädös koskee, jos virkamies on osallisena monijäsenisessä toimielimessä tai muuna jäsenenä tai tarkastajana ollessa. Esteellisyys on määritelty koskemaan virkamiestä, jos: asianosainen on läheinen; asiassa lähisukulainen on avustajana, jolle voi ratkaisusta saada erityistä hyötyä tai haittaa; ratkaisu tuottaa virkamiehelle tai läheiselle erityistä hyötyä tai haittaa; jos virkamies on palvelussuhteessa tai toimeksiantosuhteessa asianosaiseen, joka voisi saada ratkaisusta erityistä hyötyä tai haittaa; jos läheinen on osallisena toimielimessä, joka toimii yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa joka on asianosainen jolle ratkaisusta tulisi erityistä hyötyä tai haittaa; virkamies tai läheinen kuuluu viraston taikka laitoksen johtoon tai vastaavaan

toimielimeen ja käsiteltävä asia kuuluu mainittujen ohjaukseen tai valvontaan; luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu. (Hallintolaki 5 luku 28 § 1 mom.)

Hallintolain 28 § 2 momentissa virkamiehen 1 momentissa mainituilla läheisillä tarkoitetaan: virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa; virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa tai virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia. Näiden lisäksi myös puolisukulaiset määritellään läheiseksi. Puolisolla tarkoitetaan määritelmässä aviopuolison lisäksi avioliitonomaisessa suhteessa olevaa tai rekisteröidyssä parisuhteessa elävää henkilöä. (Hallintolaki 5 luku 28 § 2 mom.)

Lain mukaan virkamiehen esteellisyys asian hoitoon on ratkaistava viipymättä sen tullessa esille. Tällöin virkamies määrittää itse oman esteellisyytensä. Kun virkamies on osallisena monijäsenisessä toimielimessä niin toimielin päättää esteellisyyden ja läsnäolon asian käsittelyssä. Esteellinen virkamies saa osallistua käsittelyyn ainoastaan, kun ilman häntä toimielin ei olisi päätösvaltainen ja virkamiehen tilalle ei saada esteetöntä henkilöä viivytyksettä. Kun päätös on esteellinen virkamiehelle, hän ei voi hakea oikaisua tai muutosta. (Hallintolaki 5 luku 29 §.)

Esteellisyys on hallintoasioissa yksi keskeisimmistä oikeusturvaperusteista. Esteellisyydessä virkamies on asiaan liittyvän asianosaiseen sellaisessa suhteessa, että virkansa puolueettomuuden vuoksi on kykenemätön hoitamaan asiaa. Esteellinen virkamies ei saa osallistua käsittelyyn, jolloin hän ei saa osallistua mitenkään asian vireilepanoon, valmisteluun, päätöksentekoon tai täytäntöönpanoon (käsittelykielto). Lisäksi ei saa myöskään olla läsnä asiaa käsiteltäessä (läsnäolokielto). Lähtökohtaisesti oikeusvaltioiden hallintotoiminnan on oltava ulkopuolisille avointa ja objektiivista. Nykyaikana on virkamiesten esteellisyys noussut eri asioissa tiukempaan tulkintaan. Esteellisyydellä pyritään estämään virkamiehen myötävaikutus asia käsittelyyn, sekä lisäämään yleisön luottamusta hallintoasioiden käsittelyyn. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 224-227.)

Esteellisyysperusteiden jako on kerrottu edellisissä kappaleissa. Perusteissa olevat läheiset on jaoteltu eri ryhmiin. Ensimmäinen ryhmä koostuu virkamiehen läheisimmät perheenjäsenet sekä muu erityisen läheiset henkilöt puolisoineen. Toinen ryhmä koostuu virkamiehen kaukaisimmista sukulaisista, sekä entinen puoliso. Kolmanteen ryhmään sisältyy virkamiehen puolison sukulaiset. Esteellisyyden tavoitteet on saada esteellisyys käsiteltyä heti hallintoasian alussa, jonka käsittely lähtee virkamiehestä itsestään. Virkamies päättää itse esteellisyytensä, kuitenkin ilman riittäviä perusteluja hän ei saa poistaa itseään virkavelvollisuuteen kuuluvasta käsittelystä tai ratkaisun tekemisestä. Lisäsäännöksen mukaan, kun esteellisyyuspäätös on tehty niin siihen ei ole mahdollisuutta hakea muutosta tai oikaisua. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 232-235; HE 72/2002 vp, 84-85.)

Selvitys ja kuuleminen

Kuudennessa luvussa hallintolaissa käsitellään asian selvittämistä sekä asianosaisen kuulemista. Miten laki ohjaa toimintaa näistä asioista.

Viranomaisen on käsiteltävän asian ratkaisua varten hankittava tarpeellinen tieto ja selvitys asiasta. Käsiteltävän asian selvittämiseksi asianosaisen on myötävaikutettava siihen. Lisäksi asianosaisen on esitettävä selvitys vaatimuksen perusteista. Viranomaisen tarvittaessa lisäselvitystä käsiteltävästä asiasta, on pyynnössä selvästi yksilöitävä mistä asioista selvitystä kaivataan. Selvityspyynnön toimittamiseen on annettava selvä määräaika asian laatuun nähden sekä ilmoitettava, jotta määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian ratkaisemista. Jos asiakas pyytää pidennystä selvityspyynnön määräaikaan, sitä voidaan pidentää asian tarpeellisuuden vuoksi. (Hallintolaki 6 luku 31-33 §.)

Viranomaiselle kuuluva päävastuu selvittämisessä ei tarkoita, että viranomainen olisi yksin vastuussa asian selvitysten hankkimisessa. Yleisesti hallintoasioissa selvittäminen kuuluu sille, joka saa parhaimman ja luotettavimman selvityksen. Selvittämisprosessi määritellään, joka tapauskohtaisesti erikseen. Jos muissa lakiteksteissä säädetään muulla tavalla selvityksen esittämisestä, tulee niitä soveltaa ensisijaisesti. Lähtökohteisesti asianosaisen näyttö- ja todistustaakka on toissijainen viranomaiseen nähden hallintoasioissa, joissa asianomainen vaatii edun tai oikeuden myöntämistä itselleen,

kuten ampuma-aselupa. Asianosaisen on hallintoasioissa myötävaikutettava asian hoitoon, joka tarkoittaa yhteistyötä viranomaisen kanssa. Tällä saadaan mahdollisimman kattavat tiedot vaaditusta asiasta. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 279-281; HE 72/2002 vp, 86-87.)

Viranomaisella on selvityspyyntövelvollisuus käsiteltävässä asiassa ja näin joutuu yleisesti pyytämään taikka hakemaan lisäselvitystä, joka saadaan asianosaiselta tai mahdollisesti ulkopuoliselta taholta. Tällöin viranomaisen tulee antaa riittävän kattavat ohjeet tietojen annosta. Selvityspyynnön yksilöinti helpottaa vastaajan vastaamaan vain sellaisiin kysymyksiin, jotka viranomaisen on katsonut merkityksellisiksi asian kannalta. Hallintolaissa on jo aikaisemmin käsitelty määräajoista niin viranomaiselle kuin asianomaiselle. Lisäselvityksessä on määräajan käsitteeksi otettu viranomaisen harkinnan mukaan, joka on lisäselvityksen asian laajuuteen, laatuun ja asian sisältöön suhteutettuna ja asiaan käsiteltävään aikaan. Yksittäistapauksen mukaan määräaika voi pidentää asianomaisen pyynnöstä, jos se on käsiteltävän asian kannalta tarpeellinen. Kuitenkaan määräajan noudattamatta jättäminen ei ole este asian käsittelyssä. Vaikka selvitys olisi toimitettu määräajan jälkeen se on otettava huomioon päätöksessä, jos valmistelun päättämistä ei ole tehty. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 282; HE 72/2002 vp, 88.)

Lain mukaan viranomaisen on ennen hallinnollisen asian ratkaisemista varattava asianosaiselle tilaisuus mielipiteensä asiasta ja antaa selvityksensä sekä vaatimuksensa asiasta. Nämä ovat sellaisia asioita, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asiassa ei tarvitse kuulla asianosaista, jos vaatimus on perusteeton ja se jätetään tutkimatta tai hylätään; asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista; asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä; kuulemisella vaarannetaan päätöksen toteutumisen tai kuulemisen vuoksi aiheutuun huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; taikka hyväksytään sellainen vaatimus jonka ei koske toista asianosaista tai tämän kuulemiseen ei ole aihetta. (Hallintolaki 6 luku 34 §.)

Asianosaisen kuulemisvelvoitteessa on haettu asianosaisen perustuslain 21 §:n mukaista oikeusturvaa. Tällöin asianosainen saa lausua mielipiteensä asian suhteen. Tällä lausumisella katsotaan korostuvan asianosaisen asemaan liittyvän yksilön

vaikuttamismahdollisuuteen. Kuulemisen suhteen asiassa ei ole annettu toteutustapaa, mutta selityksen asianomainen antaa kirjallisena, ellei viranomainen katso suullisen selityksen kelpaavan asian laatuun ja olosuhteisiin nähden sopivana. (HE 72/2002 vp, 88-89.)

” Kuulemiseen liittyy läheisesti asianosaisen oikeus olla läsnä omassa asiassaan toimitettavassa katselmuksessa tai tarkastuksessa. Kun päätöksenteko pohjautuu riittävään selvitykseen, perusteet aineellisesti oikean ratkaisun tekemiselle selkeytyvät ja vahvistuvat. Asianosaisen kuuleminen yhdessä julkisuuslaissa säädetyn tiedonsaanti-oikeuden kanssa muodostaakin yhden tärkeimmistä ennakkollisista oikeusturvan taakeista hallintoasioiden käsittelyssä.” (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 283.)

Asianosaisen kuulemisen voi jättää suorittamatta viiden eriävän seikan vuoksi. Ensimmäisenä on tilanne, jolloin vaatimus jätetään tutkimatta tai se hylätään heti perusteetomana. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi menettelyn edellytysten puuttuminen, toimivallan ulkopuolinen asia tai asianosainen ei toimita tarpeellisia tietoja. Päätös on myös muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

Toinen eriävä asia on, kun asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista. Palvelussuhteeseen luetaan virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä. Vapaaehtoinen koulutus liittyy koulutukseen oppivelvollisuuden jälkeen, kuten lukio, ammatillinen oppilaitos tai yliopisto tai valtion määrärahoista rahoitettava kurssi.

Kolmas kohta on, jossa hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämisen vuoksi voidaan sallia poikkeama kuulemisesta. Tässä perusteena on hakijan henkilökohtaisten ja vastaavien ominaisuuksien vuoksi myönnettävien tutkimusapurahojen tai avustusten myöntämistä.

Neljäs perusteltu kohta on, jos kuuleminen vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen, jossa asianosaisen aikaisemmista toimista tai tulevan päätöksen sisällön perusteella voidaan epäillä asianosaisen pyrkivän vaikeuttamaan päätöksen tekoa tai piilottamalla, hävittämällä, tuhoamalla päätökseen liittyvää omaisuutta. Toisena osana on kuulemisen aiheuttavan vaaraa ihmiselle, yleiselle turvallisuudelle tai ympäristölle. Näissä perusteena on viranomaisen päätöksessä, joka voi vaikuttaa kokonaisuutena tärkeään yksityiseen tai yleiseen etuun.

Viimeinen erityiskohta on kuulemisen tarpeettomuus, jossa viranomaisen hyväksyy asianosaisen vaatimukset tämän eduksi ja asiassa ei ole muita osallisia. (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 289-293.)

Ratkaisu

Luku seitsemän käsittelee annettavan ratkaisun sisällöstä ja muodoista. Miten asianosainen saa ratkaisun tietoon sekä jatkotoimenpiteet.

Hallintopäätös on aina annettava kirjallisena. Suullisen tiedoksiannon päätöksestä saa antaa, jos se on kiireellisyyden vuoksi tarpeellinen. Vaikka antaisi suullisen tiedoksiannon niin, sen lisäksi on annettava päätös viipymättä myös kirjallisena. Kirjallisen päätöksen lisäksi on annettava oikaisuvaatimusohje tai valitusosoite, koska oikaisuvaatimuksen ja valituksen hakuaika alkaa vasta kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista. Kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomaisen ja päätöksen teko-aika; asianosaiset, joita päätös koskee; perustelut sekä yksilöity tieto päätökseen liittyen; päätöksen jälkeiset asianosaisen oikeudet ja velvollisuudet taikka mikä on asian ratkaisu; sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta saa tarvittaessa lisätietoja. Suullisessa päätöksen tiedoksiannossa on kerrottava ratkaisu sekä perusteet siihen. (Hallintolaki 7 luku 43-44 §.)

Laissamme ei ole ennen ollut määritettyä hallintopäätöksen antamisesta kirjallisena. Hallituksen esityksen mukaan kirjallisen päätöksen vuoksi asianosaisella on mahdollisuus saada tietoon perusteet viranomaisen tehdessä päätöstä ja näin hakea mahdollista muutosta asiaan. Vaikka hallinnossamme tehdään suullisia päätöksiä, tilanteen niin vaatiessa niin lain mukaan suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena. Näin ei ole väliä onko hallintoasia laitettu vireille suullisesti tai kirjallisesti. Käsittely on oltava kirjallinen, kuten myös päätös.

Päätöksen sisällöllä haetaan yksilöintivaatimusta ja selkeysvaatimusta. Yksilöinnissä asianosainen saa päätöksen kautta tietoon viranomaisen omalla päätöksellään hoitamaa asiaa. Selkeydessä päätökseltä edellytetään sen ymmärtämistä sekä ajatusta päätöksestä. Päätöksessä täytyy olla omaan toimivaltaansa nähden toimineen viranomaisen nimi, sekä yleisesti päivämäärä, jolloin päätös on annettu. Lisäksi päätöksestä on löydettävä asianosaiset, joka yleisesti tarkoittaa asian vireille panija tai hakija itse.

Kuitenkin jos asianosaisena on yhteisö niin ilmoitetaan yhteisötunnus. Asianosaisen yhteystietojen ilmoittaminen on viranomaisesta kiinni. Päätöksen asiaratkaisussa haetaan juuri selkeyttä ja yksiselitteisyyttä, jolloin asian lopputulos oli selkeästi ymmärrettävissä. Päätöksestä täytyy löytyä myös henkilön nimi, jolta voi kysyä lisätietoja. Yleisesti kyseinen henkilö on päätöksen tehnyt virkamies tai muu ratkaisuun liittynyt henkilö. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 326-330; HE 72/2002 vp, 98-100.)

Hallinnollista päätöstä tehdessä on se aina perusteltava, jossa on kerrottava mitkä asiat ovat vaikuttaneet päätöksen syntyyn. Päätöksessä on ilmoitettava myös säädökset, mitä on sovellettu. Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä viidestä syystä, jos jokin tärkeä tai yleinen etu edellyttää välitöntä päätöksen antamista; päätös koskisi kunnallisen monijäsenen toimielimen vaalia; päätös koskisi vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, jossa arvioidaan hakijan omaisuus; päätöksellä hyväksytän vaatimus, joka ei koske toista asianosaista ja muut eivät voi hakea muutosta päätökseen taikka muusta erityisestä syystä perustelut ovat tarpeettomia. Kuitenkin perustelut on esitettävä, jos päätös vaikuttaa merkittävästi vakiintuneeseen käytäntöön. (Hallintolaki 7 luku 45 §.)

Hallinnolliseen päätökseen liittyy aina perusteluvollisuus, jonka suurin merkitys on asianosaisen oikeusturva. Perusteluissa asianosainen saa tietää millä seikoilla ja mitkä lakisäädökset ovat vaikuttaneet päätökseen, koska viranomaisen on päätöksessä kerrottava tosiasia-perustelut sekä oikeudelliset perustelut. Lisäksi perusteellinen perustelu sekä viranomaisen näkökanta asian lopputulokseen vaikuttavat myöhempään ajankohtaan, jos asianosainen hakee muutosta päätökseen. Tuolloin käräjäoikeuden on helppo nähdä päätöksestä seikat, jotka ovat vaikuttaneet viranomaisen päätökseen. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 334-336; HE 72/2002 vp, 100-101.) Hallintolain mukaan viranomaisen on perusteltava jokainen päätös, jonka hän tekee. Hyvä päätös on perusteltu ja asianmukainen, joka vähentää myös muutoksenhakuprosessiin ryhtyviä. Viiden edellä mainitun poikkeaman mukaan perustelut voi jättää esittämättä. Ensimmäinen kohta perustuu tärkeään yleiseen ja yksityiseen etuun, jonka mukaan päätös annetaan välittömästi. Tällaisia ovat esim. yleinen turvallisuus tai yksityiselämän suojaamien. Toinen poikkeama koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen vaaleja, kuten kunnalla luottamushenkilöiden valintaa. Kolmannessa

poikkeamassa mainitaan päätöksen koskemista vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntäminen. Vapaaehtoinen koulutus tarkoittaa oppivelvollisuuden jälkeistä koulutusmahdollisuutta, kun taas edun myöntäminen tarkoittaa avustusta tai tutkimusapurahaa. Neljännen poikkeaman mukaan päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista ja muulla ei ole oikeutta muutoksenhakuun. Tällä ajatellaan viranomaisen suostumista vaatimukseen, jolloin asianosaisella ei olisi intressiä muutoksenhakuun asiassa. Viimeisessä poikkeamassa todetaan perustelun olevan tarpeeton, johon tarvitaan jokin erityinen syy. Jos perusteluja ei esitetä, on syy ilmoitettava päätöksessä. Kuitenkin yhdenvertaisuusperiaatetta huomioiden päätöksissä viranomaisen täytyy arvioida samankaltaisia tapauksia samoin perustein. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 336-344.)

Hallinnolliseen päätökseen voi hakea muutosta valittamalla, jos päätökseen liittyy valitusoikeus. Valitusosoituksessa on selvästi kerrottava mikä on asiaankuuluva valitusviranomainen, viranomainen jolle valituskirjelmä on toimitettava ja valitusaika laskentapäivästä alkaen. Lisäksi valituskirjelmässä on kerrottava ohjeet asianosaiselle valituksen sisällöstä, liitteistä sekä miten valituskirjelmä on toimitettava perille. Mikäli päätös ei ole erityissäännöksen nojalla valituskelpoinen, on päätöksen liitettävä ilmoitus asiasta sekä säädökset valituskelpoisuuden eväämisestä. (Hallintolaki 7 luku 47-48 §.)

Jos päätöksestä on jäänyt valitusosoitus pois tai siinä on virheellisesti ilmoitettu valituskelpoisuuden eväämisestä, on viranomaisen toimitettava uusi lainmukainen valitusosoitus. Mikäli valitusosoitus on virheellinen, on annettava asianosaiselle uusi valitusosoitus, jos sitä pyydetään mainitussa valitusajassa. Tällöin valitusaika alkaa kulua vasta uudesta tiedoksiannosta. (Hallintolaki 7 luku 49 §.)

Hallintolain mukaan päätöksen mukaan on liitettävä valitusosoitus, jossa on ilmoitettava valitusviranomainen sekä viranomainen, jolle valitus osoitetaan. Yleisimmin valitus tehdään hallinto-oikeuteen. Kuitenkin on eriyäisyyksiä kuten opintotukiasioiden valitus tehdään suoraan ylemmälle tasolle opetusministeriöön opintotuen muutoksenhakulautakuntaan. Jos asianosaisella on mahdollisuus toimittaa valituskirjelmä useammalle viranomaiselle, tulisi nämä kaikki ilmoittaa valitusosoituksessa käynti- sekä postiosoitteineen. Nykyään myös laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

(13/2003) mukaan mahdollisuudesta sähköpostitse toimitettavasta valituskirjelmästä on kerrottava valitusosoituksessa, sekä osoite tälle toiminnalle.

Valituskirjelmän sisällöstä sekä liitteistä on kerrottava valitusosoituksessa. Tämä tarkoittaa riittävällä tarkkuudella kerrotut ohjeet vaatimuksen tarpeista ja liitteistä. Kolmas osoituksessa vaadittava asia on valitusaika, ja mistä sen laskeminen alkaa säännöksen mukaan. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 347-349; HE 72/2002 vp,102-103.)

Jos päätöksestä on mahdoton valittaa, on siitä ilmoitettava päätöksessä perusteluineen. Tämä maininta on otettu käyttöön tarpeellisuuden vuoksi, jotta valituskevottomista päätöksistä ei synny epäselvyyttä. Kuitenkin hallintopäätös tai valitusosoitus voi olla sisällöltään virheellinen tai puutteellinen. Satunnaisesti voi päätöksestä jäädä valitusosoitus pois, jolloin asianosainen ei osaa käyttää oikeuttaan. Tällöin valituskirjelmä voidaan tehdä liian myöhään. Kuitenkaan virheellinen tai unohdettu valitusosoitus ei poista valitusoikeutta. Tällöin viranomaisen on toimitettava uusi valitusosoitus, jonka mukaan valitusaika lasketaan uudestaan sen tiedoksiannosta.

Valitusosoituksen korjaamisesta vastaa alkuperäisen valitusosoituksen lähettäjä, mutta viranomaisella ei ole erityistä velvollisuutta tarkastaa vanhoja päätöksiä ja niiden valitusosoituksia korjatakse virheensä. Muiden merkityksellisten virheiden korjaamiseksi päätöksen kohteena olevan asianosaisen on tehtävä pyyntö virheiden korjaamiseksi valitusosoituksen osoittamassa ajassa. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 349-351.)

Päätöksen korjaus

Kahdeksas luku sisältää hallintopäätöksen sisällön korjaamista erinäisten syiden takia. Syynä voi olla niin virkamiehen virhe, kuin asianosaisen virhe.

Jos viranomainen tekee päätöksessä asiavirheen, voi sen poistaa sekä tehdä uuden päätöksen vanhan tilalle. Syyksi tälle toiminnalle voi olla, jos päätös on perustunut virheeseen tai puutteelliseen selvitykseen; päätös on tehty väärän lain mukaan soveltaen; päätöksessä on tullut menettelyvirhe tai päätökseen liittyvään asiaan on tullut uutta selvitystä, joka voi vaikuttaa päätökseen. Kolmen ensimmäisen virheen vuoksi päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Jos päätös tehdään vahingoksi, on

siihen saatava asianosaisen lupa. Kuitenkaan lupaa ei tarvita, jos päätöksen virhe on ilmeinen sekä asianosaisen itse aiheuttama. Kun asiaan on tullut uutta selvitystä neljännen virheen mukaan, päätöksen voi tehdä ainoastaan asianosaisen hyväksi.

Jos päätöksessä on havaittavissa ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe taikka niihin verrattava virhe, on asia korjattava. Kuitenkaan virhettä ei saa korjata, jos se johtaisi asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen ja virhe ei johdu asianosaisen toimesta. (Hallintolaki 8 luku 50-51 §.)

Hallinnollisen päätöksen sisällön virheen oikaisun muuttamisessa on kyse viranomaisen itseoikaisusta. Yleisesti kyseessä on kiistattoman ja selvän virheen korjaamista. Asiavirheen korjaamisessa on kyse, kun päätöksen sisältö perustuu virheeseen tai puutteelliseen selvitykseen. Myös väärän lain soveltaminen sisältyy asiavirheeseen. Asiavirheen käsitteessä puhutaan virheen olevan selvä sekä kiistaton. Päätöksen perusteena virheellinen selvitys voi johtua todellisuuden olevan toinen kuin päätöksen perusteena oleva tosiseikka. Kun taas selvityksen puutteellisuus viittaa tosiseikkojen selvityksen olleen viranomaisella puutteellinen. Väärän lain soveltaminen päätöksessä tekee päätöksestä lainvastaisen. Kysymyksessä voi olla väärän säädöksen soveltamista asiassa tai säännöksen sisällön väärin tulkitseminen. Väärin tulkitseminen voi johtua säännöksessä olevista epäselvistä ilmauksista tai avoimista lauseista. (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 358-359.)

Viranomainen voi käsitellä päätöksensä uudelleen ja antaa uuden ratkaisun päätöksen, jos virheellinen päätös perustuu menettelyvirheeseen. Tällöin päätös on tehty virheellisessä järjestyksessä. Virhe voi koskea esimerkiksi viranomaisen kuulemisvirhettä, päätöksen perustelemista koskevaa virhettä tai viranomaisen väärä kokoonpano. Menettelyvirheessä viranomainen poistaa virheellisen päätöksensä ja poistaa puutteen omassa menettelyssään kuten suorittaa unohdetun asianosaisen kuulemisen asiaan. Asiassa voi samalla tulla esille uutta selvitystä asiaan, jonka vuoksi päätös on muutettava. Asiavirheen oikaisu perustuu täysin virkamiehen harkintaan. Virkamiehellä ei näin ole velvollisuutta korjaukseen. (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 360-362; HE 72/2002 vp, 50.)

Päätöstä korjattaessa on muistettava kaikki neljä syytä, miksi asiavirhe korjataan. Jos kyse on kolmesta ensimmäisestä syytä (virheellisestä tai puutteellisesta selvityksestä,

väärän lain soveltamisesta taikka menettelyvirheestä) voidaan korjaus tehdä vain asianosaisen suostumuksesta. Erona on, jos asianosainen on itse aiheuttanut päätöksen virheellisyyden. Kun asiassa tulee uutta selvitystä, voidaan päätös tehdä ainoastaan asianosaisen eduksi. (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 364-365.)

Viranomaisen voi korjata oman päätöksen kirjoitus- ja laskuvirheen, joka on syntynyt valmistelun laskuvaiheessa taikka laadintavaiheen kirjoittamisessa. Muuna vastaavana korjattavana virheenä voidaan pitää asianosaisen nimen muuttumista päätöstä kirjattaessa. Korjaukseen liittyy aina virkamiehen tietoisuus virheestään. Korjaus liittyy viranomaisen omaan harkintaan ei velvollisuuteen. Asiassa tapahtuva korjaus on rajoitettava niin, ettei se johda asianosaiselle kohtuuttomaan lopputulokseen. Edellytyksenä korjaukselle on, ettei virhe ole tapahtunut asianosaisen omasta menettelystä. (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 365-366.)

Hallintokantelua käsitellään hallintolain 8 a luvussa. Se voidaan tehdä toimintaa valvovalle viranomaiselle, kun viranomaisen, sen palvelussuhteessa oleva tai muu julkisia hallintotehtäviä hoitava suorittaa lainvastaista menettelyä taikka jättää velvollisuuden hoitamatta. Kantelu on suoritettava kirjallisena tai suullisesti valvojan viranomaisen suostumuksella. Kantelusta on tultava esille, miten virheellisyys ja toiminnan laiminlyönti tapahtuu. Jos valvova viranomaisen katsoo hallintokantelun aiheelliseksi, on hänen ryhdyttävä tarvittaviin toimiin, mutta kantelun tekijälle on ilmoitettava, jos toimenpiteisiin ei ryhdytä. Yli kaksi vuotta vanhoja asioita ei tutkita ilman erityistä syytä. Kantelua käsitellessä on huomioitava hyvän hallinnon perusteet ja turvattava asian koskevien henkilöiden oikeudet. Kanteluasian ratkaisussa sekä tiedoksiannossa sovelletaan hallintolain säännöksiä. Ratkaisussa valvova viranomaisen voi ottaa kantaa hyvän hallinnon vaatimukseen sekä lain mukaisesta menettelystä. Huomautus asiasta voidaan antaa, jos kokonaisuus arvioiden ei ohjauksen katsota olevan riittävä. Hallintokantelun ratkaisusta ei saa hakea muutosta valituksella. (Hallintolaki 8 a luku.)

Tiedoksianto

Hallintolain yhdeksännessä luvussa käsitellään päätöksen tiedoksiantoa ja sen eri muotoja.

Kun viranomainen tekee päätöksen hallinnollisessa asiassa, on hänen välittömästi annettava se tiedoksi asianosaiselle sekä muulle, jolla on valitusoikeus. Päätös on annettava alkuperäisenä tai kopiona tiedoksi. Jos asiassa on muutoksenhakukielto, on päätös silti annettava tiedoksi. Asian käsittelyn aikana on viranomaisen huolehdittava asiakirjojen tiedoksiannosta, jos ne vaikuttavat asian käsittelyyn. Jos asiassa on asiakirjoja, joita ei voida luovuttaa vastaanottajalle tiedoksiannossa, täytyy viranomaisen varata aika asiakirjoihin tutustumiseen sekä aika on ilmoitettava tiedoksiannon yhteydessä. (Hallintolaki 9 luku 54 §.)

Tiedoksiantotapa voi olla tavallinen, todisteellinen tai jopa yleistiedoksianto. Yleistiedoksiantoa voidaan käyttää määrittelemättömälle määrälle henkilöitä tai kun tiedoksi annettavia henkilöitä on yli kolmekymmentä. Yksityishenkilölle tiedoksianto annetaan henkilölle itselleen tai hänen lailliselle edustajalleen. Tiedoksianto voidaan antaa myös valtuutetulle henkilölle, jos häneen ei liity rajoitteita asiaan tai tiedoksiantoa ei tarvitse antaa henkilökohtaisesti asianosaiselle. Tällöin valtuutetulle on ilmoitettava tiedoksiannosta päämiehelle.

Jos taas vastaanottajalla sekä edustajalla on yhtäläinen oikeus puhevaltaan, on molemmille toimitettava tiedoksianto erikseen. Kun asiassa on kaksi tai useampi asianosainen yhteisesti, annetaan tiedoksianto ilmoitetulle yhdyshenkilölle. Yhdyshenkilön puuttessa annetaan tiedoksianto ensimmäiselle asiakirjan allekirjoittaneelle ja tämä vastaa jatkotiedoksiannosta. (Hallintolaki 9 luku 55-56 §.)

Tiedoksiantovelvollisuuden pääasiallinen sääntö määritellään hallintolain 54 §:ssä. Tämän mukaan hallintoasian ratkaisun tehneen viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu oman päätöksen tai siihen liittyvän asiakirjan tiedoksianto. Asian lopputulos ei vaikuta tiedoksiantoon, kun asia koskee oikeusasemaan vaikuttavaan asiaratkaisuun. Myös päätöksen muutoksenhakukelpoisuus ei vaikuta tiedoksiantoon, koska tärkeää on asianosaisen kannalta saada tietoon myös ratkaisu, jossa ei ole muutoksenhakumahdollisuutta. Yleisesti hallintopäätös on annettava asianosaisen lisäksi tiedoksi myös muulle,

jolla on valittamalla oikeus hakea muutosta päätökseen. Tiedoksiannossa on asianosaiselle annettava alkuperäinen päätös tai kopio siitä. Yleisimmin asianosainen saa kopion, koska viranomainen voi tarvita alkuperäistä asiakirjaa myöhemmässä vaiheessa tai päätöksen liitteenä on asiakirjoja, joita ei voi luovuttaa. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 376-379.)

Hallintolain 55 § määrittää yleisesti tiedoksiannosta. Siinä määrittää lakiin säädetty kolmeen kategoriaan jaotetut tiedoksiantotavat. Tällä pykälällä on tarkoitus selkeyttää tiedoksiantotapoja ja tarkemmat säädökset määrittää laissa omissa pykälissä. Kolme eri tiedoksiantotapaaottelua ovat tavallinen tiedoksianto, todisteellinen tiedoksianto sekä yleistiedoksianto. Ensimmäistä tavallista tiedoksiannosta käytetään nykyisin merkittävästi eniten, koska jos muita edellytyksiä muiden tiedoksiantotavoille ei ole on käytettävä sitä. Yleisimmin tavallinen tiedoksianto hallintoasioissa tapahtuu kirjeitse tavallisena postina. Toisena oleva todisteellinen tiedoksianto voi tulla kyseeseen, kun viranomaisen täytyy varmistua päätöksen perillemenosta. Hallintolain 60 § määrittää todisteellisen tiedoksiannon sisältävän asiakirjan lähettäminen saantitodistusta vastaan, asiakirjan luovuttaminen henkilökohtaisesti sekä haastemiehen käyttö tiedoksiannossa. Sijaistiedoksianto luetaan myös todisteelliseksi tiedoksiannoksi, mutta se on toissijainen muihin nähden. Sitä voidaan käyttää ainoastaan, jos tiedoksiannon vastaanottajaa eikä hänen edustajaansa tavoiteta. Sijaistiedoksiannossa vastaanottavan henkilön on suostuttava vastaanottamaan asiakirja ja toimittamaan se oikealle vastaanottajalle. Kolmatta yleistiedoksiannosta voidaan käyttää, jos kahta edellistä ei voida käyttää vastaanottajan epäselvyyden vuoksi taikka vastaanottajaa ei tavoiteta jostain syystä. Lisäksi suurelle yli kolmenkymmenen vastaanottajan määrälle tai jos vastaanottajien lukumäärää ei tiedetä, voidaan käyttää yleistiedoksiannosta. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 379-387; HE 72/2002 vp, 109-110.)

Asiakirjan tiedoksiannossa yksityishenkilölle tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä henkilöä, joka harjoittaa elinkeino- tai yritystoimintaa sen luomatta erillistä juridista henkilöä. Lain mukaan tiedoksianto tulee toimittaa vastaanottajalle itselleen tai tämän lailliselle edustajalleen. Laillisella edustajalla tarkoitetaan huoltajaa, holhoojaa tai muuta laillista edustajaa, kuten henkilölle määrättyä edunvalvojaa. Jos päämiehellä sekä edunvalvojalla on rinnakkainen puhevalta, on tiedoksianto toimitettava kummallekin. Kun taas asian liittyminen useampaan asianosaiseen yhteisesti, on tiedoksianto

toimitettava yhteisen asiakirjan ilmoitetulle yhdysmiehelle tai jos yhdysmiestä ei ole ilmoitettu, niin asiakirjan ensimmäiselle allekirjoittaneelle. Jos asianosaisella on valtuutettu henkilö hoitamassa asiaa, on tiedoksianto toimitettava hänelle. Kuitenkin jos laki edellyttää tiedoksiannon toimittamista asianosaiselle henkilökohtaisesti, on asianosaisella velvollisuus mennä viranomaiselle hoitamaan asian henkilökohtaisesti. Tällöin viranomaisen on ilmoitettava asianosaisen valtuutetulle tiedoksiannosta. (Niemi-vuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 396-398; HE 72/2002 vp, 110-111.)

Hallintolain kymmenennessä luvussa käsitellään hallintoasian tiedoksiannossa noudatettavia menettelyjä, sekä miten niissä toimitaan.

Luvussa määritellään viisi erilaista tiedoksiantomenetelyä. Nämä ovat tavallinen tiedoksianto, todisteellinen tiedoksianto, sijaistiedoksianto, yleistiedoksianto sekä tiedoksianto ulkomaille. Kolme ensimmäistä käsiteltiin jo 55 § kohdassa yleisesti. Tässä luvussa nämä kolme määritellään yksitellen, sekä lisäksi määritetään kaksi muuta menettelyä.

Tavallisesta tiedoksiannosta on kyse, kun hallinnolliseen asiaan liittyvä asiakirja toimitetaan kirjeitse postin kautta vastaajalle. Lähetetty kirje katsotaan menneen perille vastaanottajalle seitsemän päivän kuluttua lähettämisestä, jollei asiasta ole muuta esitettävää. Erona on viranomaiselle tuleva kirje, joka katsotaan saapuneeksi vasta saapumispäivänä. Todisteellisessa tiedoksiannossa taas asiakirja annetaan vastaanottajalle tai tämän edustajalle saantitodistusta vastaan, jos tiedoksisaannista alkaa juoksemaan muutoksenhaku- tai muu oikeuksiin liittyvä määräaika. Saantitodistuksesta on löydettävä vastaanottajan lisäksi tiedoksiannon toimittaja sekä ajankohta. Lisäksi haastetoimeksiannolla voidaan toimittaa asiakirja vastaanottajalle. Haastetiedoksiannon voi toimittaa valtion tai kunnan virkamies tai viranhaltija, joiden esteellisyyttä toimintaan sovelletaan hallintolain esteellisyys. (Hallintolaki 10 luku 59-60 §.)

Sijaistiedoksiannossa tarvitaan sijaiselta suostumus asiakirjan vastaanottamisesta, jos varsinaista vastaanottajaa tai hänen edustajaansa ei tavoiteta. Suljettu kirje voidaan luovuttaa suostumusta vastaan vastaanottajan kanssa samassa taloudessa asuvalle yli 15-vuotiaalle henkilölle; vastaanottajan työnantajalle tai tämän edustajalle; vastaanottajan elinkeinoyrityksessä palvelevalle henkilölle; taikka vastaanottajana olevan

yhteisön tai säätiön toimihenkilölle. Sijaistiedoksiannosta kirjataan todistus, johon merkataan tiedoksiantaja, tiedoksiantopaikka sekä vastaanottaja. Tämän todistuksen kopio on lähetettävä vastaanottajalle viipymättä. Tiedoksisaannin vastaanottajalle katsotaan tapahtuneen kolmen vuorokauden kuluessa merkatusta sijaistiedoksiannosta. Kuitenkaan sijaistiedoksiantoa ei voida suorittaa, jos vastaanottajan ei ole mahdollista saada asiakirjaa haltuun kohtuullisessa ajassa (Hallintolaki 10 luku 61 §.)

Yleistiedoksiannossa asiakirjaa pidetään nähtävillä viranomaisella määrätyn ajan, joka on ilmoitettava virallisessa lehdessä, yleisessä lehdessä sekä viranomaisen ilmoitustaululla. Ilmoituksessa on mainittava mitä asia koskee, sekä milloin ja missä asiakirjaa voi nähdä. Lisäksi ilmoituksessa on mainittava tiedoksisaannin tapahtuneen seitsemäntenä päivänä lehti-ilmoituksesta. Ulkomaille tiedoksianto tapahtuu hallintolain tai vieraan valtion lainsäädännön mukaan. Kuitenkin Suomea sitovat kasainväliset sopimukset ja velvoitteet voivat vaikuttaa asiaan. Jos tiedoksianto ei voi tapahtua ulkomaille, annetaan asiakirja Suomessa tiedoksi yleistiedoksiannolla. (Hallintolaki 10 luku 62-63 §.)

5.2.4 Muut käytettävät lait

Poliisi käyttää lupavalvonnassa useampaa eri lakia apuna. Alle on tiivistetty kaksi peruslakia, jotka ovat päivittäisessä työkäytössä lupavalvonnan työskentelyssä mukana ohjeistuksena.

Ajokorttilaki

Poliisin lupavalvonnan ajokorttipuolella työskentelevien perustyöskentelyyn vaikuttava laki on ajokorttilaki. Siinä alussa annetaan määritelmät mitä laissa käsitellään sekä mitä erilaiset sanat tarkoittavat. Näitä määritelmiä on esimerkiksi ajo-oikeuden haltija, ryhmän 1 ja 2 ajokortit ja ajokorttiluvat, ajoneuvon kokonaisuudessa ja alkolukko. (Ajokorttilaki 386/2011, 1 luku.)

Ajokorttilaissa kerrotaan ja määritellään eri ajokorttiluokat sekä mitä ajo-oikeutta niihin yksinään sekä yhdistelemällä saa. Kaikkiin ajokorttiluokkiin kuuluu määrätyt ikävaatimukset, jotka on täytyttävä ennen kuin anoo ajokorttiluokkaoikeutta. Osiin ajokorttiluokkiin kuuluu myös automaattisesti määrätyt alemmat luokat, vaikka sellaista ei olisi koskaan ajanut. (Ajokorttilaki 2 luku.)

Ajokorttiluvan hakemisessa on täytettävä erilaiset normit. Riippuen vielä siitä onko ensikertalainen hakija vai anooko aikaisempaa vastaavaa korttia, kuten ulkomailta tulevien kuuluu tehdä. Henkilöllä voi olla vain yhdessä EU- tai ETA- valtiossa tai Suomessa hyväksyttävä muun maan myöntämä ajokortti kerralla. Laissa määritellään myös mitkä edellytykset vaaditaan ajokorttiin, sekä miten lupa myönnetään tai peruetaan tai ajokortin luokan muuttaminen. Ajokorteissa on määrätyt ehdot ja rajoitukset, joiden on täytyttävä. Näitä ovat esimerkiksi terveysvaatimukset kuten silmälasit tai määrätty vaihteisto tai ajonäyte eli ns. insikkoe. Lisäksi vaaditaan valvontaa kyseisille asioille. Osana valvontaa on myös ajokortin voimassaoloaika, joka on muuttunut lyhyemmäksi aikaisemmista. Lisäksi yksi tärkeä ajoneuvon kuljettajaan liittyvä lakipykälä on ajokortin mukana pitäminen, sekä ajoneuvon luovuttamisesta ainoastaan sellaiselle kuljettajalle, jolla on oikeus kuljettaa luovutettavaa ajoneuvoa. (Ajokorttilaki 3 luku.)

Kuljettajaopetukseen on annettu monta pykälää määrittämään ajo-opetuksen luvanvaraisuutta sekä ryhmän 1 ja 2 ajokortin opetusvaatimuksia, kuten myös ketä on kuljettajana missäkin ajo-opetuksessa. Laissa on määritelty vähimmäisikä ajokortin saamisen opiskeluun, sekä nuoren kuljettajan ajo-oikeuden menetyksestä seuraavat toimenpiteet. Myös ajo-opettajan vaatimukset määritellään laissa tarkasti, sekä opetusmateriaali ja mahdollinen opetusluvan määräaika. Kuitenkin opetuksissa on muotoseikkoja, kuten moottoripyörän harjoituslupa. Siinä korttia suorittava saa luvan itsenäiseen ajo-harjoitteluun ajokortin luokkaan kuuluvalla moottoripyörällä. Lisäksi laissa on määritelty ajo-opetuksessa tai -harjoittelussa käytettävässä ajoneuvossa oltavaksi valkoinen kolmio takana. (Ajokorttilaki 4 luku.)

Kuljettajantutkinnosta on tarkoin määritelty mitä tutkinnossa olevalta vaaditaan. Myös nykyään on monta eri ajokorttiluokkaa, minkä vuoksi tutkinnon rakenteet on muutettu niiden mukaan. Lisäksi kuljettajatutkintoon pääseminen edellyttää oppilaalta

määriteltyjen kohtien täyttymistä. Tutkinnon läpäistyään kuljettaja saa todistuksen, joka vastaa ajokorttia sen saapumiseen saakka. Poliisi voi määrätä henkilön uuteen kuljettajantutkintoon, jos henkilö on toistuvasti rikkonut säännöksiä tai poliisi epäilee kuljettajan ajokyvyn heikentyneen. (Ajokorttilaki 5 luku.)

Laissa määritellään myös muut ajokortit kuten Ahvenanmaalla suoritettu ajokortti tai puolustusvoimien sotilasajoneuvon kuljettamisen edellytykset. EU- tai ETA-valtioiden ajokortit käyvät Suomessa, mutta on poikkeuksia, jolloin ajo-oikeutta tai ajokorttia ei hyväksytä. Myös pohjoismaiden väliaikaiset kortit ovat Suomessa hyväksytyjä. Lisäksi Geneven ja Wienin tieliikennettä koskevan yleissopimukseen liittyneiden valtioiden ajokortit ja muiden Suomen tunnustamien valtioiden ajokortit ovat Suomessa voimassa määrättyjen ehtojen täytyessä. Jos ulkomailta saadun ajokortin vaihtaa suomalaiseen, on luovutettava alkuperäinen Liikenne- ja viestintävirastolle. Jos kortti on annettu EU- tai ETA-valtiossa, on se palautettava myöntäjälle ja kerrottava palautuksen syy. Lisäksi sopimusvaltioissa annetun kansallisen ajokortin tilalle Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tilapäisen ajokortin määrättyjen ehtojen mukaisesti. (Ajokorttilaki 6 luku.)

Ajo-oikeuden haltija voidaan määrätä ajokieltoon, jos hän rikko rikoslain (39/1889) 23 luvun tai 44 luvun 13 § rikoksia. Myös toistuvien rikkomusten vuoksi kuljettaja voi menettää ajo-oikeutensa, kun hän rikkoo määrättyjä määräyksiä toistuvasti. Ajokiellon kesto määrittyy kuljettajan historiasta ja teon vakavuudesta. Kuitenkin poliisi voi määrätä ajokiellon ehdollisena määrättyjen ehtojen täytyessä, joihin kuuluu muun muassa alkoholikko tai ammatin perusteella välttämätön ajo-oikeus. Lisäksi poliisi voi määrätä ajo-oikeuden haltijan väliaikaiseen ajokieltoon määrättyissä tapauksissa, joissa ajokiellon kesto riippuu ajokieltopäätöksen tekemisestä. Kuitenkin ajokieltoon vaikuttaa asian hoitaminen varoituksella, pykälien mukaan. Ajokieltoon määrätyn on luovutettava ajokorttinsa poliisin haltuun. (Ajokorttilaki 7 luku.)

Autokoululuvat on tarkoin määritelty. Minkälainen henkilö voi hakea lupaa ja vastata opetustoiminnasta autokoulussa. Autokoululupaa haetaan Liikenne- ja viestintävirastolta ja hakemuksesta on tultava esille määrättyt asiat. Autokoululuvat myönnetään toistaiseksi voimassa olevina ja luvan saatuaan autokouluille osoitetaan valvontamaksu vuosittain, johon sisältyy esimerkiksi rekisteröinti, lupatehtävät ja autokoulun

valvonta. Valvonnan suorittaa Liikenne- ja viestintävirasto. Virasto voi antaa huomautuksen autokoululle esimerkiksi opetuksen ollessa asiattonta. Autokoulun opettajalta on löydyttävä liikenneopettajalupa, sekä ajo-oikeus käytettävään ajoneuvoon. Opettajalupa on voimassa viisi vuotta kerrallaan. (Ajokorttilaki 8 luku.)

Ampuma-aselaki

Poliisin lupavalvonnan asepuolen yksi tärkein työohjeistus on ampuma-aselaki, koska kyseistä lakia sovelletaan ampuma-aseisiin, aseiden osiin, patruunoihin sekä erityisen vaarallisiin ammuksiin. Laki alkaa määrittelemällä soveltamiset yksityiskohtaisesti mikä on ampuma-ase, tehokas ilma-ase, aseiden osa, ammus ja patruuna. Lisäksi kerrotaan ampuma-aseiden tyypit, sekä niiden toimintatavat. Erityisemmin on määritelty taskuase, kaasusumutin, erityisen vaarallinen ampuma-ase sekä niiden patruunat ja ammuksien. Aseiden haltioille on säädökset myös aseiden tai niiden osien muuttamisesta sekä aseiden kannetoon, kuljetukseen, säilytykseen tai hallussapitoon. Laki määrittää myös erikseen kahden tyyppiset henkilöt, jotka ovat elinkeinoharrastajat ja asekeräilijät. Lisäksi laissa on poikkeuksia, jotka koskevat lähinnä valtion toimesta tapahtuvaan toimintaan. (Ampuma-aselaki 1/1998, 1 luku.)

Ampuma-aselaki säätelee luvanvaraisen toiminnan niin kaupalliseen toimintaan, kuin yksityishenkilöön kohdistuvan toiminnan sekä aseiden työstämiseen. Poikkeukset poistavat osan luvanvaraisista toimista, mutta edellyttävät kuitenkin hallussapitolupaa aseeseen. (Ampuma-aselaki 2 luku.) ”Ampuma-aselain mukaan myös tiettyjen aseiden osien hankkimiseen ja hallussa pitämiseen pitää hankkia lupa. Tällaisia aseiden osia ovat aseesta irrallisena oleva aseiden runko, piippu, patruunapesä, sulkulaite ja sen runko, sulkukappale, äänenvaimennin ja näitä toiminnallisesti vastaavat osat.” (Poliisin www-sivut 2019.)

Poliisi valvoo asealan elinkeinoharjoittajia ja niiden lupia toimintaan. Tämän vuoksi on tarkoin määritelty säännökset elinkeinon harjoittamiseen. Yksityiskohtaisesti on kerrottu elinkeinoluvan hankinnasta, hallinnasta sekä peruuttamisesta. Kuka voi saada luvan ja millä edellytyksillä. Elinkeinoharjoittajalla on ilmoitusvelvollisuus määrättyistä asioista, joiden laiminlyönti voi johtaa luvan peruuttamiseen. Lisäksi laki määrittää elinkeinoharjoittajalla työskentelevästä vastuhenkilöstä asioiden hoidossa, sekä

muiden palveluksessa olevien henkilöiden vaatimuksista. Elinkeinoharjoittajalla voi anoa lupaa myös kaupalliseen siirtoon, tuontiin tai kauttakuljetukseen. (Ampuma-aselaki 3-4 luku.)

”Luvan asealan elinkeinon harjoittamiseen antaa ja peruuttaa Poliisihallitus. Lupa voidaan antaa hakijalle, joka on elinkeinon harjoittamiseen oikeutettu, joka ilmoittaa ampuma-aselain 26 §:ssä tarkoitetun vastuuhenkilön sekä jolla taloudellisen tilansa puolesta on riittävät edellytykset asealan elinkeinon asianmukaiseen harjoittamiseen.” (Poliisin www-sivut 2019.)

Ampuma-aselain 5 luku on perus aseharrastajalle sekä poliisille yleisin säännöstö käytännön asioihin. Siinä määritellään aselupa ja siihen liittyvät hankintalupa-asiat, joita poliisi valvoo erityisesti ja tarkistaa. Aselupaa hankkiessa on perusteltava käyttötarkoitus tarkasti mihin kahdeksaan eri kategoriaan käyttö soveltuu. Myös asetta hankittaessa on perusteltava se käytön mukaan, jotta se ei ole esimerkiksi liian tulivoimainen esitettyyn käyttötarkoitukseen. Aselupaa hankkiessa poliisi edellyttää lääkärintodistusta esitettäväksi, jotta hakija on sopiva. Poliisilla on oikeus saada salassapitovelvollisuudesta huolimatta sellaisia terveystietoja, jotka poliisi katsoo tarpeelliseksi päättäessä ampuma-aseen hallussapitoluvasta. Lisäksi ampuma-aseharrastajan on viiden vuoden välein osoitettava harrastuksensa jatkuminen, jotta hallussapitolupa aseeseen jatkuu. Kuitenkin aseeneräilijän luvan antaa Poliisihallitus eikä poliisi. (Ampuma-aselaki 5 luku.)

Yksityishenkilö, joka on saanut pohjoismaissa hallussapitoluvan voi tuoda mainitun ampuma-aseen suomeen osallistuessaan harrastustapahtumaan. Myös suomalainen, jolla on hallussapitolupa tai rinnakkaislupa voi saada anottaessa Euroopan ampuma-asepassin. Lisäksi muualta saadulla Euroopan ampuma-asepassilla saa tuoda hallussapitoluvan vastaavan aseensa suomeen harrastustoimintaansa. Kun yksityishenkilö haluaa tuoda maahan ampuma-aseen tai sen osan taikka siirtää vastaavat suomesta ulkomaille yksityistä käyttöä varten, antaa henkilön paikallispoliisi siihen luvan. (Ampuma-aselaki 6 luku.)

Ampuma-asetta, patruunoita tai aseensa osaa ei saa luovuttaa toiselle, jollei laissa ole toisin määrätty. Pysyvän luovutuksen saa tehdä kaupallisesti vain elinkeinoharjoittaja,

jolla on siihen lupa. Yksityisen henkilön on varmistuttava ostajalla olevista hankintaluvista, kuljetusluvista tai säilytysluvista. Ampuma-aseen saa lainata vain se henkilö, jolla on vastaavan tai tulivoimaisemman aseiden hallussapitolupa. Kun taas 18 vuotta täyttänyt hallussapitoluvan omistava henkilö saa valvotusti antaa toisen henkilön käytettäväksi aseiden ilman vaaran aiheutumista. (Ampuma-aselaki 7 luku.)

Poliisin on tehtävä haltuunottopäätös, kun aseiden hallussapitolupa raukeaa tai se peruutetaan. Myös väliaikaisessa haltuunotossa poliisin on tehtävä aseiden hallussapitoluvan peruutus. Väliaikainen haltuunotto on voimassa enintään kolme kuukautta, mutta sitä voidaan jatkaa erityistä syytä vastaan enintään kuudella kuukaudella. Väliaikaisesta tai varsinaisesta haltuunotosta on viipymättä ilmoitettava luvanhaltijalle ja siitä on tehtävä pöytäkirja. Poliisin haltuun otettu ase voidaan luovuttaa omistajan hyväksymälle henkilölle, jolla on asianmukainen lupa. Poliisi voi myös myydä haltuunotetun aseiden omistajan lukuun. (Ampuma-aselaki 8 luku.)

Ampuma-aserikokset määritellään rikoslaissa ja ampuma-aserikkomus rikkoo ampuma-asealakeja. Rikoksen tekovälineen tai tuotetun välineen tuomitaan menetettäväksi valtiolle. Jos ase tai patruuna voidaan takavarikoida ja tuomioistuin tulisi ilmeisesti tuomitsemaan ne valtiolle, voidaan ne mahdollisesti vähäarvoisena hävittää. Hallussapitoluvallisen on vastattava aseensa, patruunoidensa tai aseiden osien joutumisesta väärin käsiin, sekä niiden säilyttämisestä oikein. (Ampuma-aselaki 9-10 luku.)

5.3 Muutoshakemusesimerkki KHO 2013:161

A on saanut määräaikaisen ajokieltopäätöksen Varsinais-Suomen poliisilaitokselta 22.3.2012, johon perusteena on ollut kolme liikennerikosta vuoden sisällä. A on valittanut päätöksestä Turun hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus on antanut käsittelyn jälkeen asiasta päätöksen 22.5.2012, jossa se kumoaa poliisilaitoksen antaman ajokieltopäätöksen. Perusteena on ollut A:n kertomus sekä B:n todistus ajokerrasta, josta sakko on tullut A:lle. B on ajanut A:n omistamalla ajoneuvolla liikennerikkomuksen liikennevalvontatolppaan, jonka A on maksanut mitään kysymättä B:n suoritettuaan tapahtumahetkellä A:lle kuulunutta kuljetustehtävää.

Varsinais-Suomen poliisilaitos on valittanut hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa käsittelyn jälkeen korkein hallinto-oikeus on kumonnut hallinto-oikeuden päätöksen ja poliisin ajokieltopäätös saatetaan voimaan. Perusteluissa on poliisilaitoksen valitusta käsitelty tieliikennelain, ajokorttilain sekä hallintolainkäyttölain kautta, joiden mukaan poliisilaitoksen valitus on ollut hyväksyttävä. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on perustellut ajokieltopäätöksen oikeellisuutta ajokorttilain sekä rikesakkomenettelystä annetun lain mukaa.

Ajokorttilain 65 ja 66 §:n mukaan on perusteltua toistuvien liikenne rikosten vuoksi ajokieltoon määrääminen, ajokiellon vaikutusten huomioiminen sekä ajokiellon päätöksen välitön täytäntöönpano tiedoksiannosta. Rikesakkomenettelystä annetun lain 13 § kohtien mukaan rikesakkomääräys annetaan tekohetken ajoneuvon haltijalle, omistajalle tai tilapäiselle käyttäjälle. Jos rikesakon saanut kiistää kuljettaneensa ja vastustaa rikesakkomääräystä, se poistetaan ja asia tutkitaan. Poliisilaitoksen on tullut tehdä Liikenteen turvallisuusviraston ajoneuvoliikennerekisteristä toimittamien tietojen perusteella ajokieltopäätöksen. Tieto perustuu ajoneuvoliikennerekisterissä oleviin lainvoimaisiin rikesakkopäätöksiin. Hallintomenettelyssä ei voida tulkita rikosoikeudellista syyllisyyttä, vaan se on tutkittava muualla laissa määrättyllä tavalla. Näiden perusteella A on perusteltavasti määrättävä poliisilaitoksen toimesta määräaikaiseen ajokieltoon ja asia palautetaan poliisilaitokselle ajokieltoajan määräämistä varten.

Tapauksessa A:lle, sekä myöhemmin poliisilaitokselle on annettu hallintolain 47 § mukainen valitusosoitusohje lähimpään hallinto-oikeuteen ajokieltopäätöksestä. Ohjeessa on kerrottava, että valitusaika on 30 päivää päätöksen tiedoksisannista. Valitusosoitusohjeessa on kerrottava myös tarvittavasta kirjelmän sisällöstä, liitteistä, sen perille toimittamisesta sekä mahdollisesti perittävästä maksusta. Hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimaksu on vuonna 2019 260 euroa ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelymaksu on 510 euroa, joita ei peritä, jos valituksenalainen päätös muuttuu valittajan eduksi. (Hallintolaki 7 luku 49 §; Oikeuden www-sivut 2019.)

6 PÄÄTÄNTÖ

6.1 Lähdekritiikki

Poliisin työ on moninaista sekä se on ohjeistettu monelta eri suunnalta. Olen tämän huomannut niin kirjoittaessani kuin omassa työssä toimiessani. Ohjeistuksien perustana on laki, jonka jälkeen on osissa asioissa tarkennuksena asetuksia sekä ohjeita, miten asiat kuuluvat hoitaa. Työn aikana vastaan tuli erinäinen määrä ajantasaista lainsäädäntöä, jonka olen käynyt läpi. Työhöni valitsin tärkeimmät sekä mielestäni eniten poliisin lupavalvonnan työtä ohjaavia lakeja. Olen nämä käynyt läpi sekä avannut niiden sisällön. Lisäksi työssäni olen pyrkinyt ottamaan muuta lainopillista kirjallisuutta, joka olisi 10 vuoden sisällä kirjoitettua. Työni tärkein pohdinta oli hallintolain hyvän hallinnon perusteiden toimiminen perus poliisityössä lupavalvonnassa.

Työni perustuu toiminnalliseen opinnäytetyöhön. Jokaisen lähteen kohdalla olen pohjinnut sen sopivuutta aiheeseen ja sen oikeellisuutta. Kaikissa lähteissäni olen käyttänyt lähdeviitteitä sekä lähdeluettelo on ajantasainen oikein muotoiltuna. Lähteitä olen pyrkinyt käyttämään monipuolisesti, kuitenkin kriittisesti miettinyt niiden oikeellisuutta ja totuutta.

6.2 Vertailu

Nyky poliisin työssä on lähtökohtaisesti oltava asiakkaan palveluperiaatteella. Kaikki poliisityö perustuu asiakaskohtaamiseen tai asiakaspalveluun tietoverkon kautta. Poliisin lupapalvelu on myös joutunut muuttamaan toimintaansa nykyaikaiseen toimintaan. Tämä kuvastaa, että työssä tehtäviä hallinnolliset päätökset käsitellään tietoverkon(internet) kautta posteilla ja myös perinteisillä kirjeillä. Poliisi tekee päätöksen saatujen tietojen perusteella ja tiedoksianto tapahtuu yleisimmin palvelutiskiltä haettavalla päätöksellä.

Varsinaisia asiakaskontakteja on harvoin. 15-17-vuotiaat, terveydentilan vuoksi ja lääkärintodistuksen mukaan olevat henkilöt sekä muut tarpeelliset henkilöt käsitellään

edelleen henkilökohtaisesti. Tämä siksi että nuoriin yritetään saada kontakti ja alaikäisellä kuuluu lain mukaan olla aikuinen huoltaja asiassa mukana. Vanhusten kohdalla yleisesti henkilökohtainen kontakti viranomaisen kanssa antaa selkeän päätöksen asialle, jota on käsitelty sekä asia on helpompi perusteella iäkkäälle asiakkaalle.

6.3 Hyvä hallinto

Hyvän hallinnon perusteet ovat poliisin peruskäsitteitä asiakasta kohdattaessa niin kenttätyössä, tutkinnassa kuin palvelutiskillä. Lupavalvonnassa poliisi on päätöstä tehdessä suorassa kontaktissa asiakkaaseen suhteellisen vähän. Suurin osa kontakteista tapahtuu sähköpostin välityksellä ja joissain tapauksissa puhelimen välityksellä. Päätöksen tiedoksiannossa ollaan asiakkaaseen yhteydessä aikaisemmin kerrotuissa ikäryhmissä ja tarvittaessa muulloinkin. Suurin osa lupavalvonnan ajokorttipuolen tiedoksiannoista tapahtuu palvelutiskiltä haettavana valmiina päätöksenä. Tämän lisäksi päätöksiä lähetetään postitse ja tarvittaessa viedään henkilökohtaisesti. Aselupapuolella päätökset lähetetään postitse tiedoksi asiakkaalle. Jokaiseen päätökseen poliisi lisää valitusosoituksen ja ohjeistuksen, koska kyseessä on hallinnollinen päätös.

Lupavalvonnassa asiakkaiden tasapuolinen kohtelu onnistuu mielestäni hyvin, koska kaikille käsittely on sama. Ajokorttipuolella ihmiset vastaavat sähköisesti poliisille ja päätökset tehdään kaikille neutraalisti vastausten perusteella. Asiakas tavataan peruskäsittelyssä vasta tiedoksiannossa. Asepuolella taas kaikki lupahakijat haastatellaan hallussapitolupaa hakiessa. Toisen kerran luvanhakija tavataan aseensa hankinnan jälkeen tarkastuksessa, jossa todetaan luvan ja aseensa olevan tarkoituksen mukainen. Molemmilla puolilla poliisi käyttää toimivaltaansa, juuri määrättyyn toimeen sekä on kaikille yhtä puolueeton sekä tasapuolinen.

Lupavalvonnassa kaikkiaan käsitellyt ovat asianmukaisia sekä neuvoa antavia. Jos asiakas ei tiedä mitä tehdä niin virkavelvollisuus velvoittaa poliisia neuvomaan ihmisiä oikeaan suuntaan, jos on asiasta tietoa. Yleisesti lupavalvonnan henkilöstöllä on vuosien tietoa asioista ja osaavat neuvoa asiakkaita oikeaan suuntaan sekä kuinka kauan asioiden hoito kestää.

Viranomaisen on työssään aina käytettävä selkeää ja asiallista kieltä. Se ei riipu onko asiointi suullista tai kirjallista. Lupavalvonnassa on molemminpuolista asiointia sekä lisäksi on omia alueita, jossa asiointi tapahtuu ruotsinkielellä. Kielellisiin vaikutuksiin on valittu muutama virkamies, joiden toinen äidinkieli on ruotsi. Näin saadaan molemmille kotimaisille kielille selkeää asiointia ja asiakas saa oikean tiedon ilman väärinymmärrystä.

Näin ollen poliisin lupavalvonnassa hyvän hallinnon perusteet onnistuvat mielestäni hyvin. Asiakaspalvelun toiminta on tasapulista maakunnasta riippumatta. Koko henkilöstölle on samat lähtökohdat ja samat ohjeet. Tällöin kaikki saa samanlaista palvelua poliisilta olisi paikkana Turku tai Pori.

6.4 Oikeuskäytäntöä

Tutkin asiassa oikeuskäytäntöä sekä käytännön linjauksia oikeudenpäätöksistä KHO 2013:161, KHO 2014:95, KHO 2015:97 sekä Turun HAO 2.6.2004 04/0405/3. Tutkittaessa oli yleisesti havaittavissa, että ajokieltomääräyksiin liittyviä hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä oli suhteellisen vähän. Tähän perustana voi olla poliisin asiakasperusteinen, perusteleva, ammattitaitoinen ja oikeudenmukainen päätöksenteko ajokieltoasioissa, koska poliisi pyytää jo käsittelyvaiheessa asiakkaalta vastinetta ajokiellosta sekä tietoa ajokortin tarpeellisuudesta.

Useimmat päätökset, joissa hallinto-oikeus on hylännyt valituksen, koskevat poliisin määräämää väliaikaista ajokieltoa. Ajokiellot ovat tapauksissa tulleet pääasiassa rikosperusteisesti, joissa hallinto-oikeus on hylännyt valituksen toimivaltaan kuulumattomana asiana. Nämä tulevat tulevaisuudessa muuttumaan, koska poliisi määrää 1.6. lakiuudistuksen jälkeen kaikki ajokiellot. Väliaikaisten ajokieltojen oikaisuvaatimukset sekä valitukset tulevat oletettavasti kasvamaan, koska poliisille tehdyt valitukset eivät kustanna mitään. Näin ollen poliisin työmäärä tulee näiltä osin kasvamaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä on kuitenkin mietitty poliisin oikeudellisuutta antaa ihmiselle ajokieltoa jo annetuista lainvoimaisista liikenne rikkomuksista. Päätöksissä on poliisin antamaa ajokieltoa mietitty myös *ne bis in idem* -kiellon suunnalta, jossa mietitään asian kaksoisrangaistavuutta. Onko poliisi antanut ihmiselle kaksi rangaistusta samasta asiasta. Oikeus on päätöksessä päättelyt ajokieltopäätöksen olevan hallinnollinen eikä rikosperustainen, jolloin se ei suoraan täytä kaksoisrangaistavuuden merkistöä. Näin ollen rikokset ovat voimassa olevia ja ajokielto voidaan kirjoittaa ajokorttilain 65 § mukaan toistuvista liikenne rikkomuksista hallinnollisena päätöksenä.

Oikeuden päätöksissä loppupäätelmä on yleisesti saman linjainen poliisin tekemien ajokieltopäätösten kanssa. Poliisi perustelee päätöksissään ajokieltoja lain määräyksien mukaan sekä ajo-oikeuden tarpeellisuuden mukaan, kun oikeus on käyttänyt mm. suhteellisuusperiaatetta niitä pohtiessa. Lähtökohtaisesti vähäisten valitusten määrään sekä hallinto-oikeuksien ja poliisin samansuuntaisten päätösten mukaan voidaan todeta, poliisin sekä hallinto-oikeuksien linjauksien olevan samansuuntaisia ajokielto määräysten suhteen.

6.5 Tulevaisuus

1.6. tullut uudistus ajokorttilakiin mietityttää vielä monia. Poliisi on saanut koulutusta asiaan liittyen ja kukaan ei tiedä miten se tulee rasittamaan poliisia. Lakiuudistuksen jälkeen ajokielto määräysten määrä poliisilla kasvaa huimasti. Uudistuksen jälkeen kaikki rikosperusteisiin ajokielto käsittelyihin liittyvät asiat ovat siirtyneet poliisille, vaikka osien rikosasioiden tuomiot pysyvät tuomioistuimella. Poliisien määrää suunnitellaan kasvatettavaksi koko valtakunnassa kaivatusti. Kuinka kauan kestää ennen, kun työn suhteellinen määrä tasoittuu. Tällä hetkellä resurssipula on rajoittava tekijä poliisin työskentelyssä.

LÄHTEET

Ajokorttilaki 29.4.2011/386 muutoksineen.

Ampuma-aselaki 9.1.1998/1 muutoksineen.

Hallintolaki 6.6.2003/434 muutoksineen.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

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

HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. uud. p. Helsinki: Talentum.

Kananen, J. 2010. opinnäytetyön kirjoittamisen käytännön opas. Tampere. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

KHO 2013:161, Edilex

KHO 2014:95, Edilex.

KHO 2015:97, Edilex.

Laki ajokorttilain uudistamisesta 30.1.2018/96 muutoksineen.

Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. 2. uud. laitos. Helsinki: WSOYpro.

Oikeuden www-sivut, 2019. Viitattu 30.7.2019. <https://oikeus.fi>

Poliisilaki 22.7.2011/872 muutoksineen.

Poliisin vuosikertomus 2016. viitattu 13.3.2019. <https://www.poliisi.fi>

Poliisin www-sivut. 2019. Viitattu 23.5.2019. <https://www.poliisi.fi>

Poliisin tulostietojärjestelmä. Polstat. 2019. Viitattu 10.4.2019.

Rantaeskola, S., Halme K., Kortesalmi L., Lönnorth K., Parviainen J., Saukonniemi T. & Springare S. 2014. Poliisilaki: kommentaari. Tampere: Suomen Yliopistopaino – Juvenes Print.

Saraviita, I., 2011. Perustuslaki. 2. uud. p. Helsinki: Talentum.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 muutoksineen.

Turun HAO 2.6.2004 04/0405/3, Edilex.

Vilkkä, H. & Airaksinen, T. 2004. Toiminnallinen opinnäytetyö. 1.-2. painos. Helsinki: Tammi.