



samk



Satakunnan ammattikorkeakoulu
Satakunta University of Applied Sciences

ARLINDA BUSHGJOKAJ

Lainsäädännön asettamat rajat hallinto-oikeuden kirjaamon asiakaspalvelulle

Case: Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamon
asiakaspalvelun huoneentaulu

LIIKETALouden KOULUTUSOHJELMA
2021

Tekijä(t) Bushgjokaj, Arlinda	Julkaisun laji Opinnäytetyö, AMK	Päivämäärä toukokuu 2021
	Sivumäärä 76 +14	Julkaisun kieli suomi
Julkaisun nimi Lainsäädännön asettamat rajat hallinto-oikeuden kirjaamon asiakaspalvelulle		
Tutkinto-ohjelma Liiketalous		
<p>Tämä opinnäytetyö toteutettiin toimeksiantona Helsingin hallinto-oikeudelle. Työn aiheena oli tutkia hallinto-oikeuden kirjaamossa tarjottavan asiakaspalvelun lainsäädännöllistä sääntelyä. Työssä tutkittiin, minkälaisia laadullisia edellytyksiä lainsäädäntö asettaa kirjaamossa tarjottavalle asiakaspalvelulle. Aihe lähti toimeksiantajan tarpeesta kehittää ja tukea Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamon asiakaspalvelutyötä. Hallinto-oikeuden asiakaspalvelutyö on hyvin merkityksellistä, sillä sen laatu vaikuttaa merkittävästi kansalaisten kokemaan luottamukseen oikeuslaitosta kohtaan.</p> <p>Opinnäytetyön ensisijaisena tavoitteena oli tuottaa tietoa, jota Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamossa asiakaspalvelutyötä tekevät lainkäyttösihteerit voivat hyödyntää käytännön työssään. Lisäksi työn tavoitteena oli myös tuottaa tietoa, joka palvelee kirjaamon asiakaspalvelun kehittämis- ja suunnittelutyötä. Opinnäytetyöongelmana olivat seuraavat kysymykset: minkälaisia velvollisuuksia lainkäyttösihteereillä on palvellessaan asiakkaita, mitkä ovat lainsäädännöllä asetetut laadulliset vähimmäisvaatimukset asiakaspalvelulle hallinto-oikeudessa ja miten hallinto-oikeudessa annettavan asiakaspalvelun laajuus rajautuu.</p> <p>Työ toteutettiin toiminnallisena opinnäytetyönä. Työn tutkimuksellinen teoriaosa painottui pääasiassa hallinto-oikeuden ja hallintoprosessioikeuden alaan. Teoriaosuudessa tutkimusongelmaa lähestyttiin käyttämällä lainopillista tutkimusmenetelmää. Työn empiriaosassa kerättiin Helsingin hallinto-oikeuden viralliset kirjaamoa koskevat asiakaspalvelun toimintaohjeet yhtenäiseen dokumenttiin, josta muodostui ns. asiakaspalvelun huoneentaulu. Toiminnallisessa osuudessa hyödynnettiin lainsäädännön lisäksi Helsingin hallinto-oikeuden olemassa olevia ohjeistuksia.</p> <p>Onnistuin opinnäytetyölläni edistämään Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamon asiakaspalvelun kehittämistä. Työ laajentaa lainkäyttösihteerien käsityksiä ja tietoja hallinto-oikeuden asiakaspalveluun liittyvistä laatuvaatimuksista sekä tukee käytännön työtä asiakaspalvelussa.</p>		
<u>Asiasanat</u> Asiakaspalvelu, Hallinto-oikeus, Hyvä hallinto, Kirjaamo, Lainkäyttösihteeri		

Author(s) Bushgjokaj, Arlinda	Type of Publication Bachelor's thesis	Date May 2021
	Number of pages 76 +14	Language of publication: English
Title of publication Legislative limits on customer service at the Helsinki Administrative Court registry		
Degree program Business Administration		
<p>This thesis was carried out as an assignment for the Helsinki Administrative Court. The subject studied was the legislative foundation of customer service as provided by the court's registry. My thesis examines what kinds of qualitative boundaries legislation sets on customer service at the registry. The incentive for this thesis came from the registry's everyday work needs for developing and supporting its customer service work. Administrative court customer service work is quite important, because its performance significantly impacts the trust citizens have regarding the judicial authority.</p> <p>The primary objective of this thesis was to produce information that will be of practical use to the legal secretaries carrying out customer service work at the Helsinki Administrative Court registry. Another objective was to produce information which would serve customer service planning and development at the registry. This thesis discusses the following research questions: what kinds of obligations legal secretaries have when serving customers, what are the qualitative minimum requirements as set by legislation for customer service at administrative courts and how the extent of customer service provided at administrative courts is delimited.</p> <p>This work was carried out as a practice-based thesis. Its research-based theoretical section mainly focuses on the fields of administrative law and administrative procedure law. The theoretical section approaches the research questions by utilizing the methodology of juridical studies. For the empirical section, the Helsinki Administrative Court's official customer service procedures for its registry's work were compiled as a single document that acted as a customer service guidelines poster. The practice-based section not only utilizes legislature, but also existing Helsinki Administrative Court guidelines.</p> <p>My thesis was able to advance the development of the Helsinki Administrative Court registry's customer service. The work provides legal secretaries a more expansive view of and broadens their knowledge on quality requirements concerning administrative court and supports practical work in customer service.</p>		
<p><u>Key words</u> Administrative Court, Customer Service, Good Administration, Legal Secretary, Registry</p>		

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	6
1.1 Työn lähtökohdat ja tavoitteet.....	6
1.2 Työssä noudatettava metodologia ja lähteet	7
1.3 Rajaukset ja systematiikka	9
2 YLEISTÄ HALLINTO-OIKEUKSISTA	10
2.1 Hallinto-oikeudet osana tuomioistuinjärjestelmää.....	10
2.2 Hallinto-oikeuksien organisaatio ja alueellinen toimivalta.....	12
2.3 Hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat	16
2.4 Oikeudenkäynnin pääpiirteinen eteneminen hallinto-oikeudessa.....	18
3 ASIAKASPALVELU HALLINTO-OIKEUKSISSA	24
3.1 Asiakaspalvelun organisointi	24
3.2 Asiakaskohtaamisten luonne.....	25
4 VALTION VIRKAMIEHEN YLEISET VIRKAVELVOLLISUUDET ASIAKASPALVELUN NÄKÖKULMASTA.....	26
4.1 Virantoimitusvelvollisuus	26
4.2 Käyttäytymisvelvollisuus.....	29
4.3 Vaitiolovelvollisuus	31
5 PERUSOIKEUS HYVÄÄN HALLINTOON VIRANOMAISTOIMINNAN LAATUVAATIMUSTEN PERUSTANA.....	33
5.1 Hyvän hallinnon takeet ja niiden ilmeneminen.....	33
5.2 Hyvän hallinnon merkitys ja oikeusvaikutukset perusoikeutena.....	38
6 HALLINTOLAISIA SÄÄDETYT ASIAKKAASEEN KOHDISTUVAN TOIMINNAN LAATUVAATIMUKSET (HYVÄN HALLINNON PERUSTEET) 40	
6.1 Hallintolaki ja sen tarkoitus	40
6.2 Hallintolain soveltuminen tuomioistuimiin.....	42
6.3 Hallinnon oikeusperiaatteet.....	45
6.3.1 Yhdenvertaisuusperiaate	46
6.3.2 Tarkoitussidonnaisuuden periaate.....	48
6.3.3 Puolueettomuusperiaate	49
6.3.4 Suhteellisuusperiaate.....	51
6.3.5 Luottamuksensuojaperiaate.....	52
6.4 Palveluperiaate	53
6.4.1 Palveluperiaate oikeudellisena ja hallinnollisena käsitteenä.....	53
6.4.2 Asiakasnäkökulma	55
6.4.3 Palvelun tuloksellisuus ja saatavuus	57
6.4.4 Palvelun asianmukaisuuden vaatimus.....	60

6.5 Viranomaisten yleinen neuvonta- ja opastamisvelvollisuus	63
6.5.1 Neuvonta- ja opastamisvelvollisuuden kohde, sisältö ja edellytykset	63
6.5.2 Tuomioistuinten neuvonta- ja opastamisvelvollisuus	69
6.5.3 Viranomaisen antaman neuvonnan sitovuus	71
6.6 Viranomaisessa käytettävä kieli	72
6.6.1 Hyvä kielenkäytön vaatimus	72
6.6.2 Asiakkaan kielelliset oikeudet viranomaisen palveluissa	74
7 POHDINTA	76
7.1 Johtopäätökset ja yhteenveto	76
7.2 Opinnäytetyön työstäminen ja jatkotutkimusmahdollisuudet	78
LÄHTEET	
LIITTEET	

1 JOHDANTO

1.1 Työn lähtökohdat ja tavoitteet

Tämä opinnäytetyö on toteutettu toimeksiantona Helsingin hallinto-oikeudelle. Työskentelen Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamossa lainkäyttösihteerinä. Työhöni kuuluu asiakirjahallintaan ja asiakaspalveluun liittyviä tehtäviä. Omasta kokemuksestani voin sanoa, että asiakaspalvelutyö hallinto-oikeudessa on vaativaa ja se edellyttää monipuolista hallinto-oikeuden ja hallintoprosessioikeuden tuntemusta. Erityisesti kirjaamossa asiakaspalvelutyötä tekeväille lainkäyttösihteerille on välttämätöntä tuntea hyvin hallinto-oikeuden toiminta. Lainkäyttösihteerillä on myös virka-asemansa puolesta velvollisuuksia, joita on noudatettava asiakkaisiin kohdistuvassa toiminnassa.

Kirjaamon henkilökunta vastaa Helsingin hallinto-oikeuden asiakaspalvelusta istunto-käsittelyjen ulkopuolella. Asiakkaita palvellessaan he edustavat hallintotuomioistuinta ja antavat kuvan tuomioistuimen toiminnan laadukkuudesta ja asianmukaisuudesta. Yhteiskunnan muutosten myötä tuomioistuinten toiminta on muuttunut asiakaslähtöisemmäksi ja palvelukeskeisemmäksi. Kirjaamon lainkäyttösihteeireiltä vaaditaan, että he hoitavat tehtävänsä mahdollisimman mutkattomasti, tehokkaasti ja tuloksettaasti. Kirjaamon henkilökunnalta vaaditaan entistä enemmän asiantuntemusta. Oikeudenkäyntimenettelyn perusteiden tuntemisen lisäksi kirjaamossa asiakaspalvelutyötä tekevän lainkäyttösihteerin on tunnettava myös aineellista oikeutta koskevia kysymyksiä, kuten esimerkiksi tietopyyntöjen vastaamiseen liittyvät julkisuus- ja salassapitosäännökset.

Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamossa henkilöstövaihtuvuus on vilkasta ja uudet työntekijät tulevat eri koulutustaustoista. Laadukkaan ja tuloksettaasti asiakaspalvelun ylläpitämiseksi on hyvin tärkeätä, että kirjaamon henkilöstöä perehdytetään hyvin työhönsä ja että heidän asiantuntemustaan ylläpidetään jatkuvasti. Laadukas asiakaspalvelu hallinto-oikeudessa on erittäin tärkeä kansalaisten oikeusturvan toteutumisen

kannalta ja se vaikuttaa merkittävästi kansalaisten kokemaan luottamukseen oikeuslaitosta kohtaan. Luottamus oikeuslaitokseen on yksi yhteiskunnan tukipilareista. Erityisesti näin pandemian aiheuttaman poikkeustilanteen aikana on hyvin tärkeää, että kansalaisten luottamus oikeuslaitokseen säilyy. Tästä syystä olen valinnut opinnäytetyöni aiheeksi tutkia hallinto-oikeuden kirjaamossa tarjottavan asiakaspalvelun lainsäädännöllistä pohjaa. Tutkin erityisesti, minkälaisia laadullisia rajoja lainsäädäntö asettaa kirjaamossa tarjottavalle asiakaspalvelulle.

Tämä opinnäytetyö on lainopillinen ja se painottuu pääasiassa hallinto-oikeuden ja hallintoprosessioikeuden alaan. Työ koostuu teoreettisesta raporttiosasta sekä toiminnallisesta osasta. Työn teoreettisessa osassa tutkitaan lainopillisin menetelmin hallinto-oikeuden kirjaamossa tarjottavan asiakaspalvelun sääntelyä. Työn empiriaosassa on tarkoitus koota Helsingin hallinto-oikeuden viralliset kirjaamoja koskevat asiakaspalvelun toimintaohjeet yhtenäiseen dokumenttiin. Tarkoituksena on luoda ns. asiakaspalvelun huoneentaulu, joka voidaan asettaa lainkäyttösihteerin nähtäväksi kirjaamon asiakaspalvelupisteille parantamaan ja nopeuttamaan asiakaspalvelua. Opinnäytetyön ensisijaisena tarkoituksena on toimia kirjaamon uuden henkilöstön perehdytysmateriaalina. Työn tarkoituksena on myös vahvistaa ja syventää kokeneemmankin henkilökunnan ammattitaitoa. Lisäksi työtä voidaan hyödyntää myös kirjaamon asiakaspalvelun kehittämis- ja suunnittelutyössä.

1.2 Työssä noudatettava metodologia ja lähteet

Perinteisiä oikeustieteen tutkimusmenetelmiä ovat lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, oikeusteoreettinen, oikeushistoriallinen, oikeusvertaileva ja oikeussosiologinen tutkimusmenetelmä. Suurin osa oikeustieteellisistä tutkimuksista toteutetaan lainopillisin menetelmin. Oikeustieteellistä tutkimusta, jossa ei ole käytetty ollenkaan lainopillista tutkimusmenetelmää, on hyvin vaikeata toteuttaa. Myös tämän opinnäytetyön teoreettisessa osassa käytetään lainopillista menetelmää, sillä sen tarkoituksena on tutkia hallinto-oikeuden asiakaspalvelun sisältöä ja laadullisia rajoja voimassa olevan oikeuden mukaan. (Hirvonen 2011, 21, 36–37.)

Lainopillista menetelmää käytettäessä tutkimuksen kohteena olevaa oikeudellista ilmiötä lähestytään tutkimalla voimassa olevan oikeuden sisältöä. Tutkittavaa asiaa selvitetään kuvailemalla voimassa olevan oikeuden sisältöä, ottamalla siihen kantaa sekä tulkitsemalla sitä. (Hirvonen 2011, 21, 36–37.) Lainopillisella tutkimusmenetelmällä voimassa olevaa oikeutta selvitetään tutkimalla ja tulkitsemalla oikeuslähteitä vallitsevan oikeusjärjestyksen mukaan. Tietoa voimassa olevasta oikeudesta saamme siis oikeuslähteistä, jotka jakautuvat vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittavia eli pakottavia oikeuslähteitä ovat perustuslaki, lait, asetukset ja muut säädökset sekä maantapa ja kansainvälinen oikeus. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lain esityöt ja oikeuskäytäntö. Ristiriitatilanteissa velvoittavampi oikeuslähde on tärkeämmässä asemassa kuin vähemmän velvoittava oikeuslähde. Pääsäännön mukaan sitovammat oikeuslähteet syrjäyttävät vähemmän sitovia oikeuslähteitä. Sallittuja oikeuslähteitä taas saa käyttää silloin, kun velvoittavista oikeuslähteistä ei löydy tarpeeksi tarvittavaa tietoa tulkintaratkaisun tekemiseksi. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20, 31–33.)

Oikeustieteellisissä tutkimuksissa tutkimusmenetelmä on yleensä myös laadullinen, kuten tässäkin opinnäytetyössä (Hirvonen 2011, 6). Laadullisella tutkimusmenetelmällä pyritään ymmärtämään tutkittavan ilmiön laatu tutkimalla kokonaisvaltaisesti kohteen ominaisuuksia ja merkityksiä. Laadullisen tutkimusmenetelmän tavoitteena on pikemminkin uuden tiedon löytäminen kuin jo olemassa olevan tosiseikan todentaminen. (Lähdesmäki, Hurme, Koskimaa, Mikkola & Himberg 2014.)

Työn toiminnallisessa osuudessa eli asiakaspalvelun huoneentaulun laatimisessa hyödynnetään dokumenttianalyysiä, joka on hyvä tutkimusmenetelmä erityisesti tilanteissa, joissa on vaikeata saada aineistoa esimerkiksi kyselyjen ja haastattelujen avulla. Dokumentteja ovat kaikki tutkimuskohteesta kirjoitetut, puhutut tai kuvatut materiaalit. Myös esineistö voi olla dokumentti. (Anttila n.d.)

Dokumenttianalyysin kohteena olevat lähteet jakautuvat alkuperäisiin lähteisiin ja toisen käden lähteisiin. Alkuperäislähde saadaan suoraan lähteen luoneelta henkilöltä tai taholta. Alkuperäislähteen autenttisuus on helpommin todennettavissa kuin toisen käden lähteellä. Toisen käden lähdeä tarkasteltaessa on oltava hyvin lähdekriittinen, sillä tieto muuntuu helposti kuljettuaan monen käden kautta. (Anttila n.d.)

1.3 Rajaukset ja systematiikka

Opinnäytetyön aiheena on asiakaspalvelu hallinto-oikeudessa. Opinnäytetyöongelmana on siis selvittää lainsäädännön vaatimukset hallinto-oikeuden kirjaamossa tarjottavalle asiakaspalvelulle. Tarkoituksena on selvittää, minkälaisia velvollisuuksia lainkäyttösihteereillä on palvellessaan asiakkaita, mitkä ovat lainsäädännöllä asetetut laadulliset vähimmäisvaatimukset asiakaspalvelulle hallinto-oikeudessa sekä miten hallinto-oikeudessa annettavan asiakaspalvelun laajuus rajautuu.

Kirjaamon asiakaspalvelutyöhön kuuluu neuvoa asiakasta hallintotuomioistuimessa asioimiseen liittyvissä menettelytavoissa ja käytännöissä. Tämä edellyttää hallinto-oikeuden toiminnan ja hallintoprosessin perusteiden tuntemista. Tämän vuoksi katsoin tarpeelliseksi, että työn alussa esitellään yleisluontoisesti hallinto-oikeuden toimintaa ja hallintoprosessin kulkua. Työn alkuosiossa kuvataan myös asiakaspalvelun organisoitua ja sisältöä Helsingin hallinto-oikeudessa, sillä tämä on hyödyllistä erityisesti uusille kirjaamon työntekijöille, jotta he saisivat yleisen kuvan asiakaspalvelutyöstä hallinto-oikeudessa. Tämän jälkeen työssä keskitytään tutkimaan lainsäädännössä asetettuja laadullisia vaatimuksia hallinto-oikeudessa tarjottavalle asiakaspalvelulle. Opinnäytetyön teoreettisen viitekehysten aihekokonaisuuksia ovat hallintotuomioistuinten organisaatio ja hallintoprosessi, yleiset virkavelvollisuudet sekä hyvän hallinnon periaate. Koska nämä aiheet ovat hyvin laajoja, käsittelen niitä vain siltä osin kuin ne ovat oleellisia hallinto-oikeuden kirjaamon asiakaspalvelutyölle.

Työn rajaus ja systematiikka on toteutettu seuraavasti: Johdannon jälkeisessä pääluvussa käsitellään yleisesti hallinto-oikeuden toiminnan viitekehystä lainsäädännössä. Seuraavaksi kuvataan hallinto-oikeuksien kirjaamoissa tarjottavan asiakaspalvelun organisoitua ja sisältöä käytännössä. Neljännessä pääluvussa käsitellään virkamiehen yleisiä velvollisuuksia, joita on noudatettava hallinnon asiakkaaseen kohdistuvassa palvelutoiminnassa. Tässä luvussa on rajauduttu tarkastelemaan vain niitä virkavelvollisuuksia, jotka koskevat läheisemmin virkamiehen ja asiakkaan välistä suhdetta. Viidennessä pääluvussa käsitellään perustuslaissa määritellyt hyvän hallinnon

takeita, jotka ovat viranomaisen palvelutoiminnan laatuvaatimusten perustana. Kuu-
dennessa pääluvussa tarkastellaan hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita
rajautuen taas viranomaisten palvelutoiminnan näkökulmaan. Viimeinen pääluku kä-
sittää pohdintaosion, jossa on koottu työn johtopäätökset ja selostettu opinnäytetyön
työstämistä ja etenemistä sekä pohdittu jatkotutkimusmahdollisuuksia.

2 YLEISTÄ HALLINTO-OIKEUKSISTA

2.1 Hallinto-oikeudet osana tuomioistuinjärjestelmää

Tuomioistuimet ovat riippumattomia ja vakinaisia valtion viranomaisia, jotka harjoit-
tavat tuomiovaltaa (Jokela 2005, 20). Tuomioistuinten riippumattomuus ja vaki-
naisuus taataan jo perustuslaissa 731/1999. Perustuslain 3 §:n 3 momentissa todetaan,
että tuomiovaltaa harjoittavat riippumattomat tuomioistuimet. Tuomioistuinten vaki-
naisuus ilmenee taas perustuslain 98 §:n 4 momentista, jossa kielletään satunnaisten
tuomioistuinten perustaminen. Tuomioistuinten riippumattomuus on perusoikeus,
joka on mainittu myös monessa Suomea sitovassa kansainvälisessä ihmisoikeussopi-
muksessa (Mäenpää 2020). Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaail-
mallisen julistuksen (1984) 10 artiklassa mainitaan, että jokaisella on oikeus riippu-
mattomaan ja puolueettomaan oikeudenkäyntiin. Lisäksi vaatimukset laillisesti perus-
tetusta, riippumattomasta ja puolueettomasta tuomioistuimesta ilmenevät YK:n kan-
salaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappa-
leesta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleesta sekä Euroopan unio-
nin perusoikeuskirjan 47 artiklasta.

Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan lainkäyttötoiminnan eli tuomiois-
tuimien tuomiovallan riippumattomuutta. Tuomioistuimen lainkäyttötoimintaan ei saa
vaikuttaa mikään muu taho. Tuomioistuimen on oltava riippumaton lainsäätäjältä, hal-
litusvallan käyttäjältä ja viranomaisista samoin kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuol-
listakin. Myöskään ylempi tuomioistuin ei voi puuttua alemman tuomioistuimen yk-
sittäiseen ratkaisuun ennen kuin siitä on haettu muutosta. (HE 1/1998 vp, 76.)

Tuomioistuinten riippumattomuuteen kuuluu monta ulottuvuutta, mutta se toteutuu viimekädessä tuomarin puolueettomuudella yksittäistapauksessa (Pitkäranta 2013, 123).

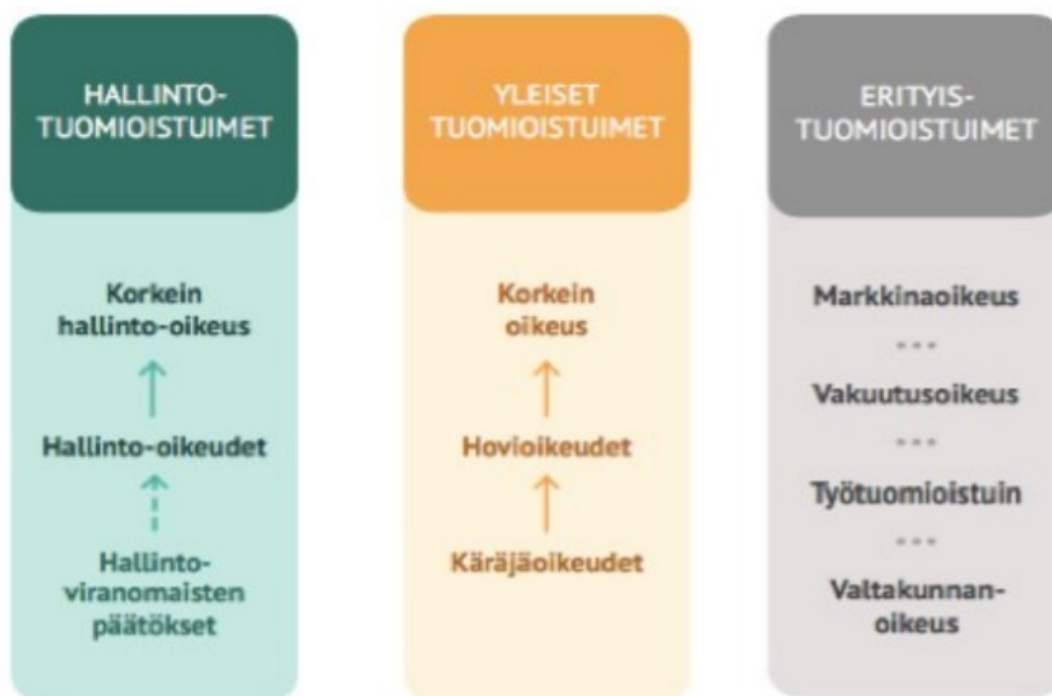
Suomen tuomioistuinjärjestelmän perusrakenne on määritelty perustuslain 98 §:ssä. Sen perusteella tuomioistuimet jakautuvat organisatorisesti kahteen päälinjaan: yleisiin tuomioistuihin ja yleisiin hallintotuomioistuihin. Yleisiä tuomioistumia ovat käräjäoikeudet, hovioikeudet ja korkein oikeus (perustuslaki 98 § 1 momentti). Niiden toimialaan kuuluu yksityisoikeudelliset riita- ja rikosasiat (tuomioistuinlaki 673/2016, 1 § 1 momentti). Yleisiä hallintotuomioistumia ovat hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus (perustuslaki 98 § 2 momentti). Hallintotuomioistuinten toimialaan kuuluu hallintolainkäyttöasiat eli julkisen vallan ja yksityisten väliseen julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen liittyvät valitus- ja riita-asiat. Yleisillä tuomioistuimilla ja yleisillä hallintotuomioistuimilla on yleinen toimivalta. Tämä tarkoittaa sitä, että yleisissä tuomioistuimissa käsitellään vain niitä asioita, joita ei lailla ole määrätty jonkin toisen tuomioistuimen toimivaltaan. (Niemi 2016, 337–338; Husa & Pohjolainen 2014, 125.)

Yleisillä tuomioistuimilla on kolme oikeusastetta. Käräjäoikeudet ovat yleisiä alioikeuksia, jotka käsittelevät ensimmäisenä oikeusasteena riita-, rikos- ja eräitä hakemusasioita. Hovioikeudet ja korkein oikeus ovat muutoksenhakutuomioistumia, jotka käsittelevät asioita, jotka ovat olleet jo käsittelyssä käräjäoikeudessa. (Frände ym. 2020). Käräjäoikeuden päätökseen voi yleensä hakea muutosta hovioikeudesta. Hovioikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein oikeus antaa valitusluvan. (Oikeuslaitoksen www-sivut 2021.)

Yleiset hallintotuomioistuimet puolestaan ovat kaksiasteisia. Alueelliset hallinto-oikeudet toimivat ensimmäisenä muutoksenhakuasteena hallintoasioissa. (Mäenpää 2019, 176.) Hallinto-oikeuden päätöksistä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019, 107 § 1 momentti). Tiettyihin viranomaisen päätöksiin voi kuitenkin hakea muutosta suoraan korkeimmasta hallinto-oikeudesta (Korkeimman hallinto-oikeuden www-sivut 2021).

Suomen tuomioistuinjärjestelmään kuuluu yleisten tuomioistuinten ja yleisten hallintotuomioistuinten lisäksi myös tiettyihin asioihin erikoistuneet erityistuomioistuimet (Nyholm ym. 2016). Perustuslain 98 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan erikseen säätää erityistuomioistuimista, jotka käyttävät tuomiovaltaa niille erityisesti määrättyllä toimialalla. Tällaisia lailla säädettyjä erityistuomioistuimia ovat markkinaoikeus, työtuomioistuin ja vakuutus oikeus (Nyholm ym. 2016). Perustuslain 101 §:ssä säädetään myös valtakunnanoikeudesta erityisenä tuomioistuimena.

Kuva 1. Suomen tuomioistuinjärjestelmä (Pieni hallintotuomioistuinsanasto 2020, 13)



2.2 Hallinto-oikeuksien organisaatio ja alueellinen toimivalta

Hallinto-oikeuksien tehtävänä on käsitellä ja ratkaista hallintopäätöksistä tehtyjä valituksia, hallintoriita-asioita ja muita asioita, jotka on laissa säädetty sen toimivaltaan (tuomioistuinlaki 4 luku 1 §). Käytännössä hallintotuomioistuinten toimivallasta säännellään pitkälti laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (jäljempänä

hallintoprosessilaki). Hallinto-oikeuksien perusorganisaatiosta säännellään taas tuomioistuinja ja hallinto-oikeuslaissa 4307/1999.

Hallinto-oikeuksia johtavat päällikkötuomareina toimivat ylituomarit, jotka vastaavat tuomioistuimen tuloksellisuudesta (tuomioistuinlaki 8 luku 1 § momentti). Ylituomarin tehtävänä on ylläpitää ja kehittää tuomioistuimen toimintakykyä, valvoa, että oikeusperiaatteiden soveltaminen ja laintulkinta on yhdenmukaista sekä asettaa tuomioistuimen tulostavoitteet ja valvoa niiden toteutumista. Ylituomari osallistuu myös lainkäyttötoimintaan. (Tuomioistuinlaki 8 luku 2 §.)

Ylituomarin lisäksi hallinto-oikeuden lainkäyttöhenkilökuntaan kuuluvat hallinto-oikeustuomarit, jotka käyttävät päätösvaltaa lainkäyttöasioissa sekä hallinto-oikeuden esittelijät ja esittelevät notaarit, jotka valmistelevat asiaa ja tekevät ratkaisuedotuksen ratkaisukokoonpanolle. Tietyissä tilanteissa esittelijöinä voivat toimia myös hallinto-oikeustuomarit. (Korkeimman hallinto-oikeuden www-sivut 2021.) Hallinto-oikeuksissa on lisäksi asiantuntijajäseniä, joilla ei ole lainopillista koulutusta (tuomioistuinlaki 4 luku 5 § 2 momentti). He osallistuvat asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen hallinto-oikeuslain määrittämässä lastensuojelua, adoptiota, mielenterveysasioita, päihdehuoltoa, tartuntatauteja sekä kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevissa asioissa (hallinto-oikeuslaki 7 § 1 momentti).

Hallinto-oikeuksissa voi olla myös asessoreja ja käräjänotaareja (tuomioistuinlaki 4 luku 1 § 1 momentti ja 19 luku 4 §). Asessorin virka on koulutustarkoituksessa perustettu määräaikainen tuomarin virka ja käräjänotaarit ovat lainkäyttötehtäviin perehtyviä tuomioistuinharjoittelijoita (HE 7/2016 vp, 111, 115). Hallinto-oikeuksilla on myös muuta henkilökuntaa, jotka eivät osallistu lainkäyttötoimintaan (Korkeimman hallinto-oikeuden www-sivut 2021).

Suomessa on kuusi alueellista hallinto-oikeutta, joita ovat Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeus (tuomioistuinlaki 4 luku 3 §). Lisäksi Ahvenanmaan maakunnalla on oma hallintotuomioistuin, joka toimii yleisenä alueellisena hallintotuomioistuimena (laki Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta 547/1994, 1 § 1 momentti). Hallinto-oikeuksien tuomiopiiriin kuuluu yksi tai useampi maakunta, jos niiden toimivallasta ei ole säädetty erikseen toisin. Tarkemmin

hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä ja sijaintipaikoista määrätään valtioneuvoston asetuksella. (Tuomioistuinlaki 4 luku 4 §.)

Valtioneuvoston asetuksen mukaisesti Itä-Suomen hallinto-oikeus sijaitsee Kuopiossa ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeus sijaitsee Oulussa. Muiden hallinto-oikeuksien sijaintipaikat ovat nimiensä mukaisilla paikkakunnilla. Hallinto-oikeuksien tuomiopiirit ovat jakautuneet taas niin, että Helsingin hallinto-oikeuden tuomiopiirinä on Uudenmaan maakunta, Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiri muodostuu Kanta-Hämeen, Keski-Suomen, Pirkanmaan ja Päijät-Hämeen maakunnista, Itä-Suomen hallinto-oikeuden tuomiopiiri muodostuu Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Kymenlaakson, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon maakunnista, Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden tuomiopiiri muodostuu Kainuun, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnista, Turun hallinto-oikeuden tuomiopiiri muodostuu Varsinais-Suomen ja Satakunnan maakunnista ja Vaasan hallinto-oikeuden tuomiopiiri muodostuu Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakunnista. (Valtioneuvoston asetus hallinto-oikeuksien sijaintipaikoista ja tuomiopiireistä 865/2016, 1 § ja 2 §.)

Hallinto-oikeuksien alueellisesta toimivallasta on säännelty laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Valituksen hallintopäätöksestä voi pääsäännön mukaan osoittaa siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen toimialue sijaitsee. Jos päätöksen tehneen viranomaisen toimialue sijoittuu useamman hallinto-oikeuden tuomiopiiriin, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Jos päätoimipaikan perusteellakaan ei voida määrittää toimivaltaista hallinto-oikeutta, valitus tehdään siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty. (Hallintoprosessilaki 10 § 1 ja 2 momentti.) Näin voi määräytyä toimivaltainen hallinto-oikeus myös silloin, kun päätöksentekijänä ei ole viranomainen (Oikeuslaitoksen www-sivut 2021).

Tilanteessa, jossa valitetaan valtakunnallisen viranomaisen päätöksestä, valitus osoitetaan sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä on valittajan kotipaikka. Jos valitus valtakunnallisen viranomaisen päätöksestä koskee kiinteistöä tai aluetta, toimivaltainen on kuitenkin se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä valtaosa kiinteistöstä tai alueesta sijaitsee. Valitus voi koskea myös useaa kiinteistöä tai aluetta, jotka eivät sijaitse samassa tuomiopiirissä tai valituksen voi tehdä monta henkilöä, joilla ei ole

samaa asuinpaikkaa. Tällöin alueellisesti toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy ensisijaisesti viranomaisen päätoimipaikan perusteella ja toissijaisesti päätöksen tekopaikan perusteella. Mikäli edellisten säännösten perusteella ei voida määrittää toimivaltaista hallinto-oikeutta, asiassa toimivaltainen on Helsingin hallinto-oikeus. (Hallintoprosessilaki 10 § 3, 4 ja 5 momentti.)

Aluehallintoviranomaisilla voi olla myös omat erityissäännökset, jotka syrjäyttävät hallintoprosessilain 10 §:n yleiset säännökset hallinto-oikeuksien alueellisesta toimivallasta. Esimerkiksi luonnonvarojen käyttöön tai yleisesti ympäristöön liittyvissä asioissa, erityissäännöstelyn nojalla toimivaltainen tuomioistuin määräytyy valittajan kotipaikan sijasta usein alueen sijainnin perusteella. (Koivuluoma, Paso, Saukko, Tarukannel, & Tolvanen 2020, 107.)

Hallinto-oikeuksien yleisestä toimivallasta hallintoriita-asioissa on säännelty erikseen hallintoprosessilain 22 §:ssä. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan hallintoriita-asia käsitellään siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä vaatimuksen kohteena olevalla henkilöllä tai yhteisöllä on kotipaikka. Jos vaatimus esitetään oikeushenkilöä tai yksityistä elinkeinoharjoittajaa vastaan, asia voidaan käsitellä myös siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä oikeushenkilön tai elinkeinoharjoittajan toimipaikka sijaitsee. Kun vaatimus esitetään julkisoikeudellista oikeushenkilöä vastaan, toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy kuitenkin vaatimuksen esittäjän kotipaikan mukaan. Asioissa, joissa vaatimus on esitetty julkisoikeudellista oikeushenkilöä vastaan, toimivaltainen on myös se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä tämän oikeushenkilön puhevaltaa käyttävän viranomaisen kotipaikka tai toimipaikka sijaitsee. (Hallintoprosessilaki 22 § 1 & 2 momentti.)

Hakijalla on siis mahdollisuus valita useammasta vaihtoehdosta, mihin hallinto-oikeuteen hän haluaa laittaa asiansa vireille. Tämän sääntelyn takana on ollut tavoite saada asia käsitellyksi kaikissa tapauksissa yksityisen asianosaisen lähellä (HE 29/2018 vp s. 92). Henkilön kotipaikka määräytyy väestötietojärjestelmän tietojen mukaisesti. Yhteisön kotipaikka taas määräytyy yhtiön säännöissä tai yhtiöjärjestyksessä. Jos on sellainen tilanne, että toimivaltaista hallinto-oikeutta ei voida määrittää, toimivaltainen on Helsingin hallinto-oikeus (hallintoprosessilaki 22 § 3 momentti). Myös

hallintoriita-asioissa täytyy huomioida, että erityislainsäädäntö voi määrittää toimivaltaisen hallinto-oikeuden yleislain säännöksistä poiketen (Oikeuslaitoksen www-sivut 2021).

Lisäksi erityissäännösten nojalla eräillä alueellisilla hallinto-oikeuksilla on eksklusiivinen toimivalta tietyissä hallintoasioissa. Näin Vaasan hallinto-oikeudella on eksklusiivinen toimivalta tietyissä ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa, Hämeenlinnan hallinto-oikeudella on eksklusiivinen toimivalta tietyissä maaseutuelinkeinoasioissa, Helsingin hallinto-oikeudella on eksklusiivinen toimivalta arvonlisäveroasioissa, ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden eksklusiiviseen toimivaltaan kuuluvat poroasiat. (Oikeuslaitoksen www-sivut 2021.)

2.3 Hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat

Lainsäädännössä eräät asiat on määritelty hallintotuomioistuimissa käsiteltäviksi hallintolainkäyttöasioiksi. Tällaisia hallinto-oikeuksissa käsiteltäviä lainkäyttöasioita ovat yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen valitukset viranomaisten tekemistä hallintopäätöksistä, hallinto-oikeudelliset hallintoriita-asiat, alistukset ja muut lainkäyttöasiat. (Koivuluoma, Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvanen 2020, 89.)

Suurin osa hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista ovat valitusasioita. Hallinto-oikeudellisia päävalitusmuotoja ovat hallintovalitus, jolla valitetaan ennen muuta valtion viranomaisen tekemästä hallintopäätöksestä sekä kunnallisvalitus, jolla valitetaan kunnallisen viranomaisen tekemästä päätöksestä. Näiden lisäksi on myös kirkollisvalitus sekä verojen ja veroitusten suorituksiin liittyvä perustevalitus, joista on säännelty erityissäännöksissä. (Mäenpää 2016, 419.)

Hallintoriidat koskevat sellaisia asioita, joissa viranomaisella ei ole toimivaltaa tehdä päätöstä julkisoikeudellista velvoitetta tai oikeutta koskevassa asiassa. Hallintoriita-asia pannaan vireille tekemällä hakemus hallinto-oikeuteen. Hallintoriita-asiat koskevat esimerkiksi avustuksen takaisinperintää tai terveyspalvelujen organisoimista taikka niiden rahoituksia. (Oikeuslaitoksen www-sivut 2021.)

Alistus on hakemusasia, jossa hallintoviranomaisen on tuotava hallintopäätöksensä hallintotuomioistuimen vahvistettavaksi, jotta se voisi tulla voimaan. Alistusta vaaditaan sellaisissa asioissa, joissa katsotaan, että asianosaiset tarvitsevat erityistä suojaa. Tällaisia ovat esimerkiksi terveydenhoitoasiat, kuten mm. tahdosta riippumattomaan hoitoon liittyvät päätökset. Alistettavasta päätöksestä on mahdollista myös valittaa, joten alistus ja valitus voivat olla vireillä hallinto-oikeudessa samanaikaisesti. (Koivuluoma, Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvanen 2020, 97.)

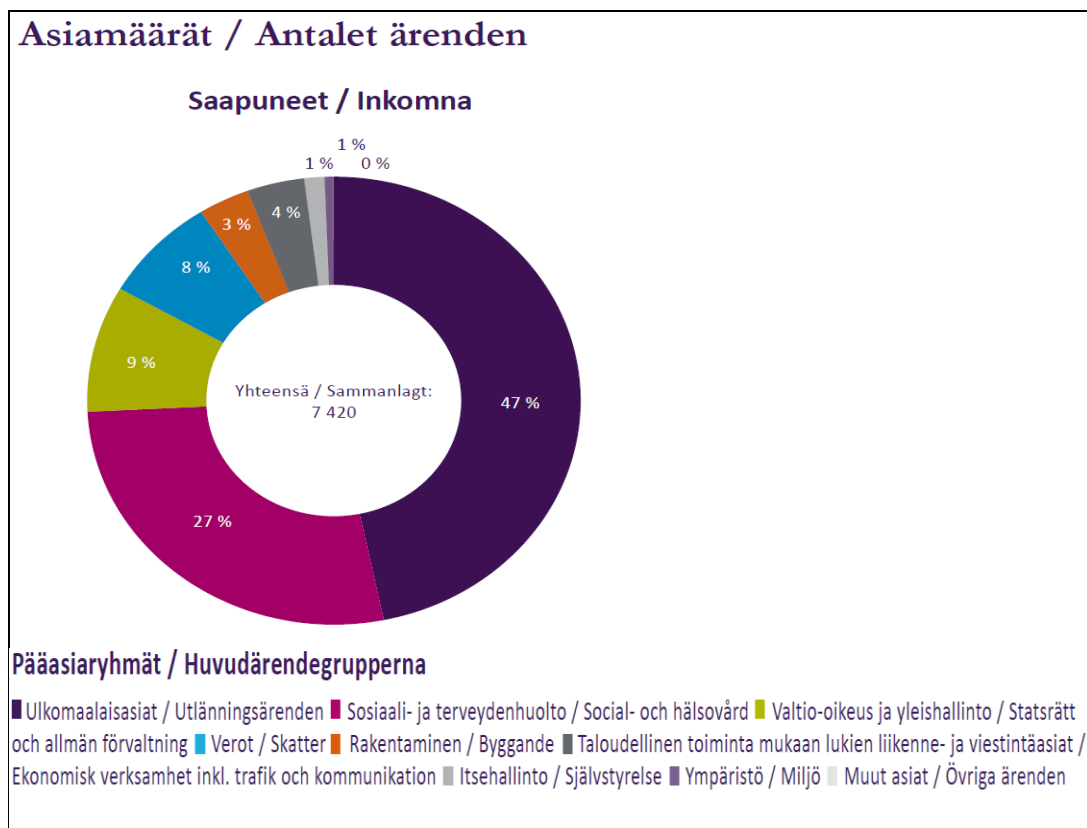
Muita hallinto-oikeuksissa käsiteltäviä asioita ovat etupäässä erilaiset laissa määrätyt hallintotuomioistuimelle tehtävät hakemukset ja esitykset. Hakemusasioita ovat esimerkiksi sosiaaliviranomaisen hallinto-oikeudelle tekemät lasten huostaanottohakemukset. (Mäenpää 2019, 585–586.) Hallinto-oikeudelle tehtävistä esityksistä taas voidaan mainita esimerkiksi oikeusapulain 257/200 24 §:n mukaiset ratkaisupyynnöt (Koivuluoma, Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvanen 2020, 97).

Hallintotuomioistuimiin tulee valtavasti hyvin erilaisia hallintolainkäyttöasioita käsiteltäväksi. Pelkästään yleisiin hallinto-oikeuksiin saapuu noin 20 000 asiaa joka vuosi. Hallintotuomioistuimet ovat asioiden käsittelyn sujuvoittamiseksi luokitelleet asiat eri ryhmiin niin, että samantapaiset asiat muodostavat oman asiaryhmän. Hallinto-oikeuksissa on omaksutun jaottelutavan mukaan jopa melkein 300 eri asiaryhmää. (Koivuluoma, Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvanen 2020, 35–36.)

Pääasiaryhmiä yleisissä hallintotuomioistuimissa ovat esimerkiksi valtio-oikeus ja yleishallinto, itsehallinto, ulkomaalaisasiat, rakennusasiat, ympäristöasiat, sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat, taloudellinen toiminta ja verot (Korkeimman hallinto-oikeuden www-sivut). Nämä jakautuvat vielä ala-asiaryhmiin kuten asiakirjajulkisuus-, lastensuojelu-, mielenterveys-, kunnallisasiat ym. Valtaosa yleisiin hallinto-oikeuksiin käsiteltäviksi tulevista asioista ovat sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita. Ne muodostavat noin kolmasosan kaikista asioista. Seuraavaksi eniten yleisiin hallinto-oikeuksiin tulee käsiteltäviksi ulkomaalais- ja veroasioita. (Koivuluoma, Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvanen 2020, 35–36.)

Hallintolainkäyttöasioissa lainsäädännöllä on pyritty tekemään yksityisille mahdollisimman helpoksi asioida hallintotuomioistuimissa ilman oikeusavustajaa. Avustajaa

käytetään enimmäkseen ulkomaalaisasioissa, veroasioissa ja palvelussuhdeturvaa koskevista asioista. Näillä asioilla on yleensä iso merkitys asianosaisille. Asiamiestä käytetäänkin useimmin asioissa, joissa pyydetään järjestämään suullinen käsittelyä. Suullisia käsittelyitä pidetään eniten lastensuojeluasioissa. (Oikeusministeriö 2010, 71.)



Kuvio 1: Helsingin hallinto-oikeuteen saapuneet asiat pääasiaryhmittäin vuonna 2020 (Helsingin hallinto-oikeuden toimintakertomus 2020).

2.4 Oikeudenkäynnin pääpiirteinen eteneminen hallinto-oikeudessa

Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa eli hallintoprosessi etenee ajallisesti ja menettelyllisesti kolmen päävaiheen läpi. Ensimmäinen vaihe on oikeudenkäynnin vireillepanovaihe eli valituksen tekeminen tai asian vireillepano muussa muodossa. Seuraava vaihe on asian käsittely- ja selvittämisvaihe oikeudenkäynnissä ja kolmas vaihe on hallintotuomioistuimen päätöksentekovaihe. (Mäenpää 2019, 199.)

Useimmin hallintoprosessi hallinto-oikeudessa käynnistyy valituksella (Oikeusministeriö 2010, 72). Viranomaisen tekemään hallintopäätökseen voi hakea muutosta

valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallintopäätöksestä voi yleensä valittaa suoraan hallinto-oikeuteen, mutta on joitakin asioita, joissa vaaditaan, että ennen valittamista hallinto-oikeuteen päätökseen tyytymätön tekee oikaisuvaatimuksen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Tällaisissa tapauksissa muutosta hallinto-oikeudelta voi hakea vasta viranomaisen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen. (Oikeuslaitoksen www-sivut 2021.)

Hallinto-oikeudelle osoitettu valitus on tehtävä kirjallisesti. Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa hallintopäätöksen tiedoksisaannista. (Hallintoprosessilaki 13 § 2 momentti.) Valitusajan laskemisessa tiedoksisaantipäivää ei lasketa mukaan (laki säädettyjen määräaikain laskemisesta 150/1930, 2 §). Vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös sähköisessä muodossa oleva valitusasiakirja (laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003, 9 § 1 mom.). Valituskirjelmän ulkoista muotoa, kuten kirjoitustapaa- ja tyyliä ei sen sijaan ole säännelty (Mäenpää 2019, 256).

Valituksen sisällöstä on käytävä ilmi valituksenalainen päätös, päätökseen vaadittavat muutokset, muutosvaatimusten perustelut sekä mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksenalainen päätös ei kohdistu valittajaan. Lisäksi valituksessa on ilmoitettava valittajan nimi ja yhteystiedot sekä mahdollisen laillisen edustajan tai asiamiehen yhteystiedot. (Hallintoprosessilaki 15 § 1 ja 2 momentti.) Valitukseen täytyy myös liittää valituksenalainen päätös ja valitusosoitus, selvitys päätöksen tiedoksisaannista tai muu selvitys valitusajan alkamisesta sekä asiakirjat, joihin valituksessa vedotaan, jos niitä ei ole aiemmin toimitettu viranomaiselle (hallintoprosessilaki 16 §). Asiamiehen on liitettävä valitukseen myös valtakirja, jos hän ei ole saanut suullisen valtuutuksen tuomioistuimessa. Asianajajan, julkisen oikeusavustajan tai luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan ei kuitenkaan pääsääntöisesti tarvitse esittää valtakirjaa. (Koivuluoma, Koivuluoma, Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvanen 2020, 138–139.) Valituksen allekirjoittaminen ei ole välttämätöntä, jos valituksessa on lähettäjän tiedot ja valituksen autenttisuutta ei ole syytä epäillä (HE 29/2018 vp, 85).

Valitus tulee toimittaa hallinto-oikeuteen valituksen tekemiselle asetetussa määräajassa, jollei erikseen säädetä, että valitus on toimitettava viranomaiselle. Jos lain mukaan viranomaiselle toimitettava valitus toimitetaan suoraan hallinto-oikeuteen valitusajassa, hallinto-oikeus ei voi tällä perusteella jättää tutkimatta valitusta. Suljetussa

laitoksessa oleva henkilö voi valitusajan sisällä jättää valituksensa myös laitoksen johtajalle, joka sitten toimittaa valituksen viipymättä hallinto-oikeuteen. (Hallintoprosessilaki 14 §.) Kirjallisen valituskirjelmän voi toimittaa hallinto-oikeuden kirjaamoon henkilökohtaisesti, lähetin tai asiamiehen välityksellä taikka postitse. Valitus on mahdollista toimittaa tuomioistuimelle myös sähköisesti, esimerkiksi sähköpostilla. Valittaja on aina itse vastuussa siitä, että valitus saapuu ajoissa hallinto-oikeuteen. (Mäenpää 2007, 318.)

Valituksen lisäksi oikeudenkäynti hallinto-oikeudessa voi käynnistyä hakemuksella, alistuksella tai esityksellä. Hakemuksella laitetaan vireille esimerkiksi hallintoriita-asioita sekä tahdonvastaista lasten huostaanottoa koskevia asioita. (Oikeusministeriö 2010, 72.) Alistuksella viranomainen saattaa hallintopäätöksensä hallinto-oikeuteen vahvistettavaksi (Mäenpää 2019, 204). Alistuksina tulevat vireille enimmäkseen mielenterveyslain mukaiset tahdonvastaiset hoitoon määräämisasiat (Oikeusministeriö 2010, 72). Esityksellä taas tulevat yleensä vireille sellaiset asiat, jossa hallinto-oikeus päättää hallinnollisen rangaistuksen määräämisestä. Oikeudenkäynnin vireillepano hakemuksella, alistuksella tai esityksellä perustuu erityissäännöksiin. (Mäenpää 2019, 204-205.)

Muut hallintolainkäyttöasiat kuin valitukset laitetaan vireille hallinto-oikeudessa vapaamuotoisella kirjelmällä, jossa tulee olla ilmoitettuna vaatimukset ja niiden perustelut sekä viranomainen, henkilö, yhteisö tai muu taho, johon vaatimukset on kohdistettu. Lisäksi kirjelmän liitteenä täytyy olla ne asiakirjat, joihin vireillepanija vetoaa vaatimuksiensa tueksi. (Hallintoprosessilaki 19 §.) Hallintoriita-asioista on säädetty hallintoprosessilain 20–22 §:ssä sekä 82 §:ssä. Muista hallintolainkäyttöasioista kuin valituksista ja hallintoriita-asioista on säädetty erityislainsäädännössä (Koivuluoma, Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvanen 2020, 309). Muilta osin hallintoriita-asioihin ja muihin hallintolainkäyttöasioihin sovelletaan, mitä hallintoprosessilaissa on säädetty valituksesta (hallintoprosessilaki 23 §).

Jos valittaja tai muu vireillepanija on toimittanut puutteellisen valituksen tai muun kirjelmän hallinto-oikeuteen, tälle on hallintoprosessilain 40 §:n mukaisesti varattava mahdollisuus täydentää puutteellinen asiakirja. Täydennykselle on asetettava

kohtuullinen määräaika, ja täydennyspyynnössä on ilmoitettava, miten kirjelmä on puutteellinen ja mitä seurauksia täydentämisen laiminlyönnillä on. (Hallintoprosessilaki 40 §.)

Täydennysmenettelyssä voidaan korjata valituksen sisällöllisiä ja muodollisia puutteita tai virheitä, kuten esimerkiksi puutteet muutosvaatimusten tai perustelujen esittämisessä tai vaadittavien liitteiden puuttuminen. Sen sijaan valituksen menettelyllisiä virheitä, kuten esimerkiksi valitusajan ylittäminen tai valituksen toimittaminen väärään tuomioistuimeen, ei voida korjata täydennysmenettelyssä. On huomioitava, että tuomioistuimella on velvollisuus noudattaa täydennysmenettelyä vain, jos se on välttämätöntä asian käsittelylle. Lisäksi valittaja voi myös oma-aloitteisesti täydentää valitustaan. (Koivuluoma, Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvanen 2020, 275.)

Kun asia on tullut vireille hallinto-oikeuteen, hallintoprosessi etenee toiseen päävaiheeseen eli käsittely- ja selvittämisvaiheeseen. Tässä vaiheessa hankitaan ja otetaan vastaan sekä prosessoidaan ja analysoidaan informaatiota, jota tarvitaan päätöksen tekemiseksi. Asian selvittämiseen ottavat osaa sekä oikeudenkäynnin osapuolet että tuomioistuin. Asian selvittämisen kohteita ovat asian tosiseikat, sovellettava oikeus ja informaation arviointi. Tosiseikkojen selvittämisellä tarkoitetaan ratkaisun kannalta relevanttien tosiasioiden selvittämistä. Sovellettavan oikeuden selvittämisellä tarkoitetaan sovellettavien säännöksiä selvittämistä. Informaation arvioinnin selvittämisellä tarkoitetaan kaiken asiassa kerätyn tiedon merkityksen, käytettävyyden ja uskottavuuden selvittämistä. (Mäenpää 2007, 356.)

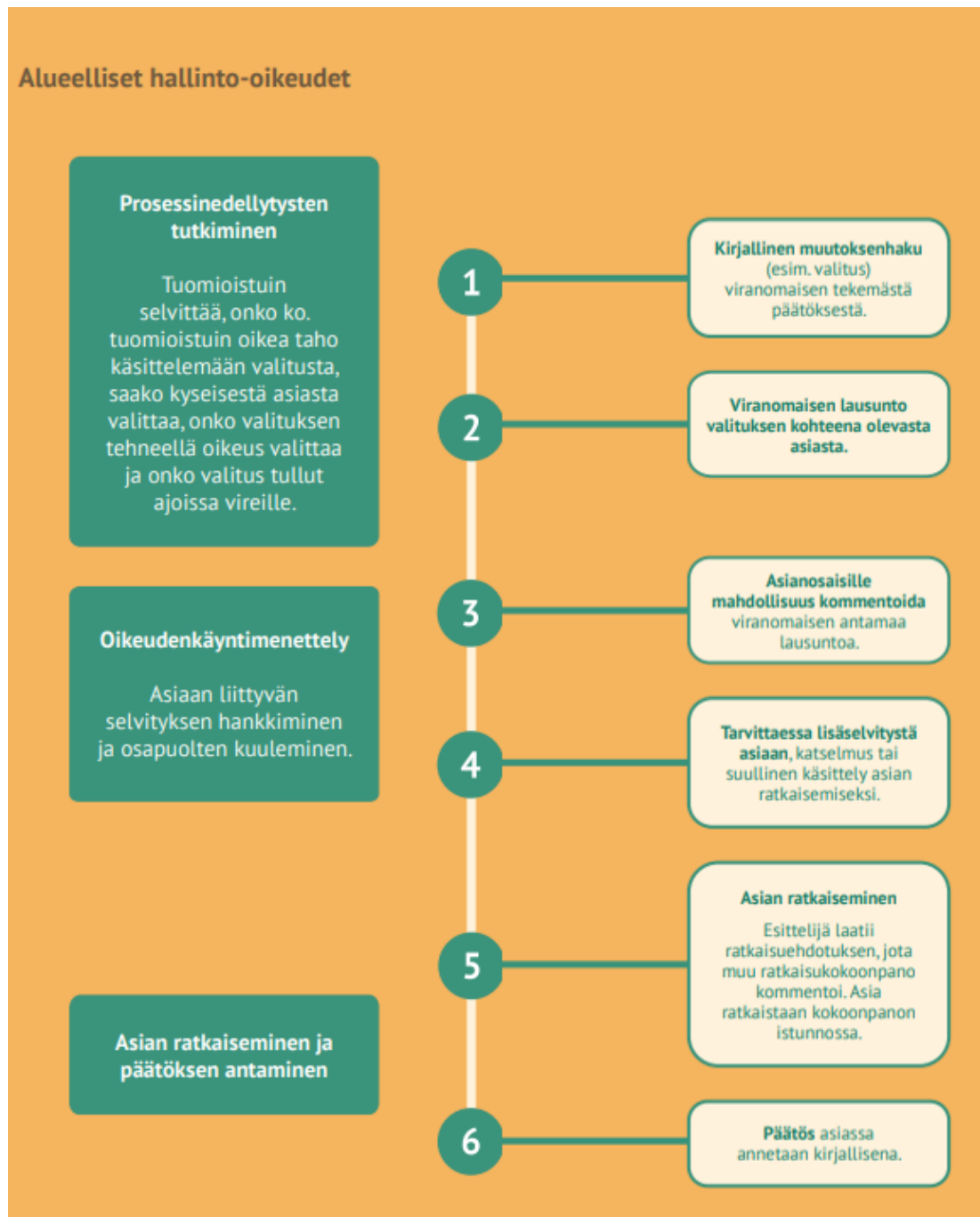
Hallinto-oikeudessa asian käsittelemisessä ja selvittämisessä noudatetaan pääasiassa kirjallista menettelyä (hallintoprosessilaki 36 § 1 momentti). Asian käsittely etenee siten, että hallinto-oikeus pyytää ensin päätöksen tehneeltä viranomaiselta lausunnon asiasta. (Oikeuslaitoksen www-sivut 2021). Päätöksen tehneellä viranomaisella on velvollisuus antaa hallinto-oikeuden pyynnöstä lausunto, jossa se selostaa asiaa, vastaa oikeudenkäynnin osapuolien esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausuu esitetystä selvityksestä. Viranomaisen on myös pyynnöstä toimitettava hallinto-oikeudelle päätöksen perusteena olleet asiakirjat ja muu tarvittava selvitys. (Hallintoprosessilaki 42 § 1 ja 2 momentti.) Seuraavaksi, kun hallinto-oikeus on saanut valituksenalaisen päätöksen tehneeltä viranomaiselta lausunnon, hallinto-oikeus lähettää

asianosaiselle viranomaisen lausunnon ja asiakirjat sekä varaa tälle mahdollisuuden antaa vastaselityksensä viranomaisen lausunnosta. Hallinto-oikeuksissa noudatetaan pääasiassa kirjallista prosessia. Tarpeen mukaan hallinto-oikeus voi lisäselvitystä varten järjestää suullisen käsittelyn tai katselmuksen. (Oikeuslaitoksen www-sivut 2021.)

Selvittämisvaiheessa hallinto-oikeus käsittelee hallintoasian sellaiseen muotoon, että se voi siirtyä harkitsemaan päätösratkaisua ja tekemään päätöksen asiassa. Jotta hallinto-oikeus voisi tehdä asiassa päätöksen, asia pitää olla käsiteltynä siihen muotoon, että sillä on kaikki tiedot, jotka päätöksentekoon tarvitaan. (Mäenpää 2005, 349.) Selvittämisvaiheessa asianosaisilla on oikeus esittää hallinto-oikeudelle omia vaatimuksia ja tietoa asiaansa vaikuttavasta oikeudesta. Asiaa ei selvitelläkään pelkästään hallinto-oikeuden toimesta, vaan käytännössä myös asianosaiset usein osallistuvat selvittämiseen toimittamalla oma-aloitteisesti lisäselvitystä hallinto-oikeudelle. (Mäenpää 2005, 350–351.)

Sen jälkeen, kun hallinto-oikeus on kerännyt kaiken tarvittavan materiaalin, siirrytään päätöksentekovaiheeseen. Hallinto-oikeuksissa päätökset tehdään yleensä kolmen tuomarin kokoonpanolla. Päätökset voidaan tehdä myös suppeammassa tai laajemmassa kokoonpanossa riippuen käsiteltävästä asiasta. Tietyissä asioissa päätöksentekoon ja käsittelyyn osallistuu myös asiantuntijajäseniä. Hallinto-oikeuksissa päätökset tehdään aina kirjallisesti ja niihin liitetään valitusosoitukset. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi hakea valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta. (Oikeuslaitoksen www-sivut 2021.)

Kuva 1. Asian käsittelyvaiheet hallinto-oikeuksissa (Pieni hallintotuomioistuinsanasto 2020, 18).



3 ASIAKASPALVELU HALLINTO-OIKEUKSISSA

3.1 Asiakaspalvelun organisointi

Kaikissa tuomioistuimissa asiakaspalvelu on organisoitu siten, että fyysistä asiakaspalvelua tarjoaa kanslia tai kirjaamo. Lisäksi tuomioistumissa on mahdollista asioida puhelimen ja sähköpostin kautta. Hallintotuomioistuimissa on ollut vuodesta 2018 lähtien mahdollista asioida myös sähköisen asiointipalvelun kautta. Tuomioistuinten asiakaspalvelussa vastataan kysymyksiin ja tiedusteluihin, jotka liittyvät vireillä oleviin tai ratkaistuihin asioihin sekä neuvotaan asiakkaita erilaisissa vireilletuloon, asian käsittelyvaiheisiin ja prosessiin liittyvissä asioissa. (Oikeusministeriö 2018, 13.)

Helsingin hallinto-oikeudessa istuntokäsittelyjen ulkopuolisesta asiakaspalvelusta vastaavat kirjaamossa työskentelevät lainkäyttösihteerit. Kirjaamis- ja muiden asiakirjahallintoon liittyvien tehtävien ohella Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamossa työskentelevät lainkäyttösihteerit vastaavat asiakkaiden puheluihin ja palvelevat virastossa paikan päällä asioivia asiakkaita. Kirjaamossa asiakaspalvelua tarjotaan koko viraston aukioloaikana. Asiakaspalvelutyö on organisoitu kirjaamon lainkäyttösihteereille vuorotellen kiertäväksi työtehtäväksi. (Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamon palvelukuvaus 2020, 10.)

Käytännössä asiakaspalvelu Helsingin hallinto-oikeudessa on toteutettu siten, että kirjaamossa on kaksi asiakaspalvelutyöpistettä. Asiakaspalvelutyöpisteellä yksi työskentelevä lainkäyttösihteeri palvelee tiskiasiakkaita ja vastaa asiakkaiden puheluihin. Keskus yhdistää puhelut pääsääntöisesti työpisteelle yksi, mutta jos numero on varattuna, puhelu siirtyy asiakaspalvelutyöpisteelle kaksi. Asiakaspalvelutyöpisteellä kaksi lainkäyttösihteeri käsittelee virastoon sähköpostin ja e-faksin välityksellä saapuneita viestejä sekä vastaa asiakaspuheluihin ja palvelee tiskiasiakkaita, kun kollega on varattuna. (Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamon palvelukuvaus 2020, 10.)

3.2 Asiakaskohtaamisten luonne

Hallinto-oikeuksissa paikan päällä asioivien asiakkaiden määrää on vaihteleva. Normaalisti hallinto-oikeuksissa käyvien asiakkaiden määrä on vaihdellut nolasta kahdeentoista henkilöön päivässä. Yleisimmät asiakaskohtaamistilanteet koskevat valitusten, lausuntojen ja lisäselvitysten toimittamista ja niihin liittyvän neuvonnan antamista, tiedusteluja vireillä olevien asioiden käsittelyvaiheesta, lainvoimaisuustodistusten ja muiden asiakirjojen pyytämistä sekä noutamista ja oikeudenkäyntiasiakirjoihin tutustumista tuomioistuimessa. (Oikeusministeriö 2018, 13.)

Hallinto-oikeuksiin tulee asiakkaiden yhteydenottoja myös puhelimitse ja sähköpostin välityksellä. Asiakaspuheluita tulee 15–40 joka päivä. Saapuvien puheluiden määrään vaikuttaa tuomioistuimen koko ja sen käsittelemien asioiden lukumäärä. Myös viraston sähköpostiin tulee päivittäin asiakkaiden lähettämiä tiedusteluja. (Oikeusministeriö 2018, 13.)

Yleisimmät puhelimitse ja sähköpostitse tulevat asiakasyhteydenotot koskevat kysymyksiä toimivaltaisesta viranomaisesta, asian vireilletulosta ja valitusajan laskemisesta, käsittelyajasta, prosessin vaiheesta, välitoimista ja niihin liittyvistä määräajoista, hallintoviranomaisten päätösten lainvoimaisuudesta, lainvoimaisuustodistusten hakemisesta sekä oikeudenkäyntimaksuista. Asiakkaat ottavat myös yhteyttä tehdäkseen kiirehtimispyyntöjä ja asiakirjatilauksia sekä varmistaakseen, että valitus tai muu asiakirja on saapunut perille. Tarvittaessa asiakkaille annetaan myös yleistä neuvontaa tuomioistuintoimintaan liittyen. (Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea 2003, 340.)

Hallinto-oikeuksissa ei tarjota samankaltaista asiakaspalvelua ja oikeudellista neuvontaa kuin oikeusapu- ja asianajotoimistoissa. Tuomioistuinten puolueettomuusvaatimus rajoittaa tuomioistuinten neuvontavelvollisuutta siten, että tuomioistuimet eivät voi antaa yksityiskohtaista oikeudellista neuvontaa. Hallinto-oikeudessa asiakaspalvelua hoitavan lainkäyttösihteerin työ koostukin lähinnä asiakkaiden yleisluontoisesta neuvonnasta sekä kommunikoinnista asiakkaan ja asian käsittelijän tai esittelijän välillä. (Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea 2003, 340.)

4 VALTION VIRKAMIEHEN YLEISET VIRKAVELVOLLISUUDET ASIAKASPALVELUN NÄKÖKULMASTA

4.1 Virantoimitusvelvollisuus

Hallinto-oikeudessa asiakaspalvelutyötä tekevät lainkäyttösihteerit ovat valtion virkamieslaissa 750/1994 (jäljempänä virkamieslaki) tarkoitettuja valtion virkamiehiä, jotka ovat julkisoikeudellisessa palvelusuhteessa valtion kanssa (virkamieslaki 1 § 2 momentti). Virkamieslain viidennessä luvussa säädetään valtion virkamiehen yleisistä virkavelvollisuuksista. Näitä sovelletaan myös tuomioistuimissa työskenteleviin virkamiehiin. Yksi keskeisimmistä virkamiehille asetetuista virkavelvollisuuksista on ns. virantoimitusvelvollisuus. Virantoimitusvelvollisuus tarkoittaa virkamiesten työnteokovelvollisuutta. (Koskinen & Kulla 2019, 236–237.) Valtion virkamiesten virantoimitusvelvollisuudesta säädetään virkamieslain 14 §:n 1 momentissa. Tämä säännös ensisijaisesti koskee virkamiehen asemaa suhteessa työnantajaansa, valtioon. Käytännössä se kuitenkin vaikuttaa myös virkamiehen ja asiakkaiden väliseen suhteeseen. (Hautamäki 2004, 97.)

Virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehellä on velvollisuus suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja ilman viivytystä sekä noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Jo perustuslain 21 §:n 1 momentissa määrätään, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Nämä perustuslaissa säädetty velvollisuudet kohdistuvat suoraan virkamiehiin, ja ne liittyvät läheisesti virkamieslain 14 §:n 1 momentissa säädettyihin virantoimitusvelvollisuuden asianmukaisuus- ja viivytyksettömyysvelvollisuuksiin. Vaatimukset asianmukaisuudesta ja viivytyksettömyydestä vaikuttavat merkittävästi hallinnon asiakkaiden saaman palvelun laatuun. Näiden virantoimitusvelvollisuuden laadullisten vaatimusten voidaan katsoa velvoittavan valtion virkamiehiä toteuttamaan yksilöiden perusoikeutta hyvään hallintoon. (Husa 2000, 44–45, 49.)

Tehtävien suorittaminen asianmukaisesti merkitsee aikaisemman virkamieslain esitöiden mukaan sitä, että viranomaisen on hoidettava tehtäviään asiaa koskevat säännökset huomioiden mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti (HE 238/1984, 30).

Koskisen ja Kullan mukaan ilmaisu ”asiaa koskevat säännökset huomioiden” tarkoittaa käytännössä hallintomenettelysäännösten, erityisesti hallintolaissa säädettyjen hyvän hallinnon perusteiden noudattamista. Keskeisimpiä hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvia säännöksiä ovat mm. palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuusvaatimus, neuvontavelvollisuus ja hyvän kielenkäytön vaatimus. (Koskinen & Kulla 2019, 240.) Hyvän hallinnon perusteita tulemme käsittelemään tarkemmin kuudennessa pääluvussa.

Säännöksiä puuttuessa toiminnan asianmukaisuutta on usein arvioitu kiinnittämällä huomiota hyvään hallintotapaan eli hallintotoiminnan vakiintuneisuuteen ja yleiseen hyväksyttävyyteen. Säätämätön hyvä hallintotapa on ns. soft law -säännös. Se ohjaa virkamiesten toimintaa, vaikka sen vastaisesta toiminnasta ei seuraa suoranaista oikeudellista rangaistusta. (Koskinen & Kulla 2019, 240.) On kuitenkin huomattava, että monia asioita on säännelty sekä laissa että soft law -tyyppisillä ohjeilla, kuten hyvällä hallintotavalla, virkamiesetiikalla ja hallinnollisilla ohjeistuksilla. Jokin toiminta voi olla sanktioitu laissa, mutta samalla se voi olla myös hyvän hallintotavan ja virkamiesetiikan vastainen. (Vihervuori 2015, 1.)

Asianmukaisuusvaatimukseen liitetyt tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset on taas usein yhdistetty tuloksellisuusvaatimukseen (Koskinen & Kulla 2019, 239). Tuloksellisuusvaatimukset on kuitenkin katsottu kohdistuvan ensisijaisesti johtoasemissa oleviin virkamiehiin (HE 238/1984 vp, 30). Virkamieslainsäädännössä ei myöskään ole määritelty vaikutuksia, joita tulostavalla on virkavelvollisuuteen. Päinvastoin tuloksellisuusvaatimuksella on ennemminkin viitattu tulosohtaukseen. (Koskinen & Kulla 2019, 240).

Tuloksellisuusvaatimuksen lisäksi asianmukaisuuteen on katsottu sisältyvän myös vaatimukset huolellisuudesta ja puolueettomuudesta (Hakalehto-Wainio 2008, 223–264). Virkamiehellä on velvollisuus noudattaa työaikalain tai virkaehtosopimuksen mukaista työaikaa ja hoitaa tehtäviään aloitteellisesti, vireästi ja nuhteettomasti. Oikeuskäytännössä virantoimitusvelvollisuuteen on kiinnitetty huomiota varsinkin sellaisissa tilanteissa, joissa virkamies ei ole noudattanut riittävää huolellisuutta virkatehtäviään suorittaessaan. (Koskinen & Kulla 2019, 240.)

Esimerkkinä voidaan mainita apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu 23.09.2011. D 1176/1/2010. Tapauksessa kantelijalle oli annettu myönteinen päätös, jossa oli kielteiset perustelut. Päätöksen laadinnassa oli tapahtunut virhe, joka johtui siitä, että asian käsittelijä oli alun perin laatinut kielteisen esityksen. Lautakunta päätti kuitenkin hylätä valituksen. Tämän jälkeen esittelijä muutti ratkaisun perustelut vastaamaan lautakunnan päätöstä, mutta epähuomiossa hän ei muuttanut ratkaisuosaa. Virheen tultua ilmi virheellinen päätös poistettiin ja asiassa tehtiin aikaisemman päätöksen mukainen kielteinen päätös. Kantelija ei ymmärtänyt asiassa tapahtunutta virhettä vaan luuli, että hän ensin sai myönteisen päätöksen, joka jälkepäin muutettiin kielteiseksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että virkamieslain 14 §:n 1 momentissa säädetty viranhoidon asianmukaisuuden vaatimus edellyttää virkamieheltä huolellisuutta virkatehtäviensä hoidossa. Hän katsoi, että päätöksen oikeellisuudesta vastannut esittelijä ei ollut kyseisessä tapauksessa noudattanut virkavelvollisuuteen kuuluvaa huolellisuutta. (AOKS 23.09.2011. D 1176/1/2010.)

Virkamieslain 14 §:n 1 momentissa on vaadittu myös, että viranomainen suorittaa tehtävänsä viivytyksettä. Myös perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvataan perusoikeutena jokaisen oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi hallintolain 23 §:n 1 momentissa säädetään asian joutuisasta käsittelystä. Tehtävien hoitaminen viivytyksettä tarkoittaa sitä, että virkamies ei laiminlyö eikä hidastele tehtäviensä hoitoa ilman perusteltua syytä. Viranomaisella on velvollisuus käsitellä asiat lainmukaisessa ja tarkoituksenmukaisessa järjestyksessä. Asioiden käsittelyssä on noudatettava säädöksiä sekä viraston sisäisiä sääntöjä ja työnjohtomääräyksiä. (Koskinen & Kulla 2019, 241.)

Periaatteessa suuri työmääräkään ei ole peruste sille, että viranomainen vapautuisi viivytyksettömän työskentelyn vaatimuksesta (Koskinen & Kulla 2019, 241). Käytännössä viranomaisen toimintaa on pidetty moitittavana silloin, kun työskentelytahti on ollut pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna paljon hitaampaa kuin muissa samanlaisia tehtäviä hoitavissa viranomaisissa (KHO 2005 T 2023). Tehtävien hidas suorittaminen on johtanut varoitukseen varsinkin silloin, kun hidastelu on ollut tahallista. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa KHO 1996 T 3227 kaupunginviskaalin toimistosihiteeri oli saanut varoituksen virkatehtävien tahallisesta

viivytteystä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kyseisellä argumentilla annettu varoitus ei ollut lainvastainen. (KHO 1996 T 3227.)

Virantoimitusvelvollisuuteen kuuluu olennaisesti myös työnjohto- ja valvontamääräysten noudattaminen. Työnjohto- ja valvontamääräyksillä tarkoitetaan virkatehtävien suorittamista koskevia virkakäskyjä. Useimmiten valtion virkamiehen työtehtävät määräytyvät virkasidonnaisesti. Joissakin tapauksissa virkamiehen tehtävistä on määrätty virastoasetuksessa. Yleensä kuitenkin virkamiehen työnkuvasta päätetään viraston sisäisellä työjärjestyksellä sekä työnjohto- ja valvontamääräyksillä. (Koskinen & Kulla 2019, 137.) Myös Helsingin hallinto-oikeudessa määrätään työjärjestyksellä sen lisäksi, mitä laissa on säädetty lainkäyttö- ja hallintoasioiden käsittelyn ja muun toiminnan organisoimisesta Helsingin hallinto-oikeudessa (Helsingin hallinto-oikeuden työjärjestys 2016, 1 §). Erityisesti kirjaamossa työskentelevän lainkäyttösihteerin työtehtäviä on taas kuvailtu Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamon palvelukuvauksessa (Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamon palvelukuvaus 2020, 4.)

4.2 Käyttäytymisvelvollisuus

Virkamiehillä on virkamieslain 14 § 2 momentin mukaan velvollisuus käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Säännös asettaa virkamiehille velvollisuuden käyttäytyä hyvin ja asianmukaisesti. Virkamiehen käyttäytymistä tulee arvioida hänen asemansa ja tehtäviensä perusteella. Asemalla painotetaan virkamiehiin kohdistuvia erityisiä käyttäytymisvaatimuksia, jotka syntyvät virkamiehen johtavan aseman tai hallinnonalan perusteella. (Koskinen & Kulla 2019, 248.) Käyttäytymisvelvollisuus on yleensä sitä vaativampi mitä korkeammassa asemassa virkamies on. Myös tehtävien luonteen perusteella virkamiehellä voi olla korostunut velvollisuus kiinnittää huomiota käyttäytymiseensä. Esimerkiksi asiakaspalvelutehtävissä työskentelevän virkamiehen on pidettävä erityistä huolta siitä, miten hän käyttäytyy. (Koskinen & Kulla 2019.)

Asianmukaisen käyttäytymisen vaatimus koskee virkamiestä myös silloin kun hän kommunikoi viraston sisäisesti muiden virkamiesten kanssa (KHO 2006 T 1944, KHO 2006 T 1955, KHO 2003 T 125). Vapaa-ajalla, virantoimitusvelvollisuuden

ulkopuolella, virkamiehillä ei yleensä ole erityistä käyttäytymisvelvollisuutta. Joka tapauksessa virkamies ei saisi vapaa-ajallakaan aiheuttaa käyttäytymisellään tai toiminnallaan haittaa tai vahinkoa viranomaisille. Poikkeuksellisesti virkamiehiltä voidaan odottaa asianmukaista käyttäytymistä myös vapaa-ajalla silloin, kun heidän asemansa puolesta edellytetään erityistä luottamusta ja arvostusta. (HE 238/1984, 31.) Esimerkiksi korkeassa johtoasemassa olevilta virkamiehiltä voidaan odottaa asiallista käyttäytymistä myös vapaa-ajalla.

Hautamäen mukaan virkamiehen käyttäytymisvelvollisuuteen liittyviä vaatimuksia voidaan pitää laajasti tulkittuna hyvän hallinnon osana (Hautamäki 2004, 97). Virkamiesmoraali ja virkamiesetiikka täydentävät lainsäädäntöä määrittelemällä hyvät tavat ja hyväksyttävän käyttäytymismallin julkisen hallinnon toiminnassa. Moraali ja etiikka osoittavat suunnan virkamiehen käyttäytymiselle silloin kun lainsäädäntö ei ole tarpeeksi tarkkarajainen. Tällaisissa epäselvissä rajatapauksissa moraali ja etiikka saavat oikeudellisessa punninnassa painoarvoa (Kuusikko 2000, 191.) Etiikka ja moraali eivät ole kuitenkaan oikeudellisesti velvoittavia normeja, joten virkamiehen käyttäytymistä tulisi aina ensisijaisesti arvioida kirjoitetun lain perusteella (Tuori 2007, 17). Toisaalta lainsäädäntö ja virkamiesmoraali menevät usein päällekkäin niin, että samat käyttäytymisvaatimukset voivat tulla yhtäaikaisesti sekä laista että virkamiesmoraalista (Vihervuori 2015, 1).

Virkamiesmoraali tai etiikka tarkoittavat yleisiä arvoja ja periaatteita, joita viranomaisten ja virkamiesten tulisi omaksua ja noudattaa toiminnassaan (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, 153). Viranomainen on valtuutettu toimimaan julkisilla varoilla kansalaisten eduksi. Viranomaisen katsotaan olevan erityisessä palvelusuhteessa kansalaiseen. Tästä syystä viranomaisilta ja virkamiehiltä odotetaan, että he sitoutuvat voimakkaammin tiettyihin arvoihin ja periaatteisiin. (Valtiovarainministeriön www-sivut 2021.) Virkamiesmoraaliin kuuluviksi arvoiksi on katsottu avoimuus, puolueettomuus ja riippumattomuus. Viranomaisen ja kansalaisen välisessä suhteessa virkamiesmoraalin kannalta tärkeitä arvoja, jotka vaikuttavat viranomaisen ja kansalaisen väliseen suhteeseen, ovat myös palveluperiaate ja muut hyvän hallinnon vaatimukset, joita tulemme tarkastelemaan myöhemmissä luvuissa. Keskeisiä virkamiesmoraaliin kuuluvia arvoja virkamiehen käytännön työssä ovat myös työn asianmukainen laatutaso, tehokkuus, aloitteellisuus ja uuden omaksumisen valmius. (Kuusikko 2000, 191-192.)

Virkamieslain 15 §:ssä säädetään myös virkamiehen velvollisuudesta pidättäytyä luottamusta vaarantavista eduista. Virkamiehet eivät saa pyytää, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellisia tai muunlaisia etuja, jotka voisivat vaarantaa luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. (Virkamieslaki 15 §.) Lahjuksen ottaminen on säädetty rangaistavaksi myös rikoslaissa 39/1889, 40 luvun 1 §:ssä. Kuitenkin periaatteellisista syistä myös virkamieslakiin on otettu vastaavanlainen säännös luottamusta vaarantavien etujen ottamisesta. Toisin kuin rikoslaissa, virkamieslaissa teon kiellettävyyden arviointi ei ole sidoksissa ainoastaan siihen, onko etuuden ottamisen tarkoituksena ollut toisen suosiminen. Virkamieslaissa lahjonnan ottamiskieltoa arvioidaan viranomaisen tai virkamiehen luotettavuuden näkökulmasta. (HE 238/1984 vp, 31.) Luottamusta vaarantavan edun pidättäytymissäännöksen tarkoituksena on estää sellaisen käsityksen syntyminen, että viranomaisen toimintaan voidaan vaikuttaa epäasiallisin keinoin (Koskinen & Kulla 2019, 254).

4.3 Vaitiolovelvollisuus

Valtion virkamiesten yleisiin virkavelvollisuuksiin kuuluu myös vaitiolovelvollisuus. Virkamieslain 17 §:ssä säädetään, että virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa 621/1999 (jäljempänä julkisuuslaki) ja muussa laissa säädetään.

Virkamieslain 17 §:ssä viitataan julkisuuslain 23 §:n yleissäännökseen julkishallinnon vaitiolovelvollisuudesta. Vaitiolovelvollisuudesta säädetään julkisuuslaissa seuraavasti: ”Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus.” (Julkisuuslaki 23 § 1 momentti.)

Vaitiolovelvollisuus koskee kaikkia julkishallinnon palveluksessa olevia henkilöitä (Koskinen & Kulla 2019, 256). Siten vaitiolovelvollisuus koskee myös viranomaisessa

toimivia harjoittelijoita tai niitä, jotka muuten toimivat viranomaisessa (julkisuuslaki 23 § 2 momentti).

Vaitiolovelvollisuus tarkoittaa velvollisuutta olla paljastamatta salassa pidettävää tietoa henkilöille, joilla ei ole oikeutta tietoon. Vaitiolovelvollisuus on laajempi kuin asiakirjasalaisuus, sillä se koskee asiakirjaan tallennetun tiedon lisäksi myös muulla tavalla saatua tietoa. (Koskinen & Kulla 2019, 256.) Asiakirjan sisällön tai muun tiedon paljastamiskielto tarkoittaa ilmaisemiskieltoa. Tietoa voi ilmaista suullisesti tai myös passiivisemmalla tavalla, kuten esimerkiksi jättämällä asiakirja sivullisen nähtävälle tai saataville. (HE 30/1998 vp, 84.)

Virkamiehellä on vaitiolovelvollisuus myös virassa toimimisen päätyttyä (julkisuuslaki 23 § 1 momentti). Vaitiolovelvollisuus päättyy ainoastaan silloin, kun salassa pidettävää tietoa vastaavan asiakirjan salassapitoaika päättyy (Koskinen & Kulla 2019, 256). Vaitiolovelvollisuuden lakkaamiseen sovelletaan siis asiakirjan salassapidon lakkaamista koskevia säännöksiä (HE 30/1998 vp, 84). Viranomaisen asiakirjan salassapidon lakkaamisesta säännellään julkisuuslain 31 §:ssä.

Asiakaspalvelutilanteissa hallinto-oikeuden lainkäyttösihteerin tulisi vaitiolovelvollisuuden nojalla kiinnittää erityistä huomiota siihen, mitkä asiat ovat salassa pidettäviä ja mitä tietoja asiakkaille saa antaa. Hallinto-oikeuksissa oikeudenkäynnin perustiedot eli diaaritiedot ovat pääsääntöisesti julkisia, jollei erityisillä salassapitosäännöksillä ole määrätty toisin. Julkisia ovat yleensä tiedot asiaa käsittelevästä hallintotuomioistuimesta, asian laadusta ja viranomaisesta, jonka päätöksestä on valitettu. Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa 381/2007 on kuitenkin eräissä tapauksissa säännellyt asianosaisten tai muun asianosaisten tunnistetiedot salassa pidettäviksi. Myös hallinto-oikeuden oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia, jos ne eivät ole julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetty salassa pidettäviksi. Hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista on salaisia mm. sosiaaliasiat, veroasiat, mielenterveysasiat ja turvapaikka-asiat. (Oikeuslaitoksen www-sivut 2021.)

Vaitiolovelvollisuuteen liittyy myös salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökielto. Henkilö, jolla on vaitiolovelvollisuus, ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja itsensä tai muiden eduksi taikka muiden vahingoksi (Julkisuuslaki 23 § 3 momentti).

5 PERUSOIKEUS HYVÄÄN HALLINTOON VIRANOMAISTOIMINNAN LAATUVAATIMUSTEN PERUSTANA

5.1 Hyvän hallinnon takeet ja niiden ilmeneminen

Perusoikeus hyvään hallintoon antaa perustan viranomaistoiminnan menettelyllisille laatuvaatimuksille (Mäenpää 2016, 1). Hyvän hallinnon käsite institutionalisoitui Suomessa ensimmäistä kertaa vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä, jolloin se lisäti silloisen hallitusmuodon eli nykyisen perustuslain edeltäjän II luvun perusoikeusluetteloon. Ennen tätä hyvän hallinnon katsottiin olevan voimassa tapaoikeutena. Sillä viitattiin eräänlaiseen kansalaisnäkökulman huomioon ottamiseen ja viranomaisen toiminnan laatuun suhteessa hallinnon asiakkaaseen. Hyvä hallinto sai sisältönsä erityisesti ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännöstä. Laillisuusvalvojien ratkaisuihin perustuen hyvän hallinnon vastakohtaksi katsottiin sellaista viranomaisen toimintaa, joka antoi kansalaiselle perusteltua syytä ärtyä, vaikka ei olisi selvää, että toiminta luo perustetta muutoksenhauille tai virkasyytteelle. Tällaisiksi perustellun ärtymyksen syiksi katsottiin viranomaisen menettelyn hitautta ja toimien viivästyistä, yhteydenottojen vastaamatta jättämisestä sekä virkamiehen käytöstä. Eli kyseessä oli sellainen viranomaistoiminta, joka ei suoraan liittynyt hallintopäätöksen tekemiseen. (Koivisto 2014, 97–98.)

Nykyään hyvän hallinnon takeista säädetään osana oikeusturvaa perustuslain 21 §:ssä. Siinä hyvän hallinnon käsitteelle on annettu kiinteä sisältö, pyrkimättä kuitenkaan tyhjentävään määrittelyyn (Heuru 2003, 144–145). Pykälän ensimmäisen momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheettonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeus viedä omiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin kohdistuva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän toisessa momentissa säädetään, että käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös, oikeus hakea muutosta ja muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. (Perustuslaki 21 §.) Näin ollen perustuslain 21 §:stä voidaan päätellä, että perusoikeus hyvään hallintoon koostuu ainakin seuraavista osa-alueista: oikeudesta saada asiansa asianmukaiseen käsittelyyn, oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheettonta viivytystä, oikeudesta saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa,

velvoitteesta julkiseen käsittelyyn, oikeudesta tulla kuulluksi sekä oikeudesta saada perusteltu päätös hallintoasiassa ja oikeudesta hakea muutosta hallintoasiassa tehtyyn päätökseen.

Oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti voidaan ymmärtää ensinnäkin viranomaisen toiminnan asianmukaisuuden vaatimuksena. Eli viranomaisen on vältettävä kaikenlainen epäasiallinen toiminta. (Hautamäki 2004, 59.) Tavallaan oikeus asianmukaiseen käsittelyyn liittyy oikeusvarmuuden periaatteeseen, jonka mukaan henkilöllä on oikeus luottaa siihen, että viranomaiskoneisto ja tuomioistuinlaitos toimii tehokkaasti, toimivasti ja oikeudenmukaisesti (Koivisto 2014, 101). Hallituksen esityksen mukaan oikeuteen saada asiansa asianmukaiseen käsittelyyn liittyy myös vaatimus virkamiestoiminnan puolueettomuudesta ja palveluperiaate, joka on määritelty hallintolaissa 434/2003 (HE 309/1993 vp s. 74). Kullan mukaan asianmukaisen käsittelyn vaatimus tarkoittaa henkilön oikeutta saada menettelyssä oikeudenmukaista kohtelua. Hän myös tulkitsee asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen ulottuvan laajemmalle kuin pelkästään niihin viranomaistoimiin, jotka johtavat hallintopäätöksen tekemiseen. Yleensä kohtelun katsotaan olevan oikeudenmukaista ja asianmukaista, kun noudatetaan menettelyn perussäännöksiä. (Kulla 1998, 1150.)

Oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa liittyy kiinteästi edellä mainittuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Kun edellisellä vastataan, miten asian käsittelyn tulee tapahtua, toisella vastataan, missä asia on käsiteltävä. Eli hallintoasia on käsiteltävä siinä viranomaisessa, jolla on alueellinen, asiallinen ja asteellinen toimivalta ratkaista asia. Julkinen vallankäyttö edellyttää aina toimivaltaisuutta. Oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa konkretisoituu siten, että jos asia viedään väärään viranomaiseen, asian vastaanottavalla viranomaisella on velvollisuus siirtää asia oikeaan eli toimivaltaiseen viranomaiseen. (Koivisto 2014, 102.)

Oikeuteen viivytyksettömään asian käsittelyyn sisältyy viranomaistoiminnan joutuisuusvaatimus. Viranomaisella on velvollisuus pyrkiä käsittelemään hallintoasia mahdollisimman joutuisasti. (Husa 2002, 359.) Hallintoasian käsittelyä ei saa viivyttää aiheettomasti. Käsittelyn nopeuden arvioiminen on sinänsä suhteellista, jos asian käsittelyn aikarajasta ei ole nimenomaista säännöstä. Aiheettomasta viivytyksestä on

selvästi kyse silloin, kun asian käsittelyyn on mennyt suhteettomasti pidempi aika kuin muissa vastaavanlaisissa asioissa. (Hautamäki 2004, 60.)

Käsittelyn julkisuusvaatimus turvaa viranomais- ja oikeuskäsittelyjen julkisuuden (Koivisto 2014, 105). Se on sidoksissa julkisuusperiaatteeseen, joka on vielä väljempi hyvän hallinnon osa-alue. Julkisuusperiaatteeseen on viitattu perustuslain 21§:n 2 momentin lisäksi myös perustuslain 12§:n 2 momentissa. (Koivisto 2014, 103.) Säännöksen mukaan viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jos niiden julkisuutta ei ole välttämättömistä syistä rajoitettu lailla ja, jokaisella on oikeus saada tietoa julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta (Perustuslaki 12§ 2 momentti). Julkisuusperiaate pohjautuu siihen ajatukseen, että tiedon levittäminen ja vastaanottaminen pitävät pysyissä demokraattista yhteiskuntaa, rajoittaen mielivaltaista vallankäyttöä ja edistään mahdollisuutta vaikuttaa yhteiskuntaan (Koivisto 20014, 103). Tämän periaatteen mukaan jokaisella on oikeus saada tietoa viranomaisen asiakirjasta, julkisen vallan käytöstä ja muusta viranomaistoiminnasta. Julkisuusperiaate edellyttää viranomaismenettelyn avoimuutta ja sitä, että viranomainen tiedottaa oma-aloitteisesti ja aktiivisesti toiminnastaan. Viranomaistoiminnan julkisuutta on pidettävä pääsääntöisenä lähtökohdana, josta voi poiketa vain erityisillä perusteilla. (Mäenpää 2016b, 1–2.) Tällaisia erityisiä perusteita voivat olla esimerkiksi yksityisyyden, liikesalaisuuksien ja valtakunnan turvallisuuteen liittyvien intressien suojaaminen sekä suhteiden säilyttäminen toiseen valtioon taikka talous-, raha- ja valuuttapolitiikan hoitamiseen liittyvät vaateet. Lisäksi asian käsittelyn julkisuutta voi olla aiheellista rajoittaa ajallisesti esimerkiksi valmisteluvaiheessa. Julkisuuden rajoituksista on kuitenkin aina säädettävä lailla ja myös lakiin perustuvien poikkeuksellisten julkisuusrajoitusten on oltava mahdollisimman minimaalisia. (HE 309/1993 vp s. 58.)

Oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta ovat myös oleellisia hyvän hallinnon osa-alueita (Mäenpää 2020). Ne ovat hyvään hallintoon kuuluvia menettelyllisiä oikeuksia, jotka ovat keskeisiä erityisesti asianosaisen kannalta. Ne voidaan katsoa kuuluvan osatekijöinä niihin periaatteisiin, jotka turvaavat puolustuksen oikeuksia (rights of the defence) eli hallintomenettelyn yksityisen asianosaisen oikeuksia. (Mäenpää 2008, 209.) Tässä en paneudu näihin hyvän hallinnon osa-alueisiin tämän tarkemmin, sillä tarkoituksenani on tarkastella

viranomaistoiminnan laadullisia vähimmäisvaatimuksia erityisesti hallinto-oikeuden kirjaamossa tarjottavan asiakaspalvelun näkökulmasta.

Hyvään hallintoon kuuluu edellä mainittujen lisäksi myös muita osatekijöitä. Perustuslain 21 §:ään sisältyvää hyvän hallinnon takeiden luetteloa ei voida pitää tyhjentävänä. Tähän viittaa erityisesti säännöksessä oleva ilmaisu ”muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”. (Mäenpää 2017, 95.) Myös säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä on selostettu, että luettelon ei ole tarkoitus olla tyhjentävä (HE 309/1993 vp s. 74). Perustuslaissa onkin myös muita säännöksiä, joita voidaan tulkita hyvän hallinnon takeiksi. Tällaisia ovat osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet, perusoikeuksien turvaamisvelvoite ja virkavastuu. (Koivisto 2014, 110.)

Hyvään hallintoon kuuluviin ns. osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin viitataan erityisesti perustuslain 2 §:n 2 momentissa, jonka mukaan kansanvalta käsittää yksilön oikeuden osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 4 momentissa säädetään myös julkisen vallan velvollisuudesta edistää yksilön mahdollisuuksia ottaa osaa yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskeviin päätöksentekoihin. Lisäksi perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä liittyvään päätöksentekoon. Perusoikeuksien turvaamisvelvoitteesta säädetään taas perustuslain 22 §:ssä, jossa määrätään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Virkavastuun perusteet on määritelty puolestaan perustuslain 118 §:ssä, jonka mukaan virkamies on vastuussa toimintansa lainmukaisuudesta, ja jokaisella, jonka oikeuksia on loukattu tai jolle on aiheutettu vahinkoa virkamiehen toimesta tai laiminlyönnistä, on oikeus vaatia rangaistusta ja vahingonkorvausta.

Hyvä hallinto on mainittu myös perustuslain 124 §:ssä, jossa säännellään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan hallintotehtävän antamisella muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksien, oikeusturvan tai muitakaan hyvän hallinnon vaatimuksia. Lisäksi hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain perusteella, jos tehtävän tarpeenmukainen hoitaminen sitä edellyttää. Tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan

käyttöä, ei voi kuitenkaan antaa muille kuin viranomaisille. (Perustuslaki 124 §.) Tässä säännöksessä painottuu virkamieshallinnon periaate, jonka mukaan julkisten hallinto- tehtävien hoitaminen on pääsääntöisesti viranomaisten tehtävä (Hautamäki 2004, 67).

Hyvän hallinnon osaksi voidaan katsoa myös oikeusturvakeinot, sillä niillä turvataan hyvää hallintoa varmistamalla, että hallinnon laatu ja sisältö on hyvän hallinnon vaatimusten mukaista. Niiden päätarkoituksena on suojata yksilöiden oikeuksia ja varmistaa, että ne toteutuvat. Samalla ne takaavat, että asian käsittelyssä noudatetaan myös menettelyllisiä oikeuksia. Hallintolaki sääntelee oikaisuvaatimusmenettelyä ja päätöksen korjaamista. Oikeusturvamenettelyä oikeudenkäynnissä säännellään taas keskeisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa, jota sovelletaan hallintotuomioistuimissa. (Mäenpää 2020.)

Perustuslaissa nimenomaisesti mainittujen hyvän hallinnon osaoikeuksien lisäksi hyvään hallintoon kuuluu myös muita osa-alueita, jotka eivät ilmene suoraan perustuslain sanamuodosta. Vakiintuneen tulkinnan mukaan tällaisiksi muiksi hyvän hallinnon taikkeiksi luetaan muun muassa asiakkaiden tasapuolinen kohtelu, yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen, hallinnon palveluperiaate, menettelyyn liittyvä neuvontavelvoite, virkamiestoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus. (Koivisto 2014, 110.) Säännöksiä, jotka turvaavat näitä vaateita, löytyy erityisesti hallintolaista ja virkamieslaista (Mäenpää 2016, 2).

Hyvän hallinnon tarkka sisältö ei siis määräydy perustuslaissa vaan hyvän hallinnon tarkka sisältö voidaan katsoa muodostuvan perusoikeussäännösten ja lainsäädännön kokonaisuudesta (PeVM 25/1994 vp, 5–6; Mäenpää 2011, 8). Perustuslain 21 §:n 2 momentti sisältääkin toimeksiannon määrätä hyvästä hallinnosta tarkemmin lailla. Samoin perustuslain 80 § edellyttää, että yksilön menettelylliset oikeudet ja velvollisuudet säännellään lailla. Keskeisimpiä hyvää hallintoa määritteleviä lakeja ovat hallintolaki ja valtion virkamieslaki sekä julkisuuslaki, joka definioi hyvään hallintoon yhdistettävää hallinnon avoimuutta ja julkisuusperiaatteen toteuttamista (Koivisto 2014, 109). Oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa.

Kansallisen lainsäädännön lisäksi perusoikeus hyvään hallintoon on määritelty myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa. Mäenpään mukaan hyvän hallinnon käsitettä ei kuitenkaan pidä ymmärtää pelkkänä normatiivisvirallisena käsitteenä. Hänen mukaansa hyvän hallinnon käsitteeseen kuuluu myös ns. epävirallisia elementtejä. Tällaisia epävirallisia elementtejä, joita ei ole säännöstelty normein, ovat mm. viranomaisten toimintatapa, hallintokulttuuri, koulutustaso, virkamiesetiikka ja hallinnolliset menettelytavat. Nämä tekijät vaikuttavat oleellisesti hallinnon laatuun. Hyvän hallinnon noudattaminen edellyttää viranomaisilta hyvää palvelua sekä toiminnan sujuvuutta, ennakoitavuutta ja lainmukaisuutta. Lisäksi viranomaisen heijastamat arvot ja itsestään antama ulkoinen kuva vaikuttaa välillisesti siihen, miten hyvänä hallinto koetaan. (Mäenpää 2017, 96.)

5.2 Hyvän hallinnon merkitys ja oikeusvaikutukset perusoikeutena

Vaikka hyvän hallinnon konkreettisin sisältö on lakivarauksen valtuudella ripoteltu lainsäädäntöön, pääosin hallintolakiin ja virkamieslakiin, sillä on kuitenkin perusoikeuksille luonteenomaiset vaikutustavat (Koivisto 2014, 111). Perusoikeudella hyvään hallintoon onkin samat ominaispiirteet kuin muillakin perusoikeuksilla. Näin muun muassa perustuslain 22 §:ssä säännelty viranomaisen perusoikeuksien turvaamisvelvoite koskee myös asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon toteutumista. Perustuslain 22 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisella vallalla on siten velvollisuus toteuttaa hyvän hallinnon takeita, vaikka se ei kuuluisikaan hallintolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin viranomaisiin, joihin hallintolakia sovelletaan. (Mäenpää, 2016, 4.) Esimerkiksi tasavallan presidentti ei ole valtion viranomainen vaan se on valtion elin, jonka menettelyyn hallintolakia ei suoraan sovelleta. Tasavallan presidentillä on kuitenkin perustuslain 22 §:n perusteella velvollisuus turvata hyvän hallinnon takeet. Siten myös tasavallan presidentin on sovellettava hallintolaisissa määriteltyjä hyvän hallinnon perusteita sen käsitellessä hallintoasioita, kuten esimerkiksi nimityspäätöksiä. (HE 72/2002 vp, 47; HaVM 29/2002 vp, 5; Mäenpää, 2016, 4.)

Samoin kuin muutkin perusoikeudet, perusoikeus hyvään hallintoon on ensisijainen muuhun lainsäädäntöön verrattuna. Näin tuomioistuimen on sovellettava ensisijaisesti

perustuslain säännöstä sen käsitellessä asiaa, jota sääntelee sellainen säännös, joka on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. (Perustuslaki 106 §.) Yhtäältä tuomioistuinten ja muun viranomaisen on vältettävä sellaisen asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen soveltamista, joka on perustuslain tai muun lain vastainen (perustuslaki 107 §).

Hyvä hallinto perusoikeutena on vakiintuneen valtiosäännön mukaisesti merkityksellinen erityisesti perusoikeusmyönteisen tulkinnan kannalta. Perusoikeusmyönteinen tulkinta tarkoittaa sitä, että kun laissa on säännöksiä, joita voi tulkita monella eri tavalla, se tulkintatapa, joka edistää parhaiten perusoikeuksien toteutumista, syrjäyttää muut tulkintavaihtoehdot. (PeVM 25/1994 vp, 4).

Hyvän hallinnon merkitystä perusoikeutena pohdittaessa on vielä huomioitava, että myös hyvän hallinnon takeita koskee perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. (Hautamäki 2004, 65.) Perusoikeuksien rajoituksista tulee säätää lailla ja niiden on oltava selvästi ja täsmällisesti määriteltyjä. Tällaisilla rajoituksilla tulee olla myös hyväksyttävät syyt ja niiden tulee perustua painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Lisäksi tavallisella lailla ei voida tehdä sellaisia rajoituksia, jotka koskevat perusoikeuden ydintä. Rajoitusten on noudatettava suhteellisuusvaatimusta, jonka mukaan perusoikeutta saa rajoittaa vain sen verran kuin on aiheellista, kun otetaan huomioon yhteiskunnallisen intressin tärkeys suhteessa rajoitettavaan oikeuteen. (PeVM 25/1994 vp, 5.)

Perusoikeudella hyvään hallintoon voidaan katsoa olevan myös välittömiä oikeusvaikutuksia jo sellaisenaan. Yksityinen voi siten vaatia, että ainakin hänen omassa asiassaan noudatetaan perustuslaissa määriteltyjä hyvän hallinnon vaatimuksia siitä huolimatta, että asiaan liittyvä lainsäädäntö on puutteellinen, epäselvä tai tulkinnanvarainen. Jokainen voi myös edellyttää, että käytännön hallintotoiminta täyttää hyvän hallinnon tunnuspiirteet, lainsäädännön epämääräisyydestä huolimatta. (Mäenpää 2016, 5–6.) Hyvän hallinnon perusoikeutta on kuitenkin tarkennettu hallintolaissa ja muussa perustuslakia alemmassa sääntelyssä, niin hyvin, että käytännössä on harvinaista tukeutua suoraan perustuslain hyvän hallinnon säännökseen (Hautamäki 2004, 64–65). Erityisesti tällä perusoikeuden suoralla sovellettavuudella on merkitystä silloin, kun ei ole selvää, kuuluuko asiaa käsittelevä toimielin hallintolain soveltamispiiriin.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hallintoasioita voivat hoitaa muutkin toimielimet kuin hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaiset viranomaiset tai 3 momentin mukaiset yksityiset. Tällaisessa tapauksissa perusoikeus hyvään hallintoon velvoittaa hallintoasiaa käsittelevää tahoja välittömästi. (Mäenpää 2016, 5–6.)

6 HALLINTOLAISSA SÄÄDETYT ASIAKKAASEEN KOHDISTUVAN TOIMINNAN LAATUVAATIMUKSET (HYVÄN HALLINNON PERUSTEET)

6.1 Hallintolaki ja sen tarkoitus

Oikeutta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin määrittelevä perustuslain 21 § pitää sisällään vaatimukset viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta sekä hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavista tärkeistä oikeusturvatakeista. Pykälään sisältyy myös lainsäätäjälle suunnattu toimeksianto turvata hyvän hallinnon takeet lailla. (Perustuslaki 21 §.) Tätä perustuslaillista toimeksiantoa toteuttaa ja konkretisoi 1.1.2004 voimaan tullut hallintolaki. Hallintolaki on viranomaistoimintaa laajasti sääntelevä yleislaki, joka korvasi vuoden 1982 hallintomenettelylain 598/1982. (Miettinen & Väättänen 2007, 2.) Hallintolain tarkoituksena on hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttaminen ja edistäminen hallintoasioissa sekä hallinnon palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen (hallintolaki 1 §).

Hallintolain säätämisen taustalla oli vuoden 1995 perustuslakiuudistus, julkisen sektorin rakenteelliset muutokset sekä tarve saada hallintoasian käsittelyä koskeva yleinen lainsäädäntö vastaamaan nykyisen yhteiskunnan vaatimuksia ja kansainvälistä oikeuskehitystä (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 5–6). Lakiuudistuksen tarkoituksena oli ennen muuta turvata perustuslaissa säädettyjä hyvän hallinnon takeita ja muita perusoikeussäännöksiä. Uudella hallintolailla haluttiin edistää viranomaistoiminnan laatua ja tehokkuutta, parantaa yksityisten oikeussuojaa hallinnossa sekä selkeyttää ja tarkentaa hallintoasioissa noudatettavia menettelyjä. Lisäksi lakiuudistuksen tavoitteena oli selkeyttää viranomaisten velvollisuuksia tehtäviensä hoitamisessa sekä parantaa henkilöiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin

perustuslain mukaisesti. Tähän on pyritty ensinnäkin lisäämällä henkilöiden menettelyllisiä vaikuttamismahdollisuuksia ja toiseksi edellyttämällä riittävää asiakkaiden tarpeiden huomioimista asiointia ja palveluja järjestettäessä. Hallituksen esityksessä mainitaan uudistuksien tavoitteeksi myös se, että hallintoasian käsittelyä koskevat säännökset ulottuisivat koskemaan mahdollisimman laajasti julkisen hallinnon eri muotoja. (HE 72/2002 vp, 33–34.)

Hallintolaki toteuttaa tarkoitustaan sisältämällä säännöksiä kahdesta keskeisestä aihekokonaisuudesta. Ensinnäkin laissa säädetään asianmukaista ja tehokasta viranomais-toimintaa koskevista vähimmäisvaatimuksista. Näistä viranomaistoimintaa yleisesti koskevista vähimmäisvaatimuksista on säädetty hallintolain 2 luvussa. (HE 72/2002 vp, 48; HaVM 29/2002 vp, 2.). Hallintolain 2 luku käsittää säännökset hallinnon oikeusperiaatteista sekä palvelua, neuvontaa, kielenkäyttöä ja viranomaisten yhteistyötä koskevista vaatimuksista (hallintolaki 6–10 §). Kyseiset säännökset ilmaisevat julkishallinnon palveluiden järjestämistä ja toiminnan organisointia koskevia yleisiä laatu- ja tasovaatimuksia (Laakso 2006, 125). Näitä palveluvaatimuksia kutsutaan hallintolain 2 luvun otsikkoa mukailleen hyvän hallinnon perusteiksi, vaikkakin perustuslain 21 § määrittelee hyvän hallinnon vielä laajemmaksi käsitteeksi, johon kuuluu viranomaistoiminnan palveluvaatimusten lisäksi myös menettelyvaatimukset. Joka tapauksessa hallintolain 2 luvussa olevien säännösten tarkoituksena on luoda sellainen hallintomalli, jossa viranomaiset kohtelevat ja palvelevat hallinnon asiakkaita hyvin. Näiden säännösten tarkoituksena on parantaa hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. (Miettinen & Väättänen 2007, 4.)

Toisena asiakokonaisuutena hallintolaissa säädetään hallintoasian käsittelyssä noudatettavista keskeisistä menettelyvaatimuksista, jotka vaikuttavat merkittävästi yksityisen asemaan ja oikeusturvaan, kun tehdään hallinnollisia päätöksiä. Nämä hallinnollista menettelyä määrittelevät säännökset koskevat asianosaisaseman perusteita sekä hallintoasian vireilletuloa ja käsittelyä. Lisäksi laki sisältää menettelysäännöksiä, jotka koskevat asiakirjojen lähettämistä ja tiedoksiantoa. (HaVM 29/2002 vp, 2.) Kyseiset menettelysäännökset vahvistavat yksityisen oikeussuojaa sekä varmistavat harkinnan objektiivisuutta ja monipuolisuutta (HE 72/2002 vp, 48).

6.2 Hallintolain soveltuminen tuomioistuimiin

Hallintolaki kohdistuu viranomaistoimintaan ja hallintoasioiden käsittelyyn. Lain organisatorinen soveltamisala on ulotettu kattamaan valtion ja kuntien viranomaisten lisäksi myös niin sanottua välillistä julkishallintoa. (HaVM 29/2002 vp, 5.) Hallintolain 2 § 2 momentin mukaisesti lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lisäksi hallintolakia on sovellettava yksityisissä yhteisöissä silloin, kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä (hallintolaki 2 § 3 momentti). Hallintolain soveltamisalaa määriteltäessä organisatorisen aseman sijasta oleellista on hoidettavien asioiden luonne. Lähtökohtana onkin pidettävä, että hallintolain soveltamisala määräytyy ensisijaisesti käsiteltävän asian perusteella. (HaVM 29/2002 vp, 3.)

Hallintolain asiallinen soveltamisala ilmenee lain 2 § 1 momentista. Sen mukaan hallintolaki sääntelee hyvän hallinnon perusteita ja hallintoasioissa noudatettavaa menettelyä. (Hallintolaki 2 § 1 momentti.) Hallintolain sääntelyn kohteena on siis hallintoasioissa noudatettava menettely. Hallintoasian käsitettä ei ole määritelty laissa, mutta yleisen tulkinnan mukaan hallintoasioina pidetään hallintopäätöksiä, joihin sisältyy lopullinen ratkaisu sekä muita hallinnollisia ratkaisuja kuten esim. lausuntoja ja esityksiä. Hallintolain soveltamispiiriin kuuluvia hallintoasioita ovat myös ns. sisäiset hallinnon ylläpitoon liittyvät toimet, kuten esim. hankintapäätökset tai työjärjestyksen hyväksyminen. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 93–34.) Hallintolain soveltamisalaan kuuluu kuitenkin myös muu viranomaistoiminta, kuten mm. tosiasialliset hallintotoimet. Tosiasialliset hallintotoimet ovat toimia, jotka eivät johda kirjallisen päätöksen tekemiseen, mutta joissa kuitenkin käytetään julkista valtaa tai hoidetaan lakisääteistä julkista palvelutehtävää. (Mäenpää 2016, 33.) Tällaisia toimia ovat mm. sellaiset viranomaisten tehtävät, jotka liittyvät neuvontaan, tiedottamiseen ja asiakaspalveluun (Väätänen 2016, 36).

Hallintoasioita on siis monenlaisia ja ne eroavat toisistaan niin sisällön kannalta kuin vaikutuksiltaan. Tästä syystä hallintolain kaikkia säännöksiä ei voida soveltaa kaikkiin hallintoasioihin samalla tavalla. (Mäenpää 2016, 32.) Eräisiin hallintoasioihin hallintolakia ei sovelleta kokonaisuudessaan vaan ainoastaan niiltä osin kuin se on

soveltuva. Lain eri säännösten soveltamisala riippuukin kulloinkin kyseessä olevasta hallintoasiasta. (Laakso 2006, 105.) Tämä johtuu siitä, että pääosa hallintolain säännöksistä on kirjoitettu ennen muuta kirjallisen hallintopäätöksen tekemisen näkökulmasta (Mäenpää 2016, 32). Hallintopäätöksiin sovelletaankin kaikkia hallintolain säännöksiä. Muihin hallinnon ratkaisuihin ja toimiin taas soveltuvat vain tietyt hallintolain säännökset riippuen kunkin toimen ominaisuudesta (Laakso 2006, 106). Joka tapauksessa tämän työn tarkastelun kohteena olevat hallintolain 2 lukuun sisältyvät palveluvaatimukset koskevat kaikenlaista julkishallinnollista toimintaa, niin hallintopäätöksiä kuin myös tosiasiallista hallintotoimintaa (Miettinen & Vääänen 2007, 4).

Hallintolain 4 §:ssä määrätään hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä asioista. Pykälän mukaan hallintolakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan, ulosottoon, sotilaskäskyihin ja hallinnon sisäisiin määräyksiin, jotka koskevat tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista eikä myöskään ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan laillisuusvalvontaan, jollei erikseen ole säädetty toisin. (Hallintolaki 4 §.) Lainkäyttö tarkoittaa repressiivistä eli jälkikäteistä oikeussuojaa, joka ratkaisee oikeusriitoja ja takaa, että aineellisia oikeusnormeja on sovellettu oikealla tavalla. Lainkäyttöjärjestelmä jakaantuu noudatettavan oikeusalan perusteella oikeudenkäyntimenettelyyn ja hallintolainkäyttöön. Oikeudenkäyntimenettelyä siviili- ja rikosoikeutta koskevissa asioissa sääntelee oikeudenkäymiskaari ja laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa. Hallintolainkäyttö tarkoittaa taas prosessia hallintoasioita koskevassa oikeudenkäynnissä. (HE 72/2002 vp, 56.) Sitä sääntelee laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (hallintoprosessilaki 1 §).

Koska hallintolainkäyttö kuuluu tämän työn toimeksiantajan eli Helsingin hallinto-oikeuden ydintehtävään, on syytä selvittää, milloin ja miltä osin hallintolaki tulee sovellettavaksi tuomioistuimiin. Tässä yhteydessä on painotettava vielä, että hallintolain organisatorinen soveltamisala on laaja-alainen. Se käsittää kaikkia viranomaisia sekä hallinnollista toimintaa harjoittavia yksityisiä. (Mäenpää 2016, 53.) Hallintolain 2 § 2 momentin mukaan viranomaisia ovat valtion ja kunnan viranomaiset, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset sekä eduskunnan virasto ja tasavallan presidentin kanslia. Pykälän 3 momentin mukaan lakia sovelletaan myös viranomaiskoneiston ulkopuolelle jääviin valtion liikelaitoksiin, julkisoikeudellisiin yhdistyksiin ja yksityisiin, niiden hoitaessa julkisia funktioita (hallintolaki 2 § 3 momentti).

Valtion viranomaisina yleisesti pidetään valtioneuvostoa ja sen alaisuudessa toimivia ministeriöitä sekä ministeriöiden palveluksessa olevia keskus-, alue- ja paikallishallintoviranomaisia. Tuomioistuimiakin voidaan pitää hallintolain tarkoittamina valtion viranomaisina, erityisesti silloin kun ne hoitavat hallintolain soveltamispiiriin kuuluvia asioita. (Kulla 2018, 91.) Kuten edellä on jo selostettu, hallintolain asiallinen soveltamisala on primäärinen organisatoriseen soveltamisalaan nähden. Siten hallintolakia sovelletaan myös tuomioistuimissa, kun ne hoitavat hallintoasioita tai tosiasiallisia hallintotoimia.

Tuomioistuimien varsinaisena tehtävänä on lainkäyttö eli tuomiovallan käyttö (Perustuslaki 3 § 2 momentti). Hallintolain 4 §:n 1 momentissa lainkäyttö on nimenomaisesti rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tuomiovallan käyttöä eli lainkäyttöä sääntelee erilliset prosessisäädökset. Esimerkiksi hallitolainkäyttöä säännellään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Näin ollen luonnollisestikin hallintolaki ei tule sovellettavaksi tuomioistuimien ydintoimintaan. (Mäenpää 2016, 49, 55.) Varsinaisen perustuslaissa säädetyn tehtävänsä lisäksi tuomioistuimet käsittelevät myös ns. oikeushallintoasioita, kuten esim. nimitys-, henkilöstö-, talous- ja hankinta- asioita. Näihin asioihin sovelletaan hallintolakia. (Renvall 2010, 249.)

Tuomioistuimien toimintaan kuuluu myös tosiasiallisia toimia, jotka eivät johda hallintopäätöksen tekemiseen ja, joiden tarkoituksena ei ole varsinaiset oikeusvaikutukset. Tosiasialliseen toimintaan sovelletaan erityisesti hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteita, jotka asettavat viranomaistoiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset. (HE 72/2002 vp, 49.) Tuomioistuimien lainkäyttöön kuulumatonta neuvontaan ja opastukseen liittyvää palvelutoimintaa, jota harjoittaa esimerkiksi lainkäyttöhenkilöstöön kuulumaton kansliahenkilökunta, katsotaan juuri tällaiseksi tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (Virolainen 1988, 85).

Jäljempänä tarkastelen tarkemmin hallintolain 2 luvun sisältöä. Tarkoituksena on tarkastella niitä viranomaistoiminnan laadullisia vähimmäisvaatimuksia, jotka sääntelevät hallinnon asiakkaaseen kohdistuvan palvelutoiminnan laatua. Nämä laatuvaatimukset määräävät palvelun vähimmäistason, mutta ne eivät estä viranomaista tarjoamasta parempaa palvelua.

6.3 Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallinnon oikeusperiaatteista on säännelty hallintolain 6 §:ssä. Pykälän mukaan viranomaisella on velvollisuus kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti, käyttää toimivaltaansa vain laissa sallittuihin tarkoituksiin, olla toiminnassaan puolueettomia ja toimia oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden sekä suojata oikeusjärjestykseen perustuvia oikeutettuja odotuksia (hallintolaki 6 §). Tämä säännös ilmentää oikeuskäytännössä vakiintuneita niin sanottuja yleisiä viranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteita (HE 72/2002 vp, 59).

Hallintomenettelyssä on noudatettu jo ennen hallintolain voimaan tuleamista oikeuskäytännössä vakiintuneita viranomaisen harkintavaltaa rajoittavia hallinto-oikeudellisia periaatteita. Näitä ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, puolueettomuusperiaate ja suhteellisuusperiaate. (Hautamäki 2004, 76.) EU:n oikeuskäytäntö on erityisesti vaikuttanut siihen, että näiden perinteisten periaatteiden rinnalle on noussut myös luottamuksensuojan periaate, joka edellyttää oikeusjärjestykseen perustuvien oikeutettujen odotusten suojaamista. Nyt hallintolain 6 §:ssä säännellään näitä hallinnon oikeusperiaatteita myös normatiivisesti. (Mäenpää 2016, 80-81.)

Hallintovaliokunta toteaa mietinnössään, että yleisten harkintavaltaa rajoittavien oikeusturvaperiaatteiden kirjaamisella hallintolakiin kasvatetaan niiden merkitystä käytännön hallintotoiminnassa. Kirjaamisen tarkoituksena ei suinkaan ole antaa oikeusperiaatteille uutta sisältöä tai täsmentää niitä. Edelleenkin oikeusperiaatteiden sisältö ja soveltamisala määräytyy vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan. Säännöksen tarkoituksena on pikemminkin muistuttaa, että periaatteita on otettava huomioon hallinnollisessa toiminnassa. Tähän viittaa erityisesti säännöksen niukka ilmaisu. (HaVM 29/2002 vp, 8.)

Hallintolain 6 §:ään sisältyvät hallinnon oikeusperiaatteet soveltuvat kaikenlaiseen hallinnolliseen toimintaan. Säännöksen sanamuodon mukaan kyseiset periaatteet koskevat hallinnossa asioivia sekä hallinnollisia toimia. Eli hallinnon oikeusperiaatteet eivät ohjaa harkintavallan käyttöä pelkästään hallintopäätöksiä tehtäessä vaan myös julkisia palveluja toteutettaessa ja muussa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa sekä

yleisesti ottaen viranomaisten toiminnassa, niiden sisällöstä riippumatta. (Mäenpää 2016, 82.)

6.3.1 Yhdenvertaisuusperiaate

Hallintotoiminnan tasapuolisuusvaatimuksen pohjana on perustuslain 6 § (HE 72/2002 vp, 59). Sen mukaan ihmiset ovat tasavertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eriarvoiseen asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (Perustuslaki 6 §). Hallintolain 6 §:n tarkoituksena on täsmentää tätä perustuslain säännöstä kohdistamalla sen vaatimukset nimenomaisesti viranomaistoimintaan. (Mäenpää 2011, 60.) Tämän säännöksen mukaan hallinnon asiakkaita tulee kohdella tasapuolisesti (hallintolaki 6 §). Säännöstä on noudatettava kaikenlaisessa hallinnollisessa toiminnassa. Lisäksi tasapuolisen kohtelun vaatimus koskee niin luonnollisia henkilöitä kuin oikeushenkilöitäkin. (Mäenpää 2020.)

Hallintolain 6 §:ssä ilmenevä yhdenvertaisuusperiaate sisältää ensinnäkin vaatimuksen hallinnon asiakkaan yhdenvertaisesta kohtelusta. Jotta kohtelu olisi yhdenvertaista, samassa tilanteessa olevia on kohdeltava samalla tavalla ja eri tilanteessa olevia on kohdeltava tilanteen erityisluonteen mukaisesti. (Koivisto 2014, 125.) Tasapuolisen kohtelun toteutumiseksi viranomaisen on siis arvioitava kukin tilanne erikseen huomioimalla jokaisen tilanteen erityispiirteet. Erilaisen kohtelun on kuitenkin aina perustuttava hyväksyttävään syyhyn. Peruste yhdenvertaisuudesta poikkeamiselle ei saa olla syrjivä tai mielivaltainen. (Mäenpää 2020.)

Hyväksyttävän syyn arvioinnissa oleellista on, että se on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä. Hyväksyttävänä syynä voi olla tosiasiallisen tasa-arvon saavuttaminen. Siten ns. positiivinen erityiskohtelu eli sellainen kohtelu, jolla pyritään vahvistamaan heikommat lähtökohdat omaavan ryhmän asemaa todellisen tasa-arvon toteuttamiseksi, on sallittua. (HE 72/2002 vp, 59.) Esimerkiksi apulaisoikeusasiamies piti tapauksessa 16.6.2009. D 208/4/08 oman uimahallivuoron varaamisen maahanmuuttajille sallittuna positiivisen erityiskohtelun nimissä (AOA 16.6.2009. D 208/4/08). Yhdenvertaisuusperiaatetta ei ole pidetty esteenä myöskään sille, että asiat

priorisoidaan kiireellisyyden perusteella asettamalla ne erilaisiin jonotus- ja etusijajärjestyksiin. Tällöin on kuitenkin pidettävä huoli, että asiakkaita ei kohdella syrjivästi ja että heidän yksilölliset tarpeensa otetaan riittävästi huomioon. (KHO 2006:55, KHO 2002:43, KHO 2002:61.)

Yhdenvertaisuusperiaate sisältää myös syrjintäkiellon. Hallinnossa asioivaa ei saa syrjitä esimerkiksi sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. (Koivisto 2014, 125.) Edellä mainitut seikat eivät saa vaikuttaa asiattomasti palvelun laatuun. Tästä esimerkkinä voidaan mainita apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 14.12.1995 219/1/95. Tapauksessa luki-ossa opiskeleva nuori oli ottanut yhteyttä sosiaalitoimistoon saadakseen toimeentulotukea. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaalitoimiston ja sen sosiaalityöntekijän huomiota siihen, että asiakkaan ikä ei saisi vaikuttaa palvelun laatuun. Apulaisoikeuskansleri huomautti erityisesti siitä, että sosiaalityöntekijän olisi pitänyt huomioda, että hakija oli nuori opiskelija, jota olisi pitänyt neuvoa toimeentulotuen hakemisessa. (AOK 14.12.1995. D 219/1/95.)

Yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta mielenkiintoinen on myös oikeuskanslerin selvittämä tapaus 19.11.2014. D 1364/1/2013, jossa kantelija kritisoi hovioikeuden toimintaa viitaten hovioikeuden laatimaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoselvitykseen, josta selviää, että hovioikeudessa esiintyy varsin laajasti epäasiallista kielenkäyttöä asiakkaita kohtaan. Tämä on ilmennyt rasistisien vitsien ja vähemmistöjä alentavan kielenkäytön muodossa. Kyseisestä selvityksestä käy myös ilmi, että hovioikeudessa istuntojen taukojen aikana on esiintynyt halventavaa arvostelua avustajia, asianosaisia ja tulkkeja kohtaan. Ratkaisussaan oikeuskansleri toteaa, että tällaista käytöstä ei saa esiintyä. Lisäksi hän toteaa, että myös hovioikeuden sisäiset keskustelut voivat julkiseksi tullessaan heikentää luottamusta oikeuslaitoksen tasapuolisuuteen ja asianmukaisuuteen. Nämä näkemykset oikeuskansleri saattoi hovioikeuden tietoon. (OKA 19.11.2014. D OKV/1364/1/2013.)

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen kuuluu myös vaatimus viranomaistoiminnan johdonmukaisuudesta. Tämä tarkoittaa sitä, että samankaltaisissa tapauksissa viranomaisen harkintavaltaan vaikuttavia tosiseikkoja on arvioitava samoin perustein. (HE 72/2002 vp, 59.) Toisin sanoen viranomaisen on noudatettava toiminnassaan samaa käytäntöä.

Tällä tavalla varmistetaan, että viranomaistoiminta on ennakoitavaa oikeusvarmuuden periaatteen edellyttämällä tavalla. (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 128.) Vakiintuneeksi muodostuneesta käytännöstä voi poiketa vain tapauksen erityislaadun perusteella. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että vakiintunutta käytäntöä ei voida muuttaa, jos siihen on olemassa perusteltu syy. Tällainen syy on esimerkiksi lainsäädännön, tuomioistuinkäytännön tai kansainvälisen oikeuskehityksen muutokset. (HE 72/2002 vp, 59.)

Viranomaisen palvelutoiminnassa yhdenvertaisuusperiaate ilmenee siten, että viranomaisen on tarjottava palvelujaan niin, että kukaan ei jää palvelun ulkopuolelle syrjivillä tai muutekaan eriävillä perusteilla. Hallituksen esityksen mukaan viranomaisen on pyrittävä turvaamaan jokaiselle samanlaiset mahdollisuudet asiansa hoitamiseen riippumatta palvelun laadusta. Palvelun tulisi olla sisällöltään yhtä kattava jokaisen asiakkaan kohdalla tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen ja palvelulla tulisi pyrkiä samoihin tavoitteisiin kaikkien asiakkaiden kohdalla. Palvelujen toteuttamisessa viranomaisen tulisikin kiinnittää huomiota erityisesti yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin niin, että he saisivat tasavertaiset asiointimahdollisuudet. Tällaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset. (HE 72/2002 vp, 62.)

6.3.2 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain lain hyväksyntään tarkoituksiin. Pykälä ilmentää tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, jonka mukaan viranomaisella on velvollisuus käyttää toimivaltaansa vain niihin tarkoituksiin, jotka laki on määritellyt. Viranomaisen ei voi tavoitella sellaisia päämääriä, jotka eivät kuulu sen toimivaltapiiriin ja jotka eivät sisälly tapaukseen sovellettavan lain tarkoituksiin. (HE 72/2002 vp, 59–60.)

Mäenpään mukaan voidaan ajatella, että tarkoitussidonnaisuus kieltää käyttämästä väärin mitä tahansa viranomaisen tehtävään ja toimivaltaan liittyvää osaa. Eli tarkoitussidonnaisuus sisältää yleisen toimivallan väärinkäyttökiellon. Toimivallan väärinkäyttökielto ulottuu koskemaan kaikkia viranomaistoiminnan funktioita. Tällaisia

funktioita ovat mm. julkinen valta, julkiset palvelut, päätösvalta ja harkintavalta sekä viranomaisasema. (Mäenpää 2020.)

Tarkoitussidonnaisuudella tarkoitetaan siis sidonnaisuutta hyväksyttävään tarkoitukseen. Käytännössä saattaa olla hankalaa määritellä tarkasti viranomaisen toimivallan oikeaa tarkoitusta ja sen rajoja. Kullan mukaan tarkoitussidonnaisuuden selvittämiseksi on ensin tutkittava sovellettavasta lainsäädännöstä, mitä tarkoitusta varten viranomaiselle on annettu toimivalta. Seuraavaksi arvioidaan, onko viranomainen toiminnut näiden päämäärien edistämiseksi vai onko taustalla ollut jokin muu eli kielletty tarkoitus. (Kulla 2018,109.)

Mäenpään mukaan arvioitaessa tarkoitussidonnaisuutta viranomaisen on toiminnassaan otettava huomioon myös hallintolain 1 §:ssä oleva lain tarkoitussäännös (Mäenpää 2020). Tämän säännöksen perusteella viranomaisella on toiminnassaan velvollisuus toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta (hallintolaki 1 §).

Edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että tarkoitussidonnaisuuden periaate asettaa myös viranomaisen tosiasialliselle palvelutoiminnalle edellytyksen käyttää sitä vain siihen tarkoitukseen, mihin se on tarkoitettu. Esimerkiksi viranomaisen neuvonta- ja ohjaamispalvelun tarkoituksena on ohjata asiakas viranomaisen toimivallan rajoissa, niin laajasti kuin asiakas sillä hetkellä tarvitsee (hallintolaki 8 § 1 momentti.) Viranomaisessa työskentelevän asiakaspalvelijan tulisi käyttäytyä virka-asemansa edellyttämällä tavalla (virkamieslaki 14 § 2 momentti).

6.3.3 Puolueettomuusperiaate

Julkisen hallinnon tarkoituspäämäärän toteuttamisen kannalta on tärkeätä, että yksityiset voivat luottaa siihen, että hallinnon toiminta on puolueetonta ja asianmukaista (Sutela 2004, 983). Hallintolain 6 § sisältääkin myös vaatimuksen hallintotoiminnan puolueettomuudesta. Tämä vaatimus ilmentää ns. puolueettomuusperiaatetta, jonka mukaan epäasialliset tai hallinnolle muuten vieraat perusteet eivät saa vaikuttaa hallinto-toimintaan. Tällaisia hallinnolle vieraita ja epäasiallisia perusteita ovat esimerkiksi

ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tai julkisyhteisön erityisien taloudellisten etujen tavoittelu. (HE 72/2002 vp, 60.)

Puolueettomuusperiaatteeseen kuuluu siis vaatimukset viranomaisen toiminnan puolueettomuudesta ja objektiivisuudesta. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen on pystyttävä perustelemaan toimintaansa objektiivisesti ja subjektiiviset intressit eivät saa vaikuttaa sen toimintaan. (Kuusikko 2018, 11.) Toisin sanoen viranomaisen motiivin pitää olla vilpitön. Viranomaisen intressejä on kuitenkin vaikeata todistaa, joten subjektiivisen puolueettomuuden lisäksi viranomaistoiminnan tulee näyttää puolueettomalta myös ulkopuolisille. (Koivisto 2014, 118.)

Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan 6.5.2013. D 1236/4/12 ottanut kantaa viranomaisen toiminnan puolueettomuuteen. Tapauksessa oli kanneltu siitä, että Kela oli kieltänyt nimien keräämisen kansalaisaloitteeseen asiakaspalvelutiloissaan. Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri katsoi, että nimien keräämisen salliminen kansalaisaloitteeseen tai muun vastaavan kampanjoinnin salliminen viranomaisen toimitiloissa voi antaa asiakkaille sellaisen kuvan, että viranomaisen suosii joitakin kansalaisryhmiä tai aatemaailmoja. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että hallintolain mukainen viranomaisen toimien puolueettomuus koskee päätöksentekotoiminnan lisäksi myös muuta viranomaisen toimintaa. Ratkaisun mukaan Kelalla oli ollut oikeus kieltää nimien keräämisen kansalaisaloitteeseen odotustiloissaan. (AOA 6.5.2013. D 1236/4/12.)

Puolueettomuusperiaate vaatii siis myös hallinnon palvelutoiminnalta objektiivisuutta ja riippumattomuutta. Toisin sanoen, asiakaspalvelijan antamalla palvelulla pitäisi olla objektiiviset tavoitteet asiakkaan näkökulmasta. Asiakaspalvelijan on myös pidettävä huolta, että annettu palvelu on oikeasuhtaista. Palvelulla ei pitäisi tuottaa asiakkaalle enemmän hyötyä kuin on asianmukaisesti tarpeellista. Palvelua ei myöskään saa mitoitaa liian alhaiseksi subjektiivisilla perusteilla. Annetun palvelun tulee siten olla riippumaton palvelun antajasta niin sisällöltään kuin laajuudeltaankin.

6.3.4 Suhteellisuusperiaate

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toiminnan on oltava myös oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tämä vaatimus ilmentää hallinto-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen toimet ovat asianmukaisia, tarpeellisia ja kohtuullisia, kun niitä verrataan tavoitteeseen, johon kyseisillä toimilla pyritään. Käytännössä periaatteen noudattaminen tarkoittaa, että viranomaisen on otettava vain sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat välttämättömiä tarvittavan vaikutuksen saavuttamiseksi. (HE 72/2002 vp, 60.)

Mäenpään mukaan suhteellisuusperiaate koostuu kolmesta peruselementistä. Viranomaisen toimen on ensinnäkin oltava asianmukainen, tehokas ja sopiva suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Toiseksi toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön erityisesti asiakkaan etujen ja oikeuksien kannalta. Eli pelkästään hallinnollisten tarpeiden arviointi ei siis riitä. Kolmanneksi viranomaisen toimen on oltava oikeasuhtainen, mikä tarkoittaa, että viranomainen ei saa ottaa enemmän toimenpiteitä kuin on välttämätöntä perustellun tavoitteen saavuttamiseksi. (Mäenpää 2020.)

Hallituksen esityksen mukaan suhteellisuusperiaatteella on erityistä merkitystä, kun viranomainen tekee rajoittavia hallintopäätöksiä tai käyttää pakkokeinoja. Suhteellisuusperiaatteella on lisäksi yleisempää merkitystä muussa hallintotoiminnassa. Asiakkaalta ei esimerkiksi voida pyytää enemmän selvitystä kuin on tarpeellista. Jos lisäselvityksen hankkiminen on välttämätöntä, sen hankkiminen tulisi olla mahdollisimman vaivatonta ja vähäkustanteista niin asiakkaan kuin viranomaisenkin kannalta. (HE 72/2002 vp, 60.) Ylipäätönsäkin hallinnon on järjestettävä toimintaansa niin, että asiakas saa asianmukaista palvelua ja viranomainen pystyy suorittamaan tehtävänsä tuloksellisesti (Hallintolaki 7 § 1 momentti.)

Esimerkiksi apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan 26.6.2019. D. EOAK/6773/2018, että Kela on menetellyt huolimattomasti pyytäessään asiakkaalta tarpeetonta lisäselvitystä. Kantelijan mukaan Kela pyysi häneltä sellaisia selvityksiä, joita hän oli kertaalleen toimittanut Kelaan. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti Kelan huomiota siihen, että asiakkaille ei tulisi lähettää tarpeettomia lisäselvityspyyntöjä. Lisäksi Apulaisoikeusasiamies huomautti Kelalle, että asiakkaille tulisi aina perustella

miksi ja mihin tarkoitukseen lisäselvitystä pyydetään. (AOA 26.6.2019. D. EOAK/6773/2018.)

6.3.5 Luottamuksensuojaperiaate

Hallintolain 6 §:ään sisältyy myös vaatimus siitä, että viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Säännös ilmentää luottamuksensuojaperiaatetta, jolla pyritään vahvistamaan yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Periaatteen mukaan vilpittömässä mielessä olevan oikeussubjektin tulisi voida luottaa viranomaisten toimien oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten päätösten pysyvyyteen. Luottamuksen suojaan kuuluu siis kolme elementtiä: viranomaisten toimien oikeellisuus, viranomaisten toimien virheettömyys ja päätösten pysyvyys. (HE 72/2002 vp, 60.)

Luottamuksen suojan kohteena ovat hallinnon asiakkaiden odotukset, jotka heillä on voimassa olevan oikeusnormiston perusteella. Tällaisia asiakkaiden oikeutettuja odotuksia ovat odotukset siitä, että viranomainen noudattaa lakia, yleisiä oikeusperiaatteita, asianmukaisesti voimaansaatettuja kansainvälisiä sopimuksia, omia päätöksiään ja lupauksia, omaksuttuja tulkintalinjoja ja tuomioistuimien päätöksiä. Lisäksi hallinnon asiakkailta on oikeus odottaa, että viranomainen ei tee taannehtivia päätöksiä tai toimenpiteitä. (Mäenpää 2016, 99.)

Luottamuksen suojan edellytyksenä on, että hallinnon asiakkaalla on vilpittömän mieli. Asiakkaan tietoinen lainvastainen ja petollinen toiminta, kuten esimerkiksi viranomaisten harhaan johtaminen ja virheellisten tietojen antaminen, ei oikeuta luottamuksen suojaan. Toinen edellytys luottamuksen suojalle on, että oikeustilan muuttuminen ei ole ollut ennakoitavissa. Lisäksi asiakkaiden pelkät oletetut taloudelliset odotukset, jotka perustuvat viranomaisten esittämiin käsityksiin tai lupauksiin, on rajattu luottamuksen suojan ulkopuolelle. Luottamuksen suojaa tulee kuitenkin arvioida erikseen kussakin yksittäistapauksessa punnitsemalla yksityisen luottamusta julkiseen etuun. (HE 72/2002 vp, 61.)

Luottamuksensuoja hallinto-oikeuden asiakaspalvelussa tarkoittaa käytännössä sitä, että asiakkaan tulisi voida luottaa lainkäyttösihteerin antamaan lainmukaiseen neuvon. Luottamuksensuojaperiaatteen soveltuminen viranomaisen antamaan neuvontaan on kuitenkin tulkinnanvaraista, sillä viranomaisen neuvo, ohje tai lupaus, joka on selvästi lainvastainen, ei yleensä perusta luottamuksensuojaa. Kuitenkin lainvastaisesta tai väärästä neuvonnasta viranomainen voi joutua julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuseen. (Mäenpää 2016, 202.) Viranomaisen yleistä neuvontavelvollisuutta tarkastellaan tarkemmin luvussa 6.5.

6.4 Palveluperiaate

6.4.1 Palveluperiaate oikeudellisena ja hallinnollisena käsitteenä

Viimeisien vuosikymmenien aikana julkisessa hallintokulttuurissa on tapahtunut muutoksia. Byrokraattisesta hallintotavasta on siirrytty kohti asiakaslähtöisempää hallintotapaa, jossa yksityisiä kansalaisia ei enää pidetä hallintoalamaisina vaan hallinnon asiakkaina. (Myrsky 2013, 277.) Tämä ajattelutapa on vahvistunut erityisesti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain säätämisen myötä vuonna 1999. Uuden ajattelutavan mukaan viranomaiset eivät ole yksityisten kansalaisten yläpuolella. Hallinnon ja yksityisen oikeussuhde on tasapainottunut ja muuttunut vuorovaiikutteisemmaksi. Yksityisillä katsotaan olevan oikeus esittää vaatimuksia hallinnon viranomaisille. Virnamaisilla on taas velvollisuus palvella hallinnon asiakkaita. (Suviranta 2004, 1428.) Tämän yhteiskunnallisen kehityksen seurauksena hallintotoiminnan asiakasläheisyyttä, joutuisuutta, tuloksellisuutta ja kustannustehokkuutta korostava palveluperiaate on kehittynyt hallinnon oikeusperiaatteeksi (Kuusikko 2000, 157).

Palveluperiaate siis kohdistuu hallinnon ja hallinnon asiakkaan väliseen suhteeseen (Mäenpää 2016, 103). Hallinnon asiakkaan käsite on laaja-alainen. Hallinnon asiakkaina on pidettävä kaikkia niitä, jotka käyttävät hallinnon tarjoamia palveluja. (HE 72/2002 vp, 61). Näin ollen hallinnon asiakas ei ole vain asianosainen, jota hallintopäätös koskee, vaan hallinnon asiakkaana on pidettävä myös henkilöä, joka hakee neuvoja tai esittää yleisen tiedustelun viranomaiselle (Koivisto 2014, 127–128). Tämän perusteella myös hallinto-oikeudessa asiakkaina on pidettävä kaikkia henkilöitä, jotka

asioivat hallinto-oikeudessa riippumatta siitä, mikä on heidän yhteydenottonsa syy tai luonne.

Palveluperiaatetta on perinteisesti pidetty enemmän hallinnollisena käsitteenä. Ennen hallintolain voimaan tuloa palveluperiaate on nähty enemmän hallinnon kehittämisen tavoitteena kuin oikeudellisena periaatteena. Tähän on vaikuttanut erityisesti se, että palveluperiaatteen noudattaminen jäi ns. tosiasiallisen virkavastuun piiriin, jota ei ollut määrätty eksaktisti rangaistavaksi, vaikka siitä seurasi yleensä huomautus. (Kuusikko 2000, 161–162.) Myös viranomaisella oleva laaja harkintavalta palveluperiaatteen toteuttamisessa on kallistanut näkemykseen palveluperiaatteen hallinnollisuudesta. (Kulla 2018, 124).

Palvelun laatu ja organisointi on riippuvainen viranomaisen tehtävän luonteesta ja siitä voi olla erilaisia näkemyksiä, ja siksi palveluperiaatteeseen liittyy eri tavoitteiden punnintaa ja laajaa harkintavaltaa. Tästä huolimatta Kulla on katsonut, että palveluperiaatteeseen sisältyy niin oikeudellisia kuin hallinnollisiakin elementtejä. Palveluperiaatteen oikeudellista luonnetta voidaan perustella ensinnäkin perustuslain 21 §:n säännöksellä asianmukaisesta käsittelystä ja hyvästä hallinnosta. Lisäksi hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta, mikä on tuonut palveluperiaatteen oikeudellisen sitovuuden lainsäädännön tasolle. (Kulla 2018, 124.)

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi viranomaisessa on pyrittävä järjestämään niin, että hallinnon asiakas saa asianmukaista palvelua ja viranomainen pystyy hoitamaan tehtävänsä tuloksellisesti. Hallituksen esityksessä tarkennetaan vielä, että asiointi viranomaisessa tarkoittaa kaikenlaista julkiseen hallintotoimintaan liittyvää palveluiden käyttöä (HE 72/2002 vp, 61). Pykälän 2 momentissa on puolestaan viitattu julkisuuslain 20 §:n 2 momenttiin, jossa säännellään viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan (hallintolaki 7 § 2 momentti).

Palveluperiaatetta koskeva hallintolain säännös on sanailmaisultaan varsin laaja ja geneerinen (Koivisto 2014, 127). Se asettaa viranomaiselle velvollisuuden järjestää palveluja hallinnossa asioiville. On kuitenkin huomioitava, että säännös ei velvoita viranomaista ryhtymään ehdottomasti toimenpiteisiin palvelun asianmukaistamiseksi. Viranomaisella on ainoastaan velvollisuus ”pyrkä järjestämään” asiointipalvelu niin,

että hallinnon asiakas saa asianmukaista palvelua. Säännöksen tarkoituksena on vain näyttää, mihin suuntaan kehitystä on ohjattava olemassa olevien resurssien sallimissa rajoissa. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010, 134.) Palveluperiaate onkin tietynlainen metaperiaate, joka konkretisoituu hallintolain 2 luvun 8–10 §:n säännöksissä, joissa määrätään viranomaisen neuvontavelvollisuudesta ja hyvän kielenkäytön vaatimuksesta sekä viranomaisten välisestä yhteistyöstä (Koivisto 2014, 127).

Hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen olennaisena tavoitteena on varmistaa, että viranomaispalveluja on riittävästi saatavilla ja viranomaispalveluja toteutettaessa otetaan hallinnossa asioivien tarpeet riittävästi huomioon (HE 72/2002 vp, 61). Palveluperiaatteella pyritään tasoittamaan asiakkaiden välisiä eroja tiedoissa ja asiointivalmiuksissa niin, että kaikilla olisi tasavertaiset mahdollisuudet käyttää viranomaispalveluja. Palveluperiaate koskee kaikenlaista viranomaistoimintaa ja se ohjaa kaikkien viranomaispalvelujen organisointia riippumatta palvelun sisällöstä tai tuloksesta. Lisäksi palveluperiaatetta on noudatettava suhteessa jokaiseen hallinnon asiakkaaseen. (Mäenpää 2016, 103,106.) Voimme siis todeta, että palveluperiaate ohjaa myös hallintotuomioistuimen toimintaa asiakkaita kohtaan ja sen asiakaspalvelun organisointia.

Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan tarkemmin palveluperiaatteen sisältöä ja sen konkreettista ilmentymistä hallinto-oikeuden asiakaspalvelussa.

6.4.2 Asiakasnäkökulma

Palveluperiaatteen mukaan viranomaispalveluja järjestäessä ja toteutettaessa on otettava huomioon asiakasnäkökulma. Toisin sanoen viranomaispalvelujen on oltava asiakaslähtöisiä. Asiakaslähtöisyys tarkoittaa vuorovaikutteisuutta asiakkaita kohtaan ja asiakkaiden tarpeiden huomiointia. (Väätänen 2011, 105.) Asiointi hallinnossa on järjestettävä ennen kaikkea hallinnon asiakkaita huomioiden niin, että asiointi on vaivatonta ja asiakas saa asianmukaista palvelua. On myös luonnollista, että asiointitilanteessa pidetään huolta asiakkaan oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista. (Mäenpää 2016, 104.)

Yleisesti palveluperiaatteeseen liitetään siis asiakkaan hyvinvointinäkökulma ja asiakkaalle hallinnossa asioimisesta aiheutuvan kuormituksen minimointi (Kuusikko 2000, 158,159). Asiointipalvelu viranomaisessa on pyrittävä toteuttamaan asiakaslähtöisesti siten, että asiakas saa vaivattomasti kokonaiskäsityksen siitä, mitä palvelu sisältää ja mitä toimia se edellyttää. Esimerkkinä siitä, miten asiointia voidaan helpottaa, hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan selkeiksi suunnitellut asiointipisteet ja viranomaisessa käsiteltäviin asioihin liittyvät valmiit lomakepohjat. (HE 72/2002 vp, 62.)

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä palveluperiaatteeseen liitetään myös viranomaisen velvollisuus huomioida asiakaspalvelussa asiakkaiden tarpeita ja mahdollisia henkilökohtaisia ominaisuuksia. Hallituksen esityksen mukaan hallinnossa tarjottavan asiointipalvelun muoto ja laajuus olisi pyrittävä toteuttamaan siten, että ne vastaisivat mahdollisimman hyvin asiakkaiden tarpeisiin. Lisäksi viranomaisen on pyrittävä turvaamaan jokaiselle asiakkaalle yhdenvertaiset mahdollisuudet hoitaa asioitaan riippumatta palvelun laadusta. Tämä edellyttää erityisesti yhteiskunnallisten erityisryhmien, kuten esimerkiksi vanhuksien, sairaiden ja vammaisten, asiointimahdollisuuksien ja erityistarpeiden huomiointia. (HE 72/2002 vp, 62.)

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa asiakaskeskeisyyttä korostavaa palveluperiaatetta on tarkasteltu painottamalla erilaisia asioita. Esimerkiksi Hidén on katsonut, että palveluperiaatteeseen kuuluu viranomaisen velvollisuus ohjata hallinnossa asioiva tai tämän lähettämät kirjeet oikealle viranomaiselle (Hidén 1970, 274). Kulla taas on yhdistänyt palveluperiaatteen viranomaisen velvollisuuteen kohdella asiakasta oikeudenmukaisesti ja kohteliaasti, vastata sille osoitettuihin kirjeisiin kohtuullisessa ajassa ja ohjata asiakasta asian hoitamisessa viranomaisessa (Kulla 1988, 32–33). Mäenpää on puolestaan todennut, että palveluperiaatteeseen kuuluu, asiakaspalvelun joustavuus ja palvelumyönteisyys. Hänen mukaansa viranomaisella on velvollisuus toimia omatoimisesti siten, että kaikilla on tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa menettelysäännöksiä. Jos viranomaisessa käsiteltävä asia on pantu vireille virheellisesti tai puutteellisesti, palveluperiaatteen mukaan viranomaisen on ilmoitettava tästä asiakkaalle, ja annettava tälle mahdollisuus puutteiden täydentämiseen tai korjaamiseen. (Mäenpää 1997, 180–181.)

Palveluperiaatteeseen sisältyvä asiakasnäkökulman huomioimisen vaatimus tulee hyvin esille esimerkiksi oikeusasiamiehen ratkaisussa 28.10.1980. D 3942/831/80. Ratkaisussa todetaan, että mikäli asiakas lähettää viranomaiselle epäselvän kirjelmän, on hyvän hallinnon mukaista tiedustella asiakkaalta, mikä on kirjelmän tarkoitus. (EOA 28.10.1980. D 3942/831/80.) Tämän perusteella voidaan katsoa, että palveluperiaatteeseen kuuluu, että viranomainen pyrkii oma-aloitteisesti ja aktiivisesti auttamaan ja ohjeistamaan asiakasta tämän ottaessa yhteyttä viranomaiseen.

Viranomaisessa järjestettävässä asiakaspalvelussa menettelysäännösten mukainen toiminta ei siis ole itsetarkoitus vaan asiakaspalvelu tulisi järjestää säännösten sallimissa rajoissa niin, että asiakaspalvelusuhde täyttää asianmukaiset laatuvaatimukset (Mäenpää 2016, 104.) Vaikka viranomaisen asiakaspalvelussa palveluperiaatteella on korostunut merkitys, palveluperiaatteen nimissä ei voida kuitenkaan poiketa laissa säädettyistä vaatimuksista. Esimerkiksi oikeusasiamiehen käsittelemässä tapauksessa 11.5.2015. D 1535/4/94 kunnanjohtaja oli ylittänyt toimivaltansa myöntämällä aloitusluvan rakennustöille. Kunnanjohtaja perusteli toimintansa kunnan toiminta-ajatukseen sisältyvällä palvelutavoitteella. Ratkaisussaan oikeusasiamies totesi, että palveluperiaatteen merkityksellisyydestä huolimatta kunnanjohtajalla ei ollut oikeutta ylittää toimivaltaansa. (EOA 11.5.2015. D 1535/4/94.)

6.4.3 Palvelun tuloksellisuus ja saatavuus

Asiakasnäkökulman ohella palveluperiaatteeseen sisältyy myös vaatimus palvelujen tuloksellisuudesta. Viranomaispalvelujen tuloksellisuutta korostetaan hallintolain 7 §:n 1 momentissa. Sen mukaan asiointi viranomaisessa on järjestettävä siten, että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. (Hallintolaki 7 § 1 momentti.) Mäenpää mukailleen viranomaispalvelujen tuloksellisuusvaatimus täydentää edellä tarkasteltua asiakaslähtöisyysvaatimusta. Mäenpää painottaa asiakassuhteen laadukkuuden edellyttävän, että viranomaispalvelut ovat niille laissa säädettyjen tavoitteiden ja tarkoituksen kannalta tuloksellisia. Tuloksellisuusvaatimus on siis vahvasti yhteyksissä tarkoitussidonnaisuusperiaatteen kanssa. (Mäenpää 2016, 104.)

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan taas, että viranomaispalvelujen tuloksellisuudella tarkoitetaan sitä, että asiointi viranomaisessa hoidetaan sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman joutuisasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä mahdollisimman pienillä kustannuksilla (HE 72/2002 vp, 62). Hautamäki näkeekin tämän perusteella tuloksellisuuden tarkoittavan lähinnä viranomaisen ja asiakkaan ajan ja rahan säästöä (Hautamäki 2004, 71). Mäenpää puolestaan täsmentää, että hallintolain määrittelemä tuloksellisuusvaatimus ei tarkoita sitä, että viranomaispalvelujen tuloksellisuutta tulisi arvioida pelkästään hallinnon sisäisten tulostavoitteiden tai -budjettien perusteella (Mäenpää 2016, 104). Kullan mukaan palvelutoiminnan tuottavuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta voidaan pitää tuloksellisuuden mittareina (Kulla 2003, 83).

Esimerkkinä palvelutoiminnan tuloksellisuuden vaatimuksesta voidaan mainita apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu 27.2.2018. D OKV/498/1/2017. Tapauksessa kantelija oli mm. arvostellut verohallinnon puhelinpalvelun pitkää jonotusaikaa. Verohallinto oli lähettänyt kantelijalle selvityspyyntökirjeen, johon oli myös liitetty puhelinnumero lisätietojen saamista varten. Kantelija oli soittanut kyseiseen numeroon yli tunnin ajan saamatta yhteyttä. Kantelija ei saanut haluamaansa palvelua puhelinpalvelun ruuhkautumisen seurauksena. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Verohallinnon huomiota hyvän hallinnon ja palveluperiaatteen noudattamiseen, johon kuuluu neuvonnan asianmukainen saaminen puhelinpalvelun kautta, ilman kohtuutonta odottamista. (AOKS 27.2.2018. D OKV/498/1/2017.)

Mielenkiintoinen on myös valtion oikeuskanslerin ratkaisu 07.11.2005. D 847/1/05. Tapauksessa sosiaali- ja terveysministeriö sai kantelijalta kirjelmän, jossa kantelija esitti näkemyksensä partisaanikorvauslain 697/2003 virheellisestä ja epäloogisesta tulkinnasta. Sosiaali- ja terveysministeriö lähetti Valtiokonttorille selvityspyynnön asiaan liittyen. Ministeriö ei kuitenkaan lähettänyt Valtiokonttorilta saatua selvitystä suoraan kantelijalle tiedoksi, vaan sen sijaan kantelijalle lähetettiin postikortti. Oikeuskanslerin ratkaisun mukaan asiassa ei tehty virhettä, koska kyseessä oleva korvausasia ei koskenut kantelijaa itseään. Oikeuskansleri totesi kuitenkin, että palveluperiaate olisi täytynyt paremmin, jos Valtiokonttorin lausunto olisi annettu tiedoksi kantelijalle. (OKA 07.11.2005. D 847/1/05.)

Palveluperiaatteeseen katsotaan kuuluvaksi myös palvelujen saatavuus (Mäenpää 2016, 105). Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan viranomaisen on palveluja järjestäessään kiinnitettävä huomiota myös palvelujen saatavuuteen, riittävyyteen sekä hallinnon asiakkaan valinnanvapauteen. (HE 72/2002 vp, 62.) Väätäsen mukaan palvelujen saatavuuden edellytyksenä on se, että palvelut ovat helposti käytettävissä ja että niitä on riittävästi (Väätänen 2011, 105). Se miten riittävästi palveluja on saatavissa, riippuu käytännössä julkisten palvelujen tuottajien taloudellisista voimavaroista ja ammatillisen henkilökunnan määrästä. Mäenpää huomauttaa kuitenkin, että resurssien ja henkilöstön puutteella ei voida perustella lakisääteisten palvelujen toteuttamista jättämistä. (Mäenpää 2016, 105.)

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä täsmennetään myös, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut on oltava saatavilla joka puolella maata ja palvelujen saatavuutta ei saa rajoittaa ilman perusteltua syytä. Edelleen hallituksen esityksen mukaan kansalaisille välttämättömien palvelujen, kuten esim. julkisten terveydenhoito- tai turvallisuuspalvelujen saatavuus, on pyrittävä turvaamaan myös poikkeusolojen aikana. (HE 72/2002 vp, 62.) Viranomaisen on kiinnitettävä huomiota palveluja järjestäessään myös asiakkaiden yhdenvertaisiin asiointimahdollisuuksiin. Erityisesti yhteiskunnallisten erityisryhmien, kuten vanhusten, sairaiden tai vammaisten, palvelujen käyttömahdollisuuksiin on kiinnitettävä huomiota. Asiakaspalvelu viranomaisessa on järjestettävä niin, että asiointitilojen ja -yhteyksien suunnittelussa sekä palvelujen toteuttamistavoissa on otettu huomioon tällaisten ryhmien erityistarpeet. (Mäenpää 2016, 105.)

Palvelun saatavuudella tarkoitetaan siis sitä, että asiointiaika ja -tapa on järjestettävä niin, että asiakas saa helposti asian hoitamiseksi tarvitsemansa palvelun. (Mäenpää 2016, 105.) Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies totesi ratkaisussaan 9.3.2018. D. EOAK/3108/2017, että viranomaisen puhelinneuvonnan ja muun asiakaspalvelun on oltava asiakkaan saatavissa koko valtion virastojen aukioloasta annetun asetuksen 332/1994 mukaisen aukioloajan (EOA 9.3.2018. D. EOAK/3108/2017). Hallinto-oikeuksissa on erityisen tärkeitä, että puhelimen kautta tarjottava asiakaspalvelu on saatavilla koko viraston aukioloajan, sillä hallinto-oikeuksien asiakaskunta on monipuolinen ja siihen kuuluu laitoksiin sijoitettuja ja muita henkilöitä, joilla ei välttämättä ole mahdollisuutta käyttää muita asiointikanavia (Savolainen 2018).

Myös apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan AOKA 9.6.2014. D OKV/1124/1/2012, että palvelun asianmukaisuus tarkoittaa sitä, että silloin kun asiakas haluaa hoitaa asioitaan puhelinpalvelun kautta, ja jos viranomainen tarjoaa tällaista palvelua, kyseinen palvelu tulisi järjestää siten, että asiakas saisi yhteyden viranomaiseen ilman liiallista vaivaa ja odottamista (AOKA 9.6.2014. D OKV/1124/1/2012).

Viranomaisen velvollisuus huolehtia palvelujen saatavuudesta tulee hyvin esille myös apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsittelemässä tapauksessa 30.12.2020. D OKV/18/10/2020. Tapauksessa kaupunki oli viivästyttänyt yksityistieasian käsittelyä. Viivästyminen johtui kaupungin organisaatiomuutoksesta. Organisaatiomuutoksen seurauksena kaupungilla ei ollut asian vireille tulon aikana lain edellyttämää tielautakunnan tehtäviä hoitavaa toimielintä ja asiaa ei tämän vuoksi pystytty käsittelemään. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota velvollisuuteen turvata viranomaispalvelujen riittävä saatavuus myös organisaatiomuutostilanteissa. (AOKS 30.12.2020. D OKV/18/10/2020.)

6.4.4 Palvelun asianmukaisuuden vaatimus

Palveluperiaatteeseen on liitetty myös asianmukaisuuden vaatimus. Palveluperiaatetta määrittelevä hallintolain 7 § asettaa hallinnon palveluille asianmukaisuusvaatimuksen. Pykälän 1 momentin mukaan asiointi viranomaisessa on pyrittävä järjestämään niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. (Hallintolaki 7 § 1 momentti.) Asianmukaisuuden vaatimus toimii viranomaistoiminnan laadun ja lainmukaisuuden arviointiperusteena. Oikeuskirjallisuudessa, lain esivalmisteluissa sekä ylimpien laillisuusvalvojien oikeuskäytännössä asianmukaisuuskäsite on yleisesti yhdistetty huolellisuus-, tehokkuus- ja lainmukaisuusvaatimukseen. Oikeuskirjallisuudessa asianmukaisuuden vaatimukseen on usein sisällytetty myös viivytyksetön ja riipeä toiminta. (Väätänen 2011, 86–88.)

Mäenpään mukaan asianmukaisuuden vaatimus nimenomaisesti viranomaisen palvelutoiminnassa tarkoittaa käytännössä sitä, että viranomaisen tarjoama palvelu on mahdollisimman joustavaa ja palvelumyönteistä. Hänen mukaansa palvelun

asianmukaisuus edellyttääkin, että vaatimukset palvelun saatavuudesta ja laadusta sekä asiakkaiden tarpeiden huomioimisesta tulevat täytetyiksi. Lisäksi hän katsoo hallinnon palvelujen asianmukaisuusvaatimukseen sisältyvän myös vaatimus palvelujen lainmukaisesta toteuttamisesta. (Mäenpää 2020.)

Hallintolain perusteluissa palveluperiaatteen keskeiseksi tavoitteeksi nostetaan joustavan, joutuisan ja mahdollisimman yksinkertaisen asioinnin turvaaminen. Hallinnon asiakkaiden tiedot ja asiointivalmiudet eivät saa vaikuttaa negatiivisesti palvelujen saantiin. (HE 72/2002 vp, 62.) Viranomaisen onkin tarpeen mukaisesti pyrittävä helpottamaan asiointia antamalla neuvoja ja ohjaamalla menettelyssä sekä mahdollistamalla sähköisen asioinnin ja erilaisten asiointikanavien käyttöä (Mäenpää 2020). Palvelun asianmukaisuuden vaatimus edellyttää myös viranomaisen ystävällistä ja kohteliasta käytöstä asiakaspalvelussa (Väätänen 2011, 106.)

Palvelun asianmukaisuus edellyttää, että viranomainen oma-aloitteisesti huolehtii siitä, että jokaisella on samat mahdollisuudet saada ja käyttää viranomaisen palveluja. Palvelun toteutus ja palvelua koskevien menettelysäännösten mukainen toiminta on siis tehtävä asiakkaan kannalta mahdollisimman helpoksi. (Mäenpää 2020.) Asiointia hallinnossa onkin pyritty kehittämään joustavammaksi niin, että se olisi mahdollisimman paljon ajasta ja paikasta riippumaton. Tähän on tähdätty erityisesti parantamalla sähköisiä asiointimahdollisuuksia. Sähköinen tiedonsiirto helpottaa asiointia ja lisää asiakkaiden vaikuttamismahdollisuuksia. Sähköinen asiointi helpottaa erityisesti erityisryhmien asiointimahdollisuuksia viranomaisessa. (Kulla 2003, 57.)

Palveluperiaatteen mukaiseen palvelun asianmukaisuuden vaatimukseen on kiinnitetty huomiota erityisesti ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisemassa tapauksessa 31.8.2005. D 358/2004 kantelija oli hakenut terveystieteiden tutkimuskeskuksesta urheilupyörätuolia, jota hän tarvitsi harrastuksiinsa varten. Terveystieteiden tutkimuskeskus ei myöntänyt pyörätuolia, sillä se katsoi, että kyseinen pyörätuoli ei ollut lääkinällisen kuntoutuksen apuväline. Seuraavaksi kantelija haki urheilupyörätuolia sosiaalitoimelta, joka kuitenkin hylkäsi hakemuksen ilmoittaen, että hakemuksen kohteena oleva pyörätuoli on lääkinällisen kuntoutuksen apuväline, jota on haettava terveydenhuollosta. Kantelija katsoi tullessaan pompotelluksi terveydenhuollon ja sosiaalitoimen välillä. Ratkaisussaan oikeusasiamies totesi, että kantelija ei

ollut saanut asianmukaista palvelua, kun sosiaalitoimi ei ollut ottanut huomioon terveyskeskuksen aikaisemmin tekemää päätöstä vaan ohjasi kantelijan turhaan uudelleen terveydenhuollon puoleen. Oikeusasiamies saattoi käsityksensä sosiaalityön johtajan tietoon. (EOA 31.8.2005. D 358/2004.)

Toinen mielenkiintoinen eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, jossa on kiinnitetty huomiota palvelun asianmukaisuuteen, on tapaus 4.11.2019. D EOAK/5/2019. Tapauksessa kantelija oli yrittänyt asioida verotoimiston asiakaspalvelupisteellä, jossa asiakaspalvelu oli ollut hyvin ruuhkautunutta. Lisäksi asiakaspalvelutilassa oli vanhuksia keppeineen, joilla ei ollut istumapaikkaa. Kantelijalla ei ollut aikaa odottaa vuoroaan verotoimistossa, joten hän päätti käyttää verohallinnon puhelinpalvelua. Kantelija oli soittanut päivän aikana useita kertoja Verohallinnon asiakaspalvelunumeroon saamatta yhteyttä. Apulaisoikeusasiamies totesi, että puolentoista tunnin jonotusaika verotoimistossa palvelun saamiseksi sekä se, että puhelinasiakaspalvelussa virkailijat eivät ehtineet vastata suurimpaan osaan saapuneista puheluista, eivät täyttäneet asianmukaisen palvelun vaatimuksia. Lisäksi oikeusasiamies katsoi, että Verohallinnon asiakaspalvelussa oli laiminlyöty erityisryhmiin kuuluvien asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen, kun verotoimistossa asioineilla vanhuksilla ei ollut istumapaikkaa. Apulaisoikeusasiamies saattoi käsityksensä asiakaspalvelun lainvastaisuudesta Verohallinnon tietoon. (AOA 4.11.2019. D EOAK/5/2019.)

Palvelun asianmukaisuutta arvioitiin myös oikeuskanslerin ratkaisussa 29.10.2020. D OKV/138/10/2020. Tapauksessa TE-toimisto oli antanut kantelijaa koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon työttömyysetuuden myöntämisen edellytyksistä, vaikka kantelija ei ollut ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi eikä hänellä ollut aikeena hakea työttömyysetuutta. Kyseessä oli asiakastietojärjestelmästä automaattisesti lähtevä lausunto. Kantelija piti hänelle toimitettua lausuntoa syyllistävänä. Oikeuskansleri ilmaisi ratkaisussaan käsityksensä siitä, että työvoimapolitiittista lausuntoa ei olisi pitänyt antaa, koska laissa säädetty edellytykset lausunnon antamiselle eivät täytyneet. Ratkaisussa todetaan, että palveluperiaate ja asianmukainen palvelu tarkoittaa mm. sitä, että asiakkaalle annetaan tarpeelliset palvelut tarkoituksenmukaisesti. Viranomaisen palvelu ei saa olla lakiin perustumaton ja mahdollisesti asiakasta loukkaava. Näin ollen TE-toimiston menettely ei täyttänyt asianmukaisen palvelun vaatimuksia, vaikka siitä ei seurannutkaan kantelijalle haitallisia oikeusvaikutuksia. Oikeuskansleri pyysi

KEHA-keskusta arviomaan TE-toimistojen asiakastietojärjestelmän asianmukaisuutta automaattisesti annettavien työvoimapolitiittisten lausuntojen osalta. (OKA 29.10.2020. D OKV/138/10/2020.)

Sen perusteella, mitä edellä on selostettu palveluperiaatteesta, voidaan kokoavasti todetta, että palveluperiaatteen noudattaminen konkreettisesti hallinto-oikeudessa merkitsee sitä, että asiakkaalle tarjotaan neuvonta- ja opastuspalvelua asiakkaan tarpeiden mukaisesti. Asiakaspalvelu tulisi järjestää siten, että jokainen asiakas saa tarvitsemansa palvelun. Hallinto-oikeudessa asiakaspalvelun on myös oltava kohteliasta ja ystävällistä. Asiakkaan erityistarpeet tulisi ottaa huomioon. Esimerkiksi vanhus tai ulkomaalainen saattaa tarvita tavallista laajempaa neuvontaa ja avustusta asioidensa hoitamiseksi. Tilanteissa, joissa asiakkaan yhteydenoton tarkoitus on epäselvä, asiakaspalvelijan on oma-aloitteisesti pyrittävä selvittämään, missä tarkoituksessa asiakas on ottanut yhteyttä. Esimerkiksi, jos asiakas lähettää epäselvän kirjelmän, asiakkaalta on aina tiedusteltava, missä tarkoituksessa kyseinen kirjelmä on lähetetty. Mikäli hallinto-oikeuteen lähetetty valitus tai muu kirjelmä kuuluu muun viranomaisen toimivaltaan, asia on viipymättä siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle ja siirrosta on ilmoitettava asiakkaalle. Myös asiakkaan lähettämiin tiedusteluihin ja muunlaisiin yhteydenottoihin on aina vastattava.

6.5 Viranomaisten yleinen neuvonta- ja opastamisvelvollisuus

6.5.1 Neuvonta- ja opastamisvelvollisuuden kohde, sisältö ja edellytykset

Hallintolain 8 §:ssä on säädetty viranomaisten neuvontavelvollisuudesta. Säännöksen mukaan viranomaisella on velvollisuus neuvoa asiakkaitaan tarpeen mukaan hallintoasian hoitamisessa sekä vastata asiointiin liittyviin kysymyksiin ja tiedusteluihin toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Tilanteissa, joissa asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, asiakas on pyrittävä opastamaan toimivaltaiselle viranomaiselle. Viranomaisen antaman neuvonnan ja opastuksen on oltava maksutonta. (Hallintolaki 8 §.)

Viranomaisten neuvontavelvollisuus konkretisoi palveluperiaatetta vastaamalla hallinnon asiakkaan tarpeeseen saada ohjeistusta ja neuvontaa hallinnossa asiointiin

liittyen (Väättänen, 107). Viranomaisilta saatu neuvonta on tarpeellista, sillä tavallisen kansalaisen näkökulmasta hallintotoiminta voi olla vaikeasti ymmärrettävää, monimutkaista ja läpinäkymätöntä. Ilman viranomaisen neuvontaa voi olla vaikeata saada selville, mistä saa asiallista tietoa, miten asia laitetaan vireille ja miten on toimittava asian hoitamiseksi menestykkäästi. (Koivisto 2014, 129).

Hallintolaissa säädetty viranomaisten neuvontavelvollisuus koostuu lähinnä velvollisuudesta antaa asiakkaille menettelyllistä neuvontaa asian hoitamiseen ja asiointiin liittyvissä kysymyksissä (HE 72/2002 vp, 62). Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että viranomaisen on neuvottava asiakkaita, miten on meneteltävä asian saattamiseksi vireille ja mitä menettelyvaatimuksia asian käsittelyyn liittyy. Menettelyllistä neuvontaa on annettava kaikissa asian käsittelyvaiheissa. Esimerkiksi asian vireillepanovaiheessa viranomaisella on velvollisuus antaa asiakkaalle tietoa mm. vireillepanoon liittyvistä muotovaatimuksista, määräajoista, tarpeellisista selvityksistä ja saatavilla olevista palveluista. Asian käsittelyvaiheessa asiakkaalle on annettava neuvontaa esimerkiksi eri käsittelyvaiheissa vaadittavista menettelyistä, asiakirjojen täydentämisestä ja muutoksenhakuoikeudesta. Menettelyllistä neuvontaa voi olla myös viranomaisen käytännöistä ja mahdollisista vakiintuneista tulkintalinjoista kertominen. (Mäenpää 2016, 209.)

Asiakkaille on annettava neuvontaa heidän menettelyllisistä oikeuksistaan. Hallintolain esitöissä korostetaan viranomaisen velvollisuutta huolehtia siitä, että asiakas saa selkeän käsityksen menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Viranomaisen tulisi pyrkiä oikaisemaan asiakkaille mahdollisesti syntyneitä väärinymmärryksiä menettelyllisissä kysymyksissä. (HE 72/2002 vp, 62–63.) Näin ollen konkreettisessa asiakaspalvelutilanteessa tulisi varmistua, että asiakas on ymmärtänyt oikein saamansa tiedon tai neuvon, ja jos vaikuttaa siltä, että hänelle on syntynyt vääränlainen käsitys asiasta, tämä tulisi oikaista.

Viranomaisella on velvollisuus antaa neuvontaa myös oma-aloitteisesti sellaisissa tapauksissa, joissa voidaan olettaa, että asiakas tarvitsee ohjeistusta. Esimerkkinä voidaan mainita apulaisoikeuskanslerin varamiehen ratkaisema tapaus 20.07.1995. D 1199/1/93, jossa kantelijan ajo-oikeus vanhentui, kun hän ei tiennyt, että ajokortin uusiminen edellyttää erillistä hakemusta. Kantelija oli käynyt lääkärissä ajokortin

uusimistarkoituksessa hyvissä ajoin ennen kuin täytti 70 vuotta. Lääkäri toimitti todistuksen hänen ajokyvystään suoraan poliisilaitokselle. Kantelija ei tiennyt, että ajokortin uusiminen vaatii myös poliisille tehtävän erillisen hakemuksen. Poliisilaitos ei myöskään ilmoittanut kantelijalle, että hänen pitää tehdä erillinen hakemus. Tämän seurauksena kantelijan ajo-oikeus vanhentui ja hän joutui esittämään todistuksen kuljettajantutkinnosta. Apulaisoikeuskanslerin varamiehen ratkaisun mukaan poliisilaitoksen olisi pitänyt lääkärintodistuksen vastaanottamisen jälkeen neuvoa asiakasta tarpeellisista toimenpiteistä ajokortin uusimiseksi. Ratkaisussa todetaan, että hyvän hallinnon mukaan viranomaisen tulisi opastaa asiakasta, kun hänellä on väärä käsitys oikeuksiensa voimaan saattamisesta tai ylläpitämisestä. (AOKVM 20.07.1995. D 1199/1/93.)

Viranomaisen neuvontavelvollisuuteen kuuluu hallintoasian hoitamiseen liittyvien oikeudellisten kysymysten lisäksi myös tosiasiallinen neuvonta, kuten esimerkiksi kysymykset siitä, kuka on asian käsittelijä, milloin hän on tavoitettavissa tai mikä on asian käsittelyaikataulu (HE 72/2002 vp, 63). Annettaessa neuvontaa viranomaisen on pidettävä huolta siitä, että annettu neuvonta on asianmukaista. Kuten kaikessa muusakin hallintotoiminnassa, myös neuvonnassa on noudatettava asianmukaisuutta. Asianmukaisuutta on vaikeata määritellä tarkasti, mutta siihen katsotaan kuuluvan ainakin tehokkuus, kunnioittavuus ja annetun tiedon oikeellisuus. Voidaan ajatella, että neuvonnan asianmukaisuuden vaatimus saa sisältöä palveluperiaatteesta ja hallintolain 9 §:ssä säädetystä viranomaisen hyvän kielenkäytön vaatimuksista. (Koivisto 2014, 129-130.)

Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa poliisin antaman neuvonnan asianmukaisuuteen ja huolellisuuteen tapauksessa 24.9.2008. D 1351/4/08. Tapauksessa kantelija oli törmännyt ilvekseen, joka menehtyi onnettomuudessa. Kantelija kysyi onnettomuuspaikalle saapuneelta poliisilta, voiko hän pitää menehtyneen ilveksen. Poliisi oli antanut ristiriitaista neuvontaa siitä, kenelle menehtynyt eläin kuuluu. Poliisi oli virheellisesti olettanut kantelijan kuuluvan paikalliseen metsästysseuraan ja oli antanut kantelijalle luvan viedä ilveksen kotipakastimeensa odottamaan, kunnes varmistuisi kenelle ilves kuuluu. Poliisi oli myös ilmoittanut kantelijalle, että mikäli häneen ei oteta yhteyttä saman päivän aikana, hän saa pitää ilveksen itsellään. Myöhemmin saman päivän aikana poliisi oli yrittänyt ottaa yhteyttä henkilöön, joka tietäisi asiasta.

Poliisi ei onnistunut samaan kiinni kyseistä henkilöä, minkä jälkeen hän unohti koko asian. Myöhemmin tuli ilmi, että eläin kuuluukin valtiolle, mutta tässä vaiheessa kantelija oli ehtinyt jo täyttää eläimen. Oikeusasiamies totesi ratkaisussaan, että poliisin neuvonta on ollut virheellistä ja kiinnitti huomiota siihen, että viranomaisen on varmistuttava antamansa neuvonnan oikeellisuudesta huolellisesti. (EAO 24.9.2008. D 1351/4/08.)

Viranomaisen neuvontavelvollisuus täydentyy viranomaisen vastaamisvelvollisuudella (Mäenpää 2016). Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on vastattava asiointiin liittyviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain esitöissä täsmennetään, että viranomaisen vastaamisvelvollisuus koskee asiallisia ja riittävästi yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Tästä voidaan päätellä, että asiattomiin sekä hyvin yleisluontoisiin tai laajoihin tiedusteluihin ei lähtökohtaisesti tarvitse vastata. (He 72/2002 vp, 63.) Hautamäen mukaan yleisluontoisiksi ja laajoiksi kysymyksiksi voidaan pitää ainakin viraston organisaatiota koskevia kysymyksiä, jotka eivät liity mihinkään tiettyyn hallintoasiaan (Hautamäki 2004, 82). Kuusikko taas toteaa, että neuvontaa on annettava tiettyä tarvetta varten. Näin viranomaisella ei ole velvollisuutta vastata tiedusteluihin, jotka eivät liity hallintoasian hoitamiseen ja jotka eivät koske suoranaisesti hallinnon asiakkaan etua, oikeuksia tai velvollisuuksia. (Kuusikko 2000, 4.)

Vastaamisvelvollisuuden laajuutta ja sisältöä hahmottaa hyvin oikeusasiamiehen ratkaisu 9.4.2015. D 4461/4/14. Tapauksessa kantelija oli arvostellut sosiaali- ja terveystoimen eri viranhaltijoiden menettelyä siitä, että he eivät ole vastanneet hänen soittoja yhteydenottopyyntöihinsä tai hänen kysymyksiinsä. Perhe- ja sosiaalipalveluilta saadun selvityksen mukaan kantelija oli lähettänyt hyvin runsaasti viestejä, jotka sisälsivät muistutuksia ja kanteluja lastensuojelun toiminnasta tyttärensä sijaishuollon aikana. Lisäksi kantelijalta on tullut paljon puheluja ja muita yhteydenottoja, joissa hän on esittänyt ristiriitaisia vaatimuksia, joita lastensuojelu ei voinut toteuttaa. Perhe- ja sosiaalipalvelut selvittivät, että he ovat pyrkineet vastaamaan kohtuulliseen määrään kantelijan yhteydenotoista. Ratkaisussaan oikeusasiamies toteaa, että viranomaisen ei voi rajoittaa tiedusteluihin ja yhteydenottoihin vastaamista ”kohtuulliseen määrään”, kuten perhe- ja sosiaalipalvelut olivat esittäneet. Tällainen toiminta voi johtaa siihen, että viranomaisen ei huomaa, jos yhteydenotossa onkin viranomaiselle esitetty

hakemus tai vaatimus, ja asia voi jäädä näin käsittelemättä. Viranomaisella on velvollisuus selvittää kaikkien sille lähetettyjen viestien merkityssisältö ja tarvittaessa vastata niihin. (EOA 9.4.2015. D 4461/4/14.)

Viranomaisen neuvontavelvollisuuden syntyminen edellytyksenä on, että neuvonnan kohteena oleva asia kuuluu viranomaisen toimivaltaan ja että asiakkaalla on konkreettinen tarve neuvonnan saamiselle (Koivisto 2014, 129). Neuvonnan tarvetta mitataan ensisijaisesti asiakkaan kyvyllä selviytyä itse tilanteesta sekä asian laadulla. Yleensä neuvonnan tarve on sitä suurempi mitä vaikeammasta ja monimutkaisemmasta asiasta on kyse. Jos hoidettava asia on hyvin yksinkertainen, on myös neuvonnan tarve yleensä pieni. (Mäenpää 2016, 211-212.) Neuvonnan tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon myös asiakkaan kyky hoitaa itse asiaa. Esimerkiksi vanhuksilla tai maahanmuuttajataustaisilla asiakkailla saattaa olla suurempi tarve neuvontaan kuin yleisesti. Neuvonnan tarvetta voidaan pitää taas vähäisenä esimerkiksi silloin, kun asiakkaalla on asianajaja, joka avustaa häntä asian hoitamisessa. (He 72/2002 vp, 63.) Neuvonnan laajuus on siis riippuvainen asiakkaan neuvonnan tarpeesta. Viranomaisen ei ole kuitenkaan velvoitettu laatimaan asiakkaalle laajoja selvityksiä tai katsauksia asiasta. (Mäenpää 2016, 212.)

Viranomaisella on neuvontavelvollisuus vain toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Neuvontavelvollisuus on rajoitettu vain viranomaisen toimivaltaan kuuluviin asioihin, jotta viranomaiselle ei aiheutuisi neuvonnasta kohtuutonta lisätyötä. Tietenkin myös viranomaisen asiantuntemus on vahvempaa asioissa, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin. (He 72/2002 vp, 63.) Silloin kun asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, asiakas pyritään ohjaamaan toimivaltaiselle viranomaiselle eli oikealle viranomaiselle (hallintolaki 8 § 2 momentti). Eduskunnan oikeusasiamies on tulkinnut, että velvollisuus ohjata asiakas toimivaltaiselle viranomaiselle ulottuu myös opastamiseen toiselle hallinnon alalle ja jopa hallinnon ulkopuolellekin (EOA 19.9.1991. D 515/4/90).

Oikeuskirjallisuudesta löytyy eriäviä tulkintoja siitä, ulottuuko neuvontavelvollisuus aineelliseen neuvontaan eli tehtävän päätöksen sisältöön. Hallintolain esitöiden mukaan säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta tarkoittaa lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. (He 72/2002 vp, 62.) Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat kuitenkin useammassa

ratkaisussaan tulkinneet, että viranomaisen neuvontavelvollisuus ulottuu myös aineelliseen oikeuteen. Ratkaisuja on perusteltu hyvän hallintotavan periaatteella. (He 72/2002 vp, 15.) Vuotilaisen mukaan neuvontavelvollisuuteen ei kuulu aineellinen neuvonta, mutta se ei ole myöskään kiellettyä (Vuotilainen 2018, 909). Niemivuo ja Keravuori taas toteavat, että mikään ei estä viranomaista antamasta parempaa palvelua kuin mitä laki edellyttää (Niemivuo & Keravuori 2003, 132). Mäenpään kanta on, että neuvontavelvollisuus ei ulotu niin pitkälle aineelliseen neuvontaan, että viranomainen ottaisi kantaa siihen, mikä on asiakkaan kannalta optimaalisin vaihtoehto. Viranomainen voi korkeintaan antaa tietoa vakiintuneesta ratkaisukäytännöstä. (Mäenpää 2016, 215.) Kulla puolestaan on pitänyt neuvonnan ulottamista aineelliseen neuvontaan ongelmallisena viranomaisen puolueettomuusvaatimuksen kannalta. (Kulla 2003, 85.)

Viranomaisen neuvontavelvollisuuteen ei kuitenkaan kuulu toimia asiakkaan avustajana. Viranomaisella ei ole velvollisuutta esimerkiksi täyttää lomakkeita tai laatia asiakirjoja asiakkaan puolesta. Neuvottaessa asiakasta viranomainen ei myöskään saisi ottaa ennakkollisesti kantaa yksittäisen hakemuksen menestymiseen. Neuvonnassa asiakkaita pitää kohdella yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti. (He 72/2002 vp, 15.) Tämä tarkoittaa sitä, että asiakkaat, jotka ovat samassa neuvonnan tarpeessa, saavat saman laajuista neuvontaa. Viranomaisen avustajamaisen ja konsultoivan toiminnan neuvonnan yhteydessä voidaan katsoa olevan ristiriidassa viranomaisen puolueettomuusvaatimuksen kanssa. Puolueettomuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota asioissa, joissa on useampi asianosainen. Kun päätöksentekoon osallistumaton, nimenomaisesti asiakaspalvelussa työskentelevä virkamies neuvoo asiakasta tämän erityistarpeet huomioiden, kyseessä on positiivisen erityiskohtelun periaate, joka ei vaaranna viranomaisen puolueettomuutta ja tasapuolisuutta. (Mäenpää 2016, 213-214.)

Oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota neuvonnan puolueettomuuteen ratkaisussaan 14.10.2013. D 509/1/2011. Tapauksessa viranomainen oli antanut asianosaisille konsultoivaa neuvontaa. Ratkaisussaan oikeuskansleri katsoi, että viranomaisen menettely näyttäytyi ulkopuolisesti tarkasteltuna siltä kuin viranomainen olisi ajanut asianosaisen asiaa sen sijaan, että olisi toiminut puolueettomana ja neutraalina neuvovana viranomaisena. Tästä syystä oikeuskansleri piti viranomaisen menettelyä myös hallintolain 6 §:ssä säädetyn objektiviteettiperiaatteen vastaisena. (OKA 14.10.2013. D 509/1/2011.)

Hallintolain 8 §:n ensimmäisessä momentissa on säädetty myös neuvonnan maksuttomuudesta. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä on otettu kantaa erityisesti puhelinneuvonnan maksuttomuuteen. Oikeusasiamies on useamassa ratkaisussaan katsonut, että viranomainen ei voi periä maksua antamastaan palvelustaan, mutta asiakkaan on kuitenkin maksettava tavanomaiset kulut, jotka aiheutuvat neuvontapalvelun hankkimisesta. Maksuton neuvonta tarkoittaa siis sitä, että hallinnon asiakas ei joudu maksamaan palvelumaksua eikä viranomaisen syystä johtuvaa normaalia suurempaa puhelinmaksua. (EAOA 23.6.2005. D 2069/4/04 & EAOA 3.1.2005. D 382/2/04.)

6.5.2 Tuomioistuinten neuvonta- ja opastamisvelvollisuus

Hallintolaissa säädetty viranomaisen neuvonta- ja opastamisvelvollisuus soveltuu eri tavalla eri viranomaisiin. Tuomioistuimet ovat kyllä hallintolaissa tarkoitettuja viranomaisia, mutta vain pieni osa niissä käsiteltävistä asioista on oikeushallintoasioita tai muita hallintoasioita, joihin hallintolaki tulee sovellettavaksi. Tuomioistuimien neuvontavelvollisuuden kannalta on huomioitava, että lainkäyttö ei kuulu hallintolain soveltamisalaan. Hallintolaissa säädetty neuvontavelvollisuus ei tämän takia tule sovellettavaksi tuomioistuimissa käsiteltäviin lainkäyttöasioihin. (Oikeusturva-asiain neuvottelukunta 2003, 20–21.) Kuitenkin prosessinjohtosäännökset voivat edellyttää neuvontaan rinnastettavia toimia myös tuomioistumien lainkäyttöhenkilökunnalta (Kuusikko 2004, 412).

Nykyään tuomioistuimet mielletään palvelulaitoksiksi, joiden tehtävänä on palvella ja neuvoa kansalaisia. Ihmiset kysyvätkin usein neuvoja tuomioistuimilta, vaikka lainkäyttöasioihin liittyvän neuvonnan antaminen on määrätty ensisijaisesti oikeusapu- ja asianajotoimistojen tehtäväksi. (Oikeusturva-asiain neuvottelukunta 2003, 22). Tuomioistuimien antamaa neuvontaa ja opastusta on pidetty tarpeellisena, sillä Suomessa oikeudenkäynnissä ei ole pakko olla asianajajaa. Neuvonnan on katsottu olevan tarpeellista erityisesti asian vireille laittamiseen liittyvissä muodollisissa kysymyksissä sekä käsittelyn aikana vaadittaviin toimiin ja tuomioistuimen käytäntöön liittyvissä kysymyksissä. Esimerkiksi asiakkaat tarvitsevat neuvontaa muun muassa siitä, mitä

asiakirjoja tuomioistuimelle on tarpeen toimittaa, miten asiaa käsitellään ja miten menettely etenee tuomioistuimessa. Tuomioistuinien neuvonta- ja opastustoiminnan tarpeellisuutta on myös perusteltu sillä, että se säästää valtion maksuttomasta oikeusavusta johtuvia kustannuksia. (Virolainen 1988, 85-86.)

Alioikeusuudistusta suunniteltaessa oli käyty keskustelua tuomioistuinien neuvonta- ja opastustoiminnan lisäämisestä (Kuusikko 2000, 413). Tuomioistuinien palvelutoimintaa haluttiin lisätä niin, että asianosaisilla olisi entistä enemmän mahdollisuuksia hoitaa asiansa tuomioistuimissa itse (Svinhufvud ym. 1980, 11). Neuvontavelvollisuudesta oltiin myös suunnittelemassa erityinen säännösehdotus. Sen mukaan tuomioistuimen muut virkamiehet kuin tuomarit olisivat olleet velvollisia neuvomaan asianosaisia erityisesti ennen asian vireilletuloa ja käsittelyä kärjäoikeudessa (Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto 1980, 89). Ehdotuksesta kuitenkin luovuttiin, sillä sen katsottiin voivan vaarantaa tuomioistuinien puolueettoman konfliktin ratkaisijan roolia. Lisäksi siihen katsottiin liittyvän vastuuongelmia ja sitä pidettiin tarpeettomana, kun otettiin huomioon maksuttoman oikeusavun saatavuus. (HE 15/1990 vp, s. 30.)

Alioikeusuudistuksen yhteydessä prosessilakeihin ei sisällytettykään erityistä neuvontasäännöstä. Kuitenkin käytännössä tuomioistuimet opastavat ja neuvovat asiakkaita melkoisen yleisesti erilaisissa menettelykysymyksissä. (Oikeusturva-asiain neuvottelukunta 2003, 22.) Tuomioistuimissa annettava neuvonta on suurimmaksi osaksi kansliahenkilökunnan tarjoamaa asiakaspalvelua. Tällaista lähinnä tuomioistuinien kansliahenkilökunnan antamaa neuvontaa ja opastusta, joka tapahtuu varsinaisen asian käsittelyn ulkopuolella, on oikeustieteessä pidetty lainkäytöstä erillisenä palvelutoimintana. (Virolainen 1988, 85.) Tuomioistuinten palvelutoiminta on tosiallista hallintotoimintaa, jota koskee hallintolaissa säädetty viranomaisen neuvontavelvollisuus (HE 72/2002 vp, 49).

Tuomioistuinien palvelutoiminta eroaa kuitenkin huomattavasti muista julkishallinnon palveluista. Oikeusturvanäkökohdat tuomioistuinien toiminnassa ovat painottuneempia kuin muissa viranomaisissa. Tämä johtuu tuomioistuinien erityisestä asemasta puolueettomana riidan ratkaisijana. Oikeudenkäyntimenettelyssä on kyse riippumattomien tuomioistuinien lainkäytöstä, joten se ei ole verrattavissa hallintomenettelyyn. (Oikeusministeriö 2018, 22.) Oikeudenkäyntiasioissa, jossa on useampia

vastakkaisia osapuolia, on kiinnitettävä erityistä huomiota neuvonnan puolueettomuuteen. Vaatimukset tuomioistuinten puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta rajaavatkin tuomioistuimissa annettavan neuvonnan ja opastuksen laajuutta. (Kuusikko 2000, 415.)

Tuomioistuimissa on annettava neuvontaa ja opastusta siten, että tuomioistuimen puolueettomuus ja tasapuolisuus ei vaarannu (Kuusikko 2000, 415). Tämän takia tuomioistuinten neuvontavelvollisuus rajoittuu koskemaan ainoastaan muodollista oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvää neuvontaa. Virolaisen mukaan asioissa, joissa on kaksiosaisuhde, tuomarin ja jopa tuomioistuimen kansliahenkilökunnankin tulisi pidättäytyä antamasta neuvontaa aineellisissa kysymyksissä. Tuomioistuin ei saisi antaa oikeudellista tai ns. asianajollista neuvontaa, vaan tällaista neuvontaa tarvitseva henkilö tulisi ohjata kääntymään oikeusapu- tai asianajotoimistojen puoleen. (Virolainen 1988, 87.)

Myös oikeuskansleri on useammassa ratkaisussaan kiinnittänyt huomiota siihen, että tuomioistumien kansliassa toimivien avustajien ja notaarien ei ole suotavaa toimia asiamiehinä tai avustajina. Sporttelituomiokuntien aikana tuomioistuimissa oli tavallista, että lainkäyttöhenkilöstöön kuulumattomat notaarit ja kansliahenkilökunta toimivat myös asiamiehinä. Tällainen käytäntö oli jatkunut osittain myös sen jälkeen, kun tuomioistuimet siirtyivät kokonaispalkkaukseen. Avustajana tai asiamiehenä toimiva tuomioistuimen virkamies voi helposti joutua ristiriitaan virkavelvollisuuksiensa kanssa. Tästä syystä oikeuskansleri on katsonut, että tällainen toiminta on omiaan heikentämään luottamusta tuomioistumien toiminnan puolueettomuuteen. (OKA 11.11.1992. D 704/1/91.)

6.5.3 Viranomaisen antaman neuvonnan sitovuus

Viranomaisia sitovat vaatimukset siitä, että asiakkaille annettu yleistieto on oikea ja luotettava. Luottamuksensuojaperiaatteen perusteella neuvojen saajan tulisi voida luottaa viranomaiselta saatujen neuvojen paikkansapitävyyteen, jos ne on antanut toimivaltainen viranomainen. Väärästä tai virheellisestä neuvonnasta ei voi kuitenkaan valittaa, sillä neuvonta ei ole hallintopäätös, joka vaikuttaa suoraan asiakkaan

oikeuksiin tai velvoitteisiin. Neuvonnan katsotaan sen sijaan olevan tosiasiallista hallintotoimintaa, josta voi tehdä hallintokantelun. (Koivisto 2014, 131.)

Viranomaisen antama neuvonta ratkaisutoiminnan kannalta on vain rajallisesti sitovaa. Viranomaisen ei voi luvata neuvonnallaan tietyn sisältöistä päätöstä. Viranomaisen voi esittää korkeintaan suuntaa antavan arvion kertomalla vakiintuneesta ratkaisukäytännöstä. Tällainen viranomaisen antama neuvonta ei kuitenkaan sido viranomaista päätöksenteossa. (Mäenpää 2016, 2015.) Asioita on viranomaisessa käsiteltävä ja ratkaistava erikseen. Viranomaisella on harkintavaltansa rajoissa mahdollisuus myös poiketa vakiintuneesta tulkintakäytännöstä. Viranomaisen on kuitenkin pyrittävä olemaan johdonmukainen. Lisäksi viranomaisen on huomioitava ratkaisutoiminnassaan hallinnon oikeusperiaatteet, erityisesti yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet, joita käsitelimme luvussa 6.3. (Koivisto 2014, 131.)

Virheellisestä tai lainvastaisesta neuvonnasta voi kuitenkin seurata julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuus tai ääritapauksissa tapauksissa virkavastuun toteutuminen. Julkisyhteisö joutuu vahingonkorvausvastuuseen siinä tapauksessa, jos asiakkaalle annettu neuvo on ollut lainvastainen tai neuvontaa on annettu asiasta, johon ei olla perehdytty vaadittavalla huolellisuudella. (Mäenpää 2016, 215.)

6.6 Viranomaisessa käytettävä kieli

6.6.1 Hyvä kielenkäytön vaatimus

Hyvän kielenkäytön vaatimuksesta on säädetty yhtenä hyvän hallinnon perusteena hallintolain 9 §:ssä seuraavasti: ”Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista.” (Hallintolaki 9 §.) Tämä säännös on tulkinnanvarainen, kun ajatellaan, minkälainen on asiallinen, selkeä ja ymmärrettävä kieli. Vastaus voi tuntua itsestään selvältä, mutta joskus voi olla niin, että virkamiehen ja asiakkaan käsitys asiallisesta, selkeästä ja ymmärrettävästä kielestä ei vastaa toisiaan. (Hautamäki 2004, 83.)

Hallinnon asiakkaan näkökulmasta tarkasteltuna on tärkeätä, että viranomaisen käyttämä kieli on laadultaan sellaista, että asiointi viranomaisessa olisi asiallista, joustavaa ja tehokasta (Mäenpää 2020). Hallintolain säännös viranomaisen hyvän kielenkäytön vaatimuksesta ilmentää siis palveluperiaatetta, samoin kuin säännös viranomaisen neuvontavelvollisuudesta (Koivisto 2014, 131). Säännös viranomaisen kielenkäytöstä sääntelee nimenomaisesti kielen ilmaisutapaa ja laatua. Sen sijaan siitä, mitä kieltä viranomaisessa käytetään, määrätään pääosin kielilaisissa 423/2003. (Mäenpää 2020.)

Hallintolain 9 §:n ensimmäisessä momentissa vaaditaan ensinnäkin, että viranomaisen kielenkäyttö on asiallista. Mäenpään mukaan asiallisella kielenkäytöllä tarkoitetaan sitä, että kielellisestä viestinnästä välittyy kohteliaisuutta ja kunnioitusta asiakasta kohtaan. Asiakkaaseen kohdistuvat epäasialliset ilmaisut ja halveksuva, leimaava, loukkaava tai syrjivä kielenkäyttö eivät ole hyväksyttäviä viranomaistoiminnassa. Kielellisessä viestinnässä on kuitenkin sallittua huomioida asiakkaiden väliset eroavaisuudet niin, että kommunikointi viranomaisen ja asiakkaan välillä olisi mahdollisimman luontevaa. (Mäenpää 2020.)

Esimerkiksi oikeusasiamies katsoi ratkaisussaan 27.10.2014. D 4505/4/13, että Kela ei ollut toiminut lainvastaisesti käyttäessään asiakkaille lähettämässään kirjeissään ns. kohteliasta sinuttelua. Tapauksessa kantelija piti perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisen kohtelun vastaisena sitä, että Kela käyttää sinuttelua, kun toiset viranomaiset käyttävät teitittelyä. Kela perusteli ratkaisua käyttäen kirjeissään sinuttelua sillä, että sen on todettu selventävän merkittävästi tekstiä. Kelan mukaan tietyissä etuuksissa teitittely on aiheuttanut epäselvyyksiä, kun asiakkaat eivät ole ymmärtäneet keneltä lisätietoja pyydetään. Oikeusasiamies ei pitänyt Kelan toimintaa lainvastaisena, huomioiden Kelan tarkoituksen lisätä lähettämiensä kirjeiden selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Lisäksi oikeusasiamies huomioi ratkaisussaan sen, että Kela on saanut asiakkailta pääasiassa positiivista palautetta sinuttelumuotoon siirtymisestä. (EOA 27.10.2014. D 4505/4/13.)

Asiallisuuden lisäksi viranomaisen kielenkäytön on oltava selkeää ja ymmärrettävää (hallintolaki 9 § 1 momentti). Asianmukaisen palvelun ja asian käsittelyn ehdottomana edellytyksenä on, että viranomainen käyttää selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Hallinnon asiakas voi realisoida etunsa ja oikeutensa kokonaisuudessaan ainoastaan silloin, kun hän ymmärtää viranomaisen ilmaisuja, menettelyyn liittyviä vaatimuksia ja viranomaisen tekemiä päätöksiä. (Mäenpää 2016, 203.) Selkeällä ja ymmärrettävällä kielenkäytöllä tarkoitetaan kielellistä selkeyttä ja ilmaisun sisällön ymmärrettävyyttä. Viranomaisen kielenkäytön tulisi olla yksiselitteisesti ymmärrettävä ja siitä tulisi saada riittävästi tietoa. (HE 72/2002 vp, 64.)

Esimerkiksi apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan 3.11.2009. D 347/1/08 kiinnittänyt Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran huomiota velvollisuuteen käyttää selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Tapauksessa Elintarviketurvallisuusvirasto Evira oli antanut toimintaohjeen, jossa ei ollut selkeästi ilmaistu, että ohje ei ole oikeudellisesti sitova. Ohjeen ilmaisutapa oli tulkinnanvarainen siten, että alemmat viranomaiset ja hallinnon ulkopuoliset saattoivat ymmärtää ohjeen olevan sitova. Oikeuskansleri katsoi, että toimintaohje oli hallintolan 9 §:n 1 momentin vastainen, kun se ei ollut yksiselitteisesti ymmärrettävä. (AOK 3.11.2009. D 347/1/08.)

Viranomaiselle asetut kielenkäytön laatuvaatimukset koskevat niin kirjallista kuin suullistakin ilmaisutapaa. Suullisessa ilmaisussa on edellä mainittujen hyvän kielenkäytön laadullisten vaatimusten ohella kiinnitettävä huomiota myös asiakkaan kohteluun. (HE 72/2002 vp, 64.) Hautamäki kuitenkin huomauttaa, että tämä ei tarkoita sitä, että viranomaisella on esimerkiksi hymyilemisvelvollisuus tai velvollisuus viihdyttää asiakasta (Hautamäki 2004, 84). Kirjallisissa tuotoksissa taas viranomaisen on kiinnitettävä erityistä huomiota tekstisisällön johdonmukaisuuteen ja ymmärrettävyyteen. Raskasrakenteista ja teknisiä yksityiskohtia sisältävää tekstiä tulisi vältellä mahdollisuuksien mukaan. Havainnollisuuden ja selkeyden takia asiakirjat tulisi jakaa selvästi eroaviin osiin. (HE 72/2002 vp, 64.)

6.6.2 Asiakkaan kielelliset oikeudet viranomaisen palveluissa

Hallintolain 9 §:n 2 momentissa on viitattu erilliseen sääntelyyn, joka koskee asiakkaan oikeutta käyttää omaa kieltään viranomaisessa. Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan suomi ja ruotsi ovat suomen kansankieliä. Pykälän 2 momentti sisältää lakivarauksen, jonka mukaan jokaisen oikeudesta käyttää tuomioistuimessa tai muussa

viranomaisessa omaa kieltään, suomea tai ruotsia, säädetään tarkemmin lailla. (Perustuslaki 17 §:n 2 momentti.)

Kielilaisissa on tarkemmat säännökset asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, viranomaisessa asioidessaan. Kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa. Yksikielisissä kunnallisissa viranomaisissa käytetään pääsääntöisesti vain kunnan omaa kieltä, ellei kyseessä ole viranomaisen aloitteesta vireille tullut hallintoasia, joka koskee suoraan asianosaisen oikeuksia tai velvoitteita. Tällaisissa tapauksissa asiakkaalla on oikeus käyttää viranomaisessa omaa kieltään. (Kielilaki 10 § 2 momentti.)

Kielilain 6 § 1 momentin mukaan yksikielisiä viranomaisia ovat viranomaiset, joiden virkapiiriin kuuluu vain yksikielisiä kuntia. Kaksikielisiä viranomaisia ovat taas valtion keskushallintoviranomaiset sekä ne viranomaiset, joiden virkapiiriin kuuluu kaksikielisiä tai erikielisiä kuntia (kielilaki 6 § 2 momentti). Kunta on kaksikielinen, jos sillä on sekä suomenkielisiä että ruotsinkielisiä asukkaita, ja vähemmistökieliryhmään kuuluvia asukkaita on vähintään kahdeksan prosenttia koko kunnan asukasmäärästä (kielilaki 5 § 2 momentti).

Viranomaisella on velvollisuus huolehtia oma-aloitteisesti, että asiakkaiden kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä (kielilaki 23 § 1 momentti). Kaksikielisen viranomaisen on tarjottava asiakkailleen palveluja molemmilla kansankielillä (kielilaki 23 § 2 momentti). Viranomaisen antaman palvelun laatu ei saa olla riippuvainen siitä, kumpaa kansankieltä käytetään. Toisin sanoen asiakkaan saaman palvelun laatu ei saa riippua siitä, annetaanko palvelua suomeksi vai ruotsiksi. Tarvittaessa viranomaisen on kysyttävä asiakkaalta, kummalla kansankielellä hän haluaa saada palvelua. Viranomaisen ei saa pyytää asiakasta käyttämään muuta kuin haluamaansa kansankieltä. (He 92/2002 vp, 91.) Esimerkiksi ruotsinkielistä palvelua haluavaa asiakasta on hallinto-oikeudessa palveltava ruotsin kielellä eikä häntä saa pyytää käyttämään suomen kieltä.

Viranomaisen on myös osoitettava yleisölle, että sen palveluissa ja toiminnassa käytetään molempia kansankieliä (He 92/2002 vp, 91). Ottaessaan yhteyttä asiakkaaseen,

kaksikielisen viranomaisen on käytettävä asiakkaan kieltä, ruotsia tai suomea, jos se on selvitettävissä ilman kohtuutonta vaivaa. Viranomainen voi käyttää myös molempia kansalliskieliä ottaessaan yhteyttä asiakkaisiin. (Kielilaki 23§ 3 momentti.) Tämä on mahdollista esimerkiksi lähettämällä asiakkaalle kaksikielinen lomake (Mäenpää 2016, 205). Esimerkiksi oikeusasiamies on ratkaisussaan 29.10.2010. D 3795/4/08 katsonut, että kaksikielisellä alueella poliisin täytyy antaa oma-aloitteisesti poistumiskäskyjä tms. sekä suomeksi että ruotsiksi, jos ei tiedetä mikä on käskyn kohteena olevien henkilöiden äidinkieli, eikä äidinkieltä ole mahdollista selvittää enää ilman kohtuutonta vaivaa. (EOA 29.10.2010. D 3795/4/08.)

Oikeusasiamies on ottanut ratkaisussaan 25.1.1996. D 2068/4/94 kantaa asiakkaan oikeuteen saada ruotsinkielistä palvelua kaksikielisessä viranomaisessa. Tapauksessa kantelija oli ottanut yhteyttä Verohallinnon puhelinpalveluun ja pyytänyt neuvoja ajoneuvoverolainsäädäntöön liittyen. Keskuksen hoitaja, joka ei ymmärtänyt ruotsia, ohjasi kantelijan verovirastoon, jotta hän saisi ruotsinkielistä palvelua. Verovirastossa osattiin puhua ruotsia, mutta ajoneuvoverolainsäädäntöön liittyen siellä ei osattu neuvoa. Tämän jälkeen kantelija otti yhteyttä lääninverovirastoon, mutta sillä ei osattu antaa palvelua ruotsin kielellä. Oikeusasiamies kiinnitti veroviranomaisten huomiota kansalliskielten tasa-arvoiseen asemaan viranomaisten asiakaspalvelussa ja neuvonnassa. (EOA 25.1.1996. D 2068/4/94.)

7 POHDINTA

7.1 Johtopäätökset ja yhteenveto

Tavoitteenani opinnäytetyössä oli selvittää lainsäädännön vaatimukset hallinto-oikeuden kirjaamossa tarjottavalle asiakaspalvelulle. Pyrin selvittämään, minkälaisia velvollisuuksia lainkäyttösihteereillä on palvellessaan asiakkaita, mitkä ovat lainsäädännöllä asetetut laadulliset vähimmäisvaatimukset asiakaspalvelulle hallinto-oikeudessa ja miten hallinto-oikeudessa annettavan asiakaspalvelun laajuus rajautuu.

Tutkiessani opinnäytetyöongelman kysymyksiä huomasin, että laissa säädetty viranomaisen asiakaspalvelun laatuvaatimukset ja virkamiehen yleisiin velvollisuuksiin kuuluvat virantoimitusvelvollisuus, käyttäytymisvelvollisuus ja vaitiolovelvollisuus liittyvät kiinteästi toisiinsa. Kyseiset virkavelvollisuudet vaikuttavat virkamiehen ja asiakkaiden väliseen suhteeseen ja tätä kautta myös asiakaspalvelun laatuun. Valtion virkamiesten virantoimitusvelvollisuuteen, käyttäytymisvelvollisuuteen ja vaitiolovelvollisuuteen liittyvät vaatimukset velvoittavat valtion virkamiehiä toteuttamaan myös yksilöiden perusoikeutta hyvään hallintoon.

Perusoikeus hyvään hallintoon antaa perustan viranomaistoiminnan menettelyllisille laatuvaatimuksille. Jokaisen oikeus hyvään hallintoon on määritelty perustuslain 21 §:ssä. Pykälässä hyvän hallinnon käsitettä on määritelty hyvin väljästi. Pykälä kuitenkin sisältää lainsäätäjälle suunnatun toimeksiannon turvata hyvän hallinnon takeet lailla. Tätä perustuslaillista toimeksiantoa toteuttaa ja konkretisoi hallintolaki, jonka 2 lukuun on sisälletty säännökset hyvän hallinnon perusteista. Kyseiset säännökset ilmaisevat julkishallinnon palveluiden järjestämistä ja toiminnan organisointia koskevia yleisiä laatu- ja tasovaatimuksia.

Lainkäyttö on rajattu hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle. Hallinto-oikeuden kirjaamossa tarjottava asiakaspalvelu ei kuitenkaan kuulu lainkäyttöön, vaan sitä pidetään hallinnollisena palvelutoimintana, jota sääntelee hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteet. Hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate, viranomaisten yleinen neuvonta- ja opastamisvelvollisuus sekä viranomaisen hyvän kielenkäytön vaatimus ovat hallintolaissa määritellyjä hyvän hallinnon perusteita, jotka asettavat viranomaisen asiakaspalvelutoiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset.

Kokoavasti voimme todeta, että hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti hallinto-oikeuden kirjaamon on pyrittävä järjestämään asiakaspalvelunsa siten, että asiakas saa asianmukaista palvelua ja lainkäyttösihteerit voivat suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallinto-oikeuden asiakkaita tulee neuvoa asian hoitamisessa tarpeen mukaisesti hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Hallinto-oikeudella on myös velvollisuus vastata asiointiin liittyviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Tilanteissa, joissa asia ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan, asiakas on pyrittävä opastamaan toimivaltaiselle viranomaiselle. Asiakaspalvelutilanteissa lainkäyttösihteerin on käytettävä

asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä niin suullisessa kuin kirjallisessakin viestinnässä. Lisäksi hallinto-oikeudella on velvollisuus tarjota palvelua suomeksi ja ruotsiksi.

Tuomioistuinten puolueettomuusvaatimus rajoittaa hallinto-oikeudessa annettavan palvelun laajuutta. Hallinto-oikeus ei voi antaa oikeudellista neuvontaa. Neuvontaa voidaan antaa ainoastaan asian vireille laittamiseen liittyvissä muodollisissa kysymyksissä sekä käsittelyn aikana vaadittaviin toimiin ja tuomioistuimen käytäntöön liittyvissä kysymyksissä.

7.2 Opinnäytetyön työstäminen ja jatkotutkimusmahdollisuudet

Koen, että opinnäytetyön prosessin aikana kasvoin ammattilaisena. Olen saanut valtavasti tietoa, josta on hyötyä työssäni hallinto-oikeudessa. Nyt minulla on paljon syvällisempi ymmärrys hallinto-oikeudesta ja hallintoprosessista oikeuden aloina. Kirjoitusprosessin aikana olen myös huomannut, miten olen kypsynyt opiskeluvuosieni aikana alallani. Olen oppinut käyttämään erilaisia tutkimusmenetelmiä, etsimään tietoa, arviomaan lähteitä ja olen kehittynyt kirjoittajana.

Olen hyvin kiitollinen, että sain tehdä opinnäytetyöni toimeksiantona Helsingin hallinto-oikeudelle ja antaa samalla kontribuutiota Helsingin hallinto-oikeuden asiakaspalvelun kehittämisessä. Asiakaspalvelun laatu vaikuttaa kansalaisten luottamukseen oikeuslaitokseen, mikä on yksi yhteiskunnan peruspilareista. Uskon, että opinnäytetyöni auttaa Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamossa työskenteleviä lainkäyttösihteerejä ymmärtämään työnsä merkityksen sekä velvollisuutensa valtion virkamiehinä asiakkaita kohtaan.

Opinnäytetyön työstäminen oli aikaa vievä prosessi. Pidin heti alussa työn aihetta tärkeänä ja minulla oli korkeat tavoitteet työn lopputulokselle. Opinnäytetyö valmistui työskentelyn, muiden opintojen ja perheäitinä olemisen ohella. Myös erikoinen vuosi pandemian keskellä toi haasteita, mutta kokonaisuutena katsottuna opinnäytetyöprosessi onnistui ja työn lopputulos täyttää sille asetetut tavoitteet.

Opinnäytetyön kirjoittaminen vaati paljon taustatyötä. Ennen kirjoitusprosessia perehdyin aihetta koskevaan oikeuskirjallisuuteen, lainsäädäntöön ja lain esivalmisteluai-neistoon. Hallinto-oikeutta yleisesti käsittelevää oikeuskirjallisuutta löytyi hyvin, mutta yksityiskohtaisempia asiantuntija-artikkeleja ja oikeustieteellisiä tutkimuksia hyvän hallinnon perusteista oli vähän haasteellisempaa löytää. Voin todeta, että hyvästä hallinnosta ei ole tehty paljon oikeudellisia tutkimuksia. Erityisesti hyvää hallintoa asiakaspalvelutoiminnan näkökulmasta ei ole tutkittu kovin paljon. Loppujen lopuksi, kun etsin ja tutkin tarpeeksi pitkään, onnistuin kuitenkin keräämään tarpeeksi monipuolista ja laadukasta lähdeaineistoa.

Kirjoitusprosessin aikana työn rajaus ja sisältö tarkentui alkuperäisestä suunnitelmasta. Suunnittelin työn rakenteen sellaiseksi, että se on mahdollisimman selkeä ja mukava lukea. Olen järjestänyt työn rakenteen sellaiseksi, että etenen laajoista aihekokonaisuuksista kohti rajatumia aihealueita. Työn haasteena oli laaja aihe, jonka rajausta olen suunnitellut tarkasti.

Johdannon jälkeisessä toisessa pääluvussa olen pyrkinyt tuomaan esiin hallinto-oikeuden toiminnan ja hallintoprosessin pääpiirteet. Hallinto-oikeuden toiminta ja hallintoprosessi muodostavat hyvin laajan ja moniulotteisen kokonaisuuden. Työ saattaa vaikuttaa alussa luettelomaiselta siksi, että toisesta pääluvusta puuttuu seikkaperäinen tarkastelu ja oikeudellinen analyysi. Luvun yleisesityksen luonteen vuoksi yksityiskohtiin menevästä tarkastelusta oli kuitenkin luovuttava. Olen selostanut luvussa hyvin yleisellä tasolla hallinto-oikeuden toimintaa, sillä tarkoituksena on vain tutustuttaa lukija hallinto-oikeuden toiminta- ja prosessiperusteisiin. Kirjaamon asiakaspalvelussa työskentelevälle lainkäyttösihteerille on tärkeitä saada yleiskuva hallinto-oikeuden organisaatiosta ja sen toiminnasta. Siksi työn luonteen takia on tarkoituksenmukaista, että alussa esitellään yleisluontoisesti ja kokoavasti hallinto-oikeuden toimintaa.

Lukijan orientoimiseksi työn varsinaiseen tutkimusongelmaan eli asiakaspalvelun laadullisiin kysymyksiin olen katsonut tarpeelliseksi esitellä myös sitä, miten Helsingin hallinto-oikeuden asiakaspalvelu on organisointu ja mitä se käsittää. Tästä syystä työn kolmannessa pääluvussa on esitelty asiakaspalvelun organisointia ja asiakaskohtaamisten luonnetta hallinto-oikeuksissa. Lähteenä olen käyttänyt erilaisia virallislähteitä.

Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamossa tarjottava asiakaspalvelu ei kuulu lainkäyttöön, vaan sitä pidetään hallinnollisena palvelutoimintana, jota sääntelee hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteet. Työn varsinaisena tarkoituksena olikin tarkastella Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamossa tarjottavan asiakaspalvelun laadullisia rajoja. Tietoturvan olen rajannut opinnäytetyöongelman ulkopuolelle sen laajuuden takia. Vaikka tietoturva vaikuttaa olennaisesti asiakaspalvelun laatuun, tietoturvan käsitteleminen ei ollut tässä työssä välttämättömän tarpeellista, sillä Helsingin hallinto oikeudella on jo laaja tietoturvaohje ja myös tietoturvan huoneentaulu, jota hyödynnetään asiakaspalvelussa.

Koska asiakaspalvelu hallinto-oikeudessa on pohjimmiltaan asiakkaan neuvomista, olen pyrkinyt käsittelemään hyvin laajasti ja yksityiskohtaisesti viranomaisten yleistä neuvontavelvollisuutta ja sen soveltuvuutta hallintotuomioistuimiin. Tarkoituksena on ollut tarkastella erityisesti hallinto-oikeuden kirjaamon asiakaspalvelussa annettavan neuvonnan rajoja. Olen pyrkinyt myös tuomaan esiin runsaasti esimerkkejä ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisujen kautta.

Olen päätenyt rajaamaan työn tarkastelun ulkopuolelle oikeudenkäyntitietojen julkisuus- ja salassapitosäännöksiä. Hallinto-oikeuden kirjaamon asiakaspalvelutyössä on tärkeitä tuntea oikeudenkäyntitietojen julkisuus- ja salassapitosäännöksiä. Kirjaamossa ei käsitellä asiakirjapyyntöjä, mutta kirjaamossa vastataan diaaritietoihin kohdistuviin tietopyyntöihin. Vaikka julkisuus- ja tietosuojasäännöksiä tunteminen on hyvin oleellista hallinto-oikeuden kirjaamon asiakaspalvelutyössä, olen kuitenkin joutunut rajaamaan ne työn ulkopuolelle, sillä ne ovat niin laajoja kokonaisuuksia, että niiden käsittely olisi johtanut työn sekavuuteen ja epä johdonmukaisuuteen. Asiakaspalvelua koskevien julkisuus- ja tietosuojasäännöksiä tutkiminen sopisikin työn jatkotutkimusaiheeksi. Työtä voisi myös jatkokehittää laatimalla seuraavaksi huoneentaulu diaaritietojen julkisuudesta. Yhdessä asiakaspalvelun huoneentaulun kanssa tämä helpottaisi paljon kirjaamon lainkäyttösihteerien työtä asiakaspalvelussa.

Lopuksi totean vielä, että tutkielmani aihe oli vaativa ja laaja, mutta olen onnistunut luomaan siitä johdonmukaisen ja selkeän kokonaisuuden. Tutkimalla asiakaspalvelun laadullisia rajoja ja virkamiehen yleisiä velvollisuuksia asiakaspalvelussa, olen tuonut

uusia näkökulmia hallinto-oikeuden asiakaspalvelun kehittämiseen. Lisäksi laatimani huoneentaulu helpottaa lainkäyttösihteerien työtä käytännössä, kun tiedot ovat nopeasti saatavissa. Olen suunnitellut sen sellaiseen muotoon, että se on tiivis, mutta informaatiiva. Huoneentaulu sisältää kaikki tärkeimmät Helsingin hallinto-oikeuden kirjaston asiakaspalvelussa tarvittavat tiedot. Huoneentaulu on laadittu A3-kokoiseen paperiin, jotta se näkyy selvästi lainkäyttösihteerille, kun se ripustetaan seinään.

LÄHTEET

Anttila, P. n.d. Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. Viitattu 1.1.2021. <https://metodix.fi/2014/05/17/anttila-pirkko-tutkimisen-taito-ja-tiedon-hankinta/>

AOKS 30.12.2020. D OKV/18/10/2020.

AOA 4.11.2019. D EOAK/5/2019.

AOA 26.6.2019. D EOAK/6773/2018.

AOKS 27.2.2018. D OKV/498/1/2017.

AOA 6.5.2013. D 1236/4/12.

AOKA 9.6.2014. D OKV/1124/1/2012.

AOKS 23.09.2011. D 1176/1/2010.

AOA 16.6.2009. D 208/4/08.

AOK 3.11.2009. D 347/1/08

AOK 14.12.1995. D 219/1/95.

AOKVM 20.07.1995. D 1199/1/93.

Bruun, N., Mäenpää, O. & Tuori, K. 1995. Virkamiesten oikeusasema. Helsinki: Otava.

EOA 9.3.2018. D EOAK/3108/2017.

EOA 9.4.2015. D 4461/4/14.

EOA 27.10.2014. D 4505/4/13.

EAO 24.9.2008. D 1351/4/08.

EOA 29.10.2010. D 3795/4/08.

EOA 31.8.2005. D 358/2004.

EAOA 23.6.2005. D 2069/4/04.

EAOA 3.1.2005. D 382/2/04.

EOA 11.5.2015. D 1535/4/94.

EOA 25.1.1996. D 2068/4/94.

EOA 19.9.1991. D 515/4/90.

EOA 28.10.1980. D 3942/831/80.

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2007/C 303/01).

Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla (SopS 63/1999).

Frände, D., Helenius D., Hietanen-Kunwald P., Hupli T., Koulu R., Lappalainen J., Lindfors H., Niemi J Rautio J., Saranpää T., Turunen S., Virolainen J. & Vuorenpää M. 2020. Prosessioikeus. Helsinki: Alma Talent Oy. Viitattu 1.7.2020. [https://fokus-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/BAXBBXATJFCBJ#kohta:PROSESSIOI-KEUS/haku:Prosessioikeus/historiaan:https\(:\(//fokus-almatalent-fi.lil-lukka.samk.fi/\(23\)haku\(:Prosessioikeus](https://fokus-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/BAXBBXATJFCBJ#kohta:PROSESSIOI-KEUS/haku:Prosessioikeus/historiaan:https(:(//fokus-almatalent-fi.lil-lukka.samk.fi/(23)haku(:Prosessioikeus)

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. 4. uud. p. Helsinki: Alma Talent Oy. Viitattu 1.7.2020. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991200956605968>

Hirvonen, A. 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Viitattu 26.4.2020. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991229456605968>

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

Hakalehto-Wainio, S. 2008. Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Helsinki: Talentum.

Hautamäki, V-P. 2004. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita Publishing Oy Viitattu 06.08.2020. <https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/kirjat/2680.pdf>

Heuru, K. 2003. Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Publishing Oy

Husa, J. 2002. Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana. Teoksessa Lakimies 3/2002, 352–376. Viitattu 6.9.2020. <https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/lakimies/1503.pdf>

Husa, J. 2000. Perustuslaki ja julkishallinto. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Hidén, M. 1970. Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 90.

Hallinto-oikeuslaki 26.3.1999/430 muutoksineen.

HaVM 29/2002 vp. Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

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

HE 7/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

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

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

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 15/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 238/1984 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta

Helsingin hallinto-oikeuden toimintakertomus 2020.

Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamon palvelukuvaus 2020.

Helsingin hallinto-oikeuden työjärjestys 2016.

Jokela, A. 2005. Oikeudenkäynnin perusteet - Oikeudenkäynti 1. 2. uud. p. Helsinki: Alma Talent Oy. Juridica-kirjasarjan 10. teos. Viitattu 1.7.2020. [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/JAHBFXHUG#kohta:IV.\(\(20\)Prosessioikeuden\(\(20\)keskeiset\(\(20\)instituutiot\(\(20\)ja\(\(20\)menettelymuodot\(\(20\):4.4.\(\(20\)Tuomioistuimet\(\(20\)/piste:b2](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/JAHBFXHUG#kohta:IV.((20)Prosessioikeuden((20)keskeiset((20)instituutiot((20)ja((20)menettelymuodot((20):4.4.((20)Tuomioistuimet((20)/piste:b2)

KHO 2006:55

KHO 2006 T 1944

KHO 2006 T 1955

KHO 2005 T 2023

KHO 2002:43

KHO 2002:61

KHO 2003 T 125

KHO 1996 T 3227

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus SopS 8/1976.

Korkeimman hallinto-oikeuden www-sivut 2021. Viitattu 2.1.2021. <https://www.kho.fi>

Koivuluoma, A., Paso, M., Saukko, P., Tarukannel, V. & Tolvanen, M. 2020. Hallintolainkäyttö. 2. uud. p. [Helsinki]: Alma Talent Oy. Viitattu 2.7.2020. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991353406005968>

Koskinen, S. & Kulla, H. 2019. Virkamiesoikeuden perusteet. 8. uud. p. Helsinki: Alma Talent. Viitattu 2.12.2021. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991291976605968>

Kulla, H. 2018. Hallintomenettelyn perusteet. 10. uud. p. [Helsinki] Alma Talent Oy. Juridica-kirjasarjan 1. teos. Viitattu 20.12.2020. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991281406605968>

Kuusikko, K. 2018. Esteellisyys hallinnossa. Helsinki: Alma Talent Oy. Viitattu 20.3.2021. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991272516605968>

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

Kulla, H. 2003. Hallintomenettelyn perusteet. 6. uud. p. Helsinki: Talentum

Kuusikko, K. 2000. Neuvonta hallinnossa. Helsinki: Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton kustannus.

Kulla, H. 1998. Asianmukaisen käsittelyn vaatimus hallintomenettelyssä. Teoksessa Lakimies 6–7/1998, 1144–1151. Viitattu 6.11.2020 <https://www-edilex-fi.lil-lukka.samk.fi/lakimies/2229.pdf>

Kulla, H. 1988. Hallintomenettelyn perusteet. Jyväskylä: Lakimiesliiton Kustannus.

Kielilaki 6.6.2003/423 muutoksineen.

Lähdesmäki, T., Hurme, P., Koskimaa, R., Mikkola, L. & Himberg, T. 2014. Menetelmäpolkuja humanisteille. Jyväskylän yliopisto, humanistinen tiedekunta. Viitattu 26.12.2020. <http://www.jyu.fi/mehu>

Laakso S. 2006. Suomen hallintolain asiallinen soveltamisala. Teoksessa J. Kultalahti & S. Penttilä (toim.) Oikeus- ja vakuutustiedettä. Tampere: Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos, 99-126. Viitattu 20.12.2020. <https://www-edilex-fi.lil-lukka.samk.fi/artikkelit/4507.pdf>

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 5.7.2019/808 muutoksineen.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 24.1.2003/13 muutoksineen.

Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa 30.3.2007/381 muutoksineen.

Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa 30.3.2007/370 muutoksineen.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 muutoksineen.

Laki Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta 28.6.1994/547 muutoksineen.

Laki säädettyjen määräaikain laskemisesta 25.4.1930/150 muutoksineen.

Mäenpää, O. 2020. Hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent Oy. Viitattu 1.11.2020. <https://fokus-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/DACBFXGTFF#kohta:HALLINTO-OIKEUS/piste:tR>

Mäenpää, O. 2019. Mäenpää, O. 2019. Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Hallintoprosessioikeuden perusteet. [Helsinki]: Alma Talent Oy Viitattu 01.10.2020. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991289976605968>

Mäenpää, O. 2017. Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent Oy. Viitattu 6.10.2020. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991268936605968>

Mäenpää, O. 2016. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. uud. p. Helsinki: Edita Publishing Oy. Viitattu 6.9.2020. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991240586605968>

Mäenpää, O. 2016b. Julkisuusperiaate. 3 uud. p. Helsinki: Alma Talent Oy. Viitattu 6.9.2020. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991244416605968>

Myrsky, M. 2013. Tulosohjaus julkisella sektorilla – mistä olikaan kysymys. Teoksessa Lakimies 2/2013, 276–287. Viitattu 30.1.2021. https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/tarkennettu_haku?sort=relevance&offset=1&perpage=20&all-words=valtiokonsernin+talousohjauksen+tila&submitbtn=Hae

Mäenpää, O. 2011. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.

Mäenpää O. 2008. Hyvä hallinto oikeutena ja yleisenä oikeusperiaatteena. Teoksessa H Kaila, E. Pirjatanniemi & M. Suksi (toim.) Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa: juhla kirja Allan Rosas / Individens rättsställning inom Europeiska unionen: festskrift Allan Rosas. Turku: Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, 465–474. Viitattu 6.9.2020. <https://helda.helsinki.fi/handle/10224/3912>

Mäenpää, O. 2007. Hallintoprosessioikeus. 2. uud. p. Helsinki: WSOYpro. 20.12.2020. <https://samk.finna.fi/Record/samk.99876886605968>

Miettinen, T. & Väättänen, U. 2007. Hallintolaki hyvän hallinnon takeena. EDILEX Edita Publishing Oy. Viitattu 20.12.2020. <https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/artikkelit/4287.pdf>

Mäenpää, O. 1997. Hallinto-oikeus. 2. laitos. Juva: WSOY

Niemi, J. 2016. Tuomioistuininlinjat ja julkisoikeuden ja yksityisoikeuden raja-aidat. Teoksessa M. Tolvanen (toim.) Oikeustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta. Edita Publishing Oy, 331-347. Viitattu 1.11.2020. <https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/artikkelit/16169.pdf>

Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Ursin, K. a. & Tiihonen, S. 2016. Julkinen hallinto Suomessa. Helsinki: Tietosanoma. Viitattu 1.11.2020. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991250616605968>

Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. 2. uud. laitos. Helsinki: Alma Talent Oy. Viitattu 20.12.2020. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991095656605968>

Niemivuo, M. & Keravuori, M. 2003. Hallintolaki. Helsinki: WSOY

OKA 29.10.2020. D OKV/138/10/2020

OKA 19.11.2014. D OKV/1364/1/2013.

OKA 14.10.2013. D 509/1/2011

OKA 07.11.2005. D 847/1/05.

OKA 11.11.1992. D 704/1/91

Oikeuslaitoksen www-sivut 2021. Viitattu 1.5. 2021. <https://oikeus.fi/fi/>

Oikeusministeriö. 2018. Selvitys tuomioistuinten asiakaspalvelun ja etäpalvelun vaihtoehtoista. Helsinki: Oikeusministeriö. Oikeusministeriön julkaisu 54/2018. Viitattu 2.2.2021. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161527/OMSO_54_2018_Tuomioistuinten_asiakaspalvelu.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Oikeusministeriö. 2010. Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö. Helsinki: Oikeusministeriö. Oikeusministeriön julkaisu 78/2010. Viitattu 2.2.2021. https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/ministerioiden_julkaisut/7431.pdf

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta. 2003. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002-2003. Helsinki: Oikeusministeriö. Oikeusministeriön julkaisuja 2003:4.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto. 1980. Alioikeuksien yhtenäistämisen ja oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen suunnitteluperusteista: oikeusministeriön asettaman työryhmän mietintö. Helsinki: Oikeusministeriö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 6/1980.

Pieni hallintotuomioistuinsanasto. 2020. Kaarina: Paino-Kaarina Oy. Viitattu 1.2.2021. https://www.kho.fi/material/attachments/kho/liitteet_kho/XSBTtsvZB/Pieni_hallintotuomioistuinsanasto1.pdf

Pitkäranta, A-M. 2013. Tuomioistuinvirasto – Tehokkaan ja riippumattoman tuomioistuintyön edellytys vai riippumattomuuden sumuverhoa? Teoksessa M. Tarukannel (toim.) Iura novit curia – Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta. Edita Publishing Oy, 121-142. Viitattu 1.12.2020. <https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/artikkelit/12091.pdf>

Perustuslaki 11.6.1999/731 muutoksineen.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Renvall, H. 2010. Tuomioistuinin hallintopäätösten tekijänä. Teoksessa E. Anttila & M. Koillinen (toim.) Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950–28/8. Turku: Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, 247–260.

Rikoslaki 19.12.1889/39 muutoksineen

Savolainen, J. 2018. Oikeusasiamies Helsingin hallinto-oikeuden puhelinpalvelun aukioloajoista: on tärkeää, että puhelimitse saatavaa neuvontaa ja muuta asiakaspalvelua olisi saatavissa koko aukioloasetuksen mukaisen aukioloajan. Edilex. Viitattu 1.3.2021. <https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/uutiset/55567?allWords=puhelinpalvelun+aukioloajoista&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=684286>

Sutela, M. 2004. Toisen asteen esteellisyydestä hallinnossa - Vaarantaako viranomaisen ennakkokäsitys käsittelyn puolueettomuuden hallinnollisessa päätöksenteossa. Teoksessa Lakimies 2004/6, 983–1008. Viitattu 20. 1.2021. <https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/lakimies/2378.pdf>

Suviranta, O. 2004. Yleiset opit ja muutoksen hallinta, Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan. Teoksessa Lakimies 7–8/2004, 1421–1436. Viitattu 30.1.2021. <https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/lakimies/2409.pdf>

Svinhufvud, E., Kauko, K., Lindholm, P., Nikula, P., Rapola, T., Rintala, E., Hirvonen, J. & Lahti, M. 1980. Alioikeuksien yhtenäistämisen ja oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen suunnitteluperusteista. Helsinki. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto.

Tuomioistuinlaki 25.8.2016/673 muutoksineen.

Tuori, Kaarlo. 2007. Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki: WSOYpro.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea. 2003. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:3. Helsinki: Oikeusministeriö. Viitattu 2.2.2021. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75857/omkm_2003_3_tuomioistuinlaitoksen_kehittamiskomitean.pdf?sequence=1

Vuotilainen, T. 2018. Chatbot-sovellus osana viranomaisten neuvontapalveluja. Teoksessa Lakimies 7–8/2018, 904–927. Viitattu 20. 1.2021. <https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/lakimies/19333.pdf>

Vihervuori, P. 2015. Virkamiesetiikka ja laki. Valtiotyönantaja 2/2015. Viitattu 9.5.2021. <http://verkkojulkaisut.vm.fi/zine/66/article-9049>

Väätänen, U. 2011. Oikein ja joutuisasti: joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Väitöskirja. Hämeenlinna. Itä-Suomen yliopisto. Viitattu 20.12.2020. <https://www.celianet.fi/work/290353>

Virolainen, J. 1988. Materiaalinen prosessinjohto. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Valtioneuvoston asetus hallinto-oikeuksien sijaintipaikoista ja tuomiopiireistä 13.10.2016/865.

Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750 muutoksineen.

YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus 10.12.1948.

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDEN KIRJAAMON ASIAKASPALVELUN HUONEENTAU LU

Palveluperiaate ja asiakaspalvelutyötä ohjaavat arvot

Asiakaspalvelijan on oltava palvelumyönteinen ja palveltava asiakkaita kiinnittämällä huomiota kunkin asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin. Esimerkiksi vanhus tai ulkomaalainen saattaa tarvita tavallista laajempaa neuvontaa ja avustusta asioidensa hoitamiseksi.

Velvollisuus neuvoa asiakkaita

Hallinto-oikeus ei anna oikeudellista neuvontaa. Jos asiakas tarvitsee oikeudellista neuvontaa, häntä on ohjattava oikeusapu- tai asianajotoimiston puoleen.

Asiakkaalle annetaan neuvontaa asian vireille laittamiseen liittyvissä muodollisissa kysymyksissä sekä käsittelyn aikana vaadittaviin toimiin ja tuomioistuimen käytäntöön liittyvissä kysymyksissä.

Asiakkaalle on aina pyrittävä antamaan vastaus tai selvitettävä asia ja palattava myöhemmin asiaan. Jos asia ei kuulu Helsingin hallinto-oikeuteen asiakas on opastettava oikealle viranomaisella. Jos oikeaa viranomaista ei tiedetä, asiakasta voidaan neuvoa ottamaan yhteyttä kansalaisneuvontaan (puh. 0295 000).

Hyvän kielenkäytön vaatimus ja asiakkaan kielelliset oikeudet

Asiakaspalvelussa on käytettävä **asiallista, selkeää ja ymmärrettävää** kieltä. Asiakasta kohtaan on oltava tahdikas ja kunnioittava eikä häneen saa kohdistaa loukkaavia, leimaavia, väheksyviä tai syrjiviä ilmaisuja. Asiakaspalvelussa tulisi vältellä tulkinnanvaraista kieltä.

Asiakkaita palvellaan suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Jos asiakas haluaa puhua ruotsia, häntä ei saa pyytää vaihtamaan kieltä.

Tietojen vastaanottaminen

Valitusprosessi Helsingin hallinto-oikeudessa on kirjallinen, joten kaikki valitusasiaan liittyvät tiedustelut, täydennykset ja pyynnöt tulisi toimittaa kirjallisesti esim. sähköpostitse.

Asiakkaiden yleisimmät kysymykset

Miten valitus tehdään?

Valitus hallinto-oikeuteen on tehtävä kirjallisesti.

Valitus on vapaamuotoinen, mutta siinä on ilmoitettava: muutosvaatimukset, perustelut sekä valittajan nimi ja yhteystiedot.

Valitukseen tulee liittää: valituksenalainen päätös valitusosoituksineen, selvitys päätöksen tiedoksisaannista (esim. saantitodistuksesta) sekä asiakirjat, joihin valittaja vetoaa.

Valituksen voi toimittaa hallinto-oikeudelle henkilökohtaisesti, lähetin tai asiamiehen välityksellä taikka postitse, sähköpostitse, faksilla tai sähköisen asiointipalvelun kautta.

Miten valitusaika lasketaan?

Hallinto-oikeus ei voi vahvistaa viimeistä valituspäivää vaan **valituksen toimittaminen valitusajassa on aina valittajan vastuulla**. Hallinto-oikeuden toimivalta asian tutkimiseen ja ratkaisemiseen myös valitusajan noudattamisen osalta alkaa vasta valituksen vireille tulon jälkeen.

Voiko valitusajalle saada lisäaikaa?

Jos valitusta ei ole tehty määräajassa, tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla. Valitusaika on siten ehdoton, eikä siihen voi saada lisäaikaa.

Miten lainvoimaisuustodistusta haetaan?

Hallinto-oikeuteen on toimitettava lainvoimaisuustodistuspyyntö, johon liitetään: viranomaisen päätös alkuperäisenä, päätökseen liitetty valitusosoitus sekä tieto asian tiedoksiannosta (esim. julkipanoilmoitus, saantitodistus).

Lainvoimaisuustiedustelut

Päätöksen lainvoimaisuus tarkistetaan päätöksen tehneen viranomaisen tiedoilla, päätöksen päivämäärällä sekä mahdollisella päätösnumerolla.

Puhelimitse ja sähköpostilla epävirallista tietoa lainvoimaisuudesta annettaessa asiakkaalle kerrotaan, että annettu tieto on epävirallista ja, että virallisen tiedon päätöksen lainvoimaisuudesta saa tilaamalla lainvoimaisuustodistuksen.

Tiedustelut oikeudenkäyntimaksuista tai -laskuista

Oikeudenkäyntimaksu on 260 euroa per valitus.

Tiedustelut oikeudenkäyntilaskuihin liittyen pyydetään ensisijaisesti lähettämään sähköpostitse. Toissijaisesti asiakkaan puhelun voi yhdistää oikeudenkäyntimaksuista vastaavalle erityissihteerille.

Henkilöstön yhteystietojen antaminen asiakkaille

Asiakasta pyritään palvelemaan ensisijaisesti kirjaamossa, mutta tarvittaessa asiakkaalle voidaan antaa myös asian käsittelijän puhelinnumero ja sähköpostiosoite.

Esittelijöiden ja hallintotuomarien yhteystietoja ei saa antaa asiakkaille. Hallinto-oikeus ei myöskään vastaanota soittopyyntöjä.