



Hallintolaki ja hyvän hallinnon perusteet

Oppimateriaali hallinto-oikeuden kurssille

Atte Mentilä

OPINNÄYTETYÖ
Toukokuu 2022

Liiketalouden koulutus
Oikeudellinen asiantuntijuus

TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutus
Oikeudellinen asiantuntijuus

MENTILÄ, ATTE:

Hallintolainsäädäntö ja hyvän hallinnon perusteet
Oppimateriaali hallinto-oikeuden kurssille

Opinnäytetyö 55 sivua, joista liitteitä 15 sivua
Toukokuu 2022

Opinnäytetyön tarkoituksena oli toteuttaa Tampereen ammattikorkeakoulun hallinto-oikeuden kurssille oppimateriaalia, joka sisältää case-tehtäviä sekä luentomateriaalia. Tavoite oli päivittää kurssin materiaalia ja monipuolistaa opiskelijoille tarjottavaa materiaalia oppimisen tukemiseksi.

Opinnäytetyön tietoperusta tehtiin lainopillisella menetelmällä tutustumalla voimassa olevaan lainsäädäntöön ja oikeuskirjallisuuteen. Tietoperustassa käsiteltiin hyvän hallinnon perusteita ja hallintoasian käsittelyä vireillepanosta tiedoksi-antoon asti. Lähteiksi valittiin kriittisesti lähteitä, joissa tieto oli ajantasaista. Lähteinä käytettiin monipuolisesti kirjallisuutta, oikeuslähteitä ja lainsäädäntöä ja lainvalmisteluaineistoa. Lähdekriittisyydellä saavutettiin oppimateriaalin oikeellisuus ja sopivuus.

Tuotoksena valmistunut materiaali kurssille on tehty PowerPoint-ohjelmalla. Materiaali on tehty toimeksiantajan toiveiden mukaisesti ja jätetty muokattavaan muotoon.

ABSTRACT

Tampereen ammattikorkeakoulu
Tampere University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
Option of Legal Expertise

MENTILÄ, ATTE:

Administrative Legislation and Basics of Good Governance
Learning Material for Administrative Court Study Module

Bachelor's thesis 55 pages, appendices 15 pages
May 2022

The purpose of this thesis was to implement learning material, which includes case tasks and lecture material to the administrative court course at Tampere University of Applied Sciences. The objective was to update course material and versatile material provided to students to support learning.

The theory part of the thesis was made by using a legal study to effectual legislation and legal literature. It also included the basics of good governance and administrative matter processing from initiation to notice. Sources were selected critically to make sure the information is up-to-date. They were made of versatile literature from law and legislative drafting material.

The resulted course material was made with PowerPoint. The material was made with the mandator's instructions and left as an editable version.

Key words: administrative court, administrative law, learning material

SISÄLLYS

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | JOHDANTO | 7 |
| 1.1 | Aihe ja tausta | 7 |
| 1.2 | Tavoite ja tarkoitus | 8 |
| 1.3 | Toiminnallinen opinnäytetyö | 8 |
| 1.4 | Rakenne | 9 |
| 2 | HALLINTO-OIKEUS OIKEUDENALANA | 10 |
| 2.1 | Hallinto-oikeudesta yleisesti | 10 |
| 2.2 | Hallinto-oikeuden sisältö | 10 |
| 2.3 | Lainsäädäntö | 11 |
| 3 | HALLINTOASIOIDEN KÄSITTELY VIRANOMAISESSA | 13 |
| 3.1 | Vireilletulo | 13 |
| 3.2 | Viranomaisen käsittely- ja ratkaisuvollisuus | 14 |
| 3.3 | Asianosaisasema | 14 |
| 3.3.1 | Osallinen | 16 |
| 3.3.2 | Asiavaltuus, asiamies ja avustaja | 16 |
| 3.4 | Itse käsittely | 17 |
| 3.4.1 | Selvittäminen | 17 |
| 3.4.2 | Käsittely | 18 |
| 3.4.3 | Esteellisyys | 19 |
| 3.5 | Päätös | 20 |
| 3.5.1 | Harkintavalta | 21 |
| 4 | HYVÄN HALLINNON PERUSTEET | 23 |
| 4.1 | Oikeusperiaatteet | 23 |
| 4.1.1 | Yhdenvertaisuusperiaate | 24 |
| 4.1.2 | Tarkoitussidonnaisuuden periaate | 25 |
| 4.1.3 | Puolueettomuusperiaate | 26 |
| 4.1.4 | Suhteellisuusperiaate | 27 |
| 4.1.5 | Luottamuksensuojaperiaate | 28 |
| 4.2 | Palvelu | 29 |
| 4.3 | Neuvonta | 30 |
| 4.4 | Kieli | 31 |
| 4.5 | Yhteistyö | 32 |
| 5 | OPINNÄYTETYÖN KOOSTAMINEN | 34 |
| 5.1 | Ideointi | 34 |
| 5.2 | Kirjoittaminen | 34 |
| 5.3 | Oppimateriaali | 35 |

| | |
|--|----|
| 5.4 Viimeisteleminen | 35 |
| 6 POHDINTA | 37 |
| LÄHTEET | 39 |
| LIITTEET | 41 |
| Liite 1. Diaesitys hallinto-oikeuden kurssille | 41 |
| Liite 2. Hyvän hallinnon perusteet - caset | 48 |

LYHENTEET JA TERMIT

| | |
|------|------------------------------|
| HaVL | hallintovaliokunnan lausunto |
| HaVM | hallintovaliokunnan mietintö |
| HE | hallituksen esitys |
| HL | hallintolaki (434/2003) |
| KHO | korkein hallinto-oikeus |
| TAMK | Tampereen ammattikorkeakoulu |

1 JOHDANTO

1.1 Aihe ja tausta

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on toteuttaa Tampereen ammattikorkeakoulun hallinto-oikeuden kurssille luentomateriaalia sekä toteuttaa raporttimainen tietoperusta tutkimuskysymyksiin, joissa tarkastellaan hallinto-oikeuden prosessia. Työn ja kurssin nimestä huolimatta teos ei nojaudu pelkästään tutkimaan hallinto-oikeutta tuomioistuimena vaan kyse on kurssinimikkeestä, jossa sisältönä on laajemmin hallintoprosessioikeuden läpikäynti. Aiheessa tarkoituksena on käydä läpi eri vaiheet hallintoprosessissa sen alkamisesta loppuun. Lisäksi työ käsittelee kattavasti hyvän hallinnon perusteista, jotka ovat nykypäivänä yhä enemmän läsnä palvellessa kansalaisia hallinnollisissa asioissa.

Aiheen taustana on oma kiinnostus hallinto-oikeuteen. Lisäksi opiskelen hallintotieteitä yliopistossa, minkä vuoksi koin mielenkiintoiseksi juuri tämän kurssin sisällön. Hallintolakia ja hallintoprosessia on tärkeää ymmärtää ja soveltaa nykypäivänä erilaisissa organisaatioissa, ja se antaa isoa vastuuta virkamiehelle, viranhaltijalle ja julkista hallintotehtävää hoitavalle. Työ alkoi siitä, kun aloin suunnitella opinnäytetyötä ja mahdollisuudeksi nousi kurssimateriaalin tuottaminen jollekin Tampereen ammattikorkeakoulun juridiikan kurssille. Tässä tapauksessa kyse on toiminnallisesta opinnäytetyöstä, jossa pelkästään kirjallisuuden perusteella tekstin lisäksi tehdään myös oma toiminnallinen tuotos. Tässä työssä toiminnallisena tuotoksena tuotetaan oppimateriaali kurssille. Läheisenä aiheena työlle oli ensin myös julkisoikeuden perusteet -kurssi Tampereen ammattikorkeakoululta, mutta hallinto-oikeuden kurssi kiinnosti hieman enemmän, osittain itse tunnistettuani hallinto-oikeuden kurssin materiaalin olevan paljon suppeampi. Tunnistin tarpeen kehittää kurssia, ja aloitin työn suunnittelemisen.

1.2 Tavoite ja tarkoitus

Tavoitteena tässä työssä on saada hyödyllistä luentomateriaalia case-tehtävien ja luentodiojen kautta. Materiaalia voidaan hyödyntää kurssin monipuolisessa toteutuksessa ja sitä voidaan hyödyntää myös etäopiskelussa. Etäopetus on nousut korona-ajan takia pinnalle, ja toisaalta se on muovannut jokaisen tottumuksia tehdä työtä tai opiskella. Opiskeleminen ei ole niin paikkasidonnaista kuin ennen, ja etäopiskeleminen luo toisaalta enemmän vapautta ja vastuuta opiskelijalle. Siksi tavoitteena on luoda materiaalilla ja case-tehtävillä mielenkiintoista opiskeluisältöä, jota voidaan käyttää kurssin luentojen tukena oppimisessa. Tavoitteena on heijastaa omaa ajatusta kurssimateriaalin päivitykseen, sillä olen kyseisen kurssin suorittanut juuri ennen työn aloittamista, ja havainnut tarpeen materiaalin lisäämiselle ja visualisoinnin parantamiselle.

Itse sisällöltään tarkoituksena on tutkia, miten hallintoasioita käsitellään viranomaisessa. Työn lopussa käsitelen lisäksi hyvän hallinnon perusteita. Aihe on laaja mutta samaan aikaan hyvin rajattu, sillä teemana on sama, hallinnollinen lainsäädäntö ja prosessi läpi työn.

1.3 Toiminnallinen opinnäytetyö

Toiminnallinen opinnäytetyö sisältää toiminnallisen osuuden sekä raporttiosuuden. Pelkkä toteutettu materiaali ei riitä vielä työksi, vaan ideana on osoittaa ammatillinen teoreettinen tieto käytäntöön, pohtia alan teorioita ja niistä nousevia käsitteitä kriittisesti ja kehittää oman alan ammattikulttuuria (Vilkkä & Airaksinen 2003, 41-42). Tässä työssä toiminnallinen osuus koostuu konkreettisesta luentomateriaalista sekä lisäksi raporttiosuudesta, jossa selvennetään teoreettisella tasolla aihetta. Tietoperusta tuotetaan lainopillisella menetelmällä. Toiminnallinen osuus on sijoitettu työn loppuun liitteenä.

Opinnäytetyöraportti muistuttaa tekstilajina kertomusta, joka etenee sen mukaan, miten projekti ja työprosessikin. Toiminnallisessa opinnäytetyössä raportointi on vain osa dokumentointia. Olennainen osa on nimenomaan tuotos. (Vilkkä & Ai-

raksinen 2003, 82-83.) Työssä olennaiseksi nousee siten tuotos, mikä toki perustuu raporttiosioon. Raporttiosio on kasattu siten ennen varsinaista tuotosta, mutta on sisällöltään tehty työn raportin rajaamien aihealueiden mukaisesti. Se auttaa tehtävien luojaa pysymään jäsennellyssä, selkeässä järjestyksessä ja siten tukemaan oppimista.

1.4 Rakenne

Opinnäytetyön johdannossa käydään läpi työn aihetta ja taustaa, tavoitetta ja tarkoitusta sekä tarkemmin toiminnallisen opinnäytetyön tarkoitus. Toisessa kappaleessa kerrotaan yleisesti hallinto-oikeudesta oikeudenalana ja hallinto-oikeuden sisällöstä. Lisäksi käydään aiheen kannalta keskeisimpiä lakeja läpi.

Kolmannessa luvussa tutustutaan hallintoasioiden käsittelyyn viranomaisessa, joka kattaa vireille tuloa, viranomaisen käsittely- ja ratkaisuvollisuutta, asianosaisasemaa, itse käsittelyä sekä päätöstä. Neljännessä luvussa taas käydään läpi hyvän hallinnon perusteita hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Lisäksi käsitellään hallinnon palvelua, neuvontaa, kieltä ja yhteistyötä.

Viidennessä kappaleessa käydään läpi opinnäytetyön koostamista koskien ideointia, raportointia ja kirjoittamista. Viimeisenä kuudennessa kappaleessa käydään läpi pohdintaa aiheen ja itse työn ympärillä. Työn lopussa on lähdeluettelon lisäksi liitteet, josta löytyy toiminnallisen työn osuus eli oppimateriaali kursille.

2 HALLINTO-OIKEUS OIKEUDENALANA

2.1 Hallinto-oikeudesta yleisesti

Suomessa on kuusi hallintotuomioistuinta sekä Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä toimiva Ahvenanmaan hallintotuomioistuin. Nämä ovat Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet (Oikeus 2021). Hallinto-oikeus sijoittuu oikeusalana julkisoikeuden piiriin ja eroaa siten yksityisoikeudesta.

Pohjoismailla on verrattain samanlaiset säännöt ja periaatteet hallintolaissa. Suomi ja Ruotsi jakavat verrattain samanlaisen lainsäädännön, suurimmat eroavaisuudet edellä mainittuihin ovat Tanskan, Norjan ja Islannin lainsäädännöllä. Tähän syynä on Tanska-Norjan valtio ja johto saman kuninkaan alaisuudesta, kun taas Suomi on ollut osa Ruotsia vuoteen 1809 asti. (Mäenpää 2018, 163.) Suomessa hallinto-oikeus eriytyi valtio-oikeudesta omaksi tieteenalaksi, ja on tieteenalana suhteellisen nuori. Ensimmäinen hallinto-oikeuden professuuri on perustettu Helsingin yliopistoon vuonna 1907. (Heuru 2003, 59.)

2.2 Hallinto-oikeuden sisältö

Hallinto-oikeuteen sisältyy julkishallintoa ja sen toimintaa määrittelevä oikeus. Hallinto-oikeuteen kuuluvat oikeusnormit, jotka säätelevät viranomaisten tehtäviä, toimivaltaa, toimintaa, menettelyä, laatua, rakennetta, asemaa ja vastuuta. Hallinto-oikeuden alaan kuuluvat myös normit, jotka määrittelevät yksityisen oikeuksia ja velvollisuuksia suhteessa viranomaisten toimintaan. (Mäenpää 2018.)

Tosiällisesti hallinto-oikeus käsittelee pääasiassa erilaisia valituksia, hakemuksia ja hallintoriita-asioita. Valituksilla haetaan muutosta viranomaisten päätökseen, joissa keskiössä on yksityisten ihmisten ja yhteisöjen valitukset viranomaisten hallintoasioissa tekemistä päätöksistä. Hakemukset tarkoittavat lähinnä joitain päätöksiä, jotka edellyttävät hallinto-oikeuden vahvistamista tullakseen voimaan.

Hallintoriita-asioilla taas tarkoitetaan julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisältöä koskevaa riitaa, mitä ei voida ratkaista valituksella. (Mäenpää 2016, 421.)

Viranomaisten toiminta voidaan Mäenpään mukaan jakaa modernissa hallinnossa neljään pääalueeseen:

1. hallinnollinen sääntely ja julkisen vallan käyttö hallintotoiminnassa
2. julkisten palvelujen tuottaminen ja julkisten etujen jakaminen
3. hallinnon sisäinen, pääosin julkishallintoa ylläpitävä toiminta, kuten henkilöstö- ja taloushallinto
4. hallintoviranomaisten taloudellinen toiminta. (Mäenpää 2016, 32.)

2.3 Lainsäädäntö

Lainsäädännöstä yleisin hallintoprosessissa on hallintolaki (434/2003), jonka tarkoituksena on hallintolain 1 §:n mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa, ja lisäksi edistää hallinnon palvelujen laatua sekä tuloksellisuutta. Hallintolain 2 §:n mukaan lain soveltamisala on valtion viranomaisissa, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lakia sovelletaan lisäksi valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä ja yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Hallintolaki on yhteiskuntapoliittisesti merkittävä säädös, sillä sitä soveltaen viranomaisissa tehdään vuosittain miljoonia hallintopäätöksiä ja ratkaisuja (HaVL 60/2006 vp). Hallintolaki on yleislaki, jonka tarkoituksena on säännellä kattavasti hallintotoimintaa. Hallintolaista voidaan kuitenkin poiketa muussa laissa olevilla erityissäännöksillä. Tämä kuitenkin edellyttää nimenomaista, laintasoista säädöstä. Nämä erityissäännökset saavat yleensä etusijan suhteessa hallintolakiin. Edellä mainittu ei ole kuitenkaan ehdotonta tapauksissa, joissa menettelysäännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon perustuslain 21 §:ssä määrätty oikeus asianmukaiseen käsittelyyn ja hyvän hallinnon takeiden noudattamiseen, sillä nimenomaisesti hallintolaki konkretisoi näitä vaatimuksia. Jos poikkeava säännös estää hyvän hallinnon laatuvaatimukset, viranomaisen

tulisi huolehtia, ettei oikeusturva heikkene asian käsittelyssä. (Mäenpää 2016, 21-22.)

Yksityiskohtaisempia säännöksiä sovelletaan ensisijaisesti suhteessa hallintolakiin, jos toisessa laissa on niistä määrätty. Näissä tilanteissa voi olla tarkemmin määritelty esimerkiksi vireillepanon muodosta tai päätöksen perusteista ja perustelemisesta. Toisaalta on huomioitava, että yleislakina hallintolaki kuitenkin myös täydentää aineellisessa laissa väljempiä tai puuttuvia menettelysäännöksiä. Tällöin voidaan puhua myös hallintolain täydentävästä soveltamisesta. Jos erityissäännös on joltain osin väljempi kuin hallintolaki, tai sisällöltään yleisempi, voi hallintolain soveltaminen tulla kyseeseen. (Mäenpää 2016, 21, 23.)

Ennen hallintolakia sovellettava laki oli hallintomenettelylaki (598/1982). Hallintomenettelylaissa lain soveltamisessa todettiin olevan vaikeuksia välilliseen julkiseen hallintoon ja julkista tehtävää hoitaviin yksityisiin. Tulkinnanvaraisuutta on ollut etenkin lain soveltamisessa liiketoimintaa harjoittaviin yksityistettyihin laitoksiin. Rajaveto hallintopäätöksen ja yksityisoikeudellisen oikeustoimen välillä on ollut usein epäselvä. Tosiasiallinen hallintotoiminta ja viranomaisen toimivaltaan kuuluva tarkastuksen suorittaminen on ilman muun lainsäädännön tukea jäänyt hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolelle. (HE 72/2002 vp, 14.) Hallintomenettelylaki haluttiin vastaamaan enemmän nykyistä yhteiskuntaa ja sen vaatimuksia, sekä kansainvälistä oikeuskehitystä. Toisaalta haluttiin myös tehostaa yksityisen oikeussuojaa ja edistää viranomaistoiminnan laatua ja tehokkuutta, ja tuoda lisäksi mukaan hyvän hallinnon perusteet. Uudistuksen tarkoituksena oli tarkastaa hallintomenettelyä koskeva yleinen lainsäädäntö kokonaan ja koota se yhtenäiseksi hallintolaiksi. (Oikeusministeriö 2000, 2,9.)

Aineellinen lainsäädäntö määrittelee hallintotoiminnan keskiössä olevaa hallinto-oikeudellista suhdetta viranomaisen ja hallinnossa asioivan välillä. Hallintolaki kohdistuu ensisijaisesti siis viranomaisiin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin, mutta myös yksityisiin toimijoihin ja toimielimiin silloin, kun heillä on hoidettavana julkinen hallintotehtävä. Se kuitenkin määrittelee myös hallinnossa asioivan menettelyllisiä oikeuksia. Muistettava on kuitenkin, että hallintoasiaa voi määritellä lisäksi muutkin lait kuin hallintolaki. (Mäenpää 2016, 31,32.)

3 HALLINTOASIOIDEN KÄSITTELY VIRANOMAISESSA

3.1 Vireilletulo

Hallintoasia lähtee liikkeelle sillä, että se tulee vireille viranomaisessa. Viranomaisella tarkoitetaan tässä tapauksessa valtion ja kuntien hallintokoneistoon kuuluvaa elintä, jolle kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseksi (Tieteen termipankki 2015). Aloite asian vireillepanoksi tulee yksityiseltä tai viranomaiselta. Aloite vireillepanemiseksi yksityiseltä voi tulla esimerkiksi hakiessa itselleen lupaa, taloudellista tukea, etua tai oikeutta. Myös ilmoitus, kuten veroilmoitus tai elinkeinoilmoitus, tarjous ja vaatimus, kuten oikaisuvaatimus ovat yksityisen käyttämiä keinoja aloitteeseen. (Mäenpää 2016, 119.) Viranomaisen taas laittaa asian vireille omasta aloitteestaan siinä tapauksessa, jos asian ratkaisu kuuluu sen toimivaltaan. Lähtökohtaisesti viranomaisen aloitteesta pannaan toimeen yksityiselle asetettavia velvollisuuksia ja rajoituksia, mutta ei kuitenkaan aina. Viranomaisen aloitteesta voidaan myös perustaa oikeuksia, kuten kaavapäätöksiä. Yleistä kuitenkin on se, että viranomaisaloitteella on tarkoitus toteuttaa yleistä etua. (Mäenpää 2016, 120.)

Hallintolain (434/2003) mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen, mutta viranomaisen suostumuksella myös suullinen vireillepano on mahdollinen. Asia tulee vireille, kun asiakirja saapuu toimivaltaiseen viranomaiseen taikka suullisen vireillepanon yhteydessä käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Hallintoasia on laitettava vireille oikeassa muodossa, tarpeeksi yksilöitynä ja perusteltuna sekä säädetyn määräajan kuluessa. Nämä säännöt eivät ole kuitenkaan kaavamaisia eikä niiden tarkoitus ole vaikeuttaa menettelyn käynnistämistä. Niiden tarkoitus on kuitenkin toimia vähimmäisvaatimuksina, jotka mahdollistavat hallintoasian asianmukaisen ja oikean käsittelyn. Perusvaatimuksina pidetään asian yksilöimistä riittävällä tasolla, asiaa koskevien sisällöllisten vaatimusten esittämistä sekä näiden sisällöllisten vaatimusten perusteluja. Yksilöimisellä tarkoitetaan sen tuomista esiin, mitä asia koskee. Vaatimukset taas tarkoittavat pyyntöä siitä, että viranomaisen tekisi tietynsi-

sältöisen päätöksen tai ryhtyisi tiettyyn toimenpiteeseen. Vaatimukset ovat suhteellisen joustavat, sillä vireillepanijalla on yleensä mahdollisuus täydentää asiakirjaa jälkikäteen. (Mäenpää 2011, 109-110.)

3.2 Viranomaisen käsittely- ja ratkaisuvollisuus

Jokaisella on perustuslain (731/1999) 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan asianomaisessa viranomaisessa. Vaikka asia olisi tullut vain muodollisesti vireille, eli esimerkiksi määräaika olisi ylitetty tai asiakirja olisi puutteellinen, on asia silti käsiteltävä. Asia voidaan kuitenkin jättää tutkimatta, ja tästä päätöksestä on mahdollista valittaa. Vireille laittajasta ja asiasta riippuen käsittely voi olla vain muodollinen tai se voidaan ratkaista myös sisällöllisesti. Muodollinen käsittely voi tulla kyseeseen silloin, jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan. Käsittelyn tuloksena on silloin pelkkä ilmoitus asian tutkimatta jättämisestä tai siirtämisestä toiselle viranomaiselle. Toimivaltainen viranomainen taas antaa ratkaisun asianosaisen omassa asiassa esittämiin vaatimuksiin. (Mäenpää 2018.)

Viranomaisella on hallintoasian käsittelyssä ratkaisuvollisuus. Sillä tarkoitetaan kaikkia vireille tulleita asioita, jotka kuuluvat viranomaisen toimivaltaan. Päätöksessä on myös oltava kannanotto kaikkiin tehtyihin vaatimuksiin tai vastavasti päätös jättää vaatimus tutkimatta. Ratkaisuvollisuus perustuu korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen KHO 2016:85, jossa linjattiin velvollisuudesta ratkaista toimitettu hakemus, eikä ratkaisuvollisuuden katsottu riippuvan siitä, mikä olisi ratkaisun lopputulos. (Mäenpää 2018.)

3.3 Asianosaisasema

Asianosaisaseman määrittelemisellä on merkitystä hallintoasiassa, ja se vaikuttaa menettelyn edellytysten täyttymiseen myös ennakkollisessa oikeusturvaperiaatteiden soveltamisessa. Asianosaisasema on tyyppillisesti katsottu kuuluvan sille, jonka oikeuksiin tai intresseihin asian päätös vaikuttaa. Asianosaiskäsite on

kuitenkin vaikea, ja sen sisältö on usein ollut hallinnon vakiintuneiden periaatteiden ja erityissäännösten varassa ja johtanut siihen, että se on määräytynyt eri hallinnonaloilla ja hallintoasioissa hieman poikkeavilla tavoilla. (Mäenpää 2010, 148.) Asianosaisaseman määrittelyssä on otettava huomioon se, että intressit eri asianosaisten kesken voivat olla jopa ristiriidassa keskenään. Tällaiset tapaukset ovat yleisiä esimerkiksi maankäytön, ympäristönsuojelun, kilpailun valvonnan, elinkeinon tai ammatin harjoittamisen ja julkisten hankintojen tilanteissa. (Mäenpää 2011, 127.)

Hallintolain (434/2003) mukaan asianosaisena on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisella on oltava kuitenkin asianosaiskelpoisuus eli kyky olla etujen ja oikeuksien saajana tai velvollisuuksien kohteena. Toisin sanoen asianosaisen on oltava oikeussubjekti eli luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, kuten yhdistys tai yhteisö. Myös avoin yhtiö ja jakamaton kuolinpesä voivat käytännössä olla asianosaisia, vaikka ovatkin vailla oikeuskelpoisuutta. Lisäksi julkisyhteisö tai sen toimielin, viranomainen, voi esiintyä asianosaisena, jos kysymyksessä on julkisyhteisön oikeus, etu tai velvollisuus. (Mäenpää 2016, 153.)

Asianosaisen asema menettelyssä on laaja ja se sisältää pääosin menettelyoikeuksia takaamaan tasapuolisuuden ja asian riittävän selvittämisen. Erityisoi-
keuksina voidaan pitää puhevallan käyttämistä, asian selvittämiseen liittyviä toimia, tiedon saantia, päätöksentekoa ja korjaamismenettelyn vireillepanoa. Asianosaisella on myös oikeus hallintolain mukaan saada tulkitsemis- ja kääntämistä apua. (Mäenpää 2016, 154.)

Asianosaisella on kuitenkin myös velvollisuuksia. Erityisesti velvollisuuksia on asioissa, joissa asianosaisella on omia vaatimuksia tai intressinä oman edun toteuttaminen. Asianosaisen on tällöin itse esitettävä selvitykset vaatimuksiensa perusteista ja myötävaikutettava asian selvittämiseen. Asianosaisella on selvitysvastuu myös silloin, mikäli hän pitää viranomaisen selvitystä virheellisenä tai vaatii oikaisua. Viranomainen huolehtii kuitenkin huolehtimisvelvollisuutensa perusteella, että asianosainen tekee asianmukaisen ja riittävän selvityksen. (Mäenpää 2016, 154, 234.)

3.3.1 Osallinen

Pelkkää asianosaisasemaa ei muodosta vielä se, että asian ratkaisulla olisi huomattavia vaikutuksia esimerkiksi asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin (Mäenpää 2016, 159). Tässä tapauksessa oikeussubjekti tai oikeushenkilö ei ole asianosaisasemassa, vaan osallisasemassa. Hallintolain 41 §:n mukaan näille henkilöille tulee varata mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Tässä on huomioitava asian merkitys ja laajuus sopivalla tavalla. Tietynlaisina osallisina voidaan katsoa myös muut intressit, jotka ovat tahot, joiden valvonnassa olevaan etuun asian käsittely voi vaikuttaa. Se ei kuitenkaan ole niin vahva, että se perustaisi erikseen asianosaisasemaa.

3.3.2 Asiavaltuus, asiamies ja avustaja

Asiavaltuudella tarkoitetaan asianosaisen puhevaltaan perustuvaa oikeutta. Asiavaltuus on henkilöllä, jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen asiassa tehtävä päätös vaikuttaa. (Mäenpää 2016, 160.)

Asiamiestä ja avustajaa saa käyttää hallintoasian käsittelyssä. Hallintolain 12 § käsittelee tätä tarkemmin. Päämiehen on tultava paikalle, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asiamiehen on esitettävä valtakirja tai muu luotettava todennus oikeudestaan edustaa päämiestä. Päämies voi myös suullisesti valtuuttaa asiamiehen viranomaisen luona. Avustajan valtakirjaa ei tarvitse esittää. Tehtävään sopimattoman asiamiehen tai avustajan esiintymisen viranomainen voi kieltää, jos hän on sopimaton tehtävänsä. Kiellosta on ilmoitettava päämiehelle, ja varattava hänelle mahdollisuus uuden asiamiehen tai avustajan hankkimiseen. (Mäenpää 2016, 160-161.)

3.4 Itse käsittely

3.4.1 Selvittäminen

Asian käsittely hallintoasiassa lähtee asian selvittämisestä. Viranomaisen on tunnettava seikat ja olosuhteet, joiden varassa se ratkaisee asian. Hallintomenettelyssä on tarpeen aina pyrkiä lainmukaiseen ja tosiasioita vastaavaan ratkaisuun. (Kulla 2018, 227.) Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on hankittava asian ratkaisemisen kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset, jotta riittävä ja asianmukainen selvitys toteutuu. Viranomaisen täytyy siis hankkia selvitys, mikäli selvitysvastuun jakautumista koskevista perusteista ei löydy asianosaiselle siirrettyä selvitysvastuuta. Selvitysvastuu tulee asianosaisella kysymykseen esimerkiksi vaatimuksiensa perusteena. Lisäksi asianosaisen on myötävaikutettava asian selvittämiseen, jos asianosainen itse on asian vireille pannut. Viranomainen voi laatia selvityksen itse, tai pyytää sen toiselta viranomaiselta. Päätöksentekoa ei siten voida pitää laillisena, jos viranomaisella ei ole tiedossa, mihin seikkoihin se perustuu. (Mäenpää 2016, 226, 228.) Selvitysvastuuseen kuuluu lisäksi tosiasioiden arviointia, joka sisältää selvityksen todellisuuteen ja merkitykseen asian kannalta. Selvityksen merkityksellisyys riippuu epätasaisuudesta, epäluotettavuudesta tai relevanssin puutteellisuudesta. Selvitysvastuuseen kuuluu myös oikeussäännösten selvittäminen ja niiden tunteminen, joka perustuu jo hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen. (Mäenpää 2016, 227.)

Eriyissäännökset selvittämisessä ja sen vastuussa liittyvät sen jakamisessa molemmille osapuolille sekä käännettyyn selvitysvastuuseen. Vastuuta voidaan jakaa molemmille esimerkiksi verotusmenettelyssä, jossa verovelvollisella on ilmoitusvelvollisuus lain mukaan. Käännetyllä selvitysvastuulla tarkoitetaan tilannetta, jossa todistustaakkaa edellytetään viranomaiselta asianosaisen esittäessä selvitystä omasta tilastaan. Tästä esimerkkinä toimii virkaan valitsemiset, jossa paikan saamatta jäänyt esittää selvityksen omasta ansioituneisuudestaan parempana, kun valitun, ja viranomaisen on selvitettävä selvitys päätöksen lainmukaisuudesta. (Mäenpää 2016, 229.)

3.4.2 Käsittely

Hallintolaissa on määritelty asian käsittelyä koskevista yleisistä vaatimuksista. Perustuslain 21 §:n nojalla on oikeus vaatia asian käsittelyä viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Myös hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Mikäli asian käsittely tapahtuu hallintotuomioistuimessa, sovelletaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019).

Pääsääntönä nähdään, että hallintoasiat käsitellään kirjallisessa menettelyssä, vaikkei hallintolaissa tästä nimenomaisesti velvoittavaa säädöstä olekaan. Tällä tarkoitetaan asian ratkaisemista kirjallisesti aineiston perusteella ilman suullista istuntoa. Suullinen käsittely on kuitenkin myös mahdollista kaikissa hallintoasioissa, mutta suullisen käsittelyn käyttömahdollisuus riippuu kuitenkin viranomaisen harkinnasta. (Mäenpää 2016, 146.) Kirjallinen käsittely kuitenkin nopeuttaa ja selkeyttää hallintoasiaa ja sen käsittelyä. Suulliset käsittelyt jokaisessa hallintoasiassa kuormittaisivat viranomaisia ja vaikeuttaisivat huomattavasti asian sujuvaa ja nopeaa käsittelyä.

Suullinen käsittely toteutuu käytännössä asianosaisen esittäessä vaatimuksia, selvityksiä, mielipiteitä tai tietoja suullisessa muodossa viranomaiselle. Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuitenkin laajamittaisiin tapa suulliseen käsittelyyn on suullinen todistelu, josta on hallintolain 40 §:ssä mainittu sen olevan mahdollista erityisestä syystä. Suullisessa todistelussa voidaan kuulla todistajaa vakuutuksen nojalla sekä suullisesti asianosaista. Kuitenkin pääosa hallintoasioista ratkaistaan kirjallisesti. Hallintolain 42 §:n mukaisesti kuitenkin suullisessakin käsittelyssä tieto tallennetaan kirjallisesti, jos kyse on vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Viivytyksetöntä käsittelyä on kuitenkin nykyisin tehostettu enemmän, ja tämän tarkoituksena on määritellä asialle enimmäisaika. Hallintolaissa itsessään ei ole määritelty yleistä ja yhtäläistä käsittelyaikaa sen vaikeuden

vuoksi soveltaa sitä suomalaisen hallinnon erilaisiin tilanteisiin (HE 50/2013 vp). Erityislainsäädännössä voi olla määräaika asian käsittelyyn ja ratkaisuun. Myös palveluihin ja etuuksiin kohdistuu säädännäisiä määräaikoja, esimerkiksi hoitotakuu. Määräajan noudattamisen laiminlyönnistä ei saisi aiheutua liikaa haittaa asianosaiselle. On myös erityissäännöksiä, joiden mukaan käsittelyajan jälkeen katsotaan viranomaisen tehneen asianosaisen vaatimuksen hyväksyvän tai hylkäävän päätöksen, kun käsittelyaika on kulunut umpeen ilman ratkaisua. Tällaiseen fiktiiviseen päätökseenkin voi hakea muutoksenhakua. (Mäenpää 2016, 131-132.)

3.4.3 Esteellisyys

Esteellisyyssäännöksillä pyritään asioiden käsittelyn puolueettomuuden turvaamiseen. Esteellisyyttä arvioitaessa on kolme arviointiperustetta, jotka ovat konkreettinen, objektiivinen ja yksilökohtainen peruste. Konkreettisella arviointiperusteella tarkoitetaan sitä, kuinka esteellisyys on mahdollista vain tietyssä asiassa ja tiettyjen käsittelyyn osallistuvien henkilöiden välisessä suhteessa. Konkreettiseen arviointiin sisältyy ajallinen sidonnaisuus, jolla esteellisyyttä arvioidaan ajankohdan tilanteen mukaisesti. Esimerkiksi palvelussuhdejääviys on kyseessä palvelusuhteen aikana, mutta ei enää sen jälkeen. Esteellisyyttä on arvioitava myös objektiivisesti. Tarkoitus on vahvistaa luottamusta hallintotoiminnan puolueettomuuteen ja harkita sitä, voiko ulkopuoliselle objektiivisesti arvioiden herätä epäilyt asian käsittelyn puolueettomuudesta. Yksilökohtaisella arvioinnilla esteellisyyden toteaminen on yksilökohtaista. Painoarvoa on jokaisen omalla velvollisuudella tutkia omaa esteellisyyttänsä. (Mäenpää 2016, 195-197.)

Esteellisyys syntyy hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaisesti kuudesta erillisestä esteellisyyssperusteesta sekä niitä täydentävästä esteellisyyttä koskevasta yleislausekkeesta: asianosaisjääviydestä, avustus- ja edustusjääviydestä, intressijääviydestä, palvelussuhde- ja toimeksiantojääviydestä, yhteisöjääviydestä ja ohjaus- ja valvontajääviydestä. Ensinnäkin esteellisyys syntyy käsittelyssä, jossa virkamies käsittelee omaa tai läheisen asiaa. Tällöin puhutaan asianosaisjääviydestä. Asianosaisjääviys estää virkamiestä myöntämästä esimerkiksi ajokorttia lapselleen tai opettajaa arvostelemasta lapsensa tenttisuoritusta. Avustus- ja

edustusjäviys tarkoittaa taas tilannetta, jossa virkamies toimisi asianosaisen asiamiehenä, avustajana tai edustajana. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi huoltajan tai edunvalvojan käsiteltäessä vajaavaltaisen asiaa. Intressijäviys tarkoittaa taas tilannetta, jossa virkamiehelle voisi odottaa erityistä hyötyä tai vahinkoa asian ratkaisusta. Tässä tilanteessa hyödyn tai vahingon täytyisi olla taloudellisesti tuntuva tai muuten merkityksellistä. Vähäinen hyöty tai epäolennainen haitta ei välttämättä synnytä vielä esteellisyyttä, vaikka tilannetta arvioidaankin kokonaisuutena. Palvelussuhde- ja toimeksiantojävi tilanteessa voisi olla, jos virkamies on palvelus- tai toimeksiantosuhteessa asianosaiseen. Yhteisöjävi tulee kyseeseen tilanteessa, jossa virkamies on johtavassa tai vastuunalaisessa asemassa yhteisössä, joka on asianosaisena. Ohjaus- ja valvontajävi virkamies olisi, jos hänen tehtäviinsä kuuluisi viraston tai laitoksen ohjaus. (Mäenpää 2016, 179-181.)

3.5 Päätös

Hallintolain seitsemännessä luvussa on käsitelty asian ratkaisemista. Hallintopäätös annetaan aina kirjallisesti, paitsi jos se on välttämätöntä kiireellisyyden vuoksi. Hallintolain mukaan päätöksestä on käytävä ilmi

- 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
- 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
- 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. (HL 44 §.)

Hallintopäätöksen ratkaisulla tarkoitetaan yksilöityä tietoa siitä, mihin asianosainen on oikeutettu, velvoitettu tai miten asia on muuten ratkaistu (Mäenpää 2016, 308). Näiden seikkojen lisäksi päätös on perusteltava. Perustelun vaatimukset esitetään hallintolain 45 §:ssä, jossa todetaan tarve ilmoittaa se, mitkä seikat ja

selvitykset vaikuttivat ratkaisuun, sekä sovellettavat säännökset. Lisäksi perusteltu päätös kuuluu perustuslaissa mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin, jolla perustelut on turvattu.

Päätöksen perusteleminen voidaan kuitenkin tietyin ehdoin jättää tekemättä. Hallintolain mukaan näin voidaan tehdä, jos

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
 - 2) päätös koskee hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän taikka kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia;
 - 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
 - 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
 - 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.
- (HL 45 §.)

3.5.1 Harkintavalta

Viranomaisen harkintavalta on jaettu oikeusharkintaan eli sidottuun harkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli vapaaseen harkintaan. Oikeusharkinta on sidottu lain soveltamiseen, ja periaatteessa oikeusharkinnalla voi päätyä vain yhteen lainmukaiseen ratkaisuun. Tarkoituksenmukaisuusharkinnalla taas sallitaan valinta useampien vaihtoehtojen välillä. Valinta ei kuitenkaan ole ikinä täysin mielivaltainen, vaan hallinnon oikeusperiaatteet rajoittavat oleellisesti tätä, kuten myös mahdollinen vakiintunut oikeus- tai ratkaisukäytäntö. Suppeimmillaan harkintavalta on, kun tietynsisältöinen päätös pitää tehdä määräedellytysten täytyessä. Näitä ovat usein subjektiiviset oikeudet ja ehdottomat velvollisuudet. Muodollisesti laajin harkintavalta on silloin, kun toimivaltanormi on niin väljä, että ratkaisun sisältö ja lopputulema ovat täysin viranomaisen harkinnassa. Näin voi olla

esimerkiksi viranomaisaloitteisissa asioissa, jossa säännöksen mukaisesti viranomaisen ”voi” tai ”saa” myöntää luvan tai ryhtyä johonkin toimenpiteeseen. (Mäenpää 2016, 298-300.)

Viranomaisen harkintavalta on yleensä sidottu suhteellisen täsmällisiin tai tavoitteellisiin sääntelyihin, jotka ovat yksityiskohtaisia. Viranomaisella on mahdollisuus ja velvollisuus huomioida erilaisia näkökohtia, intressejä, arvoja ja hallinnollisia tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia. (Mäenpää 2016, 300-301.)

4 HYVÄN HALLINNON PERUSTEET

4.1 Oikeusperiaatteet

Yhdenvertaisuus, suhteellisuus ja hallintoasioiden objektiivisuus sekä vallankäytön suhteellisuus ja päätöksenteon sopusointu lainsäädännön kanssa ovat olleet keskeiset ja hyväksyttävät arvopäämäärät suomalaisessa hallinto-oikeudessa jo ennen hallintolain säätämistä (Mäenpää 2011, 58). Hallintovaliokunnan mietinnössä koskien hallituksen esitystä hallintolaista on korostettu tarvetta sille, että lakiin kirjataan viranomaisten harkintavaltaa ohjaavat yleiset oikeusturvaperiaatteet, jotta ne saisivat enemmän merkitystä käytännön hallintotoiminnassa (HaVM 29/2002, 8). Hallintolain 6 §:ssä on säännökset hallinnon oikeusperiaatteesta tiivistetysti. Hallinnon oikeusperiaatteina nähdään viisi erilaista periaatetta, jotka ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteetti-periaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Yhdenvertaisuus velvoittaa tasapuoliseen kohteluun, tarkoitussidonnaisuus harkintavallan käyttöön, objektiviteetti asiallisuuteen ja puolueettomuuteen, suhteellisuus keinojen mitoittamiseen oikeuksien ja etuuksien rajoittamisessa ja luottamuksensuoja taas yksilön suojaan kohti julkista valtaa ja viranomaisen toiminnan virheettömyyteen ja oikeellisuuteen. (Kuntaliitto 2017.) Todellisuudessa näiden periaatteiden rajat eivät ole niin selviä ja niiden päällekkäinen soveltaminen on täysin mahdollista. Hallinnon oikeusperiaatteet täsmentävät puitteita ratkaisutoiminnalle ja toimivat siten lähinnä harkintavallan rajoitusperiaatteina. Näiden periaatteiden vastainen menettely hallintomenettelyssä ja -pätöksenteossa voivat hallintotuomioistuinten kautta mahdollistaa hallintopäätöksen kumoamisen. (Mäenpää 2011, 67.) Oikeuskäytäntöön onkin vakiintunut useita tapauksia, joissa hallinnon oikeusperiaatteiden laiminlyönti on johtanut viimeistään korkeimmassa hallinto-oikeudessa tilanteisiin, joissa laiminlyönti on muuttanut tapauksen luonnetta ja siten päätöstä.

Hallinnon oikeusperiaatteet koskevat kaikkea viranomaisen ja hallintoelimen toimintaa riippumatta muodosta ja sisällöstä. Käyttöala ei rajaudu hallinnolliseen päätöksentekoon, vaan koskee myös julkisten palvelujen toteuttamista, muuta

tosiasiallista toimintaa ja ylipäättään viranomaisen toimintaa riippumatta sisälöstä. Oikeusperiaatteita sovelletaan jo pelkästään hallinnossa asioiviin. Erityinen huomio oikeusperiaatteisiin kiinnittyy tilanteissa, jossa asian käsittely on muutoksenhaun vaiheessa tai itsenäisenä valitusperusteena. Mikäli hallintotuomioistuin päätyy siihen tosiasiaan, että päätöksenteko on ollut jonkin oikeusperiaatteen vastainen ja siten oikeuskäytännössä harkintavallan väärinkäyttöä, voidaan hallintopäätös kumota. Oikeusperiaatteiden noudattaminen kuuluu myös kiinteästi yleisiin virkavelvollisuuksiin, joka voi mahdollistaa myös virkavastuun toteuttamisen mahdollisen oikeusperiaatteiden vastaisen menettelyn seurauksena.

4.1.1 Yhdenvertaisuusperiaate

Hallintotoiminnan tasapuolisuuden perusteet on kirjoitettu perustuslakiin, jonka 6 §:ssä mainitaan yhdenvertaisuudesta. Hallintolaki tarkentaa näitä vaatimuksia nimenomaan hallintotoimintaan.

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. (HL 6 §.)

Yhdenvertaisuus ei ulotu ainoastaan viranomaisessa asioivaan, vaan sitä on sovellettava myös niihin, jotka ovat asiassa asianosaisia, tai se vaikuttaa heihin muuten. Ketään ei saa asettaa eri asemaan perusteettomasti esimerkiksi alkupeuran, uskonnon, sukupuolen, iän, poliittisen tai yhteiskunnallisen näkemyksen, ammattiyhdistystoiminnan tai muun vastaavan syyn vuoksi. (Mäenpää 2016, 83.) Syrjintä on jo itsessään rikos, josta on säädetty rikoslain (1889/39) 11 §:ssä. Sen mukaisesti yleisöpalvelussa, virkatoiminnassa ja muussa julkisessa tehtävässä toteutettu syrjintä on säädetty rangaistavaksi sakon tai enintään kuuden kuukauden vankeuden rangaistuksella. Syrjintää on välitöntä ja välillistä. Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on

kohdeltu. Syrjintä on yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Tasapuolisuus kieltää kenenkään asettamisen perusteettomasti eriarvoiseen asemaan ja yhdenvertaisuussäntely edellyttää myös samantasoista kohtelua riippumatta asuin- tai kotipaikasta. Samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla, mutta erilaisia tilanteita eroavaisuudet huomioiden. Tasapuolisuusvaatimus ei kuitenkaan estä hallintoa toteuttamasta yhdenvertaisuuden edistämistä parantavaa toimintaa positiivisella erityiskohtelulla. Positiivisten erityiskohteluiden tarkoituksena on poistaa aikaisempaa eriarvoisuutta ja suosia heikommassa asemassa tai vähemmistössä olevia. Kohtelun on kuitenkin oltava lakiin perustuvaa, tavoitteiltaan hyväksyttävää sekä oikeasuhtaista tavoitteiden saavuttamiseksi. (Mäenpää 2016, 83-85.) Ratkaisutoiminnan kannalta tulisi olla johdonmukaista, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioitaisiin samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Tästä säännönmukaisuudesta poikkeaminen perustuisi siten tapauksen erityislaatuun. (HE 72/2002 vp, 54.)

4.1.2 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuudella tarkoitetaan hallinto-oikeudellista periaatetta, jossa viranomainen saa käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (Tieteen termipankki 2021). Periaatteen taustalla on julkisen vallan väärinkäytön kielto 1950-luvulta. Silloisen ajan lainkäyttöratkaisuissa (KHO 12.9.1952 T 4175) annettiin vallan väärinkäyttöön merkitys, ja tulkintalinjaa korostettiin myös hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa.

Ei ole yksiselitteisesti helppoa määritellä tarkoituksensidonnaisuutta, vaan tärkeää on selvittää sovellettavan normin sisältöä ja päämääriä tapauksessa, jolloin tulkintaan voi vaikuttaa myös yleissäännös. Yleissäännös määrittää lain tarkoituksen ja tavoitteet. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkominen voi olla kyseessä esimerkiksi tilanteessa, jossa viranomainen väärinkäyttää menettelytapoja pitkittämällä ja viivyttämällä käsittelyä siten, että siitä seuraa asianosaiselle vahinkoa. Menettelymuotojen väärinkäyttö voi johtaa tarkoitussidonnaisuuden

periaatteen loukkaamiseen. Oikeuskäytännössä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta on sovellettu vertaamalla viranomaisen päätöksen tavoitteita ja lain tarkoitusta. Toiminta ja päätöksenteko on periaatteen vaatimusten mukaista, jos viranomainen on käyttänyt toimivaltaansa lainmukaisen tavoitteen toteuttamiseen ja harkintavaltansa rajoissa. Harkintavallan käyttö muuhun tarkoitukseen kuin mitä laissa on ollut käytettävissä, voi muodostaa harkintavallan väärinkäytön. Toisaalta myös viranomaisaseman väärinkäyttö voi olla tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista, jos viranomainen käyttää painostuskeinona tai muuten väärin erityisasemaansa. Virkamies ei voi myöskään väärinkäyttää virka-asemaansa tai sen toimivaltuuksia. (Mäenpää 2016, 90; Mäenpää 2018; Väättänen 2011, 98.)

4.1.3 Puolueettomuusperiaate

Periaatteen tarkoitus on turvata luottamus objektiivisuuteen. Objektiivinen näkemys on riippuvainen arvioitavasta asiasta enemmän kuin asiaa tarkastelevasta henkilöstä. Subjektiviseksi kannanotto voidaan laskea etenkin silloin, jos sen pääasiallinen peruste on esittäjän kulloinenkin mielentila. Mielivaltainen päätös taas on silloin, kun toiminta nojaa täysin subjektiivisiin mielenjohteisiin tai perusteet ovat vaihtelevia eikä yleisesti vahvistettuja periaatteita, kuten lain tai moraalilain säännöt. Hallintotoiminnan on lähtökohtaisesti oltava sopusoinnussa yleisten perusteiden kanssa. Kuitenkaan edellä mainitut kielelliset merkitykset eivät takaa kannanoton vastaavuutta tosiasioiden kanssa. Objektiivisuus loogisessa merkityksessään edellyttää myös asiassa esitetyn kannanoton olevan tosiasioita vastaava. (Kulla & Salminen 2021, 121-122.) Puolueettomuudessa esteeksi voi muodostua esteellisyys. Sen mukaan esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla käsittelyssä läsnä. (HL 27-30 §.) Laissa on määritelty erilaiset esteellisyysperusteet. Esimerkiksi riippuvuus ulkopuolisista intresseistä, ystävien suosinta tai hyödyn tavoittelu henkilökohtaisesti tai julkisyhteisön taloudellisten etujen puolesta muodostavat epäasiallisen tai vieraan perusteen hallintotoiminnalle (Mäenpää 2011, 63). Puolueettomuus edellyttää myös taloudellisen tai muun edun vastaanottamisesta kieltäytymistä, jos sen katsotaan heikentävän luottamusta (Mäenpää 2016, 93). Rikoslaisissa säädetään erikseen virkarikoksista, joka voi tulla kysymykseen ottaessa vastaan lahjuksia.

Puolueettomuuden alle luetaan myös riippumattomuus, jolla tarkoitetaan viranomaisen toimimista itsenäisesti ilman ulkopuolista vaikuttamista. Riippumattomuutta voi vaarantaa kiinteät yhteydet sääntelyn tai valvonnan kohteisiin tai edun hakijoihin. (Mäenpää 2016, 93.) Puolueettomuusperiaatteen laiminlyönti asettaa viranomaisen kyseenalaiseen asemaan ja etäännyttää kansalaisia hallintotoiminnasta. Julkishallinnossa puolueettomuus on yleinen vaatimus ja tavoite, joka lisää sen legitimitettä eli luottamusta. Luottamuksen kannalta on ehdottoman tärkeää, että viranomaisen toimet ovat asiallisia ja perusteltavissa. Virkamiehen sympatia ja antipatiat ja omat edut eivät voi vaikuttaa virkatoimintaan. Huonosti perustellut ja vakiintuneiden tulkintasääntöjen noudattamatta jättäminen vaarantaa toiminnan objektiivisuuden. Hallintotoiminta korostuu erityisesti tosiasiallisessa hallintotoiminnassa eli jokapäiväisissä toimissa, kuten poliisitoiminnassa, opetuksessa ja hoitotyössä. (Kulla & Salminen 2021, 122-123.)

4.1.4 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteella viranomaisen toimintaa mitoitetaan niin, että se on oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Arvioitaessa viranomaisen toiminnan oikeasuhtaisuutta, perusteena voidaan pitää kohtuullisuutta velvoitteiden asettamisessa tai etujen myöntämisessä. Oikeat olosuhteet on myös otettava huomioon. (Tieteen termipankki 2015.) Yleiskielellisesti suhteellisuus tarkoittaa kahden suuren välistä tasapainoa suhteessa: ei liikaa eikä liian vähän vaan oikeassa suhteessa. Suhteellisuuden mittaus tulee esiin esimerkiksi rangaistavan teon ja rangaistuksen välillä tai häiritsevän toiminnan ja viranomaisreaktion välillä. Suhteellisuusperiaatteeseen on liitetty myös kohtuuden vaatimus, vaikkei kohtuusperiaate olekaan hallinto-oikeudessa oma itsenäinen oikeusperiaatensa. Kohtuuteen pyrittäessä on huomioitava erityisellä painolla asian ominaispiirteet tietyn osallistahan eduksi. Kohtuullistamisen rajat ja sen mahdollisuus sovelletaan ja arvioidaan jokaisessa tapauksessa erikseen. (Kulla & Salminen 2021, 123-126.)

Oikeasuhtaisuutena pidetään myös sitä, että toimien sisältäessä negatiivisia vaikutuksia, eivät ne saa sisältää yksityisen oikeuksien rajoituksia tai yksityiseen kohdistuvaa pakkoa enemmän kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteiden

saavuttamiseksi (Mäenpää 2016, 94). Esimerkiksi hallinnollisessa pakkokeinossa toimien ankaruudessa on huomioitava kohtuullisuus suhteessa tekoon tai laiminlyönnin laatuun ja moitittavuuteen. Muutenkin suhteellisuusperiaate vaikuttaa viranomaisen toimivallankäyttöön kohtuullistavalla tavalla. (Mäenpää 2011, 64-65.)

4.1.5 Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojalla tarkoitetaan oikeusjärjestyksen perusteella suojattujen oikeutettujen odotuksien huomioon ottamista. Hallintotoiminnan kannalta kysymys on siitä, että hallintotoiminnan kohteena olevalla on oikeus luottaa viranomaisten toimintaan, eikä viranomaisen toiminta muutu yllättäen tai takautuvasti siten, että se vaikuttaisi yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Puhutaan niin sanotusta oikeusvarmuuden takeesta. Viranomainen ei myöskään ilman lakiin perustuvaa toimivaltaa voi jälkikäteen muuttaa päätöstä, jos se loukkaa asianosaisen oikeutettuja odotuksia. (Mäenpää 2016, 98.) Luottamuksensuoja on sidoksissa oikeusvarmuuden periaatteeseen ja oikeudellisen jatkuvuuden ja viranomaistoiminnan johdonmukaisuuden vaatimukseen. Luottamuksensuojaan on kiinnitetty huomiota vasta viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana, jolloin se on alkanut näkyä yleisenä periaatteena. Oikeuskirjallisuudessa sitovaksi oikeusvaikutuksia luovaksi varsinaiseksi oikeusperiaatteeksi se muotoutui viimeistään hallintolain säätämisen jälkeen. (Kulla & Salminen 2021, 128.)

Luottamuksensuojassa luottamusvaatimus tarkoittaa perusteltua viranomaistoimintaan kohdistuvaa odotusta. Viranomaisen käyttäytymistä määrättyllä tavalla voidaan perustellusti odottaa varsinkin silloin, kun harkinta on oikeudellisesti sidottua. Perusteltu luottamusvaatimus ei ole, jos oikeustilan muutos on ollut kohtuudella ennakoitavissa. Luottamuksenvaatimuksen perusteena voi olla esimerkiksi hallinnolliset yleisohjeet tai viranomaisen yleinen informaatio. Nimenomaisesti annetut neuvot voivat myös sitoa viranomaista luottamuksessa. Luottamusvaatimuksessa edellytetään myös henkilön ryhtyneen tai jättäneen tekemättä jotain ilman, että se olisi enää mahdollista perua ilman seurauksia. Luottamuksen on oltava lähtökohtaisesti myös suojaamisen arvoinen, sillä lainvastaista toimin-

taa oikeusjärjestys harvoin suojaa poikkeustilanteita lukuun ottamatta. Asianosaisen vilppi tai virheelliset tai olennaisesti puuttuvat tiedot voivat myös poistaa suojantarpeen. Myös, mikäli viranomaisen toiminnan virheellisyys katsotaan asiakkaan kohtuudella voineen havaita, suojantarvetta ei ole. Näiden edellä mainittujen edellytyksien täytyessä viranomainen tai tuomioistuin arvioi lopulta sen, onko henkilön luottamusta aiheellista suojata vai onko viranomaisen toiminnan intressi painavampi. (Kulla & Salminen 2021, 131-132.)

Luottamuksensuojan periaatteena edellytetään myös asianosaisen vilpittömyyttä. Asianosainen ei voi lainvastaisella menettelyllä saada aikaan oikeutettuja odotuksia. Asiallinen perustelu ja lainmukaisuus on kuitenkin suojattavassa luottamuksessa otettava huomioon. Vakiintunut mutta lainvastainen viranomaiskäytäntö ei saa aikaan tällaista suojaa, eikä viranomaisen lainvastainen neuvo tai ohje sellaisenaan perusta oikeutettua odotusta. Se voi kuitenkin aiheuttaa viranomaisen velvollisuuden korvata vahinko. (Mäenpää 2011, 66-67.)

4.2 Palvelu

Palvelussa hyvällä hallinnolla viitataan palveluperiaatteeseen ja palvelun asianmukaisuuteen, josta mainitaan hallintolaissa. Hallintolain mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lähtökohtana viranomaispalveluissa on oltava asiakasnäkökulma ja hallinnon asiakassuhteen vaatimusten huomioon ottaminen (Mäenpää 2011, 68). Palveluperiaate näkyy konkreettisesti hallintolaissa useaan kertaan. Lain 8 §:ssä on mainittu neuvontavelvollisuus, joka edellyttää asiakkaan tarpeen mukaan asiansa hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Lain 21 §:ssä on mainittu väärälle viranomaiselle tulleesta asiakirjasta, joka viran puolesta on siirrettävä oikealle viranomaiselle. Lain 22 §:n mukaan asiakirjaa on myös voitava täydentää mahdollisen määräajan kuluttuakin. Lisäksi laissa on kerrottu asian riittävästä ja asianmukaisesta selvityksestä ja asian viivytyksettömästä käsittelystä. Nämä kaikki ilmentävät palveluperiaatteen merkitystä. On ensiarvoisen tärkeää, että ne on saatu kirjattua lakiin.

Asiakaskeskeisyyden lisäksi hallintolain 7 § edellyttää viranomaiselta tehtävän tuloksellista suorittamista. Tuloksellisuus tarkoittaa siis hallinnollisten palveluiden tuottamista ja toteuttamista tuloksellisesti, ottamalla huomioon tarkoitussidonnaisuuden periaate laissa esitettyihin tavoitteisiin ja tarkoituksiin. (Mäenpää 2016, 104.) Myös lain esitöissä on korostettu, että tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan pitää lähtökohtana asiakaslähtöisessä hallinnossa (HE 72/2002 vp, 33). Palveluja on myös oltava riittävästi, ja niiden käytön on oltava vaivatonta. Viranomaispalvelut jokapäiväiseen elämiseen liittyen tulisi myös pystyä turvaamaan siten, että ne ovat saatavilla kaikkialla maassa tasapuolisesti. Myös palvelun eri käyttäjäryhmät, kuten vammaiset ja vanhukset ja heidän erityistarpeensa tulisi ottaa huomioon. Asiakkailla on erilaiset mahdollisuudet asioimiseen, ja esimerkiksi asiointitilat ja toteuttamistavat olisi syytä huomioida tasapuolisesti. Palvelujen saatavuus riippuu käytännössä taloudellisten resurssien lisäksi henkilöstön määrästä. Lakisääteisten palvelujen kohdalla edellä mainittujen resurssien puute ei poista tai vähennä viranomaisen vastuuta. Esimerkiksi perusopetuksesta viranomaisella on lakisääteinen velvoite sen riittävyyden huolehtimisesta. Julkisyhteisö voi olla velvoitettu korvaamaan saamatta jääneestä lakisääteisestä palvelusta aiheutunut vahinko. (Mäenpää 2011, 68 & Mäenpää 2016, 104-105.)

4.3 Neuvonta

Hallintolain mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan maksutonta neuvontaa ja vastattava kysymyksiin ja tiedusteluihin. Ilmeisestä virheestä, joka johtuu selvästi siitä, ettei hakijalla ole edellytyksiä ymmärtää oikeudellisia vaatimuksia, tulisi hakijalle ilmoittaa virheestä ja varata mahdollisuus korjata se. Tällainen tilanne voi tulla vastaan esimerkiksi lomakkeissa tai kaavakkeissa, jotka ovat selvästi monimutkaisia täyttää. (Mäenpää 2018.) Viranomainen ei kuitenkaan ole velvoitettu laatimaan asiakkaan pyynnöstä katsauksia tai selvityksiä asiasta laajemmin.

Joustavuuden ja palveluperiaatteen mukaan viranomaisella voi kuitenkin olla tarpeen antaa yleistä neuvontaa myös toimialaan läheisessä asiassa, mikäli hänen asiantuntemuksensa siihen riittää. Varsinaista velvoitetta tällaiseen ei kuitenkaan ole säädetty. Viranomaisen antama neuvonta ei ilman erityissäännöstä sisällä

julkisen vallan käyttöä eikä siten ole neuvon saajaa velvoittavaa. Yleisesti neuvon saaja voi luottaa tiedon oikeellisuuteen toimivaltaisen viranomaisen sitä antaessa. Neuvonta koskee menettelyllisiä kysymyksiä, mutta voi myös koskea asian sisältöä siltä osin kuin on kysymys vakiintuneesta oikeuskäytännöstä tai viranomaisen ratkaisukäytännöstä. Viranomaisen voi suuntaa-antavasti ilmoittaa todennäköisyyden asian hylkäämiseksi tai hyväksymiseksi, sillä se auttaa asiakasta arvioimaan omaa menettelyllistä asemaansa ja tukee hallinnon palveluperiaatetta. On kuitenkin huomioitava luottamuksensuojaperiaate siltä osin, ettei luota asiakkaalle perusteltuja odotuksia, jolloin ne voisivat muodostua viranomaista sitovaksi. Arvion alustavuudesta voi siten olla joissain tilanteissa huomionarvoista mainita. (Mäenpää 2016, 212, 214-215.) Asiakas onkin pyrittävä opastamaan oikeaan toimivaltaiseen viranomaiseen, jos asia ei kyseiselle viranomaiselle kuulu (HL 8.2 §).

Neuvonta on hallintolain mukaan maksutonta. Neuvonnan on myös oltava asianmukaista ja tuloksellista suorittamista edistävää, keskittymällä neuvonnan riittävyyteen ja saatavuuteen (Mäenpää 2016, 212-213).

4.4 Kieli

Hallintolain 9 §:ssä säädetään hyvän kielenkäytön vaatimuksesta. Viranomaisen on käytettävä yksinkertaisesti asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Perustuslain 17 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Tuomioistuimissa ja viranomaisissa on oikeus siten käyttää omaa kieltään, joka on joko suomi tai ruotsi. Hallintoasian käsittelykielenä taas on asianosaisen kieli tai viranomaisen kieli. Tämä riippuu siitä, onko viranomaisen kaksikielinen vai yksikielinen. Asianosainen saa kaksikielisessä viranomaisessa päättää halutun kielen. On kuitenkin huomionarvoista, ettei kielilaki aseta rajaa siihen, mikä on parasta palvelua. Näin ollen viranomaisen voi myös antaa parempaa kielellistä palvelua, mitä kielilain edellytetään. (Mäenpää 2018.)

Kielenkäyttö koskee myös sen käyttöä eli sen olisi oltava asiallista, selkeää ja ymmärrettävää. Kielenkäytön tulisi olla toimivaa niin suullisessa kuin kirjallisessakin viestinnässä. Asiallinen kielenkäyttö tarkoittaa tahdikasta ja kunnioittavaa

kielenkäyttöä, johon ei kuulu epäasiallisia ilmaisuja eikä loukkaavaa, leimaavaa, väheksyvää tai syrjivää kielenkäyttöä. Selkeää ja ymmärrettävää kielenkäytön tulisi olla siksi, että asiakas ymmärtäisi toteuttaa oikeutensa ja etunsa ja että hän ymmärtäisi täysin asian ja päätöksen sisällön. Päätös on laadittava selkeästi ja sen perusteet on oltava helposti ymmärrettävissä. Päätöstekstin on oltava rakenteeltaan johdonmukainen ja kokonaisuuksien on oltava helposti ymmärrettävissä. (Mäenpää 2016, 202-203.)

4.5 Yhteistyö

Viimeisenä hyvän hallinnon perusteista on yhteistyö, joka hallintolain 10 §:n mukaan tarkoittaa, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian laajuutta soveltaen avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa ja pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaiset ovat usein yhteistyössä myös asian selvittämiseen liittyvässä toiminnassa. Yhteistyön tärkein sisältö on erilaisten selvitysten ja tietojen välittäminen viranomaisten kesken. Yhteistyö voi pyrkiä myös tulkinta- ja ratkaisukäytäntöjen yhtenäistämiseen varsinkin paikallis- ja aluetasolla. Viranomaisten välisestä virkaavusta säädetään erikseen. Tehokas ja asianmukainen viranomaisyhteistyö parantaa laatua ja tehokkuutta hallinnollisessa toiminnassa. Se antaa mahdollisuuden parantaa myös palvelua. Hallinto on modernisoitunut ja verkostoitunut vanhasta hierarkkisesta mallista, joka on muuttanut viranomaisten toimintatapaa. Toiminnan samansuuntaiset tavoitteet ja puitteet luovat mahdollisuuden yhteistyölle, jossa yhteisten tavoitteiden toteutuminen voidaan toteuttaa sujuvimmin, tehokkaasti ja taloudellisessa mielessä. (Mäenpää 2016, 219-220.)

Toisaalta yhteistyöllä on myös rajoituksia. Hallinnon lainalaisuus on otettava huomioon. Viranomaisten yhteistyö ei voi supistaa tai laajentaa yksittäisen viranomaisen toimintavaltaa. Toimivaltaa ei voi myöskään siirtää toiselle viranomaiselle eikä siitä voi pidättäytyä. Julkisen vallan käytöstä ei voi myöskään erikseen sopia. Yhteistyö ei muodosta mitään erilaista poikkeusta poiketa salassapidosta tai tietosuojasta. Julkisuuslain ja henkilötietolain mukaiset säännökset koskien tietojen luovuttamista pitää huomioida myös viranomaisten välisessä toiminnassa, sillä toinen viranomainen on sivullisen asemassa tapauksessa. (Mäenpää

2016, 221.) Julkisuuslain (621/1999) 29 §:ssä on erikseen mainittu neljästä eri perusteesta, joilla viranomaiset voivat keskenään vaihtaa salassa pidettävää tietoa. Näitä ovat asiaa sääntelevä lain erityissäännös, asianomaisen antama suostumus, asiakirjan tarpeellisuus oikeusturvamenettelyssä sekä asiakirjan tarve valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamisessa.

5 OPINNÄYTETYÖN KOOSTAMINEN

5.1 Ideointi

Ideoin työn aihetta pitkään ennen kuin löysin oikean aiheen, josta koin pystyväni luomaan mielenkiintoisen työn ja joka myös kiinnostaa minua. Oikeudellisella alalla erilaisia mielenkiintoisia aiheita oli paljon, mutta hallintolainsäädäntö kiinnosti minua erityisesti. Löydettyäni aiheen halusin tutustua voimassa olevaan lakiin ja sen sisältöön tarkemmin kokonaisuutta hahmottaen, jonka jälkeen oppimateriaalin luominen olisi hyvä lisä. Ideoinnin aloitin vastaamalla yleisimpiin kysymyksiin opinnäytetyöstä, eli aiheesta, tutkimuskysymyksistä ja työmenetelmästä. Loin paperille erilaisia avainsanoja ja hahmottelin tärkeitä teemoja aiheen ympärillä. Sen jälkeen aloin hahmotella karkeaa sisällysluetteloja ja jäsentelämään kappaleita. Tästä oli aika siirtyä kirjoittamisvaiheeseen.

5.2 Kirjoittaminen

Kirjoittamisessa hyödynsin voimassa olevaa lainsäädäntöä ja ajantasaista oikeuskirjallisuutta. Luetellusta kirjallisuudesta ylivoimaisesti suurin määrä on sähköisessä muodossa olevaa. Tähän vaikutti osittain korona-aika, osittain lainsäädännön ja oikeuskirjallisuuden päivittyminen verkkoon. Ensin ideoin suuret otsikot, josta lähdin laajentamaan kappaleita tutustumalla säädäntöön ja vertailemalla kirjallisuutta keskenään. Lopuksi kävin aihealueita yksi kerrallaan tarkasti läpi katsoen samalla, puuttuiko jotain oleellista tai oliko kirjoitustyyllissä korjattavaa. Vertailin eri lähteitä varmistamalla tiedon oikeellisuuden ja objektiivisuuden.

Työn tekemisestä suurin aika meni luonnollisesti kirjoittamiseen, jonka jälkeen tekstin muokkaaminen paremmaksi kokonaisuudeksi vei aikaa. Tekstiä aloin tuottamaan ensimmäistä kertaa huhtikuussa 2021, ja haettuani jatko-opiskelemaan aikani keskittyi koko toukokuun pääsykokeisiin. Kesäkuusta elokuuhun aikani meni kesätöiden parissa, ja syksyllä aloitin uudet opinnot. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi jo pelkkä työn kirjoittamisvaihe venyi noin kolmesta kuukaudesta lähes vuoden pituiseksi. Samalla se kuitenkin tarjosi hyvän mahdollisuuden

luoda työtä vähän kerrallaan, tarkasti ja systemaattisesti edeten. Laajan tutustumisen jälkeen kirjoitettu johdonmukainen raportti tarjosi kuitenkin selkeän tavan toteuttaa oppimismateriaali, jossa pystyin hyödyntämään jokaisesta aihealueesta luotua tekstiä.

5.3 Oppimateriaali

Oppimateriaalia suunnitellessa ajatukseni oli luoda systemaattinen ja johdonmukaisesti etenevä opintopaketti, josta olisi hyötyä kurssilla. Ideana oli päivittää kurssisisältöä tukemaan yhä enemmän etäopintojen mahdollisuutta ja oma-aloitteista harjoittelemista. Tavoitteena oli auttaa ymmärtämään hallintoprosessin etenemistä aina vireille tulosta päätökseen. Hyvän hallinnon perusteet olivat hyvä lisä, ja niiden tärkeys hallinnossa kasvaa koko ajan. Halusin tehdä materiaalista johdonmukaisen, josta olisi helppo hahmottaa asian eteneminen viranomaisessa siten, että se olisi helppo ymmärtää, vaikkei vielä hallinto-oikeudesta ja hallinto-asiasta mitään tietäisikään.

Oppimateriaalissa loin diaesityksen, jossa käsittelin tärkeimmät aihealueet kokonaisvaltaisesti, mutta tiivistettynä. Pyrin pitämään diat selkeinä ja vähätekstisinä, jotta ne eivät uuvuttaisi lukijaa ja vaikeuttaisi oppimista. Lainoppi on tarkkaa tekstiä, eikä oleellista ole helppoa jättää pois. Toisaalta se on kuitenkin selkeää ja tarkkaa, joten sitä on suhteellisen helppo jäsenellä oikeaan ja rajalliseen muotoon.

5.4 Viimeisteleminen

Viimeistelyvaiheessa aloin hiomaan tekstin oikeellisuutta, lähteiden merkitsemistä ja materiaalin loppuun saattamista. Viimeistelyvaiheessa korjasin työstä pieniä sanamuotoja sekä kirjoitusvirheitä oikolukemalla tekstiä useaan kertaan. Jaoin keskeneräistä työtäni opponentilleni, jolta sain palautetta työstä. Suhteellisen valmiin työn lähetin ohjaajalleni toiveena saada muutamia vinkkejä ja kommentteja vielä siihen, mitä voisi tehdä paremmin. Viimeistelyvaihe venyi muista

kiireistä johtuen vielä vuoden 2022 keväälle asti. Esitin työni seminaarissa tammikuussa, ja jatkoin työn viimeistelyä maaliskuusta huhtikuuhun. Poistin työstä lopulta jälkikäteistä oikeusturvaa käsittelevän osion ohjaajan suosituksesta. Työ oli näin ollen rajatumpi ja keskittyi käsittelemään nimenomaisesti hallintoasian käsittelyä vireilletulosta ratkaisuun. Päädyin kiinnittämään erityistä huomiota hyvän hallinnon perusteisiin laajentamalla niiden tietoperustaa ja keskittämällä oikeustapaukset hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin.

6 POHDINTA

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli laatia Tampereen ammattikorkeakoulun hallinto-oikeuden kurssille oppimateriaalia ja tehtäviä. Tavoite oli päästä kehittämään kurssin sisältöä mielekkäämmäksi ja oppimista helpottavaksi kokonaisuudeksi. Hallintolainsäädäntö on tärkeää onnistuneelle virassa toimimiselle, jota halusin materiaalissani selkeyttää ja helpottaa ymmärtämään. Kurssille tulevilla ei hallinto-oikeudesta ole välttämättä suurta tietoa niin oikeudenalana, kuin lakinaakaan. Tämän otin huomioon luodessani selkeää opintopakettia.

Työ tarjosi itselleni mahdollisuuden tutustua hallinto-oikeudelliseen lainsäädäntöön sekä hallintoasian etenemiseen viranomaisessa teoriatasolla, ja peilata omaa tietämystäni kurssista oppimateriaaliin. Työ oli pitkä ja sisälsi useita vaikeuksia, mutta lopulta työ on saavuttanut valmiin tason. Työtä viivästytti jo aiemmin mainitut koulutus- ja työsuunnitelmat.

Materiaaliin olen erityisen tyytyväinen, sillä sain tiivistettyä oleellisen tiedon suhteellisen lyhyellä tekstimäärällä selkeyttävään muotoon, joka tukee itsenäistä opiskelua. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä valitsin sellaiset, jotka kiinnostivat eniten itseäni ja tuntuivat olevan suhteellisen selkeitä. PowerPoint-tiedostoa tehdessäni tein selkeän materiaalin, jossa hyvän hallinnon perusteiden kautta edettiin hallintoasian käsittelyyn vireilletulosta tiedoksiintoon. Esitys oli mielestäni selkeä ja tuki mainiosti kurssin tavoitteita. Se asetti selkeät raamit sille kokonaisuudelle, miten hallintoasian käsittely viranomaisessa tapahtuu. Mukaan otetut oikeustapaukset konkretisoivat käsittelyiden vaiheita.

Työ muuttui hieman vielä loppuvaiheessa, kun ohjaajan kanssa päätimme, että järkevin on poistaa työstä jälkikäteinen oikeusturva, ja käydä hallintoasia vireilletulosta tiedoksiintoon saakka. Tämä selkeytti aihetta ja rajasi sitä, vaikka poistinkin kaksi tutkimuskysymystä rajaten sen nyt kahteen, hyvän hallinnon perusteisiin ja hallintoasian käsittelyyn. Tehty päätös lisäsi lopullisessa vaiheessa työn määrää vielä, kun osa tuotoksesta poistui ja jo tehty tietopohja tarvitsi hieman laajempaa käsittelyä.

Opinnäytetyön prosessi oli pitkä ja sisälsi paljon muutoksia, mutta oli myös opettavainen kokemus, joka valmensi työn tekijää kohti työelämää. Tietoperustan kasaaminen opetti olennaisella tavalla tutustumaan voimassa olevaan lainsäädäntöön, kirjallisuuden kriittisyyteen ja oikeellisuuteen sekä lain esivalmistelutöihin. Työprosessi oli pitkälti itsenäistä, vaikka ohjaajalta apua sainkin työtä tehdessä. Koko työ toteutettiin etäyhteyksin, joka lisäsi osittain haasteita apua tarvitessa. Sähköpostilla on hieman haastavaa tavoittaa aina ja saada apua siinä mittakavassa, mitä toivoisi. Näistäkin ongelmakohtista tosin selvittiin, ja varsinkin aloitus- ja lopetusseminaarissa sain hyvää palautetta ohjaajalta.

Työhön en muutoksia sen suuremmin keksi, mutta jos osaamistaan haluaisi laajentaa, olisi hyvä ottaa mukaan oikeusturvakeinot, etenkin jälkikäteisturva hallintoasiassa. Työni sen sisälsikin aluksi ennen kuin jäi pois tutkimuskysymyksistä. Ne ovat olennainen osa hallinto-oikeudellista prosessia. Käsiteltyjä aihealueita voisi käsitellä vielä syvällisemminkin. Hallintoasia on kuitenkin laaja paketti, jossa on otettava huomioon useita erilaisia asioita, ja pyrin työtä tehdessä ottamaan kaiken oleellimmän mukaan.

LÄHTEET

Hallintolaki 6.6.2003/434.

HaVL 60/2006 vp. Hallintovaliokunnan lausunto ministeriön selvityksestä hallintolain täytäntöönpanosta.

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

HE 50/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

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

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

Kulla, H. 2018. Hallintomenettelyn perusteet. 10. uud. painos. Helsinki: Alma Talent. Vaatii käyttöoikeuden. [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.libproxy.tuni.fi/teos/IAHBEXDTEB#kohta:HALLINTOMENETTELYN\(\(20\)PERUSTEET\(\(20\)piste:b7215](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.libproxy.tuni.fi/teos/IAHBEXDTEB#kohta:HALLINTOMENETTELYN((20)PERUSTEET((20)piste:b7215)

Kulla, H. & Salminen, J. 2021. Hallintomenettelyn perusteet. 11. uud. painos. Helsinki: Alma Talent. Vaatii käyttöoikeuden. <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.libproxy.tuni.fi/teos/DAIBDXETEB#piste:tM>

Kuntaliitto. 2017. Hyvän hallinnon perusteet. Luettu 29.8.2021. <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatokseteko/hyvan-hallinnon-perusteet>

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 5.7.2019/808.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Mäenpää, O, Fenger, N. 2018. Public administration and good governance. Springer International Publishing AG. Vaatii käyttöoikeuden. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/tampere/detail.action?docID=5614203>

Mäenpää, O. 2011. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Unigrafia Oy.

Mäenpää, O. 2016. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. uud. painos. Helsinki: Edita. Luettu 15.4.2021. Vaatii käyttöoikeuden. [https://shop-edita-fi.libproxy.tuni.fi/digikirja/37-7162-1#1\(20\)Hyv\(e4\)n\(20\)hallinnon\(20\)oikeudelliset\(20\)perusteet](https://shop-edita-fi.libproxy.tuni.fi/digikirja/37-7162-1#1(20)Hyv(e4)n(20)hallinnon(20)oikeudelliset(20)perusteet)

Mäenpää, O. 2018. Hallinto-oikeus. 2. uud. painos. Helsinki: Alma Talent. Vaatii käyttöoikeuden. <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.libproxy.tuni.fi/teos/EABBXXBTAGHDB#kohta:HALLINTO-OIKEUS/piste:t4n8>

Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosaston julkaisu. 2000. Hallintomenettelylaista hallintolakiin – muutostarpeita. Helsinki: Hakapaino Oy.

Perustuslaki 11.6.1999/731.

Rikoslaki 19.12.1889/39.

Tieteen termipankki. 2015. Suhteellisuusperiaate hallinnossa. Luettu 20.9.2021. https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:suhteellisuusperiaate_hallinnossa

Tieteen termipankki. 2019. Tarkoitussidonnaisuuden periaate hallinnossa. Luettu 16.9.2021. https://tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:tarkoitussidonnaisuuden_periaate_hallinnossa

Tieteen termipankki. 2015. Viranomainen. Luettu 20.4.2021. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:viranomainen>

Tuomioistuinlaitos. 2021. Hallinto-oikeudet. Luettu 20.4.2021. <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/tuomioistuinlaitos/tuomioistuimet/hallintotuomioistuimet/hallinto-oikeudet.html>

Vilka, H. & Airaksinen, T. 2003. Toiminnallinen opinnäytetyö. Helsinki: Tammi.

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

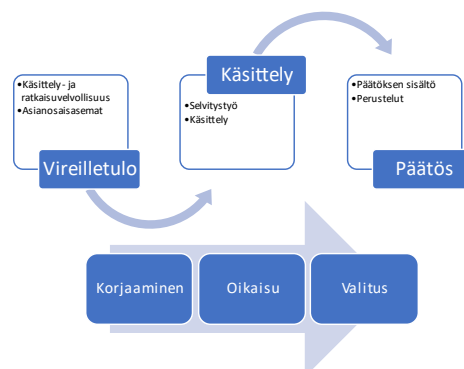
Yhdenvertaisuuslaki 30.12.2014/1325.

LIITTEET

Liite 1. Diaesitys hallinto-oikeuden kurssille



Yleisesti



Asianosaisasemat

- Asianosaisena pidetään sitä, kenen oikeuksiin tai intresseihin asian päätös vaikuttaa
- Asianosaisena on se, kenen oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Pääsääntöisesti asianosaisen on oltava oikeussubjekti
- Asianosaisen oikeuksina puhevallan käyttö, asian selvittämiseen liittyviä toimia, tiedon saantia, päätöksentekoa, korjaamismenettelyn vireillepanoa ja tulkitsemisja kääntämisapua
- Velvollisuuksina omista vaatimuksissa ja intresseissä selvitykset perusteista sekä myötävaikuttaminen asiaan
- Osalliseksi hallintoasiassa voi tulla jos asia vaikuttaa esimerkiksi asumiseen, työntekoon, muihin oloihin. Myös muut intressit, tahot, joiden valvonnassa olevaan etuun asian käsittely voi vaikuttaa

Asiavaltuus, asiamies ja avustaja

- Asiavaltuudella tarkoitetaan asianosaisen puhevaltaan perustuvaa oikeutta. Asiavaltuus on henkilöllä, jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen asiassa tehtävä päätös vaikuttaa
- Asiamiestä ja avustajaa saa käyttää hallintoasian käsittelyssä
- Päämiehen tultava paikalle, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi
- Asiamiehen esitettävä valtakirja / muu luotettava todennus oikeudestaan edustaa päämiestä.
 - Avustajan tätä ei tarvitse tehdä

Käsittely- ja ratkaisovelvollisuus

- Perustuslain 21§:n mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi lain mukaan asianomaisessa viranomaisessa, viranomaisella on site**käsittelyvelvollisuus**
- Tapauksissa, joissa määräaika on ylitetty tai asiakirja on puutteellinen, asia on silti käsiteltävä. Ratkaisu annetaan muodollisesti tai myös sisällöllisesti
- Asia voidaan kuitenkin jättää *utkimatta*, ja tästä päätöksestä on mahdollista valittaa.
- Hallintoasiassa on **ratkaisovelvollisuus**, ja ratkaisussa on oltava kannanotto vaatimuksiin tai vastaavasti päätös tutkimatta jättämisestä

Käsittely

- Viranomaisen selvitysvastuu
 - Seikat ja olosuhteet asian ratkaisussa
 - Tosiasioiden arviointi
 - Oikeussäännösten selvittäminen ja soveltaminen
 - Erityissäännöksissä selvitysvastuu voi olla myös jaettua tai käännettyä (todistustaakka asianosaisella)
- Käsittely pääsääntöisesti kirjallisessa menettelyssä
 - Suullinen käsittely asianosaisen esittäessä vaatimuksia, selvityksiä, mielipiteitä, tietoja suullisessa muodossa viranomaiselle
 - Suullinen todistelu erityisistä syistä

Päätös

- Päätös annetaan kirjallisesti sisältäen oikeudet, velvoitteet tai miten asia muuten on ratkaistu
- Päätös on pääsääntöisesti perusteltava (poikkeukset HL 4§)
- Harkintavaltaa kahdenlaista
 - **Tarkoituksenmukaisuusharkinta** eli vapaa harkinta (useampia vaihtoehtoja)
 - Suppea harkinta: määräedellytykset, oikeus ja ratkaisukäytäntö
 - Laaja harkinta: toimivaltanormi niin väljä että mahdollistaa ratkaisun viranomaisen harkinnan perusteella
 - **Oikeusharkinta** eli sidottu harkinta (vain yksi lainmukainen ratkaisu)

Hyvän hallinnon perusteet - oikeusperiaatteet

Oikeusperiaatteita on kaikkiaan viisi, jotka ovat

1. **Yhdenvertaisuusperiaate**
2. **Tarkoitussidonnaisuuden periaate**
3. **Puolueettomuusperiaate**
4. **Suhteellisuusperiaate**
5. **Luottamuksensuojaperiaate**

1. Yhdenvertaisuusperiaate

- *Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. (HL)6*
- Ketään ei saa asettaa eri asemaan perusteettomasti esimerkiksi alkuperän, uskonnon, sukupuolen, iän, poliittisen tai yhteiskunnallisen näkemyksen, ammattiyhdistystoiminnan tai muun vastaavan syyn vuoksi
- Sovelletaan viranomaisessa asioivaan, asianosaisiin tai jos asia heihin muuten vaikuttaa

2. Tarkoitussidonnaisuuden periaate

- Toimivallan käyttö yksinomaan lain mukaan hyväksyttävintarkoituksiin
- Ei yksiselitteisesti helppoa
 - Tärkeää selvittää sovellettavan normin sisältö ja päämäärät tapauksessa, jolloin tulkintaan voi vaikuttaa myös yleissäännös
 - Menettelymuotojen väärinkäyttö voi johtaa tarkoitussidonnaisuudenperiaatteen loukkaamiseen

3. Puolueettomuusperiaate

- Tärkein tarkoitus on turvata luottamus objektiivisuuteen
- Esteellisyysäännökset (HL 27:30§)
- Puolueettomuuden voi vaarantaa esimerkiksi
 - Ulkopuoliset vaikuttimet
 - Suosinta
 - Hyödyn tavoittelu

4. Suhteellisuusperiaate

- Viranomaisen toiminta oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden
 - Toiminnan oikeasuhtaisuus
 - Kohtuullisuus velvoitteissa / eduissa
 - Välttämättömyyden arviointi

5. Luottamuksensuojaperiaate

- Oikeusjärjestyksen perusteella suojattujen oikeutettujen odotuksien huomioon ottamista
- Hallintotoiminnan kohteella olevalla on oikeus luottaa viranomaisten toimintaan, eikä viranomaisen toiminta muutu yllättäen tai takautuvasti siten, että se vaikuttaisi yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai negatiivisesti
- Asianosainen ei voi kuitenkaan lainvastaisella menettelyllä saada aikaan oikeutettuja odotuksia = asianosaisen vilpiton mieli

Hyvän hallinnon perusteet - palvelu

Palvelun asianmukaisuus

Viranomainen suorittaa tehtävän tuloksellisesti eli ottamalla huomioon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen laissa määriteltyihin tavoitteisiin ja tarkoituksiin

Hyvän hallinnon perusteet - neuvonta



TOIMIVALTANSA RAJOISSA ASIAKKAALLE TARPEEN MUKAAN MAKSUTONTA NEUVONTAA, VASTATTAVA KYSYMYKSIIN JA TIEDUSTELUIHIN

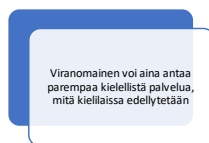
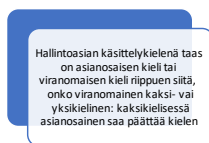
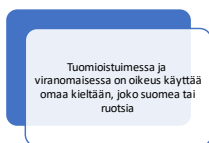
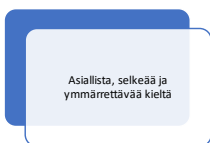


ILMEISEN VIRHEEN KORJAAMISMAHDOLLISUUS



ASIAKKAAN OPASTAMINEN TOIMIVALTAISEEN VIRANOMAISEEN, JOS KYSEINEN ASIA EI VIRANOMAISELLE KUULU (HL 8.2 §)

Hyvän hallinnon perusteet - kieli



Hyvän hallinnon perusteet - yhteistyö

- Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian laajuutta soveltaen avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa ja pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä
- Tehokas ja asianmukainen viranomaisyhteistyö parantaa laatua ja tehokkuutta hallinnollisessa toiminnassa

Lähteet

- Hallintolaki 6.6.2003/434.
- HaVL60/2006 vp. Hallintovaliokunnan lausunto ministeriön selvityksestä hallintolain täytäntöönpanosta.
- HaVM29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 50/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- Heuru, K. 2003. Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Kullå, H. 2018. Hallintomenettelyn perusteet. 10. uud. painos. Helsinki: Alma Talent. Vaatii käyttöoikeuden. [https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/libproxy.tuni.fi/teos/AHBDXDEB#kohta:HALLINTOMENETTELYN\(20\)PERUSTEET\(20\)/piste:b723](https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/libproxy.tuni.fi/teos/AHBDXDEB#kohta:HALLINTOMENETTELYN(20)PERUSTEET(20)/piste:b723) Kullå, H. & Salminen, J. 2021. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Alma Talent. Vaatii käyttöoikeuden. <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/libproxy.tuni.fi/teos/DAIBDXETEB#piste:1M>
- Kullå, H. & Salminen, J. 2021. Hallintomenettelyn perusteet. 10. uud. painos. Helsinki: Alma Talent. Vaatii käyttöoikeuden. <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/libproxy.tuni.fi/teos/DAIBDXETEB#piste:1M>
- Kuntaliitto. 2017. Hyvän hallinnon perusteet. Luettu 29.8.2021. <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnapaatosenteko/hyva-hallinnon-perusteet>
- Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 5.7.2019/808.
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.
- Mäenpää, O. Fenge, N. 2018. Public administration and good governance. Springer International Publishing. Vaatii käyttöoikeuden. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/tampere/detail.action?docID=5614203>
- Mäenpää, O. 2011. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Unigrafia Oy.
- Mäenpää, O. 2016. Hallintolaki hyvän hallinnon takeet. 5. uud. painos. Helsinki: Edita. Luettu 15.4.2021. Vaatii käyttöoikeuden. [https://shop-edita.fi/libproxy.tuni.fi/digikirja/37-7162-1#f\(120\)Hyv\(e4\)n\(20\)hallinnon\(20\)oikeudellis\(e1\)perusteet](https://shop-edita.fi/libproxy.tuni.fi/digikirja/37-7162-1#f(120)Hyv(e4)n(20)hallinnon(20)oikeudellis(e1)perusteet)
- Mäenpää, O. 2018. Hallinto -oikeus. 2. uud. painos. Helsinki: Alma Talent. Vaatii käyttöoikeuden. <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/libproxy.tuni.fi/teos/FABBXXBTAGHDB#kohta:HALLINTO-OIKEUS/piste:4n8>
- Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosaston julkaisu. 2000. Hallintomenettelylaista hallintolakiin – muutostarpeita. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Perustuslaki 11.6.1999/731.
- Rikoslaki 19.12.1889/39.
- Tieteen termipankki. 2015. Suhteellisuusperiaate hallinnossa. Luettu 20.9.2021. https://tieteen termipankki.fi/w/iki/Oikeustiede:suhteellisuusperiaate_hallinnossa
- Tieteen termipankki. 2019. Tarkoituksidonnaisuuden periaate hallinnossa. Luettu 16.9.2021. https://tieteen termipankki.fi/w/iki/Nimitys:tarkoituksidonnaisuuden_periaate_hallinnossa
- Tieteen termipankki. 2015. Viranomainen. Luettu 20.4.2021. <https://tieteen termipankki.fi/w/iki/Oikeustiede:viranomainen>
- Tuomioistuinlaitos. 2021. Hallinto -oikeudet. Luettu 20.4.2021. https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/tuomioistuinlaitos/tuomioistuimet/hallintotuomioistuimet/hallinto_oikeudet.html
- Viikka, H. & Airaksinen, T. 2003. Toiminnallinen oppinäytetyö. Helsinki: Tammi.
- Väättänen, U. 2011. Oikein ja joutuisasti: Joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeus -turvan takeena hallintotoiminnassa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Yhdenvertaisuuslaki 30.12.2014/1325.

Liite 2. Hyvän hallinnon perusteet - caset

Hyvän hallinnon perusteet- caset

Atte Mentilä
Toukokuu 2022

Case 1

- Henkilö A oli suorittanut valintakokeen hyväksytysti hakemaansa kouluun. Koulussa edellytettiin kuitenkin hakijoihin kohdistettua turvallisuusselvitystä. Henkilöön A kohdistetussa turvallisuusselvityksessä oli ilmennyt tietoja koskien ulkomaasidonnaisuuksia, joiden perusteella katsottiin, ettei opiskelija täytä vaatimusta luotettavuudesta. Henkilö A oli kaksoiskansalainen: hänellä oli Suomen ja Venäjän kansalaisuus.
- Pohdi, voiko tapauksessa mainitut ulkomaasidonnaisuudet muodostua esteeksi tutkinnolle. Mistä koulutuksesta tapauksessa voisi olla kyse?
- Mikä hyvän hallinnon oikeusperiaatteista voitaisiin kyseenalaistaa tapauksessa? Miksi?

Ratkaisu – KHO:2020:86

- Kyseessä on poliisiammattikorkeakoulun pääsykoe, jossa sovelletaan poliisiammattikorkeakoulusta annettua lakia (1164/2013)
 - Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain 24 § 1 momentin 3 kohdan mukaan poliisin tutkinnon opiskelijaksi voidaan ottaa henkilö, joka on poliisin tehtävissä edellytetyllä tavalla nuhteeton, jolla ei ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka vaarantaisivat tehtävien asianmukaista ja riippumatonta hoitamista, ja joka on muutoinkin luotettava.
 - Opiskeluoikeus oli evätty sillä perusteella, että hakija ei henkilöturvallisuusselvityksessä ilmenneiden ulkomaansidonnaisuuksien perusteella katsottu täyttävän opiskelijaksi otettavalta edellytettävää vaatimusta luotettavuudesta.
 - Tapaukseen sovellettiin kysymystä yhdenvertaisuusperiaatteesta ja siitä, voisiko perusteita pitää sen vastaisena tai syrjivänä.
-
- Turvallisuusselvityslain 11 §:n 3 momentin mukaisesti selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuuksien merkitystä selvityksen lopputulosta harkitessaan otetaan huomioon erityisesti
 - 1) ulkomaansidonnaisuuksien merkitys selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta;
 - 2) ulkomaansidonnaisuuksien luonne, kesto ja jatkuvuus;
 - 3) sen todennäköisyys, että ulkomaansidonnaisuus altistaa selvityksen kohteen hyväksikäytölle, painostukselle, lahjomiselle tai muulle epäasialliselle vaikuttamiselle;
 - 4) sen todennäköisyys, että ulkomaansidonnaisuus muulla kuin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla on omiaan vaarantamaan selvityksen kohteen mahdollisuuksia ja kykyä huolehtia selvityksen perusteena olevaan tehtävään kuuluvista velvollisuuksista riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti.

- Asiassa ei ole kysymys siitä, ettei A olisi henkilökohtaiselta taustaltaan ja ominaisuuksiltaan nuhteeton, vaan sen riskin arvioinnista, että häntä saatettaisiin painostaa käyttämään tai paljastamaan salassa pidettäviä tietoja, joihin hänellä olisi poliisina toimiessaan vireillä olleiden rikosten perusteella pääsy.
- Venäjän kansalaisuutta ei ole pidettävä sellaisena sidonnaisuutena, joka automaattisesti vaarantaisi poliisin tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Sen todennäköisyys, että henkilön poliisin asema Venäjän kansalaisena voisi altistaa epäasialliselle vaikuttamiselle tai se muuten vaarantaisi poliisin tehtävien huolehtimisen, on arvioitava Venäjän toiminnasta yleisesti ja vaikuttamispyrkimyksien kohteista esittämän tiedon perusteella.

- KHO toteaa, että kaksoiskansalaisuudesta johtuva epäasiallinen vaikuttamisen riski kasvaa sen perusteella, kuinka kiinteät suhteet Venäjälle henkilöllä on. Suojelupoliisin tässä asiassa esittämän selvityksen perusteella riski on varteenotettava.
- Korkein hallinto-oikeus katsoi, että Poliisiammattikorkeakoulun päätös perustui suojelupoliisin suorittamaan turvallisuusselvitykseen nojautuvana turvallisuusselvityslain 11§:n 3 momentissa mainittujen riskitekijöiden kokonaisarvioon. **Opiskelupaikan epäämistä ei ollut perusteita pitää yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena tai syrjivänä, kun päätös ei ollut perustunut yksinomaan hakijan kaksoiskansalaisuuteen, vaan hänen olosuhteitaan koskevien tietojen perusteella tehtyyn tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan.**

Case 2

- Kunta oli antanut palveluitaan tuotettavaksi yksityiselle tuottajalle. Palvelusopimukseen oli kirjattu, että palvelujen tuottajan työntekijät otetaan julkisen vallan käyttöä sisältävien päätösten tekemistä varten virkasuhteeseen. Järjestelyssä yksityisen ostopalveluyrityksen palveluksessa olevat yksittäiset työntekijät otettiin erikseen sopimalla julkisen vallan käyttöä edellyttäviin yksittäisten tehtävien hoitamiseksi virkasuhteeseen siten, että työntekijän palkasta vastaa Oy. Työn suorittajan ja julkisyhteisön välille ei siten syntynyt aitoa virkasuhdetta.
 - Järjestely oli voimassa olevan lainsäädännön kiertämistä ja se oli lainvastainen.
-
- Miksei tapauksessa syntynyt aitoa virkasuhdetta lainsäädännön näkökulmasta?
 - Mikä hyvän hallinnon oikeusperiaatteista jäi noudattamatta tilanteessa?
 - Millä perusteilla?

Ratkaisu – KHO:2014:98

- Tapauksessa kunta otti yksityisen palvelujen tuottajan työntekijän virkasuhteeseen yksittäisen julkisen vallan käyttöä edellyttävän tehtävän hoitamista varten. Heidän välille ei syntynyt aitoa virkasuhdetta, jossa viranhaltija on työntekijänä toimivan kunnan johdon ja valvonnan alainen ja jossa kunta myös vastaa viranhaltijan virkasuhteesta johtuvista etuuksista ja oikeuksista.
 - Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säännöstä, jonka nojalla kunnalla olisi toimivalta hankkia terveyspalveluita yksityiseltä palvelujen tuottajalta, kun tehtävään sisältyy julkisen vallan käyttöä.
 - Kunnalla tulee kuntalain 46:n 2 momentin mukaisesti olla julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä varten kuntaan virkasuhteessa oleva henkilö tai kunta voi hankkia tällaiset palvelut toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä.
-
- **Kyseessä on tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamatta jättäminen.** Lain kiertäminen keinotekoisin järjestelyin tai menettelymuotojen väärinkäyttö voi sisältää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen loukkauksen. Tässä tapauksessa järjestely oli voimassa olevan lainsäädännön kiertämistä, ja siten lainvastainen.

Case 3

- Kaupunginhallitus oli myöntänyt runsaan toimintaavustuksen yhdistykselle X ry tapahtuman järjestykseen, joka oli kaupungille merkittävä intressiltään. Tapahtuman järjestäjä oli tarjonnut yhteistyökumppaneille ja sidosryhmille, siten myös kaupunginhallitukselle mahdollisuuden osallistua tapahtumaan ilmaiseksi ja heille oli luvattu tarjoilu. Samat henkilöt olivat osallistuneet toimintaavustushakemuksen käsittelyyn. Edun arvo oli henkilö kohden n. 300 euroa.

- Mikä hallinnon oikeusperiaatteista nousee esiin tapausta pohdittaessa?
 - Onko tapauksessa kyse oikeusperiaatteen vastaisesta toiminnasta?

Ratkaisu - KHO:2020:80

- Tapauksessa on kysymys objektiivisuuden eli puolueettomuuden arvioinnista. Pohdittavana on kysymys, oliko päätöksenteko ollut objektiivinen vai oliko etuudet muodostaneet subjektiivisen päätöksenteon ja esteellisyyden.
 - Tapahtuman järjestäminen, tukeminen ja sidosryhmäyhteistyö tapahtui kaupungin intressissä ja kuului sen tehtäväkuvaan. Osallistuminen ja tarjoilu oli tarjottu kaikille sidosryhmille eikä vielä lähtökohtaisesti ollut omiaan vaarantamaan luottamusta päätöksentekoon osallistuneisiin.
 - Edun määrällä on myös merkitystä arvioinnissa: tässä tapauksessa arvo oli ollut noin 300 euron arvoinen lippu tarjoiluineen. Sitä ei voitu pitää arvoltaan vähäisenä, muttei huomattavan suurenakaan.
-
- KHO katsoi, että tapauksessa oli kysymys tilaisuuden tarkoitukseen ja luonteeseen kiinteästi liittyvästä toimesta, joka oli vieraanvaraisuuden vastaanottamista. Sen ei katsottu vaikuttaneen virkamiesten päätöksentekoon: kaupunginhallitusten jäsenten puolueettomuus ei ollut vaarantunut.

Case 4

- Henkilö A oli määrätty ajokieltoon puoleksi vuodeksi johtuen törkeästä rattijuopomuksesta (RL 3 §). Tuomion seurauksena poliisi oli määrännyt henkilön ajokieltoon puoleksi vuodeksi. Ajokielto oli määrätty ehdolliseksi ja ehdollisen koeajan pituudeksi puolitoista vuotta. Ajokorttilain 67:n 3 momentissa koeajan pituudeksi säädetään yhdestä kolmeen vuotta. Laissa tai edes sen esitöissä ei ole määritelty rajojen puitteita. Henkilö A piti asetettua rajaa kohtuuttomana ja vaati sen madaltamista.
 - Koeaika oli määrätty poliisihallinnon ohjeistuksen mukaisesti siten, että koeajan pituus oli määritetty suhteessa ajokiellon pituuteen ja huomioon oli otettu ajokiellon vaikutukset A:n toimeentuloon ja välttämättömään liikkumiseen.
-
- Mikä hallinnon oikeusperiaatteista nousee esiin tapausta pohdittaessa?
 - Onko tapauksessa kyse oikeusperiaatteen vastaisesta toiminnasta?

Ratkaisu – KHO:2021:131

- Ajokorttilain 67§:n 3 momentissa säädetään ehdollisena määrättävän ajokiellon koeajan pituudesta. Pituus on vähintään yksi vuosi ja enintään kolme vuotta. Sen tarkemmin ei ole kuitenkaan säännelty, millä perusteilla määritellään koeajan pituus rajojen puitteissa. Myöskään lain esitöissä ei ole otettu kantaa asiaan.
- Koeajan pituuden määrittely laissa säädettyjen rajojen puitteissa jäi viranomaisen harkinnan valtaan.
- Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet rajoittavat kuitenkin tätä harkintaa. Kyseessä on **suhteellisuusperiaate**. Viranomaisen toiminnan pitäisi olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään: kohtuullinen ja tasapainoinen.
- Kysymyksen tuli, onko poliisilaitos ylittänyt harkintavaltansa ja voiko päätöstä pitää hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden ja siten erityisesti suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

- Poliisilaitos on määrännyt koeajan poliisihallinnon ohjeen mukaisesti siten, että koeajan pituus on määritelty suhteessa ajokiellon pituuteen ja ajokiellon pituudessa on otettu huomioon ajokiellon vaikutukset A:n toimeentuloon ja välttämättömään liikkumiseen.
- Täten voidaan katsoa, ettei poliisilaitos ole ylittänyt harkintavaltaansa eikä päätös ole suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Case 5

- Henkilö A:n on oletettu syntyessään saavan Suomen kansalaisuuden äidiltään B. Äiti oli kuitenkin saanut Turkin kansalaisuuden v. 1981, seitsemän vuotta ennen lapsen syntymää. Suomen kansalaisuuden äiti oli saanut takaisin vasta v. 2011A ei siten ole saanut syntyessään Suomen kansalaisuutta äidiltään kuten on oletettu, vaan Turkin kansalaisuuden vanhempiensa mukaan.
 - Maahanmuuttovirasto on viran puolesta määrittänyt myöhemmin kansalaisuusaseman ja päätenyt tulokseen, ettei A ole Suomen kansalainen. Henkilölle oli määritelty kuitenkin Suomen kansalaisuus väestötietojärjestelmässä. Ratkaistavana oli kysymys, voidaanko kansalaisuus määrittää uudelleen ja katsoa ettei hän ole Suomen kansalainen, sillä hän ei ole syntyessään voinut saada Suomen kansalaisuutta, koska hänen äitinsä on katsottu menettäneen Suomen kansalaisuus ennen A:n syntymää.
-
- Mikä oikeusperiaatteista soveltuisi tilanteeseen?
 - Voiko kyseinen hallinnon oikeusperiaate vaikuttaa tapaukseen?

Ratkaisu - KHO 2016:179

- Maahanmuuttoviraston mukaan henkilö ei ole katsottu koskaan saaneen Suomen kansalaisuutta, koska hänen äitinsä ei ole ollut Suomen kansalainen henkilön syntyessä.
 - Henkilö oli 30 vuoden ajan kuitenkin merkitty Suomen kansalaiseksi ja siten pidetty julkisesti luotettavissa väestötiedoissa Suomen kansalaisena.
 - Asia oli ratkaistava hyvän hallinnon luottamuksensuojan periaatteita soveltaen. Kyseessä oli punninta oikeutettujen odotusten perusteista ja siten julkisten etujen ja yksityiselle aiheutuvan haitan pohdinnasta.
-
- Kansalaisaseman pysyvyyteen liittyi oikeutettuja odotuksia: väestötiedoista ilmenevä kansalaisuusasema ja sen vakiintuminen johti ajan kuluessa myös oikeudellisen pysyvyyssuojan vahvistumiseen.
 - Asiaan tapauksessa liittyvät eri näkökohdat huomioiden A:n kansalaisuusasemaa ei voitu enää määritellä uudelleen muuksi kuin Suomen kansalaiseksi.