



564N15494785 L 33.2  
 Mäenpää, Olli  
 Oikeus hyvään hallintoon

HELSINGIN YLIOPISTON  
 OIKEUSTIETEELLINEN  
 TIEDEKUNTA

Jokaisella on perustuslain mukaan oikeus hyvään hallintoon. Se edellyttää muun muassa, että viranomaiset toimivat lain mukaan, puolueettomasti ja avoimesti. Julkisia palveluja toteutettaessa ja hallintopäätöksiä tehtäessä on niin ikään otettava huomioon hyvää palvelua, tasapuolisuutta ja luottamuksen suojaa edellyttävät periaatteet. Myös asiakkaille on erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia hallintoelinten kanssa asioidessaan.

Teos pyrkii antamaan jäsenmellän yleiskuvan hyvän hallinnon sisällöstä ja merkityksestä. Samalla selvitetään oikeusturvan perusteita hallintoasian käsittelyssä.

Oikeustieteen tohtori *Olli Mäenpää* on hallinto-oikeuden professori Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa.

OLLI MÄENPÄÄ Oikeus hyvään hallintoon

# Oikeus hyvään hallintoon


OLLI MÄENPÄÄ

Oulun kaupunginkirjasto-  
 maakuntakirjasto



564N15494785

ISBN 978-952-10-5552-2  
 ISSN 1456-842X



9 789521 055522

L  
 33.2  
 MÄ

Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu



FORUM IURIS

Helsingin yliopiston oikeustieteellisen  
tiedekunnan julkaisu

## SISÄLLYS

© Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta  
ja tekijä

Oikeustieteellinen tiedekunta  
PL 4  
00014 Helsingin yliopisto

Fax: (09) 191 22152  
e-mail: [forum-iuris@helsinki.fi](mailto:forum-iuris@helsinki.fi)  
<http://www.helsinki.fi/oikeustiede>

OULUN KAUPUNGIN KIRJASTO-  
MAAKUNTAKIRJASTO

26-04-2011

ISBN 978-952-10-5552-2  
ISSN 1456-842X

Taitto: Aija-Liisa Rossi

Helsinki 2011  
Unigrafia Oy Yliopistopaino

I HYVÄN HALLINNON PUUTTUEET.....	1
1. Miksi hyvää hallintoa tarvitaan?.....	1
2. Perusoikeus hyvään hallintoon.....	2
2.1. Menettelylliset perusoikeudet.....	2
2.2. Hyvän hallinnon takeet.....	3
2.3. Hyvän hallinnon merkitys perusoikeutena.....	5
2.4. Hallinto-oikeus määrittellee hyvän hallinnon takeita.....	7
2.5. Toirennuko hyvä hallinto käytännössä?.....	8
3. Oikeus saada oikeusturva hallintoasioissa.....	9
3.1. Oikeusturva perusoikeutena.....	9
3.2. Oikeusturvan tehtävät hallinnossa.....	10
3.3. Oikeusturva eri hallinto-tehtävissä.....	11
4. Oikeussuhteet viranomaisen toiminnassa.....	12
4.1. Hallinto-oikeudellinen suhde.....	12
4.2. Hallinto-oikeudellisen suhteen erityispiirteitä.....	13
4.3. Asiakassuhde hallinnossa.....	15
5. Yksityisen oikeudet suhteessa hallintoon.....	16
5.1. Yksityiselle kuuluvien oikeuksien lajeja.....	16
5.2. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet.....	17
5.3. Subjektiviset oikeudet.....	19
5.4. Hartkinnanvaraiset oikeudet ja edut.....	20
5.5. Yhteiset oikeudet ja edut.....	22
6. Yksityisen velvollisuudet suhteessa hallintoon.....	23
6.1. Yleiset velvollisuudet.....	23
6.2. Eriyiset velvollisuudet.....	24
7. Viranomaisen toimivalta ja velvollisuudet.....	24
7.1. Viranomaisen tehtävät ja toimivalta.....	24
7.2. Viranomaisen yleiset velvollisuudet.....	25
7.3. Viranomaisen poikkeusvaltuudet.....	26
8. Hallintolaki ja hyvän hallinnon perusteet.....	28

8.1. Hallintolain soveltaminen.....	28
8.2. Hallintolain keskeinen sisältö.....	29
8.3. Hallintolain asiallinen soveltamisala.....	30
8.4. Hallintosopimus.....	35
8.5. Hallintolain suhde muuhun lainsäädäntöön.....	37
8.6. Hallintolain organisatorinen soveltamisala.....	39
8.7. Väillinen julkishallinto.....	42
8.8. Eurooppalainen hallinto ja hallintomenettely.....	44
8.9. Hallintolain soveltamisen ulkopuolelle jäävät toiminnot.....	45
<b>II HALLINTOTOIMINNAN KESKEISET PERIAATTEET.....47</b>	
1. Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus.....	47
1.1. Lainalaisuusperiaate oikeusvaltiossa.....	47
1.2. Lainalaisuusperiaatteen soveltamisala.....	49
1.3. Hallinnon lakisidonnaisuus.....	50
1.4. Lakisidonnaisuuden soveltamisala.....	51
1.5. Hallinnon lakisidonnaisuus ja oikeusnormien hierarkia.....	53
2. Perusoikeuksien noudattaminen ja turvaaminen.....	55
3. Virkamieshallintoperiaate.....	56
3.1. Virkamieshallintoperiaatteen sisältö.....	56
3.2. Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	56
4. Hallinnon oikeusperiaatteet.....	58
4.1. Oikeusperiaatteet hallinnon toiminnassa.....	58
4.2. Yhdenvertaisuusperiaate.....	60
4.3. Tarkoituksidonnaisuuden periaate.....	62
4.4. Objektiiviteettiperiaate.....	63
4.5. Suhteellisuusperiaate.....	64
4.6. Luottamuksensuojaperiaate.....	66
4.7. Periaatteiden oikeudellinen merkitys.....	67
5. Hallinnon palveluperiaate.....	68
6. Julkisuusperiaate.....	69
6.1. Julkisuusperiaatteen merkitys ja tehtävät.....	69
6.2. Julkisuusolettama.....	70
6.3. Julkisuusperiaatteen kohde.....	71
6.4. Julkisuusperiaatteen toteuttaminen.....	72

<b>III HYVÄN MENETTELYN PERUSTEET.....75</b>	
1. Asianmukainen käsittely ja hyvä palvelu.....	75
1.1. Käsitellyn asianmukaisuus.....	75
1.2. Hyvä hallinto.....	76
2. Viivyyksetön käsittely.....	76
2.1. Joutuisa käsittely.....	76
2.2. Käsitellyn määrääjät.....	77
2.3. Arvio käsittelyajasta ja tieto käsittelyn etenemisestä.....	78
3. Puolueeton käsittely ja esteellisyysperusteet.....	79
3.1. Puolueettomuus ja riippumattomuus asian käsittelyssä.....	79
3.2. Esteellisyysperusteet.....	80
3.3. Esteelliset henkilöt.....	86
3.4. Esteellisyys arviointi ja ratkaiseminen.....	87
3.5. Esteellisyysvaikutukset.....	90
3.6. Esteellisyysvaikutusten ennakkoarvioinnukset.....	91
4. Hyvä kielenkäyttö ja käsitellyn kieli.....	92
4.1. Hyvän kielenkäytön vaatimus.....	92
4.2. Asian käsittelyssä käytettävä kieli.....	93
4.3. Tulkitseminen ja kääntäminen.....	95
5. Viranomaisen neuvontavolllisuus.....	96
5.1. Neuvonnan kohde ja sisältö.....	97
5.2. Neuvonnan antamisen edellytykset.....	99
5.3. Neuvonnan asianmukaisuus.....	100
5.4. Neuvonnan sitovuus.....	100
6. Käsitellyn julkisuus.....	101
6.1. Julkinen käsittely perustuu erityissäännöksiin.....	102
6.2. Julkinen käsittely.....	103
7. Viranomaisten yhteistyö.....	104
7.1. Lojailin yhteistyön periaate.....	104
7.2. Virka-apu.....	106
8. Oikeusturvan toteuttaminen ja edistäminen.....	107
<b>IV HALLINTOASIAN VIREILLEPANO JA KÄSITTELEMINEN.....109</b>	
1. Asian vireillepano.....	109

1.1. Virillepanon sisällölliset edellytykset.....	109
1.2. Virillepanon muodolliset edellytykset.....	111
1.3. Hallintoasian virillepanijat.....	112
1.4. Kirjallinen ja suullinen virillepano.....	113
1.5. Sähköinen virillepano.....	114
1.6. Virillepanon toteuttaminen.....	115
2. Määräajat virillepanossa ja asian käsittelyssä.....	116
2.1. Virillepanon määräaika.....	117
2.2. Asian käsittelyyn liittyvät määräajat.....	117
3. Asiakirjan siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle.....	118
3.1. Siirtämisen edellytykset.....	118
3.2. Siirron toteuttaminen.....	119
4. Asiakirjan täydentäminen.....	120
4.1. Oma-aloitteinen täydentäminen.....	120
4.2. Täydentäminen viran puolesta.....	121
5. Hallintoasian virillettulo ja virillettulon oikeusvaikutukset.....	121
5.1. Virillettulon ajankohhta.....	121
5.2. Virillettulon vaikutukset.....	122
5.3. Virillettulon päättyminen.....	123
6. Puhevallan käyttäminen asian käsittelyssä.....	124
6.1. Hallintomenettelykelpoisuus.....	124
6.2. Asiarvahtuus puhevallan käyttämiseen.....	124
6.3. Asiamies ja avustaja.....	124
6.4. Vajaavaltaisen puhevallan käyttäminen.....	125
6.5. Oikeushenkilön puhevallan käyttäminen.....	125
7. Asianosainen hallintoasian käsittelyssä.....	126
7.1. Asianosaisen aseman määräytyminen.....	126
7.2. Asianosaiskelpoisuus.....	129
8. Hallintoasian käsittelytavat.....	129
8.1. Kirjallinen käsittely.....	129
8.2. Suullinen käsittely.....	129
8.3. Sähköinen käsittely.....	130
8.4. Asioiden käsittely yhdessä.....	130
8.5. Asioiden käsittely tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.....	132
9. Menettelykulut ja maksut hallintoasian käsittelyssä.....	133

V HALLINTOASIAN SELVITTÄMINEN JA PÄÄTÖKSENTEKO.....	135
1. Selvittämisvelvollisuus ja selvitysvastuun jakautuminen.....	135
1.1. Asian selvittämisen tavoitteet ja sisältö.....	135
1.2. Virallisperiäte.....	137
1.3. Riittävä ja asianmukainen selvittäminen.....	138
1.4. Viranomaisen menettelyohjevalta.....	139
1.5. Selvittämisvastuun jakautuminen.....	139
1.6. Asianosaisen selvittämisvelvollisuus.....	140
1.7. Asianosaisen myötävaikutusvelvollisuus.....	141
1.8. Viranomaisen selvittämisvastuu.....	142
2. Asianosaisen kuuleminen.....	143
2.1. Kuulemisen tehtävät.....	143
2.2. Kuulemisen sisältö ja kohde.....	145
2.3. Kuulemisen toteuttaminen.....	146
2.4. Poikkeukset kuulemisesta.....	148
2.5. Kuulemisen oikeusvaikutukset.....	149
2.6. Asianosaisjulkisuus.....	150
2.7. Oikeus saada itseään koskevia tietoja.....	151
3. Hallintoasian selvittämiskeinot.....	152
3.1. Selvityspyynnö.....	152
3.2. Katselmu.....	153
3.3. Tarkastus.....	153
3.4. Vaikutusmahdollisuuksien varzaminen.....	154
3.5. Suullinen todistelu.....	154
4. Päätöksenteon yleiset puitteet.....	155
4.1. Oikeus saada päätös ja viranomaisen ratkaisupakko.....	155
4.2. Hallintopäätöksen sisällölliset vaatimukset.....	156
4.3. Hallintopäätöksen perustelut.....	157
4.4. Hallintopäätöksen muoto.....	161
5. Hallintopäätöksen tiedoksianto.....	162
5.1. Viranomaisen tiedoksiantovelvollisuus.....	162
5.2. Hallintopäätöksen tiedoksiantotavat.....	163
6. Hallintopäätöksen täytäntöönpano.....	165
6.1. Täytäntöönpanon sisältö ja kohde.....	165

6.2. Hallintopäätöksen täytäntöönpanokehitys	166
6.3. Täytäntöönpanokeinot	167

## VI HALLINNON JULKISUUS

1. Julkisuus perusoikeutena	169
2. Viranomaisen velvollisuus toteuttaa julkisuutta	170
2.1. Velvollisuuden luonne	170
2.2. Viranomaisen harkintavallan käyttö	171
3. Viranomaisen asiakirja julkisuuden kohteena	173
3.1. Asiakirjat ja tieto	173
3.2. Viranomaiset	174
3.3. Asiakirjat	175
3.4. Viranomaisen asiakirjat	176
4. Oikeus saada tieto asiakirjasta	178
4.1. Mitä asiakirjan julkisuus merkitsee?	178
4.2. Kenellä on oikeus saada tieto asiakirjasta?	180
4.3. Julkisuuden rajoitukset siovat myös viranomaisia	180
5. Tiedon saaminen valmisteluasiakirjasta	181
5.1. Asiakirjan tuleminen julkiseksi	181
5.2. Keskenetäiset ja valmisteluvaiheen asiakirjat	182
5.3. Viranomaisen harkintavaltaa	184
6. Salassapito	185
6.1. Salassapitovelvollisuuden sisältö	185
6.2. Sivullinen	187
6.3. Salassapidon perusteet	188
6.4. Salassapitoperusteen tulkinta ja soveltaminen	190
6.5. Vahinkoedellytyslausekkeet ja ehdoton salassapito	191
6.6. Hallinnon oikeusperiaatteet salassapitoa arvioitaessa	192
6.7. Salassapitoaika	193
6.8. Tiedon antaminen salassapidettävästä asiakirjasta	194
7. Julkisuuden toteuttaminen	195
7.1. Tiedon pyytäminen	195
7.2. Viranomaisen menettelylliset velvollisuudet	197
7.3. Päätöksenteko	198
7.4. Menettelyn nopeus	199
7.5. Tiedon antaminen viranomaisen asiakirjasta	200

7.6. Hyvä tiedonhallintatapa	201
7.7. Viranomaisen tiedonantovelvollisuus	203
7.8. Oikeusturvakeinot	204

## VII OIKEUSTURVAN TAKEET HALLINTOASIOISSA

1. Oikeusturvan perusmuodot	207
1.1. Suojaava, korjaava ja menettelyllinen oikeusturva	207
1.2. Oikeusturvamenettelyt ja oikeusturvakeinot	208
1.3. Oikeusturvan toteuttajat	210
2. Päätöksessä olevan viitteen korjaaminen	211
2.1. Asiavirheen korjaaminen	211
2.2. Menettelyvirheen korjaaminen	213
2.3. Kirjoitusvirheen korjaaminen	213
2.4. Korjaamismenettely	214
2.5. Hallintoasian uudelleenkäsittely	215
3. Päätöksen oikaiseminen ja oikaisuvaatimus	216
3.1. Oikaisuvaatimus	216
3.2. Oikaisuvaatimusmenettely	217
4. Muutoksenhaku hallintopäätökseen	218
4.1. Muutoksenhakukeinot	218
4.2. Muutoksenhakuoikeuden takeet	219
4.3. Poikkeukset yleisestä muutoksenhakuoikeudesta	220
4.4. Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen vertailua	221
4.5. Kuka saa valittaa?	223
4.6. Mistä saa valittaa?	226
4.7. Miten valitus tehdään?	229
4.8. Miten valitus perustellaan?	231
4.9. Valituksen täydentäminen ja muuttaminen	232
4.10. Valituksen lykkäävä vaikutus ja väliaikainen oikeusturva	233
4.11. Oikendenkäynti hallintoasiassa	234
4.12. Päätöksenteko hallintoasioissa	237
4.13. Muutoksenhaku EU-oikeuden toteuttamisessa	239
5. Ylimääräinen muutoksenhaku	240
5.1. Hallintopäätöksen lainvoima	240
5.2. Päätöksen purkaminen	241
5.3. Päätöksen poistaminen	241

5.4. Menetetyt määrärajan palauttaminen.....	242
6. Yleinen laillisuusvalvonta.....	243
6.1. Kansallinen laillisuusvalvonta.....	243
6.2. Hallintokantelu.....	244
6.3. EU:n komission yleinen valvontavalta.....	245
7. Virkavastuun toteuttaminen.....	246
7.1. Vastuu virkatoinnista.....	246
7.2. Rikosoikeudellinen virkavastuu.....	247
7.3. Valtion ja kunnan korvausvastuu.....	248
8. Muita oikeusturvan toteuttamismuotoja.....	249
8.1. Hallintoritä.....	249
8.2. Kansainväliset oikeusturvakeinot.....	250

# I HYVÄN HALLINNON PITTEET

## 1. MIKSI HYVÄÄ HALLINTOA TARVITTAAN?

Julkishallinnon toiminta ulottuu nykyään monin eri tavoin miltei jokaiselle elämän alueelle: kuluttajan, työntekijän ja ympäristön suojelusta taloudellisen kilpailun edistämiseen, rahotusmarkkinoiden pelisääntöjen kontrollista lasten päivähoitoon, koulutukseen ja sosiaaliturvaan. Viranomaiset valvovat, ohjaavat ja sääntelevät yksityistä toimintaa asettamalla velvollisuuksia ja rajoituksia esimerkiksi hallintoluville, verotuksella, ympäristön suojelua koskevilla päätöksillä sekä pitämällä yllä yleistä järjestystä ja turvallisuutta. EU-oikeuden käytännön toteuttaminen on myös pääosin hallinnollinen tehtävä.

Lisäksi valtion ja kuntien toimielimet jakavat taloudellisia etuja, myöntävät oikeuksia, keräävät ja tuottavat tietoa sekä toteuttavat erilaisia palveluja, kuten terveydenhoitoa tai kulttuuritarjontaa. Liikenneväylien ylläpito samoin kuin huolehtiminen yleisestä järjestyksestä ja maan ulkoisesta turvallisuudesta ovat nekin pääosin julkishallintoon kuuluvien elinten tehtäviä.

Koska julkishallinnon toiminta vaikuttaa jokaisen elämän monin eri tavoin, on tärkeää varmistaa, että viranomaiset toimivat asianmukaisesti ja laillisesti samoin kuin se, että yksilön oikeudet toteutuvat täysimääräisesti. Samalla julkishallintoon kohdistuu uudenlaisia laadullis-sisällöllisiä odotuksia ja vaatimuksia myös hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Pelkätään laimukainen hallintotoiminta tai hyvinvointivaltioiden etujen ja palvelujen saaminen ei ihmisille enää riitä, vaan viranomaisilta vaaditaan laadullisesti enemmän ja parempaa palvelua.

Juuri näihin tavoitteisiin liittyvät *hyvän hallinnon* ja *oikeusturvan* vaatimukset. Hyvän hallinnon vaatimukset koskevat erityisesti hallintoasioiden

käsittelyssä noudatettavaa menettelyä ja hallintotoiminnan avoimuutta. Oikeusturvan takeet taas tulevat yleensä ajankohraisiksi, mikäli hallintoelin ei ole toiminnut lain mukaan tai muuten asianmukaisesti. Oikeusturva-keinoillakin pyritään viime kädessä turvaamaan laadultaan ja sisällöltään hyvää hallintoa, vaikka niiden ensisijainen tarkoitus on yksilön oikeuksien suojaaminen ja toteuttaminen.

Hyvän hallinnon vaatimukset liittyvät erityisesti hallintotoiminnan menettelylliseen laatuun, asianmukaisuuteen ja laillisuuteen. Koska näitä menettelyyn kohdistuvia vaatimuksia on noudatettava jo hallintoasioita vireillepantaaessa ja käsiteltäessä, ne turvaavat yksilön oikeuksia myös etukäteen, ennen kuin hänen asiansa ryhdytään käsittelemään tai palvelua aletaan toteuttaa. Varsinaiset korjaavat ja oikeuksia toteuttavat oikeusturvan takeet puolestaan ovat käytettävissä vasta viranomaisen päätöksenteon tai muun toiminnan jälkeen. Oikeusturvakiehot ovat tässä mielessä jälkikäteisiä yksilön oikeuksien, hyvän hallinnon ja hallinnon lainalaisuuden takeita. Niillä voidaan korjata tapahtuneet virheet esimerkiksi kumoamalla lainvastainen hallintopäätös, josta on valitettu hallintotuomioistuimeen.

## 2. PERUSOIKEUS HYVÄN HALLINTOON

### 2.1. MENETTELYLLISET PERUSOIKEUDET

Menettelyä määrittävät perusoikeudet ulottuvat myös hallintoviranomaisen toimintaan ja hallintoasian käsittelyyn. Niiden yleisen perustan muodostavat perustuslain 21 §:ssä määriteltyt neljä menettelyllistä perusoikeutta. Hallintotoimintaa näistä perusoikeuksista koskevat välittömästi *oikeus asianmukaiseen käsittelyyn* ja *oikeus hyvään hallintoon*. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivyyttä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Lisäksi käsitteilyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintotoimintaan vaikuttavat välillisesti kaksi muutakin samassa säännöksessä määriteltyä menettelyllistä perusoikeutta. Yleensä myös hallintoasioita koskevat *oikeus hakea muutosta* ja *oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin*. Jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvolluuksiaan

koskeva päätös – siis myös hallintopäätös – tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Myös hallintotuomioistuimessa toteutettavan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla.

Hallintotoimintaan kohdistuvat menettelylliset perusoikeudet ovat uusia, myös kansainvälisesti arvioiden. Hyvä hallinto sai perusoikeuden aseman vuonna 1995, ja siihen sisältyvät menettelylliset oikeudet on samansisältöisinä kirjattu voimassaolevaan Suomen perustuslakiin (1999, yhennettyä PL). Perustuslaki edellyttää, että hyvän hallinnon perusteet turvataan myös silloin, kun julkista hallintotehtävää hoidetaan varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolella (PL 124 §).

Hyvän hallinnon perusoikeusasemaa vahvistaa vielä se, että myös EU:n perusoikeuskirja (2009) takaa suurin piirtein samansisältöiset menettelylliset oikeudet suhteessa viranomais-toimintaan. Menettelylliset perusoikeudet hallintotoiminnassa kuuluvat siten myös eurooppalaisen hallinto-oikeuden sisältöön.

### 2.2. HYVÄN HALLINNON TAKEET

Hyvän hallinnon takeet on perusteltua ymmärtää viittaukseksi koko perustuslain 21 §:ään, jossa säädetään sekä asianmukaisen käsitteilyn perusteista että oikeudenmukaisen oikeusturvamenettelyn takeista. Perusoikeus hyvän hallintoon sisältää siten ainakin seuraavat tässä lainkohdassa mainitut osa-alueet:

- oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivyyttä
- oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa
- hallintoasian käsitteilyn julkisuus
- oikeus tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä
- oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa
- oikeus hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen.

Luetteloa ei ole ryhjentävä, sillä perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan ne samoin kuin *muut hyvän hallinnon takeet* turvataan lailla. Näitä takeita turvaavia säännöksiä on etenkin hallintolaissa (2003, HL). Muita hyvän hallin-

non takeita ovat muun muassa asiakkaiden tasapuolinen kohtelu ja yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen. Hyvään hallintoon kuuluvat myös muun muassa hallinnon palveluperiaate ja menettelyä koskeva neuvonta. Lisäksi virkatoiminnan on oltava puolueeton ja asian käsittelyssä on noudatettava objektiivisuutta, jota varmistavat etenkin esteellisyysnäinöiset. Viranomaisen toimivallan on oikeusvaltiossa perustuttava lakiin ja tämän lainalaisuusperiaatteen noudattaminen kuuluu myös hyvään hallinnon perusteisiin.

Hallintolaisissa määritelty *hallinnon oikeusperiaatteet* perustavat sekä muodollisia että sisällöllisiä takeita hyvän hallinnon toteuttamiselle. Viranomaisen toiminnan on niiden mukaan oltava oikeasuhtaista (suhteellisuusperiaate) ja tasapuolista (yhdenvertaisuusperiaate). Hyvä hallinto edellyttää myös toiminnan puolueettomuutta ja asian käsittelyn riippumattomuutta (objektiivisuusperiaate). Harkintavallan väärinkäyttö on kielletty (tarkoitussidonnaisuuden periaate). Viranomaisen toiminnassa on lisäksi otettava huomioon yksilön perustellut odotukset (luottamuksensuojaperiaate).

Hyvään hallinnon takeisiin voidaan lukea myös perusoikeutena määritelty viranomaisallenteiden julkisuus. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat yleensä julkisia, ja jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Hallinnon *avoinnutta* ja *julkisuusperiaatteen* toteuttamista määrittelee tarkemmin laki viranomais-toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki (1999). Samoin suomen ja ruotsin kielen käyttöä määrittelevät kielelliset perusoikeudet, joista säädetään perustuslain 17 §:ssä ja kielelläisessä (2003) tehostavat osaltaan hyvän hallinnon edellytyksiä.

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Tätä *osallistumis- ja vaikuttamisoikeutta* täsmentää perustuslain 14 §:n 3 momentin säännös. Sen mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Julkisen vallan on myös pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa erityisesti elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 20.2 §). Hyvään hallintoon sisältyy näin ollen sellaisten menettelymuotojen turvaaminen, jotka mahdollistavat sekä yleisen osallistumisen että vaikuttamisen itseään ja elinympäristöään koskevaan viranomaisen päätöksentekoon.

*Virkanastuminen* perusteita sääntelevän perustuslain 118 §:n mukaan virkamies on vastuussa virkatoimiansa lainmukaisuudesta. Lisäksi jokaisella on oikeus vaatia rangastusta virkamiehelle sekä vahingonkorvausta julkisyyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta, mikäli tämän lainvastainen toimennpide tai lainmilyönti on aiheuttanut vaaralle oikeudenloukkauksen tai vahinkoa. Rikosoikeudellisen virkavastuun perusteita määrittellään lähinnä virkarikoksia koskevassa rikoslain 40 luvussa (2002) ja virkavastuuseen kuuluvaa korvausvastuuta vahingonkorvauslaissa (1974).

*Oikeusurvaekainoilakein* pyritään osaltaan turvaamaan laadultaan ja sisällöltään hyvää hallintoa. Niiden ensisijainen tarkoitus on yksilön oikeuksien suojaaminen ja toteuttaminen. Samalla ne toimivat myös hyvän hallinnon takeena, koska sillä voidaan pyrkiä turvaamaan ja varmistamaan myös menettelyllisten oikeuksien toteuttaminen asian käsittelyssä. Oikeusurva menettelyjä erityisesti muutoksenhakuvaiheessa määrittelee keskeisesti hallintolainkäyttölaki (1996), joka määrittelee hallintoasiaa koskevan oikeudenkäynnin perusteita.

### 2.3. HYVÄN HALLINNON MERKITYS PERUSOIKEUTENA

Perusoikeusasema tuo mukanaan perusoikeuksiin muuttenkin liittyvät erityispiirteet. Näitä ovat muun muassa viranomaisen – ja yleisemmin julkisen vallan – velvollisuus turvata perusoikeuksien, siis myös asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon toteuttaminen perustuslain 22 §:n mukaisesti. Vaikka esimerkiksi tasavallan presidentti ei kuulu hallintolaisessa tarkoituihin viranomaisiin, tasavallan presidentin käsitellessä hallintoasiaa on turvattava myös hyvän hallinnon takeiden toteuttaminen.

Kuten muillakin perusoikeuksilla, hyvän hallinnon perustuslaissa määritellyillä vaatimuksilla on etusija suhteessa muuhun lainsäädäntöön perustuslain 106 ja 107 §:n mukaisesti. Tuomioistuimen on siten annettava etusija asianmukaisen menettelyn vaatimuksille, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lakiin sisältyvän menettelysäännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa hyvän hallinnon vaatimusten kanssa (*perustuslain ehtoja*, PL 106 §). Tällainen tilanne voi koskea esimerkiksi asianosaisen kuulemistai päätöksen perusteluvuolisuutta, jos sovellettava laki rajoittaa

niitä olennaisesti ja ilmeisen perusteettomasti. Viranomainen ei toisaalta saa soveltaa eikä noudattaa asetuksessa olevaa menettelysäännöstä, joka on ristiriidassa menettelyllisen perusoikeuden tai esimerkiksi hallintolain menettelysäännöksen kanssa (*lakeja alemmanasteisten säästösten sovelhannisrajoitus*, PL 107 §). Sama koskee asetusta alemmanasteista normia, kuten esimerkiksi johdosääntöä tai työjärjestyksiä.

Hyvän hallinnon osatekijöitä on valtiotasäntökäytännössä vakainnolla tavalla tullittava perusoikeusmyönteisesti. Viranomaisen on siten valittava useista vaihtoehtoisista menettelytavoista tai tulkinnoista sellainen, joka parhaiten edistää asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon toteutumista. Tällainen *perustuslain mukainen tulkinntavahjoite* on tärkeä etenkin silloin, kun sovellettava lain tai asetuksen säännös sallii useita erilaisia menettelyvaihtoehtoja.

Niin ikään perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat myös hyvän hallinnon takeita. Hyvään hallintoon voidaan kohdistaa vain vähäisiä poikkeuksia tai rajoituksia, ja nulle on oltava riittävän painavat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet. Rajoitukset on myös määriteltävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet *huhtaan lailla*. Tämä lakitasoisen sääntelyn vaatimus merkitsee, että hyvän hallinnon täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden perusteella. Hallintoasian käsitteilyä yhtenäisesti sääntelevä hallintolaki määrittelee hyvän hallinnon laadullisen perustason. Hallintotoiminnan erityispiirteitä ja menettelyjä voidaan kuitenkin säännellä lailla myös toisin, ja tällaisia erityisiä menettelysäännöksiä sisällytykin lainsäädäntöön.

Koska hyvän hallinnon perusteet turvataan lailla, niitä ei voida itsenäisesti määrittellä lakia alemmanasteisin normein — asetuksella tai viranomaisnormilla. Lisäksi on otettava huomioon, että myös yksilön menettelylliset oikeudet ja velvollisuudet edellyttävät laintasoisia sääntelyä, sillä perustuslain 80 §:n mukaan yksityisen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Esitetä ei kuitenkaan ole sille, että esimerkiksi asetuksessa määritteliään tarkemmin sellaisten menettelyvaatimusten toteuttamisesta, joiden perusteet on selkeästi määritelty laissa.

Perusoikeus hyvään hallintoon saa alkaen *oikeusvaikutuksia jo sellaisinaan*. Toisin sanoen jokainen voi edellyttää, että hänen asiaansa käsiteltä-

essa noudatetaan hyvän hallinnon vaatimuksia, vaikka asiaa koskeva lainsäädäntö olisi puutteellista, epäselvää tai tulkinannanvaraisista. Perusoikeus hyvään hallintoon merkitsee, että jokaisella on ainakin omassa asiassaan mahdollisuus oikeudellisesti tehokkaalla tavalla vedota hyvään hallintoon ja myös edellyttää sen keskeisten piirteiden toteuttamista viranomaisen käytännön toiminnassa.

## 2.4. HALLINTO-OIKEUS MÄÄRITTELEE HYVÄN HALLINNON TAKKEITTA

Hallinto-oikeus on oikeudenala, jonka tehtäviin kuuluu määrittellä hyvän hallinnon perusteita ja oikeusturvan takeita hallintoasioiden käsitelyssä. Hallinto-oikeuden keskeinen tehtävä on määrittellä yksityisten oikeussubjektien (ihmiset, yritykset, yhteisöt) ja julkisten viranomaisten välisiä suhteita. Oikeudenalan keskiössä on tämän vuoksi *hallinto-oikeudellinen suhde* eli hallinnon ja yksityisen välinen suhde. Tärkeänä hallinto-oikeudellisen sääntelyn sisältönä on myös oikeudellisten puitteiden määrittely valtion ja kuntien viranomaisten toiminnalle ja niiden käyttämälle julkiselle vallalle.

Hallinto-oikeudellinen normisto siis määrittelee oikeudellisia puitteita erilaisille hallintotoiminnan muodoille ja viranomaisten käyttämälle julkiselle vallalle. Myös oikeussäännöt, jotka perustavat yksilöille mahdollisuuden vaikuttaa viranomaisten toimintaan ja valvoa sitä, kuuluvat hallinto-oikeuden ydinalueelle. Hallintotoimintaa eri puolilta sääntelevien oikeusnormien lisäksi hallinto-oikeuteen kuuluvat julkisen hallinnon organisaatiota ja hallintomenettelyn muotoja koskevat säännökset. Tärkeän osa-alueen muodostaa myös oikeudenkäyntiä hallintoasioissa määrittelevä hallintoprosessioikeus.

Hallinto-oikeuden *periaatteellisesti tärkeimmät oikeuslahteet* sisältyvät perustuslakiin, joka määrittelee julkisen vallan käytön muodot ja perusteet. Perustuslain perusoikeussäännökset määrittävät yleisiä rajoja viranomais-toiminnalle ja julkisen vallan käytölle. Näihin perusoikeuksiin kuuluu myös oikeus hyvään hallintoon ja tehokkaaseen oikeusturvaan. Hallinnon rakentamista ja sen laillisuuden valvontaa samoin kuin julkista taloutta ja virakoneistoa sekä hallinnon lainalaisuutta ja viranomaisten vastuuta koskevilla perustuslain säännöksillä on niin ikään tärkeä periaatteellinen merkitys.

## 2.5. TOTEUTTUUKO HYVÄ HALLINTO KÄYTTÄNNÖSSÄ?

Yksiojollisia oikeuksia perustavat perusoikeudet eivät yleensä toteudu itsestään, vaan ne edellyttävät aktiivisia toimia. Tämä koskee myös hyvää hallintoa. Hyvän hallinnon takeiden turvaaminen lailla on välttämätöntä, mutta yhtä olennaista on, että hallinto toimii hyvin käytännössäkin. Vastuu hyvästä hallinnosta on ensisijaisesti valtion viranomaisilla ja kuntien toimielimillä sekä tuomioistuimilla. Käytännössä hyvän hallinnon toteuttamisesta huolehtivat niiden palveluksessa oleva henkilöstö sen palvelussuhteen luonteesta riippumatta. Lisäksi perustuslain 124 §:n mukaan hyvän hallinnon toteuttamisesta ovat vastuussa myös julkista hallintotohtavaa viranomaiskoneiston ulkopuolella hoitavat yhteisöt ja henkilöt.

Hyvän hallinnon takeita määrittelevän lainsäädännön noudattaminen on hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamisen lähtökohla. Perustuslain ohella keskeistä hyvää hallintoa määrittelevää lainsäädäntöä ovat hallintolaki ja julkisuuslaki sekä sosiaali- ja terveyshuollon palveluja määrittelevät asiakaslait. Tuomioistuinten luoma oikeuskäytäntö ja yleisten laillisuusvalvojen (eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri) valvontakäytäntö määrittelevät myös konkreettisesti hyvän hallinnon sisältöä. Niin ikään hallinnon oikeusperiaatteiden asianmukainen huomio on otettava mukaan hyvän hallinnon ydinalueelle.

Tällaisen pääsääntöisesti normatiivisen sääntelyn noudattamisen lisäksi hyvään hallintoon kuuluu myös pehmeämpiä ja epävirallisia elementtejä. Tässä suhteessa keskeisiä ovat muun muassa hallinnon toimintatavat, viranomaisten hallintokulttuuri, ammattitaitoinen toiminta, hyvä kielenkäyttö ja sujuvat hallinnolliset käytännöt. Niiden laatu määrittää keskeisesti hyvän hallinnon todellista sisältöä. Näitä hyvän hallinnon käytäntöä määrittäviä osatekijöitä ei juurikaan voida määrittellä normatiivisesti; sen sijaan niihin voidaan vaikuttaa muun muassa koulutuksella, organisatorisilla järjestelyillä, palvelustoumuksilla ja jossain määrin ohjeillaakin.

Pyrkimys hyvään hallintoon, toiminnallinen sujuvuus, menettelyllinen helpous ja ennakoitavuus, sisällöllinen asian- ja laimmukaisuus, toiminnan rakenteellinen selkeys ja joustavuus sekä vastuujärjestelmien toimivuus ovat osaltaan hyvän hallinnon edellytyksiä. Lisäksi toiminnan arvoopioja, suhtautuminen hallinnon asiakkaisiin ja hallinnon ulkoinen kuva vaikutta-

vaa epäsuorasti mutta hyvin vahvasti siihen, koetaanko viranomaisen noudattavan hyvää hallintoa.

Aino perusoikeus edellyttää tehokkaita oikeusturvakeinoja, joilla perusoikeuden subjekti voi tarvittaessa toteuttaa oikeutensa tai ainakin pyrkiä osoittamaan sen olemassaolon. Hyvä hallinto ei tämän vaatimuksen suhteen ole poikkeus, mutta sen toteuttamiseksi käytävissä olevat oikeusturvakeinot ovat vielä melko kehittymättömiä ja puutteellisia. Hyvän hallinnon lainsäädännöllisten takeiden noudattaminen voidaan kyllä yleensä saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi hallintopäätöstä koskevan valituksen yhteydessä. Valituksen kohteena voi siten olla esimerkiksi se, että asianosaista ei ole kuultu päätöstä valmisteltaessa tai että päätöksen perustelut ovat puutteelliset.

Menettelyyn liittyvät selkat sellaisenaan eivät kuitenkaan voi olla valituksen kohteena. Esimerkiksi puutteellinen neuvonta tai käsittelyn aiheuttamien viivyyksien voi olla valituksen kohteena. Sama koskee hyvän hallinnon nettelyn takeisiin kuuluvien perustuslain 17 §:ssä määriteltyjen kielellisten perusoikeuksien noudattamista. Julkisen palvelun puutteista tai työkeistä kohtelusta ei myöskään voi tehdä valitusta hallintotuomioistuimeen, vaan oikeusturvakeinona on käytävissä lähinnä hallintokantelu.

## 3. OIKEUS SAADA OIKEUSTURVAA

### HALLINTOASIOISSA

#### 3.1. OIKEUSTURVA PERUSOIKEUTENA

Oikeusturvan saatavuus hallintoasioissa kuuluu perusoikeuksiin hyvän hallinnon ohella. Oikeus saada oikeuksiansa ja velvollisuuksiensa koskeva viranomaisen päätös tuomioistuimeen tai muun riippumattoman lainkäyttäjän käsiteltäväksi onkin perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu perusoikeutena. Oikeusturvan laajassa merkityksessä voidaan lukea myös perustuslain 118 §:n edellyttämä vastuu virkatoimista ja hallintotoimintaan kohdistuva laillisuusvalvonta, jonka perusteista säädetään perustuslain 10 luvussa.

### 3.2. OIKEUSTURVAN TEHTÄVÄT HALLINNOSSA

Oikeusturvakeinoilla pyritään ensisijaisesti varmistamaan, että jokainen saa viranomaiselta hänelle kuuluvat edut ja oikeudet asianmukaisesti ja täysimääräisinä ja että kenellekään ei viranomais toiminnin aseteta lakiin perustunutta rajoitusta tai liiallisia velvollisuuksia. Oikeusturvalla on siten sekä yksilön oikeusasemaa suojaava ja yksilön oikeuksien toteuttamista edistävä että julkisen vallan käytön laimmukaisuutta varmistava tehtävä. Hallinnon oikeusturvajärjestelmien tehtävät voidaan tällä perusteella jakaa yksilölliseen eli subjektiiviseen ja yleiseen eli objektiiviseen puoleen.

Hallintoasioissa käytettävissä olevien oikeusturvakeinojen keskeisimpiä tehtäviä voidaan pitää yksityisen — yksilön, yrityksen tai yhteisönsien ja etujen toteutumisen turvaamista käytännössä. Oikeusturvamenettelyn tehtävänä on vastavasti taata, että kaikki pääsevät oikeuksiinsa hallinnon kanssa asioidessaan ja että viranomais toiminta ei loukkaa kenenkään oikeuksia. Koska oikeusturva tässä mielessä liittyy erityisesti yksityisen oikeusasemaan, nämä tehtävät voidaan lukea *subjektiivisen oikeusturvan* alaan.

Oikeusturvan toisena keskeisenä tehtävänä on taata, että hallinto toimii sekä lain että hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti ja että viranomaiset noudattavat toiminnassaan hyvän hallinnon vaatimuksia. Oikeusturvan takeilla pyritään siis sekä estämään että korjaamaan lainvastainen menettely ja mielivaltainen hallintotoiminta. Koska oikeusturvan tavoitteena tältä osin on erityisesti laimmukaisuuden toteuttaminen, voidaan puhua *objektiivisesta oikeusturvasta*. Sillä varmistetaan ensisijaisesti hallinnon lainalaisuuden yleistä toteutumista ja harkintavallan asianmukaista käyttöä. Koska objektiivinen oikeusturva toimii samalla myös yksilön oikeusturvan tukena, ei subjektiivisen ja objektiivisen oikeusturvan eroa ole syytä käytännössä ylikorostaa. Oikeusturva liittyy siis yhtä lailla yksilön oikeusturvan toteuttamiseen kuin hallinnon laimmukaisuuden ja hyvän hallinnon takeiden varmistamiseen.

### 3.3. OIKEUSTURVA ERI HALLINTOTEHTÄVISSÄ

Julkishallinto — erityisesti valtio ja kunnat — toimii monella alalla ja useilla eri tavolla. Siksi oikeusturvan muodot ja funktiot vaihtelevat eri tehtävissä. Etenkin *hallinnollinen sääntely* perustuu julkisen vallan käyttöön tai ainakin mahdollisuuteen käyttää yksipuolista julkista valtaa. Vallankäytön kohteena oleva yksityinen henkilö, yritys tai yhteisö tarvitsee siksi suojaava viranomaisen yksipuoliselta päätöksenteolta ja oikeusturvakeinoja, joilla virheellinen päätös voidaan jälkikäteen korjata. Päätöksen oikaisu ja muutoksenhaku ovat näissä tehtävissä tehokkaimmat oikeussuojan muodot.

Myös julkisten palvelujen toteuttaminen ja etujen jakaminen voi aiheuttaa samanlaisia oikeusturvatarpeita. Viranomaisen päättää muun muassa hoitoon tai huoltoon pääsystä tai sosiaaliedun saamisesta. Samoin potilaan tai sosiaalihuollon asiakkaan asema hoito- tai huolotosuhteessa määräytyy viranomaisen toimin. Yksilöllä pitää olla käytettävissään keinoja toteuttaa ja suojata tarvittaessa oikeutensa näissäkin asioissa, myös oikaisu- tai valitusasteitse. Lisäksi tarvitaan takeita sille, että hoito tai huolto on asianmukaista. Tältä osin erilailla viranomais toiminnan valvontamuodoilla on merkitystä oikeusturvan kannalta. Koska esimerkiksi yksittäisistä hoito- ja huolotoimenpiteistä tai opetuksesta ei ole mahdollista valittaa, hallintokantelu on käytännössä keskeisin oikeusturvakeino. Myös virkavastuu ulottuu tällaisten palvelujen toteuttamiseen.

Esimerkiksi potilaslaki sisältää erityissäännöksiä oikeusturvasta hoito toiminnassa. Siinä säännellään muun muassa hoidon laatu tasoa, oikeutta päästä hoitoon sekä menettelyä, jossa hoitoonsa tai hoitoon liittyvään kohteluun tyytymättömyydellä potilalla on oikeus tehdä asiaa koskeva muistutus terveydenhuollosta vastaavalle toimintayksikön johtajalle. Sosiaalihuollon asiakaslaki määrittelee niin ikään asiakkaan kohtelua, oikeuksia ja velvollisuuksia sekä vastaavanlaista muistutusmahdollisuutta.

Kun julkishallinto harjoittaa *taloudellista toimintaa*, esimerkiksi viranomaisen myydessä tontteja, vuokratessa toimintiloja tai ostaessa palveluja, oikeusturva järjestyy pääasiassa samoin kuin yritysten taloudellisessa toiminnassa. Tältä osin hallinnon oikeusturvajärjestelmät eivät yleensä ole tehokkaasti käytettävissä, vaan on turvauduttava yleisiin tuomioistuimiin oikeusturvan toteuttamiseksi, esimerkiksi sopimusta koskevan riidan ratkaisemiseksi. Tosin myös yleiset kuluttajat ja asiakasta suojaavat lait voivat

tulla sovellettaviksi, kun kyseessä on yksityisiin palveluihin rinnastuva viranomaisen toiminta.

Hallinnon *sisäinen toiminta* puolestaan voi olla esimerkiksi viraston henkilöstö- ja taloushallintoa, suunnittelehna tai ohjausta. Oikaisulla ja muu- toksenhaulla on merkitystä etenkin silloin, kun hallinnon sisäiset toimet kohdistuvat suoraan yksilöön, kuten esimerkiksi virkamielen irtisanomi- sen yhteydessä.

#### 4. OIKEUSSUHTEET VIRANOMAISEN TOIMINNASSA

##### 4.1. HALLINTO-OIKEUDELLINEN SUHDE

Käytännössä hyvän hallinnon vaatimukset konkretisoituvat hallintoelinteen toiminnassa eli kun viranomaisen tekee esimerkiksi lupa- tai tulkipäätöik- sen tai kun virkamies toteuttaa julkista palvelutehtävää esimerkiksi anta- malla opetusta tai hoitamalla sairasta. Tällaisen toiminnan keskiössä on viranomaisen ja yksityisen välinen suhde. Kun tätä suhdetta on säännelty oikeudellisesti esimerkiksi määrittelemällä luvan myöntämismenettelyä tai tuen saamisen edellytyksiä taikka potilaan oikeuksia, kysymys on hallinto- oikeudellisesta suhteesta.

*Hallinto-oikeudellinen suhde* voidaan siis määrittellä julkishallinnon ja yk- sityisen väliseksi oikeussuhteeksi. Viranomaisen aloitteesta syntyvät hal- linto-oikeussuhteet ovat sisällöltään etupäässä velvoittavia tai rajoittavia. Tällaisen oikeussuhteen perustaminen edellyttää periaatteessa aina asian- osaisen kuulemistia. Yksityisen aloitteesta taas saavat alkunsa yleensä edun- suovat, oikeuden perustavat tai muuten myönteiset hallinto-oikeussuhteet. Hallinto-oikeudellinen suhde syntyy useimmiten hallintopäätöksellä, jolla oikeussuhde myös laissa määritellyin edellytyksin voidaan muuttaa tai päättää. Yleensä hallinto-oikeussuhteen syntyminen edellyttää myös viran- omaisen tai yksityisen aloitetta, kuten hakemusta tai suostunusta. Esimer- kiksi päätökset ympäristöluvun myöntämisestä, virkaan nimitämisestä, sosiaalivastuun antamisesta tai hoitoon ottamisesta perustavat hallinto- oikeussuhteen, jonka sisältö vastavasti määräytyy ympäristönsuojelu-, vir- kamies-, sosiaal- tai terveyslainsäädännön mukaan.

Hallinto-oikeudellisen suhteen osapuolten oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät pääasiassa hallinto-oikeuteen kuuluvien oikeusnormien mu- kaan. Niiden sääntelennissä rajoissa viranomaisen voi asettaa velvollisuuk- sia, myöntää etuja tai oikeuksia tai suorittaa muita hallintotoimia. Vastaa- vasti yksityisellä on lainsäädännön tarkemmin määrittelemät oikeudet ja velvollisuudet suhteessaan hallintoon.

Koska hallinto toimii lakiin sidottuna, kummallakin hallinto-oikeus- suhteen osapuolella on vain ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka perustuvat asiaa koskevaan lainsäädäntöön. Hallinto-oikeudellisessa suhteessa yksityi- selle kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien keskeisiä piirteitä tarkastele- laan jäljempänä tämän luvun jaksossa 5. ja 6. Vastavasti viranomaisen ”oikeuksien” ja velvollisuuksien eli toimivallan ja virkavelvollisuuksien pe- rusteita samanaikaisessa oikeussuhteessa selvitetään jaksossa 7. ja 8.

Viranomaisen ja yksityisen välinen oikeussuhde voi olla ja usein on- kin epäyminnetin siten, että oikeussuhteen toisella osapuolella on enemmän oikeuksia (tai velvoitteita) kuin toisella. Erittäisesti hallinnollista sääntelyä koskeva lainsäädäntö perustaa viranomaiselle usein toimivallan julkisen vallan käyttöön. Siihen sisältyy oikeus yksipuoliseen velvoitteiden tai rajoitusten asettamiseen sovellettavan lainsäädännön rajoissa. Esimer- kiksi ympäristönsuojeluun ja hlppalun valvontaan liittyvissä tehtävissä vi- ranomaiset voivat asettaa olennaisiakin rajoituksia yritysten toiminnalle. Toisaalta hyvinvointivaltion lainsäädäntö määrittelee ihmisille enimmäk- seen etuja tai oikeuksia ja viranomaisille vastaavasti niiden toteuttamista koskevia velvoitteita. Ihmiset voivat siten edellyttää saavansa viranomai- silta esimerkiksi lakisääteistä terveydenhoitoa, ilmaisia perusopetusta tai välttämättömän toimeentulon turvaavaa toimeentulotukea.

##### 4.2. HALLINTO-OIKEUDELLISEN SUHTEEN ERITYISPIIRTEITÄ

Julkishallintoa sääntelevä oikeus kuuluu pääosin julkisoikeuteen. Hallin- non ja yksityisen väliset oikeussuhteet ovat myös enimmäkseen julkisoi- keudellisia. Hallinto-oikeussuhteella on tämän vuoksi *julkisoikeudellisia erityispiirteitä*, jotka erottavat sen yksityisoikeudellisista suhteista, kuten so- pimusuhteista.

Hallinto-oikeudellisiin suhteisiin sisältyy usein *valtakanto*, vaikka nämä oikeussuhteet perustuvatkin lakiin, joka myös rajoittaa viranomaisen toimivallan käyttöä. Tämä valta voi liimeta esimerkiksi kieltopäätöksenä tai päätettäessä leikkauksen pääsemisestä. Hallinto-oikeussuhde on yleensä myös *lakiväitteinen* ja *yksipuolinen*. Hallintotoimen sisältö ja loppuolos määrittävät lain mukaan, joten niistä ei ole mahdollista sitovasti sopia. Koska sopimusvapauden periaate ei yleensäkaan ulotu hallintopäätösten sisällön määrittelyyn, esimerkiksi virkaan nimitettävistä henkilöistä tai ympäristöhyvän sisällöstä ei siis voida sopia. Tällaiset päätökset tehdään sen sijaan sovelaen laissa määriteltyjä kelpoisuusehjoja ja lupakriteereitä. Toinen asia on, että nimenomaisella lain säännöksellä voidaan mahdollistaa hallintosopimuksen tekeminen tietyistä hallintoasiasta, esimerkiksi omaishoidon toteuttamisesta.

Julkisoikeuden alaan kuuluvan hallinto-oikeussuhteeseen liittyy vielä *eriyisiä muoto- ja menettelyvaatimuksia*. Oikeussuhteen syntyminen, muuttaminen ja päättäminen on sidottu melko yksityiskohtaisiin menettely- ja muotovaatimuksiin, muun muassa hallintomenettelyä ja julkisuutta koskevilla laeilla. Lisäksi päävastuu tällaiseen suhteeseen kohdistuvasta *oikeusturvamenettelystä* on hallinto-omioistuimilla.

Nämä erityispiirteet konkretisoituvat etenkin julkisen vallan käyttöä sisältävissä suhteissa ja yleensäkin hallintotoiminnassa, joka nojautuu mahdollisuuteen käyttää julkista valtaa ja jossa tehdään kirjallisia hallintopäätöksiä. Sen sijaan palveluja tuottavassa hallinnossa niillä on vähäisempi vaikutus. Hallinnon ja sen palveluja käyttävän väliseen asiakassuhteeseen sisältyykin usein myös yksityisoikeudellisia piirteitä ja sopimusyyppisiä elementtejä. Esimerkiksi hoitotoimenpiteistä tai -tavasta voidaan sopiaikin joltain osin, eikä hoidon sisältöä ole yleensä tarkemmin määriteltävä länsäädännöllä.

Julkisoikeudellisista erityispiirteistä huolimatta hallinnon ja yksityisen suhde on usein myös *molemmipuolinen vuorovaikutussuhde*, jossa molemmilla osapuolilla on sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Yksityisen osapuolen rooli on myös monipuolistunut. Hallinto-oikeussuhteen yksityisenä osapuolena voi olla hallinnon asiakkaita, kuten potilaita, sosiaaltuen saajia ja hallintopalvelujen käyttäjiä tai erilaisia sääntelyä ja valvontaa kohteena olevia yrityksiä. Viranomaisen ja yksityisen välisen suhteen sisältönä voi

olla etujen jakaminen, palvelujen toteuttaminen, voimakeinojen käyttö, verojen suorittaminen tai liikeyhteyksistä huolehtiminen.

Samoin *oikeudellisen sääntelyn sisältö ja merkitys* vaihtelevat eri aloilla. Hallinnon ja yksityisen välinen suhde voi sisällöltään olla tarkoin säännelty oikeusnormein. Hyvinvointivaltion toimintaan liittyvä sääntely kohdistuu usein ensisijaisesti viranomaisiin ja jättää hallinnon ja asiakkaan välisen suhteen konkreettisen sisällön riippuvaksi esimerkiksi suunnitelmista tai käytettävissä olevista taloudellisista resursseista. Oikeudellinen sääntely voi myös rajoitua vain päätöksenteon puitteiden luomiseen julkisyhteisön ja järjestöjen tai yhteisöjen välillä, esimerkiksi palvelussuhteen ehtojen määrittelyssä.

Nämä muutokset vaikuttavat myös viranomaisen ja yksityisen välisen oikeussuhteen luonteeseen, muotoihin ja sisältöön. Julkisoikeudelliset erityispiirteet tulevat korostetusti esiin vain osassa hallinnon ja yksityisen välisistä suhteista. Oikeussuhteen luonteeseen vaikuttaa lisäksi muun muassa se, onko yksityinen esimerkiksi hallinnollisen sääntelyn kohde, taloudellisen edun saaja, verovelvollinen, potilas, koululainen vai virkamies.

#### 4.3. ASIAKASSUHDE HALLINNOSSA

Viranomaisen ja julkisia palveluja käyttävän asiakkaan välinen suhde voi periaatteessa olla joko hallinto-oikeudellinen oikeussuhde tai yksityisoikeudellinen sopimusuhde. Käytännössä tällaista asiakassuhdetta on yleensä kuitenkin vaikea luokitella selvästi jompaan kumpaan ryhmään, sillä hallinnon ja sen asiakkaan välisessä suhteessa on useimmiten aineksia kummankin tyyppisestä oikeussuhteesta. Hyvän hallinnon vaatimukset ulottuvat joka tapauksessa myös viranomaisen ja sen asiakkaan väliseen suhteeseen.

Lakisääteisen palvelun käyttäjän ja viranomaisen välinen suhde on yleensä hallinto-oikeudellinen. Potilaan ja keskussairaalan, opiskelijan ja yliopiston tai sosiaalihuollon asiakkaan ja sosiaaliviranomaisen suhteen sisältö ja siinä noudatettava menettely määräytyy siksi pääasiallisesti hallinto-oikeudellisten normien ja viranomaispäätösten mukaan. Asiakas ei voi täysin vapaasti sopia palvelun sisällöstä, vaan hallintoelimet päättävät siitä suhteellisen pitkälle lain määrittelyssä rajoissa.

Palvelua koskevaa päätöksentekoa sääntele muun muassa hallintolaki ja päätöksen on normaalisti, joskaan ei aina, mahdollista hakea muutosta. Palvelun toteuttamista koskevaan suhteeseen liittyy silti usein sopimustyyppisiä piirteitä ja sopimuksensivaraisia osia. Palvelun käyttäjän asiakasuhde julkishallintoon ei siten välttämättä ole yksipuolisesti vain viranomaisen määrittävässä. Myös esimerkiksi kuluttajansuojaaan liittyvillä vaatimuksilla voi olla merkitystä.

## 5. YKSITYISEN OIKEUDET SUHTEESSA HALLINTOON

### 5.1. YKSITYISELLE KUULUVIEN OIKEUKSIEN LAJIEJA

Lainsäädännön määrittelemät oikeudet voidaan hallintotoiminnan ja hallinnon asiakkaan kannalta jakaa pääpiirteissään neljään ryhmään: negatiivisiin ja positiivisiin sekä aktiivisiin ja passiivisiin.

*Negatiivisten oikeuksien* tehtävänä on pääasiassa suojata yksityisiä hallinnon puuttumiselta. Klassiset vapausoikeudet kuten sananvapaus sekä yksityiselämän ja omaisuuden suoja määrittelevät ensisijaisesti yksityisen vapauspiiriä. Ne sisältävät samalla suojan julkista vallankäyttöä vastaan rajoittamalla viranomaisten toimia ja edellyttämällä ne sidotuksi laissa määriteltyihin puitteisiin ja toimivaltaan. *Passiiviset oikeudet* taas määrittelevät yksityiselle oikeuden saada julkisia palveluja tai muita etuja. Ne velvoittavat julkishallinnon toimimaan oikeuden toteuttamiseksi. Myös oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja saada perusteltu päätös kuuluvat positiivisiin oikeuksiin. Tosin viranomaisella voi olla ja usein onkin harvintavaltaa tällaisen oikeuden tai edun toteuttamisessa.

*Aktiivisille oikeuksille* on tyypillistä, että ne määrittelevät hallintoon kohdistuvia vaikutus- ja valvontamahdollisuuksia. Tällaisia oikeuksia ovat muun muassa äänioikeus, valtuusoikeus ja useat menettelyoikeudet, kuten oikeus tulla kuululluksi. *Passiiviset oikeudet* eivät tavallisesti vaadi yksityisel- tä aktiivista toimintaa toteutukseensa. Ne ovat usein luonteeltaan niin sa- nottuja legitimoivia eli perusteltuja odotuksia ja kohdistuvat muun muassa viranomaisen velvollisuuteen noudattaa lakia, esimerkiksi menettelyvel-

voitteita, ja toteuttaa tehtäviään. Yksityisellä on oikeus luottaa siihen, että viranomaiset toimivat lainmukaisesti, objektiivisesti ja hänen oikeutensa huomioon ottaen. Samoin jokaisella on oikeus edellyttää hyvää palvelua viranomaiselta.

*Hallinnolliset oikeudet* ja edut ovat yleistyneet hyvinvoinnivaltion laajen- tumisen myötä. Niille on tyypillistä, että oikeuden tai edun määrittelee ja jakaa viranomaisorganisaatio. Julkiset palvelut, sosiaali-edut ja subventiot kuuluvat niihin, joskin viranomaisen voi myös ostaa julkisen palvelun yksityiseltä palveluntuottajalta. Tällaisen ostopalvelun tilaaja on siis viran- omainen, mutta varsinainen tuottaja on yksityinen tai yhteisö.

Hallinnollisesti muodostettuja oikeuksia ovat myös esimerkiksi erilai- set luvat, vapautukset ja kelpuutukset. Ne voivat olla yksityisen oikeuksien ja taloudellisen aseman kannalta hyvinkin merkittäviä, kuten liikennelupa, vetovapaus, opiskelupaikka, rakennusoikeus, tuotantokäyttö tai ammat- tiin laillistaminen. Yleensä tällaiset oikeudet ja edut edellyttävät lakisääteis- ten edellytysten täyttämistä.

### 5.2. PERUSOIKEUDET JA IHMISOIKEUDET

Perusoikeuksilla tarkoitetaan yleisiä oikeuksia, jotka on perustuslailla eri- tyisesti suojattu jokaiselle. Perustuslain 22 §:n mukaan niiden turvaaminen ja toteuttaminen on julkisen vallan nimienomaisena velvollisuutena. Yksi- tyinen voi välittömästi vedota perusoikeuteen suhteessaan viranomaiseen. Viranomaisen on puolestaan otettava huomioon perusoikeudet kaikessa toiminnassaan ja sovellettava perusoikeusnormeja päätöksenteossaan, jos päätöksellä on vaikutusta perusoikeuden toteutumiseen.

Perusoikeusnormit korostavat myös viranomaisen toimivallan lakisi- domaisuutta ja täsmällistä määrittelyä. Mikäli toimivaltasäännös mahdol- lista oikeuden rajoituksen, viranomaisen on pyrittävä soveltamaan sitä suppeasti, perus- ja ihmisoikeuden toteuttamista tukevalla ja korostavalla tavalla. Esimerkiksi poliisilla on oikeus käyttää voimakeinoja, mutta niitä käytämällä ei saa perustrettomasti tai suhteettomasti rajoittaa perusoike- uutta järjestäjäkokous tai mielenosoitus. Harvintavaltaa käytettäessä on py- rittävä sellaiseen ratkaisuun, joka edistää näiden oikeuksien toteuttamista ja minimoi niiden rajoituksen. Tosiasiallinen toiminta — esimerkiksi julkiset

palvelut – on lisäksi järjestettävä niin, että tuetaan muun muassa sosiaalis-perusoikeuksien täysipainoista toteutumista.

Perustuslain määrittelemät perusoikeudet ovat osaksi *negatiivisia* eli hallinnon kannalta arvioituna ne ensisijaisesti rajoittavat viranomaisen toimintaa. Esimerkiksi perustuslain 12 § määrittelee sananvapauden kieltämällä sen käyttämistä ennakolta estävät toimet, kuten muun muassa la-palvelotteet, rajoittavat määräykset tai ennakkoarvostuksen. Samantyyppisiä vapautta turvaavia ja viranomaisen toimintaa vastaavasti rajoittavia perusoikeuksia ovat muun muassa yhdistyminen, kokous-, mielentoimitus-, elikkunin-, elinkeinon- ja uskonnovvapaus sekä yksityiselämän, omaisuuden, kunnian ja kotirauhnan suoja.

Nimenomaisesti määriteltyjä *positiivisia* perusoikeuksia ovat etenkin taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet. Niitä ovat muun muassa oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huoleenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin samoin kuin maksuttomaan perusopetukseen. Tähän ryhmään voidaan lukea myös oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä hyvään hallintoon. Nämä perusoikeudet perustavat viranomaisille oikeuden toteuttamisvelvollisuuden.

Perusoikeuksia määrittelee kattavasti EU:n perusoikeuskirja (2009). Se on oikeudellisesti velvoittava, kun viranomainen soveltaa EU-oikeutta tai kun viranomaisen toiminta muuten vaikuttaa EU-oikeuden toteuttamiseen. Käytännössä huomattava osa hallinto toiminnasta kuuluu tämän vuoksi myös perusoikeuskirjan soveltamisalaan.

Ihmisoikeudet ovat monilta osin tärkeitä myös hallinto toiminnassa. Tällaisia ovat etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen (1950) takana olevat vapausoikeudet, kuten henkilökohtaisen vapauden suoja, ajatuksen-, sanan- ja kokoontumisvapaus sekä syrjintäkielto ja oikeudenmukaista lainkäyttömennettelyä koskevat perusvaatimukset. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus (1966) puolestaan takaa lisäksi esinnetiksi kaikille kansalaisille oikeuden päästä periaatteessa yhdenvertaisesti maansa julkiseen virkaan.

### 5.3. SUBJEKTIIVISET OIKEUDET

Subjektiviivisella oikeudella tarkoitetaan lakisäätteisistä oikeutta, etua tai palvelua, jonka viranomainen on velvollinen myöntämään tai jonka se muuten on velvollinen järjestämään, kun oikeuden tai edun saamisen säädännölliset edellytykset täyttyvät. Tällaisen oikeuden keskeinen erityispiirre on, että viranomaiselta puuttuu itsenäinen harkintavaltaa päätettäessä sen toteuttamisesta. Myös oikeuden saamisen edellytykset on yleensä järjestetty täsmällisesti ja yksiselitteisesti, jolloin viranomaisen tehtäväksi jää lähinnä niiden toteutumisen selvittäminen. Jokaisella, joka täyttää nämä edellytykset, on toisin sanoen oikeus saada myönteinen päätös oikeutta tai etua koskevaan hakemuksensa tai vaatimuksensa.

Subjektiviiviset oikeudet perustavat usein tietynsisältöisen taloudellisen edun – esimerkiksi oikeuden vammaistukseen, lapsilisään, kansaneläkkeeseen, sairausvakuutuksen päivärahaan – tai oikeuden palveluun, kuten maksuttomaan peruskouluopetukseen tai kiireelliseen terveyspalveluun. Esimerkiksi terveydenhuoltolain 50 §:n mukaan kiireellinen sairaanhoito on annettava poikkeuksellisesti hänen asuinpaikastaan riippumatta. Sen sijaan muunlaisen sairaanhoidon saaminen perustuu tarveharkintaan ja riippuu myös käytettävissä olevista resursseista ja palveluun kohdistuvasta jono- ja tustilanteesta.

Hallintoelimeillä voi olla aktiivinen velvollisuus toteuttaa subjektiivinen oikeus. Muun muassa oikeus perusopetukseen ja päivähoitoon perustuvat myös julkisyhteisölle säädetyyn velvollisuuteen järjestää tuollainen oikeus. Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta ”on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta”. Samoin päivähoitolain 11 a §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että ”lapsi voi olla päivähoitossa siihen sakkaka, kunnes hän siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena perusopetukseen.”

Subjektiviivinen oikeus perustuu aina lakiin. Käytännössä tästä seuraa kaksi olennaisista rajoitusta. Oikeuden saamisen edellytyksiin ei voi oikeudellisesti sitovalla tavalla vaikuttaa esimerkiksi pelkästään hallinnollisista normeista, suunnitelmista tai määrärahopäätöksistä. Hallinnollisista määräyksistä ei siten voida poistaa tai rajoittaa subjektiivista oikeutta, eikä tällaisista oikeutta voi myöskään evätä niiden perusteella, vaan tällaisen toimen on perustuttava lakiin. Vastaavasti riittävien määrärahojen puuttuminen tai se,

ettei oikeuden toteuttamiseen ole varauduttu toimintaa suunniteltaessa, ovat rittämättömiä perusteita evätä subjektivinen oikeus tai myöntää se vain osittain.

Subjektivisen oikeuden takeena on useimmiten tehokas oikeuskeino, jolla oikeus voidaan todeta ja sen saaminen turvata. Ilman tällaista riittävää tehokasta oikeusturvakkeina ei oikeutta yleensä voida pitää atona subjektivisena oikeutena. Valitusmahdollisuus on yleisin oikeusturvakkeino. Joissain tapauksissa on mahdollista myös velvoittaa viranomainen tällaisen oikeuden toteuttamiseen erityisin oikeuskeinoin. Esimerkiksi kunnalle voidaan asettaa uhkasakko sen tehosteeksi, että se purkaa liian pitkät jonot terveyspalveluihin. Oikeuden epäminen tai sen toteuttamisen laiminlyönti saattaa lisäksi johtaa virkavastauun ja julkisyhteisön korvausvastauun symtymiseen. Jos kunta ei esimerkiksi järjestä lakisääteistä päivähoidotopalkkaa, se voi joutua korvaamaan vanhemmille tästä aiheutuneen vahingon.

Vakiintunut budjettioikeudellinen periaate on, että julkisyhteisön on toteutettava lakisääteiset velvollisuutensa talousarviosta tai määrärahopäätöksistä riippumatta. Tämä myös subjektivisia oikeuksia turvaava periaate on nimenomaisesti kirjattu perustuslain 88 §:ssä. Säännöksen mukaan, jos kaisella on talousarviosta riippumatta oikeus saada valtiolta se, mitä hänelle lalilisesti kuuluu. Se, että budjetissa varatur toimintavuoden määrärahat ovat tulleet käytetyiksi, ei siis ole pätevä peruste jättää subjektivinen oikeus toteuttamatta. Kunnallishallinnossa noudatetaan vastaavaa periaateta, koska kunnan talousarviolta ei voida vähentää tai poistaa lakiin perustuvia varaita tai oikeuksia.

#### 5.4. HARKINNANVARAISSET OIKEUDET JA EDUT

Käytännössä voi toisinaan olla vaikea erottaa subjektivisia oikeuksia muista laissa määritellyistä, mutta laajemmin harkinnanvaraisista oikeuksista. Täysin yksiselitteinen rajanveto ei ilmeisesti aina ole edes mahdollinen. Oikeuksia ja etuja perustavien säännösten sanamuodon lisäksi on aina kiinnitettävä huomiota myös esimerkiksi oikeutta koskevaan lainsäädäntöön kokonaisuutena, sääntelyn tarkoitukseseen, oikeusturvakkeiden määrittelyyn ja asiaa koskevaan oikeuskäytäntöön.

Melko tavallista on säätää yleinen oikeus tietyn edun saamiseen, mutta määrittellä samalla sen myöntämisen edellytykset hyvin väljästi. Mikäli edun tai oikeuden saamisen edellytykset on määritely joustavien normien, sen myöntäminen on viranomaisen harkittavissa näiden normien rajoissa. Ilmsiksi tällaisen edun määrä tai palvelun luonne riippuu viime kädessä hallinnollisista päätöksistä ja niiden määrittelyistä taloudellisista resursseista.

Pääosa hallintoelinten päätettävistä kuuluvista eduista ja oikeuksista on kokonaisuutena arvioiden harkinnanvaraisia. Vastavaasti kenelläkään on ehdotonta, subjektivista oikeutta saada tuollainen etu tai oikeus. Käytännössä olevan harkintavallan laajuus tosin vaihtelee ja myös päätöksenteon normatiivisessa perustassa on eroja. Yleensä ainakin perusedellytykset edun tai oikeuden saamiselle on säädetty lailla, mutta etenkin taloudellisten etujen jakaminen perustuu usein vain hallinnollisiin normeihin tai vastaaviin päätöksiin.

*Oikeudellisesti turvattu etu tai oikeus* viranomaisen on myönnettävä jollaiselle, joka täyttää joustavien, harkintavaltaa määrittelevien oikeusnormien säännellyt edellytykset. Sama koskee vastaavanlaisia palveluja. Osa sosiaaleduista voidaan lukea tällaisiin etuihin, samoin suuri osa erilaisista hallintoluovista — esimerkiksi rakennus- ja ympäristötulpa, useat elinkeinoluovat, ajokortti. Oikeus — esimerkiksi taloudellinen tuki, lupaa, palvelu — myöntämisen sen saamisen edellytykset täyttävälle hakijalle, mutta edellytysten arvioinnissa viranomaisella on ainakin jossain määrin harkintavaltaa.

*Nuikat edut* viranomaisen on jaettava laissa säädetyt edellytykset täyttävien kesken. Määräedellytysten täyttäminen ei kuitenkaan vielä ole ehdoton tue edun tai palvelun saamiselle, koska niitä ei välttämättä riitä kaikille. Useimmiten nuikkunden syynä ovat taloudellisesti tai hallinnollisesti rajalliset voimavarat, jotka eivät käytännössä salli myöntää tai järjestää oikeuksia kaikille halukkaile. Tällaisia nuikkoja etuja ovat muun muassa opiskelupalkat yliopistossa ja kalliit hyviinvointipalvelut kuten laitohoito.

Nuikkojen etujen kokonaisuutena vaikuttavat ensisijaisesti taloudelliset resurssit. Näiden etujen jakamista määrittämään hallinnonsisäisellä ohjauksella ja suunnittelulla. Oikeuksien jakamisessa käytettävä harkinta perustuu yleensä tarpeen arvioimiseen ja siinä voidaan lisäksi soveltaa erityisesti säänneltyä etusija- tai jonotusjärjestystä. Edun saaminen voidaan ratkaista myös kilpailulla: esimerkiksi pääsy opiskelijaksi oikeustieteelliseen tiedekuntaan riippuu menestymisestä valintakokeessa.

*Harkinnanvaraiset edut* viranomainen voi harkintansa mukaan myöntää tai jättää myöntämättä. Esimerkiksi oikeus saada virkavapaus on yleensä viranomaisen harkinnassa. Niin ikään useat taloudellisen avustuksen ja tuen muodot perustuvat asiallisesti samanlaisiin laajan harkintavallan salviin säännöksiin. Tällaisen edun saaminen on usein lisäksi riippuvainen käytettävissä olevista varoista. Jos määrärahat loppuvat, etu voidaan evätä.

Edun toteuttaminen on muodollisesti viranomaisen harkittavissa, siltä kuin sen myöntämisen edellytyksiä ei ole mitenkään määritelty. Yksityisen oikeutta suojaavat etenkin viranomaisen velvollisuus kohdella hallinnon asiakkaita yhdenvertaisesti ja perustella myös harkintaan perustuva päätös selkä harkintavallan väärinkäytön kieltö. Muutoksenhaku tällaisen oikeuden epäävään päätökseen on yleensä myös mahdollinen. Hallintotuomioistuin voi tutkia, onko harkintavaltaa käytetty hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti ja onko menettely ollut laimukainen. Sen sijaan oikeutta ei suoranaisesti voida toteuttaa valituksella, jos oikeus perustuu kokonaan viranomaisen harkintaan. Tällaisen harkinnanvaraisen oikeuden tai edun epäminen ei nimittäin sellaisenaan loukkaa hakijan oikeutta.

## 5.5. YHTEISET OIKEUDET JA EDUT

Yhteisinä voidaan pitää kaikille tai ainakin usealle samanaikaisesti kuuluvia oikeudellisesti suojattuja etuja. Oikeus puhataseen ilmaan, pilanantumatomaan veteen, turvalliseen työympäristöön tai tiedonsaantiin viereilläolevista hallintoasioista ei välttämättä kuulu kenellekään erityisesti, subjektiivisena oikeutena, vaan uselle samoin perustein ja samanaikaisesti. Yhteisiä oikeuksia ovatkin juuri useat ympäristöön, terveyteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät oikeudet. Myös julkisen omaisuuden, kuten puistojen ja yleisten liikenneväylien, käyttöön kuuluvat oikeudet voivat olla huonteelltaan yhteisiä. Samoin eräät julkiset palvelut, kuten yleiset kirjastot, ovat kaikkien käytettävissä.

Yhteisten oikeuksien toteuttamiseksi ei yleensä ole käytettävissä samalla tavalla yksilöllisiä oikeusturvakeinoja kuin lakisääteisten oikeuksien turvaamiseksi. Kukaan ei esimerkiksi voi oikeudellisesti tehokkaalla tavalla vaatia puhdasta ilmaa juuri itselleen. Näiden oikeuksien takeena ovat sen sijaan ensisijaisesti viranomaisille asetetut velvollisuudet muun muas-

sa huolehtia, valvoa ja seurata oikeuksia turvaavien lakien noudattamista sekä luoda oikeuksien toteuttamiselle takeita. Perustuslain 20 §:ssä onkin julkiselle vallalle asetettu velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveylliseen ympäristöön. Yleisemmin perustuslain 22 § säätää lisäksi julkiselle vallalle velvollisuuden turvata perusoikeuksien toteuttaminen.

Yhteisten oikeuksien turvaaminen tai toteuttamisen valvonta on pääasiassa hallintoviranomaisten tehtävä. Näiden oikeuksien ala ja sisältö riippuvat siten olennaisesti siitä, miten tehokkaasti viranomaiset valvovat niitä turvaavan lainsäädännön toteuttamista esimerkiksi ympäristölupia myöntäessä, päästökiintiöitä jaettaessa, toimintoja valvohtaessa ja mahdollisia hallinnollisia sanktioita asethtaessa. Tällaisesta yhteisiä oikeuksia toteuttavasta viranomais toiminnasta ei yleensä ole valitusoikeutta pelkätään sillä perusteella, että viranomainen valvoo kaikille yhteisen oikeuden toteuttamista.

## 6. YKSITYISEN VELVOLLISUUDET SUHTEESSA HALLINTOON

### 6.1. YLEISET VELVOLLISUUDET

Yksityisen oikeusaseman määrittelyn lähtökohdana on toimintavapaus ja vapaus velvollisuuksista suhteessa julkishallintoon. Poikkeaminen tästä toimintavapauden lähtökohdasta asettamalla yksityiselle velvollisuuksia tai rajoituksia edellyttää aina laissa oleva nimenomaisia oikeudellista perustetta, johon viranomainen voi perustaa toimivaltansa. Yksityisen toimintavapauden rajoitukset ja velvollisuudet suhteessa julkishallintoon perustuvat siis aina oikeussääntöön. Velvollisuudet voivat silti olla yleisiä siinä mielessä, että niiden laajuus määritellään välittömästi laissa ja ne koskevat kaikkia ihmisiä tai ainakin suurinta osaa yksityisistä oikeussubjekteista.

Tällaisia yleisiä velvollisuuksia on tosin vain muutamia. Keskeisimpiin niistä kuuluvat yleinen oppivelvollisuus ja yleinen maanpuolustusvelvollisuus. Suomessa valkinnaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia ja jokaisella Suomen kansalaisella on velvollisuus osallistua isännään puolustuskeeseen tai avustaa sitä. Varsinainen asevelvollisuus tosin koskee vain Suomen miehiä,

mutta näin voidaan hakemuksesta ottaa varusmiehpalvelusta vastaavaan vapaaehtoiseen asepalvelukseen. Yleiseksi velvollisuudeksi voidaan ymmärtää myös perustuslain 20 §:n säännös, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

## 6.2. ERTYISET VELVOLLISUUDET

Useimmiten yksityisen velvollisuus todetaan ja konkretisoidaan nimenomaisen kiellon, suoritusvelvollisuuden tai rajoituksen sisältävällä hallintopäätöksellä. Tällainen päätös perustuu laissa määriteltyjen yleisten edellytysten toteamiseen ja niiden soveltamiseen yksittäistapauksessa. Velvollisuus maksaa veroa, kiello poisna maasta tai ympäristönsuojelun liit-tyvä päästörajoitus ovat tällaisia erityisiä, lakiin perustuvia velvollisuuksia. Yksityiselle asetettu velvollisuus voi eräissä tapauksissa sisältää myös sitinänsä myönteiseen hallintopäätökseen. Tyypillisiä ovat erityisesti hallintolupaan tai avustuspäätökseen liitetty velvoittavat määräykset tai rajoittavat ehdot. Yleensä myös niiden tulee perustua nimenomaiseen toimivaltasäännökseen. Jos viranomaisella kuitenkin on harkintavaltaa tällaisen myönteisen päätöksen tekemisessä, se voi kielteisen päätöksen sijasta myöntää luvan tai avustuksen joltain osin rajoitettuna. Esimerkiksi avustuksen saajalle voidaan siten asettaa avustuksen käyttöä koskeva selontekovelvollisuus.

## 7. VIRANOMAISEN TOIMIVALTA JA VELVOLLISUUDET

### 7.1. VIRANOMAISEN TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTA

Hallintotoiminnassa toimivalta tarkoittaa viranomaisen tai virkamiiehen oikeutta käyttää julkista valtaa. Toimivallan käyttö kohdistuu hallinnon ja yksityisen väliseen suhteeseen. Se määrittää, miten laajasti ja millä tavoin yksityisen oikeussubjektin asemaan voidaan hallintotoiminnin vaikuttaa päättämällä tämän edusta ja oikeuksista tai asettamalla sitovia velvollisuuksia

tai rajoituksia. Perustuslain 2 §:n 3 momentti sisältää hallinnon lainalaita tai rajoituksia, jonka mukaan julkisen vallan käyttöön tulee perustua lakiin. Tämä merkitsee, että myös viranomaisten toimivallan on perustuttava lakiin.

Lainsäädännössä on usein pääpiirteissään määritelty viranomaisen tehtäviä. Yleisiä ovat etenkin lait ja asetukset, joissa määritellään viranomaisen tehtäviä, toimialaa ja toiminnan tavoitteita. Tällaiset toimialan tai viraston tehtäväpiiriin määrittävät säännökset eivät kuitenkaan määrittele toimivaltaa käyttäen julkista valtaa näiden tehtävien toteuttamiseksi. Viranomaiselle säädetyistä tehtävistä ei nimittäin voi johtaa toimivaltaa, joka oikeutaisi viranomaisen käyttämään julkista valtaa noiden tehtävien suorittamisessa. Esimerkiksi kunnan ja poliisin tehtävät ja toimivalta on määritelty laajalla ja joustavalla yleissäännöksellä. Kunnan tehtävänä on kuntalain 2.1 §:n mukaan "hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät". Poliisin tehtävänä taas on poliisilain 1 §:n mukaan "oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syytarkintaan saattaminen".

Tällainen tehtävien määrittely ei sisällä yleisvaltuutta, jonka perusteella kunnan viranomaisen tai poliisi voisi käyttää julkista valtaa tehtävien toteuttamiseksi. Sen sijaan sekä kunnan toimielimen että poliisin oikeus julkisen vallan käyttöön voi perustua vain nimenomaisin erityissäännöksin laissa. Kunnan toimielimet ja poliisi voivat käyttää näissä erityissäännöksissä määritellyä toimivaltaa toimialansa rajoissa ja niille kuuluvien tehtävien toteuttamiseen. Kunnan toimielinten toimivaltaa määritellään muun muassa koulu-, ympäristönsuojelu- ja terveyslainsäädännössä. Poliisin toimivaltuudet taas käyvät pääosin ilmi poliisilainsäädännön yksityiskohteisista säännöksistä.

### 7.2. VIRANOMAISEN YLEISET VELVOLLISUUDET

Viranomaiselle määritellyistä velvollisuuksista keskeisimpinä voidaan pitää perustuslakiin perustuvia yleisiä velvoitteita, joita on noudatettava kaikenlaisessa viranomaistoiminnassa. Näistä on olennainen merkitys *laillisuusperiaatteella*, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava

tarkoin lakia (PL 2:3 §). Viranomaisen yleisiin velvollisuuksiin voidaan lukea *velvollisuus hoitaa julkiset hallintotohtävät*, jotka kuuluvat sen toimivaltaan, minkä lisäksi viranomaisilla on *velvollisuus toimia viihittömässä yhteistyössä* EU:n toimielinten ja EU:n muiden jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa. Virkavastuu merkitsee, että viranomaisella ja käyttäjänössä sen palveluksessa olevalla henkilöllä on *velvollisuus vastata tehtävänsä hoiton lainnukatuudesta* (PL 1:18 §).

Viranomaisten toiminnan sisällön ja laadun kannalta laillisuusperiaatteen rinnastuu tärkeydeltään *perusoikeuksien turvaamisivohoin*. Sen mukaan julkisen vallan — siis lähinnä valtion ja kuntien viranomaisten — on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen (PL 2:2 §). Vaikka kaikki perusoikeudet kohdistuvat tavalla tai toisella hallintotoimintaan ja hallintotohtävien hoitamiseen, tähän turvaamisvelvoitteeseen sisältyy myös erityisesti hallintoviranomaisia sitovia konkreettisia velvoitteita.

Näistä laaja-alaisin on perusoikeus hyvään hallintoon (PL 2:1 §), johon kuuluu viranomaisen *velvollisuus huolehtia hallintotohtävien asiannukaisesta ja viivjykeretöimästä käsitteijstä*. Julkisuusperiaatteen (PL 1:2:2 §) sisältyy viranomaisen *velvollisuus huolehtia hallinnon avoimuudesta ja julkisuuden toteuttamisesta*. Lisäksi erityisesti viranomaisen *velvollisuutena on toteuttaa keuhellisiä perusoikeuksia* (PL 1:7 §). Viranomaisen on huolehdittava siitä, että jokainen voi käyttää omassa asiassaan omaa kielitään, joko suomea tai ruotsia, siten kuin lailla tarkemmin säädetään.

### 7.3. VIRANOMAISEN POIKKEUSVALTUUDET

Viranomaisille voidaan sodan, kapinan tai muiden poikkeusolojen valltessa uskoa suhteellisen laajoja erityisvaltuuksia, joiden nojalla voidaan muun muassa rajoittaa perusoikeuksien käyttämistä sekä poiketa hallinnon normealeista menettelytavoista ja järjestyksmuodosta. Valmiuslaissa (1991) ja puolustusläläissa (1991) säädetään tarkemmin, mitä poikkeuksellissilla ja puolustusläläissa (1991) säädetään tarkemmin, mitä poikkeuksellissilla oloilla tarkoitetaan ja minkälaisia lisävaltuuksia viranomaisille voidaan uskoa niiden valltessa.

Valmiuslain tarkoitettamia *poikkeusoloja* ovat vakava talouskriisi, sodanuhkaan rinnastettava vakava kansainvälinen jännitysila, Suomeen kohdistuva sodanuhka, aseellinen hyökkäys tai sota sekä vakavat suuronnet-

tomuudet, joita ei voida hallita viranomaisten normailla toimivallalla. Näissä sodan ja normaaliolojen välississä tilanteissa tasavallan presidentti voi asetuksellaan oikeuttaa valtioneuvoston käyttämään erityisvaltuuksia. Ne mahdollistavat esimerkiksi viennin ja tuonnin, tuotannon ja jakelun, palkkojen, sosiaalivastusten ja hintojen sekä rakentamisen valvonnan ja säännösteilyn. Valtioneuvosto voi myös määrätä voimaan yleisen työvelvollisuuden.

Erityisvaltuuksien laajuus ja niiden käyttö on suhteutettava kulloiseinkin tilanteen vaatimuksiin. Valtioneuvosto voidaankin valmiuslain 8 §:n mukaan oikeuttaa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamiseksi, oikeusjärjestyksen ja perusoikeuksien ylläpitämiseksi sekä valtakunnan alueellisen koskemattomuuden ja itsenäisyyden turvaamiseksi. Tämän säännöksen noudattamista valvoo viime kädessä eduskunta, jonka hyväksyttäväksi on saatettava sekä valtioneuvoston erityisvaltuudet määrittelevä asetus että erityisvaltuuksien nojalla tehdyt valtioneuvoston hallintopäätökset.

*Puolustuslälä* voidaan saattaa voimaan Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä väkivaltaisissa sisäisissä levottomuuksissa, joilla pyritään perustuslain mukaisen valtiojärjestyksen kumoamiseen. Puolustuslälän voimaan saattava tasavallan presidentin asetus on heti saatettava eduskunnan hyväksyttäväksi. Puolustusläläki mahdollistaa olennaisesti laajemman puuttumisen perusoikeuksiin kuin valmiusläläki. Yhdistys- ja kokoonntumisvapauden käyttö voidaan estää, liikkumis- ja sananvapautta voidaan rajoittaa ja turvasäiliö voidaan ottaa käyttöön erityistarkoituksessa. Lisäksi puolustuslälä mahdollistaa taloudellisen toiminnan kytkemisen kiinteäksi osaksi sotiläallista toimintaa. Viranomaiset voivat käyttää näitä valtuuksia vain siinä määrin, kuin on välttämätöntä valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi.

## 8. HALLINTOLAKI JA HYVÄN HALLINNON PERUSTEET

### 8.1. HALLINTOLAIN SOVELTAMINEN

Hallintolaki kohdistuu ensisijaisesti hallinto-oikeudellisen suhteen toiseen osapuoleen, viranomaisiin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin. Laki määrittelee laadulliset *perusteet hyvälle viranomaisoinnille* ja asettaa samalla viranomaisille menettelyllisiä velvoitteita. Laki ei kuitenkaan sääntele yksinomaan viranomaisen velvollisuuksia. Se määrittelee myös hallinnossa asioivan *menettelyllisiä oikeuksia*. Näiden oikeuksien toteuttaminen on suureksi osaksi viranomaisen aktiivisena velvollisuutena. Tällaisia viranpuolesta (*ex officio*) järjestettäviä oikeuksia ovat esimerkiksi oikeus saada neuvoja asian vireillepanossa ja tietoja vireilläolevasta asiasta, asianosaisen oikeus tulla kuulluksi, oikeus puolueettomaan ja tasapuoliseen menettelyyn sekä oikeus saada riittävästi perusteltu päätös ja oikeus vaatia asiaavirheen korjaamista.

Menettelyllisten oikeuksien määrittelyn lisäksi hallintolaki asettaa hallinnossa asioivalle myös joitakin *menettelyllisiä velvollisuuksia*. Ne koskevat muun muassa vireillepanon nuotoa ja asianosaisen velvollisuutta myötävaikuttaa vireillepanemansa asian selvittämiseen. Tällaisia menettelyllisiä velvollisuuksia hallintolaki sisältää kuitenkin melko niukasti. Niitä sisältyy sen sijaan enemmän aineelliseen lainsäädäntöön, jota viranomaiset soveltavat. Niissä määritellään muun muassa noudatettavia määräaikoja, esitettävää selvitystä tai erityisiä menettelymuotoja

Hallintolain sisältämä sääntely kohdistuu hallintoasian käsitteelyyn. Lain kohteena on viranomaisen toiminta ja julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Hallintoasian käsitteilyä ja menettelyä viranomaisissa voivat tosin määritellä muutenkin lait kuin hallintolaki. Myös hyvän hallinnon perusteita on noudatettava kaikessa viranomaisen toiminnassa. Näiden periaatteiden mukaan määrittyy hallintolain *asiallinen soveltamisala*.

Hallintolakia sovelletaan valtion ja kuntien viranomaisissa sekä muissa julkisissa viranomaisissa. Sitä sovelletaan myös yksityisissä toimijoissa ja toimielimissä silloin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Nämä toi-

mit ovat vastuussa siitä, että hallintolakia noudatetaan käytännössä. Tällä perusteella määrittyy myös lain *organisaation soveltamisala*.

### 8.2. HALLINTOLAIN KESKEINEN SISÄLTÖ

Hallintolaki sääntele sekä hyvän hallinnon perusteita että hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä (HL 2.1 §). Hyvän hallinnon perusteiden yleiset lähtökohdat on määritelly hallintolain 2 luvussa, ja niihin kuuluvat:

- oikeusturvan, palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen (1 §)
- hallinnon oikeusperiaatteet (6 §)
- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §)
- neuvontaa (8 §)
- hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §)
- viranomaisen yhteistyö (10 §).

Hallintolakia voidaan kokonaisuudessaan pitää hyvän hallinnon takeet määrittävänä standardisäädöksenä, joka samalla toteuttaa perustuslain sisältämän toimeksiannon määrittellä nuo takeet lailla. Viranomaisen toiminnassa ja julkista hallintotehtävää hoidettaessa on siten noudatettava hallintolakia myös perusoikeussääntelyn toteuttamiseksi. Samasta syystä hallintolain määrittelemää viranomais toiminnan laatutasoa voidaan pitää myös *hyvän hallinnon yleisenä vähimmäisarvona*. Vaikka hallinnon toiminnasta ja viranomaismenettelyistä voidaan säätää myös erityislaeissa, erityissäännöksillä ei siis tulisi voida heikentää hallintolain määrittelemiä hyvän hallinnon perusteita.

Hyvän hallinnon perusteisiin voidaan katsoa kuuluvan myös sellaisia menettelyä koskevia vaatimuksia, jotka on määritelly hallintolain muissa, hallintoasian käsitteilyä määrittelevissä säännöksissä. Nämä vaatimukset muodostavat elinellisen osan hyvän hallinnon toteuttamisesta. Niihin kuuluvat muun muassa käsitteilyn viivytyksettömyys (23 §) ja esteellisyysperusteiden huomioon ottaminen (27-30 §), asianosaisen oikeus tulla kuulluksi (34 §) ja oikeus saada perusteltu päätös (45 §).

Hallintolaisissa säädetään hyvän hallinnon perusteiden lisäksi myös *hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä*. Pääosa lain säännöksistä koskeekin

nimenomaisesti hallintoasian käsitelyä. Lain koko laajan II osan (16-53 §) sääntelykohteena on otsikkonsa mukaan *Hallintoasian virallisuus ja asian käsitely viranomaisissa*. Hallintoasian käsitelyyn sovelletaan kuitenkin muuttakin hallintolain säännöksiä, erityisesti hyvän hallinnon perusteita.

Lähtökohtana voidaan pitää, että hallintoasiassa noudatettava menettely eli hallintomenettely sisältää kaikki menettelyvaiheet, jotka päätyvät ratkaisun tekemiseen ja päätöksen tiedoksiantoon tai palvelun toteuttamiseen. Tällaiseen menettelyyn kuuluvat kaikki erilaiset käsitelyvaiheet, joissa asia valmistellaan, selvitetään ja muuten käsitellään.

### 8.3. HALLINTOLAIN ASIALLINEN SOVELTAMISALA

Viranomaisten toiminta ja toimintamuodot voidaan modernissa hallinnossa jakaa 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 sekä
- 4) hallintoviranomaisten taloudellinen toiminta.

Hallintolaki sovelletaan kaikissa viranomaisissa ja lähtökohtana on, että hallintolaki kattaa nämä kaikki hallinnon toimintamuodot. Tosin sisällöllisesti ja rakenteellisesti hallintolaki kohdistuu erityisesti hallintoasian käsitelyyn eli toimintaan, jossa on keskiössä viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välinen suhde. Tämä on tyyppilistä etenkin hallinnon kahdella ensimmäisellä toiminta-alueella. Sen sijaan viranomaisen sisäiseen toimintaan ja taloudelliseen toimintaan hallintolaki soveltuu käytännössä jonkin verran rajallisemmin.

*Hallintoasian käsitelyllä* tarkoitetaan yleensä hallintopäätökseen päätyvä viranomaisen toimintaa. Tällaista toimintaa on erityisesti hallinnolliseen sääntelyyn sisältyvä hallintopäätösten tekeminen. Hallintoasian käsitelynä pidetään myös julkisia palveluja ja etuja sekä sosiaalisia oikeuksia koskevaa viranomaisen päätöksentekoa. Tällainen päätöksenteko kohdistuu asianosaisen oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin.

Koska perustuslain 21 § turvaa jokaiselle oikeuden saada *asian* käsitellyksi asianmukaisesti, ei ole ratkaisevaa merkitystä sillä, onko kysymys hallintopäätöksellä ratkaistavasta asiasta vai esimerkiksi palvelujen toteuttamiseen liittyvästä asioinnista viranomaisessa. Sekä hyvän hallinnon takeiden että hallinnon asiakkaan menettelyllisen aseman kannalta hallintolain eri säännöksissä käyrettyä viittausta hallintoasian käsitelyyn on näin ollen tulkittava joustavasti ja tilanteen mukaan. Hallintoasian käsitellelle ei siten ole aihetta antaa tuukkaraajasta eikä ainakaan supistavaa merkitystä, kun on kysymys hallintolain asiallisesta soveltamisalasta.

Hallintoasioiden ydinryhmän muodostavat ratkaisut, joissa viranomaisen päättää jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Näissä asioissa viranomaisen tekemä ratkaisu on *hallintopäätös*, joka koskee välittömästi päätöksen kohteena olevaa yksilöä, yritystä tai muuta oikeussubjektia. Hallintopäätöksen tai sen välittömien oikeusvaikutusten kohde on siten asianosainen asia käsitelyssä. Päätös sisältää samalla oikeudellisesti sitovan ratkaisun siinä, mihin tämä asianosainen on — tai ei ole — oikeutettu tai velvoitettu. Tämänluonteiset hallintoasiaa koskevat päätökset sisältävät yleensä hallinnollista sääntelyä ja päätökseen voidaan myös myös hakea muutosta.

Hallintopäätökset voivat olla sisällöltään ja vaikutuksiltaan varsin erilaisia. Esimerkiksi rakentamisen sääntely sisältää velvollisuuksien ja rajoitusten määrittelyn ohella myös etujen jakamista esimerkiksi rakennus oikeutena maankäytön suunnittelun yhteydessä ja rakentamislupina. Tyyppilisiä sääntelyä sisältäviä hallintopäätöksiä ovat erilaiset *hallintolupa* koskevat (ympäristölupa, ajokortti) ja *taloudellisia etuja tai velvoittamia* määrittävät päätökset (sosiaalinen etuus, yritys- ja maatalousluki, vero, maksu), *virkanimityspäätökset* sekä *velvoittavat ja rajoittavat päätökset* (ympäristöä plaavaan toiminnan tai kilpailun rajoituksen kieltäminen). Viranomaisella voi olla toimivalta määrätä *hallinnollisen seurannus* (esimerkiksi seurannusmaksu, veronkorotus tai pysäköintivihkemaksu), johon sisältyy rangastusluonteinen elementti. Myös *rekisteröintiä* tai *nahrinusta* koskevilla viranomaispäätöksellä voi olla merkittäviä oikeusvaikutuksia (arvioehdon ja osustuskirjan rekisteröinti tai isyden tunnustamisen vahvistaminen maistraatissa).

Eräissä tapauksissa viranomainen voi *välittömästi julkista valtaa käyttiään* toteuttaa velvollisuuden antamalla välittömästi noudatettavan käsikyn tai

kiellon taikka palauttaa lainmukaisen tilan puuttamalla tarvittaessa voimakeinoin esimerkiksi asianosaisen vapautteen tai omaisuuden. Yleensä toimivalta tällaisten välittömien käskyjen ja voimakeinojen käyttämiseen on määritelty poliisille. Tällaisesta toiminnasta käytetään myös nimitystä tosiasiallinen julkisen vallan käyttö. Välitöntä julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös hallintopakon käyttöön taikka hallinnollisen turvamis-toimenpiteen, kuten turvatarkastuksen, pakkohoidon tai huostanoton toteuttamiseen.

Välitön julkisen vallan käyttö sisältää myös voimakeinojen käyttöä, josta siltä voidaan puuttua yksilön perusoikeuksiin — voimakkasitkin, jos siihen on riittäviä perusteita. Yksilön oikeusturvan ja viranomaisen toiminnan laadun kannalta on siten perusteltua pitää lähtökohdana, että välitöntä julkista valtaa käytettäessä on soveltuvin osin noudatettava myös hallintoasian käsitelyä koskevia hallintolain säännöksiä. Tosin toimenpiteen kiireellisyys tai yllätyksellisyysden vaatimus saattavat rajoittaa esimerkiksi asianosaisen kuulemista tai päätöksen perustelemista.

*Tosiasiallinen hallintotoiminta* on viranomaisen toimintaa, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä. Tällaista toimintaa on potilaan hoitaminen terveyskeskuksessa, koululaisten opettaminen peruskoulussa ja vatsaravien julkisten palvelujen toteuttaminen. Sen tyyppillisiä muotoja ovat muun muassa koulutus-, huolto- ja hoitotoimenpiteet, tutkimus, julkinen tiedotus samoin kuin erilaiset epäviralliset tai vapannuotoiset toiminnot. Myös yhsamoin perusrakennetta ylläpidetään tosiasiallisen hallintotoiminnan muodoin, kuten katuja kunnostamalla tai huolehtimalla yleisten alueiden puhtaanapidosta.

Tosiasiallisella hallintotoiminnalla ei suoranaisesti ratkaista yksitristen oikeuksia tai velvollisuuksia. Sen sijaan sillä on tärkeä merkitys luotaessa edellytyksiä esimerkiksi sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien käytännön toteuttamiselle ja elinkeinotoiminnalle. Tällaisen toiminnan ero hallinnolliseen sääntelyyn ja muuhun hallintoasian käsitelyyn voi kylläkin olla suhteellinen. Esimerkiksi hoitotoimenpide saattaa rajoittaa yksilön itsemääräämisoikeutta ja julkisella tiedotuksella voidaan ohjata yleisiä mielipidettä. Myös tosiasiallisessa hallinnossa on siten merkitystä muun muassa oikeusturvan, julkisuuden, yleisen vaikuttamisen ja julkisen valvonnan mahdollisuuksilla samoin kuin hallinnon oikeusperiaatteilla.

Määrällisesti suurin osa viranomaisen tosiasiallisesta toiminnasta on *julkisten palvelujen toteuttamista*. Näissä tehtävissä on hyvän hallinnon perusteilla erittäin keskeinen merkitys, koska varsinkin huollossa ja hoidossa voidaan erilaisilla toimenpiteillä vaikuttaa hyvinkin olennaisesti yksilön asemaan. Hallintolaisa säädetty hyvän hallinnon perusteet ja yleiset lähtökohdat tulevat siten sovellettavaksi näissäkin hallinnon toimintamuodoissa. Muun muassa palveluperiaate, neuvonta ja hyvä kielenkäyttö kuuluvat myös palvelutoiminnassa noudatettaviin yleisiin menettelyisiin vaatimuksiin. Samoin asianosaisen (palvelun käyttäjän) kuuleminen ja päätöksen perusteleminen ovat keskeisiä menettelyvaatimuksia julkisia palveluja toteutettaessa.

Julkisiin palveluihin voi sisältyä tai liittyä myös hallintopäätöksen tekoa, jolloin päätöksentekoa koskevat hallintolain säännökset tulevat sovellettaviksi. Hallintoasiana päätetään muun muassa sitä, kenelle annetaan sairaanhoitoa, kuka pääsee oppilaitokseen tai saa sosiaalittuuden. Päätösten johdosta voi syntyä myös tarve saada tehokasta oikeusturvaa.

Eitryksiaella on säännely tällaisten palvelujen toteuttamisessa noudatettavan menettelyn perusteita lähinnä perusopetuksessa, sosiaalihuollossa ja sairaanhoidossa. Potilaslaki eli laki potilaan asemasta ja oikeuksista (1992) sekä laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000) määrittelevät myös keskeisimmät hoidon ja sosiaalihuollon antamisen puitteet. Perusopetuslaki (1998) puolestaan määrittelee opetuksen sisällön ja laajuuden lisäksi oppilaan oikeuksia ja velvollisuuksia.

Lähtökohdana on, että hallintolaki sovelletaan myös viranomaisen ja *hallintokoneiston sisäiseen toimintaan*. Henkilöstöhallintoon kuuluvat muun muassa nimitysasiat, sivutoimiluvan myöntäminen, sivutoimien ja kilpaillevan toiminnan harjoittamisen valvonta sekä palvelussuhteen pysyvyyttä koskeva päätöksenteko. Tällaisia päätöksiä tehtäessä hallintolaki määrittelee menettelyn perusteet. Taloushallintoon kuuluvat muun muassa viranomaisen talousarvion valmistelu ja toteuttaminen, joissa noudatettavasta menettelystä on säädetty erikseen. Viranomaisen tilinpidosta ja maksuliikenteestä huolehtiminen sekä kirjainpito puolestaan ovat pääasiassa tosiasiallista hallintotoimintaa. Esimerkiksi laskun hyväksymiseen tai maksusumäääyksen antamiseen saattaa sisältyä myös varsinaista hallintoasian käsitelyä.

Hallinnon sisäiseen ohjaukseen ja valvontaan kuuluvat muun muassa hallinnon sisäiset määräykset tai ohjeet, jotka koskevat lain toimeenpanoa, ja viraston työjärjestyksen tai ohjesäännön hyväksyminen. Ne ovat hallintolain soveltamisen kohteena. Sen sijaan lähinnä henkilöistöhallintoon liittyvät virkakäsitys luonteiset määräykset, jotka koskevat tehtävän tai toimienpiteen suorittamista, jäävät hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisia ovat esimerkiksi matka- tai esittelymääräykset sekä tehtävän toteuttamista koskeva määräys. Hallintolaki ei myöskään sovelleta hallinnonsisäiseen tulosoajaukseen, johon kuuluvat muun muassa tulostavoitteiden määrittely ja tulossopimusten tekeminen.

*Viranomaisen taloudellinen toiminta* kuuluu vain osaksi hallintolain soveltamisalaan. Kun viranomainen toimii taloudellisissa suhteissa tai suoranaisten liiketoiminnan alueella, tämän toiminnan sisältöä sääntelevät ensisijaisesti yksityisoikeudelliset säännökset ja taloudellista toimintaa yleensä koskeva normisto. Ne eivät kuitenkaan kokonaan syrjätä hallintolain soveltamista. Lähtökohdiana on nimittäin, että hallintolaki sovelletaan myös viranomaisen päättäessä yksityisoikeudellisesta oikeustoimesta.

Tällaisia oikeustoimia ovat muun muassa kauppa tai vuokraa koskevat sopimukset. Viranomaisen valmistellessa oikeustoimeen ryhtymisiä, päättäessä siihen ryhtymisestä tai oikeustoimen muuttamisesta taikka oikeussuhteen irtisanomisesta, sen toimintaan siis sovelletaan hallintolaki. Viranomainen ei näin ollen jää hallintolain soveltamisen ulkopuolelle, kun se valmistelelee taloudellisia toimia, ryhtyy yksityisoikeudellisiin suhteisiin tai irtautuu niistä. Sen sijaan esimerkiksi sopimuksen allekirjoittaminen ei ole hallintoasian käsitteyä.

Eriyisesti hyvän hallinnon perusteet ovat keskeisiä viranomaisen taloudellisessa toiminnassa, jossa on siis noudatettava muun muassa hallinnon oikeusperiaatteita sekä edistettävä hallinnon palvelujen laatta tuotoksellisuutta. Myös esteellisyttä koskevilla säännöksillä on merkitystä tässä toiminnassa. Esimerkiksi kunnan myydessä omistamiaan osakkeita tai viraston vuokratessa toimilat on otettava huomioon muun muassa esteellisyttä koskevat menettelyvaatimukset. Viranomaisen taloudellisista päätöksenteosta on voitu säännellä myös erityissäännöksin, kuten julkisia hankintoja koskevalla lailla, jonka edellyttämän tarjouskilpailun järjestämiseen sovelletaan myös hallintoasian käsitteyä koskevia hallintolain säännöksiä.

Hallintolaki sovelletaan useiden *oikeusturvan toteuttamiseen liittyvien asioiden* käsitteelyyn hallinnossa. Tällaisia ovat etenkin hallintopäätökseen kohdistettavan oikeusvaatimuksen ja itseoikaisun käsitteily viranomaisessa. Sen sijaan muutoksenhakuasian käsitteelyyn hallintolaki ei sovelleta, koska siinä on kysymys hallintoasiaa koskevasta oikeudenkäynnistä.

Hallintolain asialliseen soveltamisalaan kohdistuu joitakin selventäviä *rajoihtuksia*, joiden mukaan lakia ei sovelleta kaikkiin hallintoviranomaisen hoidettavana oleviin tehtäviin. Hallintolaki ei sovelleta muun muassa esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Näistä viranomaisen toimintamuodoista ja -menettelyistä on säädetty yksityiskohtaisesti ja menettelyn kannalta periaatteessa tyhjentävästi muissa laeissa. Hallintokantelujen käsitteelyyn hallintolaki sovelletaan vain rajoitetusti.

Tuomiovallan käyttö kuuluu tuomioistuimille. On siten luonnollista, että hallintolaki ei sovelleta tuomioistuinten toimintaan lainkäyttöviranomaisina.

Menettelyä hallintotuomioistuimissa säännellään erikseen hallintolainkäyttölaissa (1996). Myöskään lainsäädäntövallan käyttäminen ei ole hallintoasian käsitteelyä. Hallintolaki ei siten sovelleta, kun viranomainen valmistelelee yleisiä oikeussäännöksiä, kuten lakia tai asetusta, tai päättää tällaisesta normista antamalla esimerkiksi ministeriön asetuksen.

#### 8.4. HALLINTOSOPIMUS

Hallintolaki sovelletaan viranomaisen tehdessä *hallintosopimusta*. Tosin soveltaminen on melko väljää ja rajallista. Hallintolain 3.2 § edellyttää vain, että tällaista sopimusta tehtäessä noudatetaan hyvän hallinnon perusteita. Muuten hallintosopimuksen yhteydessä on riittävästi turvattava niiden oikeudet, joita sovittava asia koskee. Se missä laajuudessa hallintolaki sovelletaan, määräytyy hallintosopimuksen sisällön ja luonteen mukaan.

Hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävään hoitamisesta sekä sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Hallintolain sääntelemän hallintosopimuksen sisältönä on siten pääasiassa julkisten palvelujen toteuttaminen ja hallinnolliseen sääntelyyn liittyvä viranomaisen päätöksenteko. Hallintolaki ei

kuiteenkaan määrättele viranomaiselle sopimustoimivaltaa, vaan toimivalla määrätty muun lainsäädännön perusteella.

*Julkisen hallintotohtorin hoitamista koskeva hallintosopimus* määrättelee etenkin julkisten palvelujen toteuttamista ja jakamista. Perustuslain 124 §:stä johtuu, että julkisen hallintotohtorin, esimerkiksi julkisen palvelun toteuttamisen, siirtäminen yksityiselle on mahdollista vain lailla tai lain nojalla. Lailla säädetyssä rajoissa viranomainen voi siis sopia tällaisen tehtävänsiirron toteuttamisesta ja julkisen palvelun hoitamisesta. Tällaisen sopimuksen perusteella varsinaisen palvelun toteuttaa käytännössä palvelun tuottaja, joka voi olla esimerkiksi yritys tai yhdistys. Myös hallintosopimuksen tekemä viranomainen vastaa kuitenkin omalta osaltaan julkisen palvelun asianmukaisesta toteuttamisesta.

Yleisimpiä hallintosopimuksia ovat niin sanottut ostopalvelusopimukset, joilla toteutetaan lakisääteisiä julkisia palveluja. Tällaisella hallintosopimuksella viranomainen ostaa palvelun yksityiseltä palveluja tuottajalta tai toiselta julkisyhteisöltä ja tarjoaa palvelun siihen oikeutettujen käyttöväkeksi. Etenkin kunnan viranomaiset hankkivat tällä tavoin varsinkin yleisesti palveluja, joiden sisältönä on esimerkiksi päivähoito, vanhusten huolto, sairaanhoito, päihdehuolto tai koulutuksen järjestäminen. Tällaisten hallintosopimusten oikeudellisenä perustana on kuntalain 2.3 §, jonka mukaan kunta voi hankkia tehtäviensä hoidon edellyttämiä palveluja myös muulta palvelujen tuottajilta. Kunta määrättelee tilaajana palvelun sisällön, laajuuden ja laadun, kun taas tuottaja vastaa palvelun varsinaisesta toteuttamisesta.

*Julkisen vallan käyttöä koskevat sopimukset* ovat vain harvoin mahdollisia. Viranomaiselle kuuluva toimivaltala lain soveltamiseen ja julkisen vallan käyttöön ei yleensä sovellu sopimisen kohteeksi. Sopimismahdollisuus on rajallinen etenkin siksi, että julkisen vallan käyttö on yleensä yksipuolista ja lakisidonnaisista. Sen käyttämisen keskeinen muoto on lakiin perustuvan hallintopäätöksen tekeminen. Hallintolaki ei myöskään määrättele, millöin ja missä laajuudessa hallintopäätös on korvattavissa hallintosopimuksella. Lähtökohdana on, että sopiminen julkisen vallan käytöstä edellyttää aina nimenomaista lainsäädännöstä. Tällaisia säännöksiä on hyvin vähän.

Menettely hallintosopimuksen tekemisessä on määrätelty väljästi. Hallintosopimusta valmisteltaessa ja tehtäessä on kuitenkin turvattava sov-

tavan asian vaikutuspiirissä olevien oikeudet ja taattava näiden mahdolliset vaikuttaa sopimuksen sisältöön. Tällä menettelyvelvoitteella on olennainen merkitys esimerkiksi tehtäessä ostopalvelusopimusta vanhusten huollosta tai sairaanhoitopalvelusta, koska sopimuksessa on turvattava myös asiakkaiden oikeudet.

Sopimusta tehtäessä on noudatettava etenkin hallinnon oikeusperiaatteita. Hallintosopimus voidaan tehdä ainoastaan lain mukaan hyväksyttävään tarkoituksiin, joten laista tai sen tarkoituksesta poikkeavat hallintosopimukset eivät ole sallittuja. Sopimusteitse ei siten yleensä voida esimerkiksi laajentaa viranomaisen toimivaltaa. Tosin yksityinen hallintosopimuksen osapuoli voi sopimusvapauden rajoissa nimenomaisesti myös luopua oikeudestaan suhteessa viranomaiseen.

Viranomaisen on myös kohdeltava mahdollisia sopimusosapuolia tasapuolisesti ja objektiivisesti. Tämä voi esimerkiksi edellyttää ostopalvelua koskevan tarjouskilpailun järjestämistä silloinkin, kun siihen ei ole nimenomaista lakisääteistä velvollisuutta. Hallintosopimuksella ei voida perustaa suhteettomia etuja tai velvollisuuksia sen kummallekaan osapuolelle, ja sopimusta tehtäessä on otettava huomioon myös perustelujen odotusten suojia.

## 8.5. HALLINTOLAIN SUHDE MUUHUN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

Hallintolain poikkeavat lainsäätöiset erityissäännökset tulevat sovellettaviksi hallintolain sijasta. Esimerkiksi kuntalakiin sisällytty kunnanvaltuutetun esteellisyyttä koskeva erityissäännös, joka on selvästi ja olennaisesti suppeampi kuin hallintolain esteellisyyssäännökset. Kunnanvaltuutetun mutua vain hänen, esteellisyys määrätty näin ollen yksinomaan kuntalain mukaan.

Mikäli muussa laissa on hallintolaki yksityiskohtaisempia säännöksiä, niitä sovelletaan ensisijaisesti. Esimerkiksi asian vireillepanon muotoa ja edellytyksiä on usein määrätelty hallintolakiä tukemmin. Samoin käsittelyajasta tai päätöksen perusteista ja perustelemisesta saatava olla hallintolakiä tarkempia säännöksiä. Myös asian selvittämiskeinoista ja -tavoista on monessa yhteydessä säädetty hallintolakiä yksityiskohtaisemmin. Esimerkiksi ympäristöluvan tai rakentamisen ympäristövaikutuksia arvioitessa asian

selvittämistä koskevat hallintolain yleiset säännökset syrjäytyvät täsmällisempien erityissäännösten vuoksi.

Menettelysäännöksiä sisältävä erityislaki voi olla niin yksityiskohtainen ja kattava, että sitä käytännössä sovelletaan ensisijaisesti viranomaisen toiminnassa. Esimerkiksi verotusta toimitettaessa sovellettavasta menettelystä säädetään melko laajasti ja yksityiskohtaisesti verotusmenettelylaissa, joten verohallinto soveltaa pääasiassa sitä. Lisäksi menettelyssä on kuitenkin noudatettava hallintolaisa säädetyjä hyvän hallinnon perusteita. Sovellettaviksi tulevat siten muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate, neuvontavelvollisuus sekä viivytyksettömän käsittelyn ja hyvän kielenkäytön vaatimukset. Viranomaisen on noudatettava myös muun muassa hallintolaisa määriteltyjä kuulemismenettelyä ja esteellisyysperusteita siltä osin kuin kuulemista tai esteellisyyttä ei ole säännely erityisessä menettelylaissa.

Hallintolaisia poikkeavien säännösten etusija suhteessa hallintolakiin ei myöskään ole ehdoton. Hallintolaisista poikkeavia menettelysäännöksiä sovellettaessa on erityisesti otettava huomioon perustuslain 21 §:ssä määritely oikeus asianmukaiseen käsittelyyn ja velvoitus hyvän hallinnon takeiden noudattamiseen, sillä hallintolaki konkretisoi näitä perusvaatimuksia. Hallintolaki siis toteuttaa keskitetyksi perustuslaillisista toimeksiantoa määritteliä asianmukaisen menettelyn perusteet ja hyvän hallinnon takeet lailla.

Näin ollen lährokohtana voidaan pitää, että hallintolaki määrittelee hyvän hallinnon ja menettelyllisen perusturvan vähimmäistason hallintoasioiden käsittelyssä ja julkisia palveluja toteutettaessa. Esimerkiksi oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi, oikeus tulla kuulluksi ja oikeus saada perusteltu päätös ovat menettelyllisiä perusoikeuksia, jotka perustuslain mukaan turvataan lailla. Samoin hyvän hallinnon takeet on muutenkin määriteltävä lailla. Jos laissa on esimerkiksi ilman painavia perusteita selvästi ja olennaisesti rajoitettu oikeutta tulla kuulluksi tai saada perusteltu päätös, hallintolain säännökset eivät ilman muuta syrjäydy. Tällaisessa tapauksessa saattaa olla perusteltua soveltaa parempaa menettelyturvaa takaavia hallintolain säännöksiä erityissäännöksiä täydentävästi tai jopa erityissäännösten sijasta.

#### 8.6. HALLINTOLAIN ORGANISATORINEN SOVELTAMISALA

Hallintolain organisatorinen soveltamisala on tarkoitettu laajaksi. Se kattaa kaikki hallintotoimintaan osallistuvat ja julkista tehtävää hoitavat tahot riippumatta niiden organisatorisesta asemasta. Lakia sovelletaan kaikissa valtion ja kuntien viranomaisissa. Viranomaisia koskevia hallintolain säännöksiä sovelletaan myös viranomaiskonseiston ulkopuolella toiminnassa, jonka sisältönä on julkisen hallintoehdävän hoitaminen. Lain organisatorinen soveltamisala on näin määritelty kattavasti: se koskee sekä koko viranomaiskonseistoa (viranomaiset) että hallinnollisia funktioita (julkisen hallintoehdävän hoitaminen).

*Viranomaisella* tarkoitetaan yleensä vain julkisen organisaation, erityisesti valtion ja kuntien toimielimiä. Kun viranomaisen on noudatettava hallintolakia, tämä velvoittaa käytännössä viranomaisen palveluksessa olevaa henkilöstöä ja viranomaisen päätösvaltaa käyttäviä toimielimiä. Viranomaisen henkilöstön palvelussuhteen oikeudellinen laji tai muoto ei vaikuta asiaan: hallintolain velvoitteet kohdistuvat viranomaisen palveluksessa olevaan virka-, työ- ja toiminuhteeseen henkilöstöön näiden tehtävien eroista riippumatta. Samoin viranomaisessa toimivan luottamushenkilön on tässä tehtävässään noudatettava hallintolakia.

*Valtion hallintoviranomaiset* muodostavat laajan ja monipuolaisen kokonaisuuden. Valtion hallintokoneistossa voidaan erottaa neljä organisaatorista tasoa. Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto käyttävät perustuslain mukaan hallitusvaltaa ja muodostavat siten hallitustason. Hallintolakia sovelletaan valtioneuvostoon, johon kuuluvat myös asioita valmistelevat ministerivaliokunnat. Sen sijaan hallintolakia ei ole välittömästi tarkoitettu sovellettavaksi suoran perustuslaissa määritellynä valtioelimenä toimivan tasavallan presidentin menettelyyn.

Keskushallintoon kuuluvat ministeriöt, sekä niiden alaiset virastot (esimerkiksi Viesintävirasto, Poliisihallitus), keskuksat (esimerkiksi Tilastokeskus) ja laitokset (muun muassa erilaiset tutkimuslaitokset, kuten Ilmatieteen laitos) sekä muut valtakunnalliset hallintoelimet. Valtion keskuhallintoon kuuluvat myös sellaiset toiminnalliset kokonaisuudet kuin puolustusvoimat ja rajavartiolaitos.

Valtion alueellisista hallintoehdävisistä vastaavat keskeisesti aluehallintovirastot (AVT) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksat (ELY).

Valtion paikallishallinto perustuu kihlakuntajakoon. Kihlakunnissa hoideaan poliisin, syyttäjän, ulosoton ja maistraatin tehtäviä. Maistraatti toimii muun muassa rekisteri- ja holhousasioita hoitavana viranomaisena.

*Tuomioistimet* ovat myös valtion viranomaisia laajassa merkityksessä, mutta hallintolaki ei sovelleta niiden varsinaiseen tehtävään eli tuomiovalan käyttöön. Sen sijaan tuomioistuimissa hallintolaki sovelletaan oikeushallintoasioiden käsittelyyn. Oikeushallintoa on muun muassa nimitys-asioiden käsittely, tuomioistuminen asiakirjaa koskevan pyynnön käsittely julkisuuslain nojalla sekä henkilöstöhallintoa koskevat asiat. *Muut lainkäyttööni* voidaan tässä suhteessa rinnastaa tuomioistuimiin. Niitä ovat erilaiset muutoksenhakuvaltakunnat, joissa hallintolaki tulee sovellettavaksi ainoastaan oikeushallintoasioissa.

*Yhimmät laillisuusvalvojat* eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, valvovat lain noudattamista viranomaisten toiminnassa ja julkista tehtävää hoidettaessa. Oikeusasiamiehen valitsee eduskunta, jälkimmäisen nimitää tasavallan presidentti. Näiden toimielinten harjoittamaan laillisuusvalvontaan ei sovelleta hallintolain säännöksiä, ellei erikseen toisin säädetä.

*Kunnan toimielimiä* ovat kunnanvaltuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Hallintolaki sovelletaan näiden monijäsenisten toimielinten toiminnassa, mutta laki velvoittaa myös sellaisia henkilöitä ja muita elimiä, joilla on oikeusnormiin perustuvia kunnallisia tehtäviä tai toimivaltaa. Tällainen on esimerkiksi luottamushenkilö tai viranhaltija, joka käyttää hänelle siirrettyä toimivaltaa, samoin kuin kunnan tilintarkastajat.

Kunnan virastot (esimerkiksi koulu- tai sosiaalivirasto), laitokset (koulu tai teatteri) ja kunnan liikelaitokset (esim. vesi- ja liikennelaitokset) ovat myös hallintolain soveltamisalaan kuuluvia kunnallisia viranomaisia. Sen sijaan osakeyhtiö, jossa kunta on osakkaana tai yhdistys, jossa kunta on jäsenenä, ei kuulu tällaisiin viranomaisiin. Jos tällaiselle yhtiölle tai muulle yksityiselle yhteisölle kuitenkin on annettu hoidettavaksi kunnan julkinen hallintotehtävä – esimerkiksi sairaanhoito tai vanhustenhoito – hallintolain vaatimuksia on noudatettava tässä toiminnassa.

Kunnat ovat usein järjestäneet muun muassa terveydenhoidon ja koulun keskenään yhteistyöinnassa kuntayhtymän muodossa. Myös

maakunnat ovat kuntayhtymä. Tällaisen *kuntayhtymän toimielimiä*, joista tärkeimmät ovat yhtymävaltuusto ja -hallitus, pidetään kunnallisina viranomaisina. Kuntayhtymään voi kuulua myös virastoja ja laitoksia, joiden toimintaan niin ikään sovelletaan hyvän hallinnon vaatimuksia.

*Neuvottelekkunnat* ja valtionhallintoon liittyvät *laitekunnat* sekä erilaiset neuvostot, ovat yleensä määräaikaista. Tavallisesti ne toimivat valmistelu- tehtävissä, mutta niille on erityissäännöksissä voitu määrätä hallinnollista päätösvaltaa. Myös tällaiset toimielimet ovat viranomaisia, joissa sovelletaan hallintolakiä, ellei menettelyä ole erikseen toisin säädetty. Mikäli tällainen elin ei käsittele varsinaisia hallintoasioita, sinä noudatetaan joka tapauksessa hyvän hallinnon perusteita.

Toimikunnat ja työryhmät sekä vastaavanlaiset valmistelutehtäviä hoitavat toimielimet, jotka viranomaisen asettaa määrääjäksi, eivät ole varsinaisia viranomaisia. Yleensä niiden tehtäviin ei myöskään kuulu varsinaisten hallintoasioiden käsittelyä eikä niillä ole suoranaista yhteyttä hallinnossa asioiviin.

Hallintolaki ei sovelleta *eduskunnan* eikä sen toimielimien toimintaan, vaan hallintoasian käsittelyä niissä säännellään eduskunnan työjärjestyksessä. Hallintolaki ei siten koske esimerkiksi eduskunnan täysistunnon tai vallokkuntien toimintaa.

*Tasavallan presidentin* toimintaa säännellään ensisijaisesti perustuslaissa. Tasavallan presidentti käsittelee kuitenkin myös hallintoasioita, esimerkiksi virkanimitysasioita. Koska tasavallan presidentti on valtioelin, presidentin hallintotoiminnassa on asianmukaisesti turvattava perusoikeuksien ja siten myös hyvän hallinnon toteutuminen. Presidentin käsitellessä hallintoasioita, esimerkiksi nimityspäätöstä, asian käsittelyssä ja päätöksenteossa on siten otettava huomioon ainakin perustuslain 21 §:ssä edellytetyt asianmukaisen käsittelyn vaatimus ja hyvän hallinnon perusteet, joihin kuuluvat muun muassa esteellisyssäännökset.

Tasavallan presidentin päätettävät hallintoasiat valmistellaan yleensä ministeriössä ja tähän ministeriövalmisteluun sovelletaan hallintolakiä. Hallintoasioiden käsittelyyn tasavallan presidentin kansliassa sovelletaan hallintolakiä. Käsitteilyn kohteena ovat tällöin kanslian hallintoasiat.

## 8.7. VALLLINEN JULKISHALLINTO

Hyvän hallinnon vaatimuksia on noudatettava myös silloin, kun julkista hallintotehtävää hoitaa muu viranomainen. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Edellytyksenä tällaiselle hallintotehtävän siirtämiselle on, että siirto ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Käytännössä hallinnollista toimivaltaa ja julkisia tehtäviä on näissä rajoissa melko laajasti määritely myös muille kuin viranomaisille. Tällaisia hallintotehtäviä voivat olla muun muassa tehtävät, jotka liittyvät lakien toimeenpantoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon tai muiden julkisten tehtävien hoitamiseen. Niihin voi kuulua esimerkiksi lupapäätösten tekemistä, tarvikkeiden hankkimista, julkisten palvelujen toteuttamista tai järjestyksen ylläpitämistä.

Julkista hallintotehtävää viranomaiskoneiston ulkopuolella hoitavista käytetään yhteisnimitystä *välillinen julkishallinto*. Siihen kuuluvat erilaiset toimielimet eivät ole viranomaisia, eivätkä ne kuulu sen paremmin valtion- kuin kunnallishallintoonkaan, vaan ne sijoittuvat julkishallinnon ja yksityisen toiminnan välimaastoon tai ovat puhtaasti yksityisiä toimijoita.

Tällaiset toimielimet poikkeavat rakenteeltaan ja asemaltaan melko paljon toisistaan. Niiden suhde viranomaiskoneistoon, yksityisiin organisaatioihin ja yksityisiin ihmisiin vaihtelee niin ikään laajasti. Hallintolain soveltamisalaa ne kuitenkin kytkee niille kuuluva julkinen hallintotehtävä, johon saattaa sisältyä myös suoranaista julkisen vallan käyttöä. Tärkeimmät julkisia hallintotehtäviä hoitavat elimet ovat julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset sekä yksityiset yhteisöt tai henkilöt.

*Julkisoikeudelliset laitokset* ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, ja ne on yleensä perustettu erityisellä säädöksellä. Tällaisia laitoksia ovat Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, Työturveyslaitos ja Suomen tiistakeskus. Myös useimmat yliopistot toimivat julkisoikeudellisenä laitoksena, ja niillä on perustuslain mukaan itsehallinnollinen asema.

Useimmat *julkisoikeudelliset yhdistykset* huolehtivat pääasiansa vapaasta jäsen toiminnasta ja jäsentensä edunvalvonnasta. Niillä voi kuitenkin lisäksi olla lainsäädännössä määrättyjä julkisia hallintotehtäviä ja niiden hoita-

miseen liittyviä toimivaltaa julkisen vallan käyttöön, kuten kuringpito- tai valvontavaltaa.

Tällaisia julkisia hallintotehtäviä kuuluu muun muassa Suomen Asiantuntijalaitolle, Raha-automaattiyhdistykselle, Keskuskauppakamarille, tiistari- ja metsänhoitoyhdistyksille sekä paliskunnille. Hallintolain säännöksiä sovelletaan siten esimerkiksi Keskuskauppakamariin sen toimissa tilintarkastajien auktorisoijana ja valvojana sekä Suomen Asiantuntijalaittoon sen harjoittaessa asiantuntijien kuringpitoa. Mainittujen yhdistysten muissa tehtävissä ei sen sijaan sovelleta hallintolakia.

Myös *yksityisten* on noudatettava hallintolakia, kun ne lakien perustuen hoitavat julkista hallintotehtävää. Tällainen tehtävä voi olla uskottu yksityiselle henkilölle tai yksityiselle yhteisölle. Yksityinen henkilö hoitaa julkista hallintotehtävää, kun hän toimii esimerkiksi kaupparahvistajana. Myös poliisivaltuuksia voi erityislain nojalla olla uskottuna yksityiselle henkilölle. Esimerkiksi järjestyksenvalvojalle ja turvatarkastajalle on laissa määritetty valvontavaltaa ja rajoitettu oikeus välittömien voimakeinojen käyttöön.

Julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen toiminnan organisaatiomuotona voi olla myös yksityinen yhteisö, kuten osakeyhtiö, yhdistys, säätiö, laitos tai rahasto. Esimerkiksi Finnvera Oyj hoitaa julkista hallintotehtävää virentittakruusoiden käsittelyssä ja Suomen elokuvaseätiö elokuvien tukipäätöksistä tehdessään. Kunta voi hankkia julkisia palveluja yhdistykseltä, jonka toimintaa tällaista julkista hallintotehtävää hoidettaessa sovelletaan hallintolakia. Jos kunta hoitaa julkista hallintotehtävää esimerkiksi osakeyhtiön muodossa, myös yhtiöön sovelletaan tuossa toiminnassa hallintolakia.

Kuntien yhteistoimintaa voidaan lainsäädännön määrittelemissä rajoissa organisoida myös yksityisoikeudellisesti. Yhteistoiminta voidaan järjestää esimerkiksi yhtiön, säätiön tai yhdistyksen muodossa. Tällaiset yhteistoiminnan muodot kuuluvat hallintolain soveltamisalaaan siltä osin, kuin niiden toiminnassa hoidetaan julkista hallintotehtävää, esimerkiksi ammattikorkeakoulutoimintaa.

Kunta voi myös hankkia sen tehtävien hoitamisen edellyttämiä palveluja yksityisiltä palvelun tuottajilta. Kun yksityinen palvelun tuottaja toteuttaa kunnan vastuulle kuuluvan palvelun, tällaisen ostopalvelun tai toimeksiantotehtävän toteuttamiseen sovelletaan hallintolakia siltä osin kuin sinä on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Rajanveto

voi tosin tältä osin olla tulkinnanvarainen, sillä kaikki ostopalvelut eivät ole varsinaista julkisen hallintotohtävän hoitamista. Vielä se, että viranomaisen antaa toimeksiannon yksityiselle palvelun tuottajalle, ei ilman muuta merkitse, että palvelun tuottaja toimeksiannottehtävistä vastatessaan hoitaa julkista hallintotohtävää.

#### 8.8. EUROOPPALAINEN HALLINTO JA HALLINTOMENETTELY

EU:n perussopimuksen mukaan unioni tukeutuu tehtäviään hoitaessaan avoimeen, tehokkaaseen ja riippumattomaan eurooppalaiseen hallintoon. Sillä tarkoitetaan EU:n toimielimiä, virastoja ja laitoksia niiden hoitaessa hallintotohtäviä. Komissiolle on hallintotohtäviä etenkin kilpailun toimivuuden ja valtiontukien valvonnassa. Vähitellen on muodostunut myös subteellisen itsenäinen ja laaja eurooppalainen virasto-organisaatio, johon kuuluu nelisenkymmentä virastoa ja laitosta – muun muassa Euroopan ympäristövirasto, Euroopan kemikaalivirasto ja uusimpana Euroopan pankkiviranomainen.

Perussopimuksen mukaan eurooppalaisen hallinnon menettelyä voidaan säännellä EU-lainsäädännön kuuluvilla asetuksilla, jotka määritlevät myös avoimuuden, tehokkuuden ja riippumattomuuden perusteita. Toistaiseksi tällaista EU-asetusta ei ole säädetty, eikä EU:lla siten myöskään ole omaa hallintomenettelyä yhtenäisesti sääntelevää hallintomenettelysääntöä. Yleiset hyvän hallinnon ja avoimuuden vaatimukset kohdistuvat kuitenkin eurooppalaiseen hallintoon EU:n perusoikeuskirjan perusteella, jossa määritlellään perusoikeus hyvään hallintoon ja oikeus tutustua EU-asiakirjoihin. Lisäksi eurooppalaiseen hallintoon kuuluvia viranomaisia voidaan koskea erilliset asian käsittelyä koskevat menettelysäännökset perussopimuksissa sekä EU-lainsäädännössä ja toimielinkohteisissa käytäntöissä.

Kun jäsenvaltion viranomaiset toimienpanevat ja toteuttavat EU-lainsäädäntöä, niiden soveltamat menettelytavat ja -muodot määrättyvät edelleen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan. Tämä merkitsee, että hallintomenettely suomalaisissa viranomaisissa määrätty hallintolain mukaan myös silloin, kun ne toteuttavat EU-olkeutta. Jos EU-lainsäädännössä on

hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä kuitenkin sovelletaan hallintolain sijasta EU-olkeutta toimeenpantaessa. Tämä johtuu EU-olkeuden etusijasta suhteessa kansalliseen oikeuteen. Jos siis menettelysäännöksiä on esimerkiksi EU-asetuksessa, ne syrjäyttävät tuon asetuksen soveltamisalalla vastaavat kansalliset menettelynormit.

#### 8.9. HALLINTOLAIN SOVELTAMISEN ULKOPUOLELLE JÄÄVÄT TOIMINNOT

Hallintolain soveltamisalaan ei yleensä kuulu yksityisen henkilön, yhdistyksen, yhtiön tai muun yhteisön toiminta sen paremmin kuin kansalais-toimintakaan. Vaikka yksityisessäkin toiminnassa voidaan tehdä merkittäviä päätöksiä, jotka koskevat päätöksen kohteena olevan etua, oikeutta tai velvollisuutta, tällaiseen *yksityisen toiminnan* ei sovelleta hallintolakia. Esimerkiksi pankki tai vakuutuslaitos voi tehdä huomattavia taloudellisia päätöksiä, jolla on välittömiä vaikutuksia sen asiakkaiden etuihin tai oivallan käyttöä tai julkisen palvelun toteuttamista, joten hallintolakia ei menettelyyn sovelleta. Vain sikäli kuin yksityinen toimija hoitaa julkista hallintotohtävää, hallintolain säännökset tulevat sovellettaviksi tähän toimintaan.

*Julkisen tuen* saaminen sen paremmin kuin *julkisyhteyden omistus* ei selaisenaan merkitse, että hallintolakia sovelletaan tähän toimintaan. Näin ollen esimerkiksi kunnalliset yhtiöt ja valtionyhtiöt jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Kunnan tai valtion omistamat yhtiöt eivät siten vielä pelkästään tämän omistuksellisen sidonnaisuutensa vuoksi ole rinnastettavissa viranomaisiin, joihin hallintolakia sovelletaan. Vain jos mille on uskottu hoidettavaksi julkisia hallintotohtäviä, ne kuitenkin rinnastetaan viranomaisiin hallintolakia sovellettaessa. Määrällisesti suuritkään julkinen tuki esimerkiksi yrityksen tai oopperan toiminnalle ei myöskään merkitse, että niiden toiminnassa sovelletaan hallintolakia.

Yksityinen toiminta ei kuulu hallintolain soveltamisalaan vielä sillä perusteella, että toimintaan kohdistuu *julkinen valvonta*. Valvontaviranomaisella on kuitenkin yleensä oikeus saada tietoja valvontansa alaisesta yksityisestä toiminnasta esimerkiksi yrityselle myönnetyn tuen tai oopperalle annettun avustuksen käytöstä taikka luvanvaraisen toiminnan asianmukai-

suudesta. Hallintolakia sovelletaan valvontaviranomaisen toimintaan, joiden esimerkiksi valvonta-asian selvittämistä, valvonnan kohteen kuulemistä ja valvontaan liittyvää päätöksentekoa koskevat hallintolain säännökset tulevat sovellettaviksi.

*Politiinen toiminta* ja epäviralliset poliittiset elimet, kuten hallitus-, eduskunta-, valtuusto- ja puolueryhmät eivät kuulu hallintolain soveltamisalaan, vaikka ne usein tärkeällä tavalla osallistuvatkin valmistavasti päätösten tekoon. Myös hallituksen itäkoulu jää epävirallisena poliittisena elimenä hallintolain ulkopuolelle. Kunnallista luottamushenkilöä pidetään viranomaisena siltä osin, kuin hän käyttää hänelle lain nojalla siirrettyä kunnan toimielimen päätösvaltaa. Kunnallisen toimielimen jäsenenä luottamushenkilön on noudatettava hallintolakia toimielimen toiminnassa.

*Kansainväliset jätetöt* (esimerkiksi YK, Euroopan neuvosto, WTO) ja niiden toimielimet jäävät hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle silloinkin, kun suomalaiset virkamiehet tai luottamushenkilöt kuuluvat niiden toimielimiin. Sen sijaan Suomen valtion kannan muodostus tällaisessa jätetössä tehtäviin päätöksiin kuuluu hallintolain alaan sikäli kuin asia valmistellaan ja siitä päätetään hallintoviranomaisessa.

## II HALLINTOTOIMINNAN KESKEISET PERIAATTEET

### 1. HALLINNON LAINALAISUUS JA LAKISIDONNAISUUS

#### 1.1. LAINALAISUUSPERIAATE OIKEUSVALTIOSSA

Lainalaisuusperiaatteen mukaan hallinnon eri toimielinten käyttämän julkisen vallan on perustuttava eduskunnan hyväksymään lakiin. Teoriahistoriallisesti lainalaisuusperiaate ankkuroituu erityisesti *demokratattisen oikeusvaltion* ideaan. Oikeusvaltiossa hallintoviranomaiset toimivat lain mukaan. Riittävänä ei kuitenkaan voida pitää pelkästään eritasoisten voimassaolevien normien noudattamista hallinnossa, vaikka se onkin tärkeää muun muassa muodollisen oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisuuden takaamiseksi. Tämän lisäksi viranomaisten vallankäytöllä on oltava myös kansanvaltainen perusta.

Julkisen hallinnon edellytetään siksi demokratisessa oikeusvaltiossa noudatettavan muodollista lakisidonnaisuutta laajempaa ja sisällöllisempää vaatimusta, hallinnon lainalaisuusperiaatetta. Hallintoelimet eivät tämän periaatteen mukaan voi tehdä julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä tai muuten käyttää toiminnassaan julkista valtaa, ellei niille ole parlamentin säätämässä laissa määrätty siihen oikeuttava toimivaltaa.

Lainalaisuusperiaatteen keskeiset tehtävät ovat sekä negatiivisia että positiivisia. Yhtäältä periaate rajoittaa hallinnon toimintaa sitomalla julkisen vallan käytön laissa määrättyihin perusteisiin. Toisaalta se korostaa myös viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja sidonnaisuutta etukäteen julkisesti ja demokraattisesti määrättyihin oikeuksiin. Tämä vastaa mo-

demissä hallinnossa niitä kansanvaltaisuuden ja kontrollioitavuuden lähtökohdita, joita hallinnon lainalaisuusperiaatteella alun perinkin on ollut.

Lainalaisuusperiaate on nimenomaisesti määritelty perustuslain 2 §:n 3 momentissa, jonka mukaan julkisen vallan käyttö on perustuttava lakiin. Lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Lainalaisuusperiaatteen taustana on erityisesti perustuslain 2 §:n 1 momentissa kirjattu kansanvaltaisuusperiaate. Valtiovallta kuuluu säännöksen mukaan kansalle, jota edustaa eduskunta. Eduskunta on sienen keskeinen valtiovallan käyttöä päättävä elin. Siksi myös julkista valtaa voidaan käyttää vain eduskunnan säätämän lain perusteella ja hallintoelinten käyttämän julkisen vallan on pysyttävä eduskunnan lailla määrittelmissä rajoissa.

Toimivalta julkisen vallan käyttöön ei siten voi nojautua delegoituun lainsäädäntöön, kuten asetuksiin, eikä se voi perustua pelkästään viranomaisen tehtäviin. Toimivallan perustaksi eivät riitä myöskään pelkästään hallinnolliset normit, esimerkiksi ministeriön määräykset tai ohjeet, tai hallinnolliset suunnitelmat, sillä viranomaisen velvollisuutena on toimivaltansa rajoissa soveltaa lakia eikä hallinnonsisäistä ohjausta. Julkisen vallan käyttöä koskevana päätöksenteon voidaan kuitenkin ohjata hallinnollisiin määräyksiin ja ohjein, mikäli tällainen ohjaus perustuu riittävään täsmälliseen toimivaltasäännökseen laissa. Toimivallan käytön yksityiskohdista voidaan siis antaa tarkempia säännöksiä alemmanasteisilla normilla.

Julkisen vallan käytön perustaksi käy myös välittömästi sovellettava EU-oikeus ja kansainväliset sopimukset, mikäli ne on saatettu voimaan lailla. Näin ollen viranomaisen julkisen vallan käyttö voi perustua myös EU:n perussopimuksiin, jotka on saatettu voimaan lailla. Lakiin toimivaltaperusteena rinnastuu välittömästi myös EU-asetus, joka perussopimukseen mukaan ”pätee yleisesti”, on ”kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa”. Sen sijaan EU-oikeuteen kuuluva direktiivi on normaalisti saatettava lailla osaksi kansallista oikeusjärjestystä, jotta viranomainen voisi sen perusteella käyttää julkista valtaa.

## 1.2. LAINALAISSUUSPERIAATTEEN SOVELTAMISALIA

Lainalaisuusperiaatteen kohteena oleva *julkisen vallan käyttö* on perusteltua ymmärtää laajasti. Kaikki yksipuolinen julkinen toiminta, jolla on vaikutusta yksityisen oikeussubjektin asemaan, kuuluu lähtökohdaisesti lainalaisuusperiaatteen piiriin riippumatta sen ulkoisesta muodosta. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan tilanteita, joissa viranomainen tekee yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin välittömästi vaikuttavia hallintopäätöksiä – esimerkiksi päättää rakennuskiellosta, sosiaaliedusta, hoitoon pääsystä, verovelvollisuudesta, luvan myöntämisestä tai sen peruuttamisesta. Muita julkisen vallan käyttöä sisältäviä toimia ovat esimerkiksi voimatoinnet yleisen järjestyksen turvaamiseksi ja hallintopakko lakiin perustuvien velvoitteiden toteuttamiseksi. Myös sitovien määräysten antaminen on julkisen vallan käyttämistä.

Oikeusvaltiollisesti ymmärrettyinä lainalaisuusperiaatteen tarkoituksena on ollut ensisijaisesti suojata yksityisiä oikeussubjekteja yksipuoliselta hallinnollisen vallan käytöltä, jolla puuhutetaan rajoittavasti tai velvoittavasti yksityisen oikeusasemaan. Tässä mielessä periaate ensisijaisesti rajoittaa julkisen vallan käyttöä määrittelemällä yksityisille suojatun vapauspiirin. Periaatteen ei sen sijaan perinteisesti ole ajateltu soveltuvan välittömästi esimerkiksi julkisten palvelujen tuottamiseen, koska siinä ei rajoiteta vaan kohennetaan yksityisen oikeusasemaa ja etuja. Tällainen toiminta ei siis yleensä vaatisi perustukseen eduskunnan säätämässä laissa määriteltyä toimivaltaa, vaikka sitä voidaan kyllä säädellä lailla.

Lainalaisuusperiaatteen soveltamisalaa ei nykyään kuitenkaan ole perusteltua rajata pelkästään välittömää velvollisuuksia tai rajoituksia määrittelevään viranomastoimintaan. Jo palvelun toteuttaminen saattaa sinänsä sisältää myös julkisen vallan käyttöä, joka vaikuttaa välittömästi yksityisen oikeusasemaan. Tällaisia toimia voivat olla vaikkapa päätös siitä, kuka pääsee hoitoon, tai tahdosta riippumattoman hoidon antaminen. Olenaisempaa on kuitenkin, että huomattava osa julkishallinnon toiminnasta on erilaisten hyvinvointivaltiollisten etujen jakamista ja palvelujen järjestämistä. Tällaiset sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet on pääpiirteissään määritelty myös perusoikeuksina. On perusteltua lähteä siitä, että myös tällaisia etuja, oikeuksia ja palveluja määrittävät hallintopäätökset ja toimet kuuluvat hallinnon lainalaisuusperiaatteen piiriin.

Hallinnon asiakkaan kannalta onkin nykyään vähintään yhtä tärkeä tietää, mitä palveluja tai etuja hänellä on lain mukaan oikeus saada tai millä edellytyksillä ne voidaan häneltä evätä, kuin miten hänen oikeusasemaansa voidaan välittömästi puuttua rajoituksilla tai velvoitteilla. Lainalaisuusperiaatteen voidaan tässäkin mielessä katsoa suojaavan yksityisen positiivisia oikeuksia ja hyvinvointitehtyjä.

Lainalaisuusperiaate ulottuu pääpiirteissään myös hallintoelinten po-  
liittisesti tai yhteiskunnallisesti olennaisiin tai muuten laajakantoisiin päätöksiin, vaikka niillä ei olisiakaan välitöntä vaikutusta kenenkään yksityisen oikeusasemaan. Tällaisia saattavat olla yhteiskunnan rakenteeseen olennaisesti vaikuttavat, informaatioon, viestintään, energiahuoltoon tai koulutukseen liittyvät taikka suunnittelu- ja varainkäyttöjärjestelmiä koskevat merkittävät ratkaisut. Lainalaisuusperiaatteen soveltaminen on näissä tapauksissa perusteltavissa myös päätösten olennaisuudella ja merkittävyydellä ja vastavalla julkisen päätöksenteon tärkeydellä. Viranomaisen ratkaisuvallan perusteiden tulisi siksi näissäkin tapauksissa perustua lakiin.

### 1.3. HALLINNON LAKSIDONNAISUUS

Perustuslain 2 §:n 3 momentti sisältää myös hallinnon laksidonnaisuuden vaatimuksen. Sen mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Vaatimuksen voitaisiin hyvin ajatella olevan voimassa ilman nimenomaista säännöstäkin, mutta tämä ei tietyksi vähennä laksidonnaisuutta korostavan perustuslain säännöksen käytännön merkitystä.

Laksidonnaisuus ei ole pelkästään viranomaiselle asetettu velvollisuus. Yhtä lailla yksityinen voi vedota lakiin suhteessaan viranomaisiin ja edellyttää, että viranomaisen toteuttama laissa määrätty edut tai oikeudet. Kun viranomaisella on velvollisuus noudattaa lakia, yksityisellä on vastavasti oikeus odottaa ja vaatia, että näin todella tapahtuu. Tärvittaessa yksityisellä on oltava käytettävissään keinot, jolla hän pystyy toteuttamaan nämä vaatimuksensa tuomioistuimessa. Tällaiset keinot liittyvät oikeusturvan toteuttamiseen.

### 1.4. LAKSIDONNAISUUDEN SOVELTAMISALA

Hallinnon laksidonnaisuuden vaatimus on sekä asialliselta että organisatoriselta soveltamisalaltaan yleinen. Julkinen toiminta on siten ymmärrettävä laajasti: siihen kuuluu periaatteessa kaikki julkishallinnon toiminta samoin kuin julkisen tehtävän hoitaminen yksityisen toimesta. Laksidonnaisuus koskee yhtä hyvin hallinnollista päätöksentekoa ja päätösten valmistelua kuin julkisten palvelujen jakamista tai hallinnon toimielimiä yksityisoikeudellisen oikeustoimen osapuolena. Laksidonnaisuus velvoittaa kaikkia valton, kuntien ja välillisen julkishallinnon elimiä sekä koko hallintoehdokilöstöä. Organisaatorisella asemalla tai palvelussuhteen laadulla ei siis tässä suhteessa ole erottelavaa vaikutusta laksidonnaisuuden soveltamisalaa.

Laksidonnaisuus koskee voimassaolevia *oikeusnormeja* ja koko *oikeusjärjestystä*. Lailla tarkoitetaan myös eduskunnan säätämää lakia alemman tasoisia säädöksiä, kuten asetuksia, kunnallisia sääntöjä ja viranomaisten asiamukaisessa järjestyksessä antamia oikeusnormeja. Myös vakinnuneita oikeusperiaatteita on noudatettava julkisessa toiminnassa. Soveltamisalan kannalta lainalaisuusperiaatteella ja laksidonnaisuudella on siis tässä suhteessa olennainen ero: julkisen vallan käytölle on oltava perusta eduskunnan hyväksymässä laissa, mutta julkisessa toiminnassa on noudatettava myös muuta voimassaoleva oikeutta kuin eduskuntalakeja.

Laksidonnaisuuden alaan kuuluu myös *EU-oikeus*. Tarkemmin määriteltynä tämä tarkoittaa sekä asianmukaisesti Suomessa voimaansaatettua EU-oikeutta, kuten lailla tai asetuksella oikein voimaan saatettuja direktiivejä, että EU-oikeutta, jolla on välittömiä oikeusvaikutuksia. Myös perussopimuksen artikla, joka sisältää täsmällisen ja ehdottoman normin, esimerkiksi syrjintäkiellon, on välittömästi ja sellaisenaan viranomaisvoimassa sovellettava oikeutta. EU-oikeuteen kuuluva asetus on samoin sellaisenaan hallintoviranomaisten noudatettava oikeutta. Asetusta ei siis saateta erikseen kansallisesti voimaan. Niin ikään EU-tuomioistuinten oikeuskäytäntö kuuluu laksidonnaisuuden piiriin, joten sekin on viranomaisia velvoittavaa.

EU-oikeuden direktiivi on saatettava osaksi kansallista oikeutta, jotta sillä olisi yksityisiä velvoittavia välittömiä oikeusvaikutuksia. Tämä implementointi edellyttää yleensä lainsäädäntöä, ellei voimassaoleva oikeus jo

vastaa direktiivin vaatimuksia. Jos direktiivin voimaansattaminen sille asetussa määräraajassa on lainmilyöty tai lainsäädäntöä ei ole muuten asianmukaisesti sopeutettu direktiivin vaatimuksiin, direktiivin sisällöltään ehdoton ja riittävän selvä normi voi silti saada välittömiä oikeusvaikutuksia viranomaisen ja kansalaisen välisessä suhteessa eli valtion ja yksilön välisessä vertikaalisessa (hierarkkisessa) oikeussuhteessa. *Direktiivin välittömien oikeusvaikutus* merkitsee siis, että yksityinen voi tällaisessa tilanteessa vedota omaksi edukseen direktiivin ehdottomaan ja riittävän selvään normiin. Viranomaisen ei sen sijaan voi yksityisen vahingoksi tai tämän velvoitamiseksi nojautua päätöksentossaan tällaiseen voimaansattamattomaan direktiivin normiin, koska valtio ei voi hyötyä omasta lainmilyönnistään.

Lakia voi olla vaikea noudattaa tarkoin, jos lainsäädäntö on väljää ja aukollista tai jos kysessä on useita laimnukaisia ratkaisu- tai toimintavaihtoehtoja salliva normi. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakentaminen niin, määrätteleinä velvollisuus ”järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä huodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväää kehitystä” tai päivähoitolain 6 §:n mukainen velvollisuus toteuttaa päivähoitoa siten, että logisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväää kehitystä” tai se on olosuhteittain ”lapselle ja lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopiva”, onkin lakisidonnaisuuden kannalta ymmärrettäväää ensisijaisesti optimita-voitteenä. Lakisidonnaisuus edellyttää toisin sanoen näiden tavoitteiden mahdollisimman tehokasta toteuttamista, mutta se jättää yksityiskohtien mahdollisimman hallintoelinille voimaansaolevan lainsäädännön rajoissa.

Myös joustavien oikeusnormien soveltamisessa viranomaisella on usein laajasti harkintavaltaa. Hallintopäätöksen edellytyksenä voi olla esimerkiksi, että toiminta on yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaista tai että toimenpiteen toteuttaminen ei tuota huomattavaa haittaa. Tällaisien joustavien normien soveltamisessa korostuu usein myös yleisen ja yksityisen edun välinen punninta ja niiden sisältämien vaatimusten tasapainottaminen. Lakisidonnaisuuden vaatimus edellyttää tällaisissa tilanteissa, että päätösvallan käyttöä koskevat kriteerit otetaan asianmukaisesti ja riittävän tarkoin harkiten huomioon.

Lakisidonnaisuus on erityisen ongelmallinen vaatimus, kun jotain hallintoon liittyvää asiaa tai toimintaa ei ole lainkaan säännelty tai sitä on säännelty ristiriitaisesti eri normeissa. Lakisidonnaisuuden vaatimus ei sisällä välittömiä vastauksia tämänryppisiin ongelmiin. Perusoikeudet, hallinnon

oikeusperiaatteet ja vakintunteet laintulkintaa Ohjaavat säännöt on kuitenkin otettava huomioon näissäkkin tilanteissa.

Hallintotoiminnan laimnukaisuuden on oltava valvottavissa, jotta lakisidonnaisuudella olisi merkitystä. Lakisidonnaisuuden toteuttaminen edellyttää siis vallankäytön *oikeudellisen kontrollin* järjestämistä ja oikeusturvan saatavuutta. Tähän liittyy perustuslain 21 §:ssä jokaiselle taattu oikeus saattaa oikeuksiansa tai velvollisuuksiansa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen arvioitavaksi.

Lisäksi lakisidonnaisuuden vaatimusta tehostaa perustuslain 118 §:ssä säädetyt *virkeavastuu*. Säännöksen mukaan virkamies vastaa virkatointimensa laimnukaisuudesta. Tällä tarkoitetaan oikeudellisen vastuun erilaisia muotoja, jotka tulevat kysymykseen lainvastaisen virkatointiminnan seurauksena. Virkeavastuu voidaan toteuttaa tuomioistuimen päätöksellä ja lähinnä rikosoikeudellisen syyteen tai vahingonkorvauskanteen perusteella.

## 1.5. HALLINNON LAKISIDONNAISUUS JA OIKEUSNORMIEN HIERARKKIA

Vaikka lakisidonnaisuuden piiriin kuuluu koko oikeusjärjestys, oikeusnormien hierarkkia määrittää niiden sitovuuteen vaikuttavaan etusijajärjestyksen. Eduskunnan säätämää lakia alemmanasteinen normi ei tämän etusijajärjestyksen mukaan ole velvoittava siltä osin, kuin se mahdollisesti on ristiriidassa ylempään normiin kanssa tai, jos se on annettu ilman nimenomaisesti määriteltyä toimivaltaa.

Perustuslain 107 § sisältää *lakia alemmanasteisten säätösten soveltamisrajoihukseen*. Säännös kieltää viranomaisia soveltamasta asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Perustuslailla ja lailla on siten etusija suhteessa lakia alemmanasteisiin normeihin. Jos esimerkiksi ministerion asetus tai kunnan virkasääntö edellyttää virkamiehen asuvan tietyllä alueella, se ei velvoita virkamiestä, koska perustuslaki takaa jokaiselle oikeuden valita asuinpaikkansa. Ministerio tai kunnan viranomaiset eivät voi myöskään ryhtyä toimiin muualle muuttanutta virkamiestä vastaan, koska ne eivät saa soveltaa asetusta tai virkasääntöä tältä osin.

Perustuslain 106 § puolestaan määrittelee *perustuslain ehtojen*. Tuomioistuimen on säännöksen mukaan annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisesti ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuin ei siten saa soveltaa esimerkiksi perusoikeussäännöksen kanssa ilmeisen ristiriitaista lakia eikä se saa myöskään soveltaa lakia siten, että lopputulos olisi ilmeisesti ristiriidassa perustuslain kanssa. Jos esimerkiksi laissa oleva valituskielto ilmeisesti estää tehokkaan oikeusturvan toteuttamisen, tuomioistuin on tutkittava valituskiellon estämättä.

Velvollisuus jättää soveltamatta perustuslain kanssa ilmeisesti ristiriidassa oleva lain säännös kohdistuu vain tuomioistuimiin. Silti myöskään hallintoviranomainen ei saa jättää noudattamatta perustuslain säännöksiä, esimerkiksi perusoikeusnormeja, vaikka tavallinen laki sitä edellyttäisikin.

EU-oikeuden säännökset tekevät voimaan tullessaan automaattisesti soveltamiskelvottomiksi kaikki kansallisen lainsäädännön normit, jotka ovat ristiriidassa niiden kanssa. EU-oikeudella on näin ollen etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä *EU-oikeuden etusija* merkitsee, että hallintoviranomaisen velvollisuutena on jättää soveltamatta sellaiset kansallisen oikeuden säännökset, jotka ovat ristiriidassa sovellettavan viranomaisen oikeuden kanssa. Tätä EU-oikeuteen sisältyvää velvollisuutta viranomaisen on noudatettava, vaikka vaihtosäännön katsottaisiin muuten kieltevästi esimerkiksi lain soveltamatta jättämisen viranomaisroolinnassa.

Käytännössä EU-oikeuden etusija merkitsee, että viranomaisella on päätöstä tehdessään velvollisuus jättää soveltamatta ne kansallisen oikeuden säännökset, jotka ovat ristiriidassa asian ratkaisussa sovellettavan EU-oikeuden kanssa. Etenkin perussopimuksen, asetuksen tai direktiivin selvä ja yksiselitteinen säännös voi näin ollen hallintopäätöstä tehtäessä sytyttää lain ja sitä alemmanasteiset säännökset. Jos esimerkiksi laissa edellytettäisiin elinkeinoluvan saajalta Suomen kansalaisuutta, viranomaisen ei todennäköisesti voisi soveltaa sitä, koska EU-oikeus kielteä kansalaisuuteen perustuvan syyntunnin ja elinkeinoasioissa kysymys on yleensä EU-oikeuden alaan kuuluvasta palvelujen vapaan tarjoamisen oikeudesta.

Etusijaa tehostaa EU-oikeuden *yhdenmukainen tulkinta*. Sen mukaan viranomaisella on velvollisuus tulkita ja soveltaa kansallista lainsäädäntöä siten, että EU-oikeus toteutu tehokkaasti ja EU-oikeuden tavoitteiden mukaisesti.

## 2. PERUSOIKEUKSIEN NOUDATTAMINEN JA TURVAAMINEN

Hyvän hallinnon keskeisiin periaatteisiin voidaan lukea perusoikeuksien noudattaminen ja turvaaminen. Itse asiassa myös hallinnon lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuus edellyttävät perusoikeuksien huomioinnon oltavasta hallintotoiminnassa, koska perusoikeudet ovat perustuslaissa erityisen suojattuja oikeuksia. Hallintoviranomaisten on siten olettava nämä oikeudet asianmukaisesti huomioinnon, kun ne soveltavat ja tulkitsevat lakeja. Perusoikeuksien huomioinnon ottaminen ja noudattaminen kuuluvat myös virkavelvollisuuksiin.

Perusoikeuksien noudattaminen ja turvaaminen vaikuttaa myös lakisidonnaisuuden noudattamiseen. *Perusoikeuksien etusija* merkitsee, että esimerkiksi perusoikeutena turvattu yhdistymisvapautta tai asiakirjan julkisuutta rajoittava alemman tason normi on jätettävä soveltamatta, jos se on ristiriidassa perustuslain kanssa. Ministeriön asetuksessa ei siten voida pätevästi myöskään kieltää jäsenyyttä jossain yhdistyksessä tai kunnallisessa säännössä edellyttää yleisiä vaihtovelvollisuutta kunnan asioissa.

Viranomaisilla on yleinen vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta ja toteuttamisesta. Tämä *perusoikeuksien turvaamis- ja edistämisevelvollisuus* on nimellisesti todettu perustuslain 22 §:ssä, jonka mukaan ”julkisen vallan” on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttaminen. Julkisella vallalla tarkoitetaan tässä yhteydessä valtion ja kuntien hallintoelimiä, tuomioistuimia sekä kaikkia muitakin julkisia tehtäviä hoitavia elimiä. Niiden on tämän turvaamisvelvoitteen toteuttamiseksi huolehdittava siitä, että perusoikeudet toteutuvat myös käytännössä. Esimerkiksi hyvän hallinnon vaatimusten toteuttaminen on turvattava jokaisen viranomaisen toiminnassa. Lisäksi perusoikeus, esimerkiksi oikeus sosiaaliturvaan, on voitava tarpeen vaatiessa toteuttaa myös tuomioistuinteitse. Tämä edellyttää oikeusturvan saatavuutta perusoikeuden tueksi.

Hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten on tulkittava sovellettavaa lakia perusoikeusmyönteisesti. Käytännössä tämä *perusoikeusmyönteinen tulkinta* merkitsee, että viranomaisen on useista mahdollisista tulkinnoista valittava perusoikeutta parhaiten ja tehokkaimmin toteuttava vaihtoehto. Viranomaisen on muutenkin käytettävä harkintavaltiansa perusoikeus-

myöntäessä. Esimerkiksi tiedon antaminen asian valmisteluun liittyviä asiakirjoista, jotka eivät yleensä ole vielä julkisia, on sopeutettava julkisuusperiaatteen vaatimuksiin.

### 3. VIRKAMIESHALLINTOPERIAATE

#### 3.1. VIRKAMIESHALLINTOPERIAATTEEN SISÄLTÖ

Virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkista valtaa voi yleensä kuulua vain viranomaiselle organisoitulle elimelle tai virkasuhteessa olevalle henkilölle. Tässä mielessä valtion ja kuntien hallinnolle on tyypillistä virkamieshallintoperiaatteen noudattaminen. Hallintotehtävien hoitaminen, sikäli kuin ne sisältävät julkisen vallan käyttöä, kuuluu sen mukaan vain virkamiehille, jotka asetetaan tehtäväänsä erityisessä menettelyssä ja joita koskee erityinen virkavastuu. Sen sijaan työsopimussuhteisille henkilöille tai yksityisille oikeushenkilöille ei yleensä voi kuulua julkista valtaa.

Virkamieshallintoperiaatteen muodollisena perusteluna on, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen ja hallinnollinen vallankäyttö vaativat erityisiä oikeudellisia takeita. Periaatteen tavoitteena on siten turvata julkisen vallan käyttöä koskevan päätöksenteon lainnukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus. Vallankäyttöä sisältävät hallintotehtävät vaativat yleensä myös erityistä asiantuntemusta ja koulutusta. Virkamiesaseman ja virkavastuun on ajateltu varmistavan tämän. Asiallisesti periaatetta tukee myös se, että oikeusturvan takeet on yleensä järjestetty yhtenäisesti hallintokoneistossa.

#### 3.2. HALLINTOTEHTÄVÄN ANTAMINEN MUULLE KUIN VIRANOMAISELLE

Virkamieshallintoperiaatetta ei enää voida noudattaa täysin kattavasti ja johdonmukaisesti. Periaatteesta on siksi pidetty välttämättömänä joustaa siten, että julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä voidaan uskoa myös yksityiselle henkilölle tai yhteisölle. Hallintotehtäviä onkin lisäantavasti siirretty hallintokoneiston ulkopuolisille toimijoille, muun muassa yksityisille henkilöille ja yksityisoikeudellisille oikeussubjekteille. Tällaisessa siirtämi-

sessä voi olla kysymys suoranaista hallintotehtävien ulkoistamisesta tai yksityisten toimijoiden käyttämisestä viranomaisen apuna näiden tehtävien hoitamisessa, esimerkiksi julkisten palvelujen toteuttamisessa.

Perustuslain 124 § sääntelee hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Julkinen hallintotehtävä voidaan säännöksen mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Tällainen tehtävän siirtäminen on lisäksi sidottu erityisiin sisällöllisiin edellytyksiin. Siirron on oltava tarpeen kysyksen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eikä se saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voi säännöksen mukaan kuitenkin kuulua vain viranomaisille.

Asiallisena edellytyksenä on ensimmäkin, että julkisen hallintotehtävän siirtäminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (ja sen hoitaminen viranomaiskoneiston ulkopuolella) on *perusteltua ja tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi*. Hallinnon tehokkuuden lisäksi tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös tehtävän luonteeseen sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Esimerkiksi palvelujen tuottaminen voi olla tarkoituksenmukaista järjestää myös antamalla tehtävä yksityiselle, kun taas yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon järjestäminen viranomaiskoneiston ulkopuolella vaatii erityisen vahvoja perusteita. Näiden välimaastoon sijoittuvat toiminnot, kuten esimerkiksi harkinnanvaraisen etujen jakaminen, voivat tietyin perustein kuulua tarpeen vaatiessa myös hallintokoneiston ulkopuolisen tahon tehtäväksi.

Toisena edellytyksenä on, että hallintotehtävän antaminen hallinnon ulkopuolelle (ja sen hoitaminen viranomaiskoneiston ulkopuolella) *ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia*. Hallintolain 2 §:ssä onkin säännös, jonka mukaan myös yksityisen on noudatettava hallintolakia sen hoitaessa julkista hallintotehtävää.

Hyvän hallinnon vaatimuksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä muun muassa yhdenvertaisuutta, kielellisiä perusoikeuksia sekä oikeutta tulla kuulluksi, saada perustelu päätös ja hakea muutosta sekä toimivat vastuujärjestelyt. Esimerkiksi järjestyskeskusteluvoimien ja yksityisen hoitolaiteksen tai tarkastuselimien on noudatettava hyvän hallinnon vaatimuksia, kun se suorittaa julkista hallintotehtävää. Tämä edellytys korostaa myös tehtävää

hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä riittävää julkista valvontaa.

Kun julkinen hallintorehvä on lailla tai lain nojalla annettu muu- le kuin viranomaiselle, tuota tehtävää hoidettaessa on hallintolain lisäksi noudatettava kiellakia. Lisäksi muun kuin viranomaisen hoiraessa julkista hallintorehvävää sen on julkista valtaa käyttäessään noudatettava julkisuus- lakia.

Rikosoikeudellinen virkavastuu koskee myös sitä, joka käyttää julkista valtaa, vaikka hän ei ole palvelussuhteessa julkisyhteisöön. Sen sijaan oikeusturvan takeista ei ole vastavaa yleissäännöstä, joka tulisi aina sovellet- tavaksi viranomaiskoneiston ulkopuolella. Erityisesti muuтокsenhausta on siten säädettävä erikseen, kun hallintorehvä annetaan muun kuin viran- omaisen hoidettavaksi.

#### 4. HALLINNON OIKEUSPERIAATTEET

##### 4.1. OIKEUSPERIAATTEET HALLINNON TOIMINNASSA

Keskeisinä ja yleisesti hyväksytyinä arvopäimäärinä suomalaisessa hallin- to-oikeudessa on vakintuneesti jo ennen hallintolain säätämistä pidetty turvata ihmisten yhdenvertaisuus, hallinnollisten ratkaisujen objektiivii- suus, julkisen vallankäytön suhteellisuus ja lainsäädännön tarkoituksen kanssa sopusoinnussa olevan päätöksenteon turvaamista. Näiden perin- teisten päämääriten lisäksi on etenkin EU-oikeudellisen oikeuskäytännön vaikutuksesta vahvistunut myös tarve suojata perusteluhja odotuksia. Näi- tä arvopäimääriä vastaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat muotoutuneet oikeuskäytännössä ja hallinto-oikeudellisessa doktrinissa. Ositain ne saavat nykyään tukea myös perustuslain säännöksistä.

Hallintolain 6 §:ssä on hyvin tiivistetyssä muodossa määrittely vastaa- vat viisi *hallinnon oikeusperiaattita*. Lain 6 §:n säännös on muotoiltu seuraa- vasti:

”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviiin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oi-

keassa suhteessa tavoiteluun päämäärään nähden. Niiden on suojat- tava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Hallinnon viisi oikeusperiaatetta voidaan säännöksen perusteella määritel- jä seuraavasti:

1. *Yhdenvertaisuusperiaate*: Viranomaisella ja virkamiehellä on velvolli- suus kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti.
2. *Tarkoituksellisuussuhteiden periaate*: Viranomainen saa käyttää toimiva- ltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviiin tarkoituksiin eikä vi- ranomainen saa käyttää harkintavaltansa väälin.
3. *Objektiivieettisyyden periaate*: Viranomaisen toiminnan on oltava riippuma- tonta ja puolueetonta, minkä lisäksi viranomaisen toimien on oltava objektiivisesti perusteltavia.
4. *Suhteellisuusperiaate*: Viranomaisen toimien on oltava oikeassa suh- teessa niille laissa määritellyyn tavoitteeseen nähden.
5. *Luottamuksellisuusperiaate*: Viranomaisen toimien on suojattava oi- keusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Valikka hallinnon oikeusperiaatteiden sisältöä on mahdollista pääpiirteis- sään määritellä ja selvittää erikseen, todellisuudessa niiden erot eivät kui- tenkaan ole täysin selvärajaisia. Myös periaatteiden päällekkäinen sovelta- minen on täysin mahdollista. Etenkin hallintotoiminnan objektiivisuutta voidaan pitää muiden periaatteiden taustalla olevana yleisenä lähtökoha- na. Diskriminoiva päätöksenteko tai perusteton suosinta puolestaan olisi yleensä vastoin sekä yhdenvertaisuusperiaatetta että tarkoituksellisuussu- uden periaatetta.

Hallinnon oikeusperiaatteet koskevat kaikkea hallintoelinten toimintaa sen muodosta ja sisällöstä riippumatta. Oikeusperiaatteiden käyttöä ei siten rajoitu harkintavallan käyttöön hallinnollisessa päätöksenteossa, vaan ne koskevat myös julkisten palvelujen toteuttamista ja nuuta tosiasiallsta toimintaa sekä ylipäänsä viranomaisen toimintaa ja asiakkaiden kohtelua sen sisällöstä riippumatta. Tämä käy ilmi myös siitä, että hallintolain mu- kaan oikeusperiaatteita sovelletaan ”hallinnossa asioiviiin” ja viranomaisen ”toimiiin”. Oikeusperiaatteet ulottuvat seläiseenkin julkishallinnon toi- mintaan, jota oikeusnormit eivät välittömästi tai ainakaan riittävään laajasti

