

tulee perustua suunnitelmiaan, jota sovelletaan asiallisesti ja johdonmukaisesti. Erityiskohtelussa on myös noudatettava suhteellisuusperiaatetta siten, että menettely ja käytetyt erityistoimet ovat kohtuullisessa suhteessa kohtelun tavoitteeseen. Positiivisen erityiskohtelun perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista poiketa esimerkiksi viran muodollisista kelpoisuusvaatimuksista.

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää kolmanneksi *johdonmukaisuutta*. Samanlaisissa asioissa on siten yleensä noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa. Johdonmukaisuusvaatimus ei kuitenkaan oikeuta kaavamaisia päätöksentekoa, sillä kutakin asiaa on arvioitava sen erityispiirteet huomioon ottaen. Johdonmukaisuus ei sinänsä estä ratkaisulinjan tai menettelykäytännön muuttamista, jos muutamiseen on perustelua syytä. Uusi ratkaisulinja tai käytäntö voi perustua esimerkiksi perustelua sovellettavan lain uudenlaiseen tulkintaan, asiaa koskevan oikeuskäytännön muutokseen tai olosuhteiden olennaiseen muuttumiseen. Omaksuttua uutta ratkaisulinjaa tai toimintakäytäntöä on muutoksen jälkeen alettava noudattaa johdonmukaisesti.

4.3. TARKOITUSSIDONNAISUUDEN PERIAATTE

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää viranomaisen käytävän toimivaltansa vain silhen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen ”on käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttyihin tarkoituksiin”. Periaate sisältää siten myös yleisen kiellon käyttää väärin mitä tahansa viranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvaa elementtiä. Näin ollen voidaan puhua myös yleisestä toimivaltan väärinkäyttökielestä.

Käytännössä ei tosin ole aina yksiselitteisesti määriteltävissä, mikä on viranomaisen toimivaltan käytön oikea tarkoitus ja mikä siten ovat toimivaltan käytön sallitut rajat. Näihin kysymyksiin on mahdollista vastata vain selvittämällä sovellettavan normin sisältöä ja sillä tavoiteltavia päämääriä kussakin tapauksessa erikseen. Lain säännöksen tulkintaan voi tällöin vaikuttaa myös lain tarkoituksen ja tavoitteet määrittävä yleissäännös. Esimerkiksi hallintolain säännöksen tarkoitussidonnainen sovelaminen edellyttää, että otetaan huomioon lain 1 §:n tarkoitussäännös. Sen mukaan

lla pyritään toteuttamaan ja edistämään hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa samoin kuin edistämään hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi katsonut, että erotiikkaravintolan anniskelupahakemusta ei voitu kokonaan hylätä alkoholilain edellyttämän asianmukaisuuden vaatimuksen vastaisena, koska asianmukaisuusvaatimuksen tarkoituksena oli ehkäistä vain alkoholin kulutuksesta aiheutuvia haittoja (eikä säännellä erotiikkaravintoloiden toimintaa). Virka voidaan yleensä julkista uudelleen haettavaksi, jos päteviä hakijoita ei ilmaannu hakuaajan kuluessa. Mikäli viran uudelleen haettavaksi julkistamisesta tosiasiallisena tarkoituksena kuitenkin on syrjäyttää virkaa alun perin hakeneet pätevät hakijat, menettelyä ei voida pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisena.

Harkintavallan väärinkäyttöä voi olla myös se, että viranomainen käyttää painostuskeinona tai muuten väärin erityisasemaansa, joka perustuu joko julkisen vallan yksinomaiseen käyttöoikeuteen, palvelunhuottajan asemaansa tai määrääväään markkina-asemaan. Koska julkisen vallan käyttö ei voi olla kaupanteon kohteena, kunta ei esimerkiksi voi sopia, että se tekke tietynsisältöisen rakennuslupa- tai kaavarapäättökseen erityisiä korvausta tai maksua vastaan. Viranomaisen ei toisaalta voi esimerkiksi pelkäänsään kiinteistön omistusoikeuteen perustuen rajoittaa julkisen tilan käyttöä perusoikeuksien toteuttamiseen.

4.4. OBJEKTIVITEETTIPIERIAATTE

Objektiveettiperiaatteen yleisenä tavoitteena on turvata luottamusta hallinto toiminnan riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Hallintolain 6 § korostaa nimenomaan viranomais toiminnan tätä puolta edellyttämällä, että ”viranomaisen toimien on oltava puolueettomia”. Periaatteen mukaan hallinto toiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinto toiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia vieraita perusteita saattavat tilanteesta riippuen olla esimerkiksi tiippuvuus ulkopuolisista intresseistä, ystäväin suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu.

Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava riippumaton ja objektiivisesti perusteltavissa. Oikeuskäytännössä on lähinnä objektiiviteettiperiaatteen vastaisena kumottu esimerkiksi päätös, jossa sosiaaliturkailijan viran täyttö oli perustunut puoluesuosintaan.

Hallintoiminnan riippumattomuutta ja puolueettomuutta on pyritty vahvistamaan sekä hallintolain säännöksillä että virka- ja rikosoikeudellisilla normeilla. Esimerkiksi hallintolain 27-30 §:n esteellisyysäännökset konkretisoivat välittömästi objektiiviteettiperiaatetta. Niiden mukaan julkisyhteisön palveluksessa oleva on yleensä esteellinen, jos hänellä on erityisiä riippuvuussuhteita tai luottamus hänen puolueettomuuteensa muuten vaarantuu erityisesti syytä. Esteellinen henkilö ei saa lainkaan osallistua asian käsittelyyn. Objektiiviteettiperiaatetta tukee myös viranomaisen velvollisuus perustella päätöksensä. Lisäksi virkamiesoikeudelliset säännökset edellyttävät virkamiehen toimivan itsenäisesti, vain lakiin sidottuna ja puolueettomasti. Ne kieltävät myös taloudellisen tai muun edun vastanottamisen, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen edun vastanottamiseen. Rikosoikeudellisesti rangaistavaa on vastavasti pyrkiä, tai viranomaiseen. Rikosoikeudellisesti rangaistavaa on vastavasti pyrkiä, tai vastaanottaa tai hyväksyä lahja tai muu oikeudeton etu siten, että ”menetely on omiaan heikentämään luottamusta viranomais toiminnan tasapuolisuuteen” (RL 40:3).

4.5. SUHTEELLISUUSPERIAATE

Suhteellisuusperiaatteen keskeinen sisältö on, että viranomaisen toiminta on nitoitettava oikein. Kun viranomaisen toimien on oltava ”oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden” (HL 6 §), oikeana mitrana voidaan yleensä pitää kohtuullisuutta sekä velvoitteiden asettamisessa että etujen myöntämisessä. Esimerkiksi hallinnollista pakkokeinoa käytettäessä tai rajoittavaa päätöstä tehtäessä toinen ankaruus on määriteltävä kohtuulliseksi suhteessa teon tai laiminlyönnin laatuun ja moitittavuuteen. Olosuhteet huomioon ottava kohtuusharkinta on käytettävä esimerkiksi harkitessa uhkasakon määrää tai harkinnanvaraisten taloudellisen tuen myöntämistä. Oleellinen merkitys on myös sillä tavoitteella, jotka keinoa käytämällä pyritään saavuttamaan.

Suhteellisuusperiaatteen sisältöön kuuluu kolme peruselementtiä, joiden mukaan konkreettisen toimien suhteellisuutta arvioidaan. Toimien on ensimmäkin hallinnon kannalta oltava *asianmukainen ja tehokas sekä sopiva* suhteessa perusteltuun tavoitteeseen tai päämäärään, jota sillä pyritään toteuttamaan. Periaatteen toisena, konkreettisempänä elementtinä on toimen *tarpeellisuuden ja välittämättömyyden* arviointi erityisesti sen kohteen etujen ja oikeuksien kannalta. Pelkästään hallinnollisten tarpeiden arviointi ei näin ollen riitä, vaan käyteyn toimen on oltava myös tarpeellinen ja välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi.

Periaate edellyttää kolmanneksi toimien *oikeasuhteisuutta*. Silloinkin kun toimiiin sisällyy rajoitavia tai muuten negatiivisia vaikutuksia, ne eivät saa sisältää enempiä yksityisen oikeuksien rajoituksia tai yksityiseen kohdistuvaa pakkoa kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi. Käytännössä tämä merkitsee erityisesti, että viranomaisen käyttämien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden ja niistä on valittava vähiten rajoittava tai oikeuksiin puuttuva.

Suhteellisuusperiaatella on erityisen keskeinen merkitys käsitellessä rajoittavaan tai kielteiseen ratkaisuun tai toimeen päätyviä asioita. Tämän vuoksi esimerkiksi sananvapauslakiin (2003) ja julkisuuslakiin sisällyy suhteellisuusvaatimus, jota on noudatettava sananvapautta tai julkisuutta rajoitettaessa. Käytännössä tärkeä ja sovelannosaltaan laaja suhteellisuusperiaatteen mukainen rajoitus sisällyy poliisilain (2011) 3 §:ään, jonka mukaan poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tarkkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisuuteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

Muutenkin suhteellisuusperiaate vaikuttaa viranomaisen toimivallan käyttöä kohtuullistavasti. Yleensä se edellyttää esimerkiksi varoituksen antamista ennen toiminnan kieltämistä tai virkamiehen irtisanomista, kohtuullisuuden huomioon ottamista etujen takaisimperinässä tai salassapitosäännöksen soveltamista niin, että julkisuutta ei rajoiteta enempiä tai laajemmin kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen voi kuitenkin tulla kysymykseen myös myönteisiä ja edunsuovia päätöksiä tehtäessä. Esimerkiksi myönnettävä taloudellinen

etu tai tuki ei saa olla määrältään suhteeton siltoin, kun viranomaisella on harkintavaltaa sen suurruuden määrittelyssä.

4.6. LUOTTAMUKSENSUOJAPERIAATE

Luottamuksensuojaperiaate merkitsee, että viranomaisen on otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset. Hallintotoiminnan kohteiden kannalta kysymys on lähinnä siitä, että vilpittömässä mielessä toimineella ja toimivalla yksityisellä henkilöllä, yrityksellä tai muulla oikeussubjektilla tulee tietyn, perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisen toimintaan. Yksityisen pitää voida muutenkin luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien ”on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”. Tässä mielessä luottamuksensuojaperiaate turvaa yksityisen perustettuja odotuksia ja asemiaan etenkin suhteessa viranomais toiminnan odottamattomiin ja yksityisen kannalta haitallisiin tai muuten epäedullisiin muutoksiin. Voimassaoleviin oikeussuhteisiin tai muihin oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuihin odotuksiin ei siten voida yksipuolisesti puuttua viranomaisen toimienpiiteillä ilman nimenomaisesti laissa säädettyä toimivaltaa.

Luottamuksensuojan muodollisena kohteena ovat muun muassa seuraavat seikat: viranomaiset noudattavat lakia, pysyvät tekemissään päätöksissä ja antamissaan sitoumuksissa sekä noudattavat omaksumansa tulkintalinjaa. Lisäksi luottamuksensuojaan liittyy yleinen taannehtivien toimienpiiteiden kieltö. Voimassaoleviin oikeussuhteisiin ei voida puuttua taannehtivalla lainsäädännöllä tai viranomaisen taannehtivilla toimienpiiteillä. Tältä osin luottamuksensuojaa on konkréetisoitu esimerkiksi asialvirheen korjauksen yhteydessä: päätöksen korjaaminen ratkaisemalla asia uudelleen edellyttää aina asianosaisen suostumusta.

Suojattavan luottamuksen on oltava asiallisesti perusteltu ja lain mukainen. Esimerkiksi sinänsä täysin vakiintunut mutta lainvastainen viranomaiskäytäntö ei saa aikaan tällaista suojaa. Myöskään viranomaisen antama lainvastainen neuvo tai ohje ei sellaisenaan perusta sen saajalle oi-

keutettua odotusta, joka edellyttäisi viranomaisen käytävän päätösvaltaaansa tai muuten toimivan lainvastaisesti. Vaikka viranomaisen lainvastainen neuvo, ohje tai lupaus ei perustakaan luottamuksensuojaa, se voi kuitenkin aiheuttaa viranomaiselle velvollisuuden korvata vahinko, joka tällaisen toimien noudattamisesta on aiheutunut.

Luottamuksensuojaa edellyttää vilpittömää mieltä, joreen yksityinen henkilö ei voi omalla selvästi lainvastaisella menettelyllään, esimerkiksi virheellisiä tietoja antamalla, saada aikaan suojattavaa etua. Kaikki viranomaisen toimet eivät myöskään ole sen luonteisia, että ne saisivat aikaan riittävän luottamuksensuojan. Luottamuksensuojan tavoitteena ei ole muodostaa saavutettuja oikeuksia sen paremmin kuin jäädyttä pitkään noudatettua ratkaisukäytäntöä täysin muuttumattomaksi. Siten viranomaisen voi myös perustellusta syyistä esimerkiksi muuttaa omaksumansa tulkintalinjaa ja siihen perustuvaa päätöksentekoaan edellyttäen, että uusikin linjaus on lainmukainen.

4.7. PERIAATTEIDEN OIKEUDELLINEN MERKITYS

Hallinnon oikeusperiaatteet määrittelevät ensisijaisesti oikeusnormien soveltamista täsmenäväitä puutteita ratkaisutoiminnalle. Ne toimivat siis lähinnä *harkintavallan rajoitusperiaatteina*. Hallinnon oikeusperiaatteen vastaiseen menettelyyn ja päätöksentekoon voidaan kiinnittää huomiota etenkin muutoksenhaun yhteydessä ja myös *itsenäisenä valitusperusteena*. Mikäli hallintotuomioistuin toteaa päätöksenteon olleen jonkin periaatteen vastainen, tätä pidetään oikeuskäytännössä yleensä harkintavallan väärinkäyttönä, joka jo sellaisenaan mahdollistaa hallintopäätöksen kumoamisen.

Hallinnon oikeusperiaatteet koskevat kaikkea hallintoelinten toimintaa sen muodosta ja sisällöstä riippumatta. Siten ne ulottuvat myös sellaiseen julkishallinnon toimintaan, jota oikeusnormit eivät välittömästi tai ainakaan riittävän laajasti sääntele. Näiden periaatteiden noudattamisen voidaan katsoa kuuluvan *yleisiin virkeavelvollisuuksiin* muussakin kuin varsinaisessa hallinnollisessa päätöksenteossa. Myös *virkeavastain* toteuttaminen on siten mahdollista hallinnon oikeusperiaatteen vastaisen menettelyn seurauksena.

5. HALLINNON PALVELUPERIAATE

Hallintolain 7 §:ssä yleisesti määritelty hallinnon palveluperiaate kohdistuu hallinnon toimintaan erityisesti asiakassuhteen kannalta. Säännöksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään niin, että hallinnon asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomainen pystyy suorittamaan tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaatetta on noudatettava kaikessa hallintotoiminnassa ja kaikilla viranomaispalveluina toteutettavaa riippumatta palvelun sisällöstä tai lopputuloksesta.

Viranomaispalveluja järjestettäessä ja menettelyä koskevia säännöksiä sovellettaessa lähtökohdana on *asiakasnäkökulma* ja hallinnon asiakassuhteen vaatimusten asianmukainen huomioon ottaminen. Tältä kannalta esimerkiksi menettelymuotojen noudattaminen ei ole isseratkaisu, vaan asian käsittely on menettelysäännösten puitteissa järjestettävä ensi sijassa hallinnon asiakkaita silmälläpitäen. Vastavaasti palvelut on järjestettävä siten, että asiointi on helppoa ja asiakassuhde vastaa asianmukaisia laatuvaatimuksia. Asioiden ja asian käsittelyssä on luonnollisesti myös otettava huomioon asiakkaan oikeudet, edut ja velvollisuudet.

Asiakaskeksisyyden ohella asiointi ja asian käsittely on järjestettävä myös niin, että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallinnon palveluperiaatteen sisältävä *tuλοksellisuusvaatimus* täydentää asiakaskeksisyyttä etenkin sisällöllisesti. Asiakassuhteen hyvä laatu merkitsee myös sitä, että hallinnolliset palvelut toteutetaan niiden laissa määrättyjen tavoitteiden ja tarkoituksen huomioon ottaen tuloksellisesti.

Palvelun saatavuus edellyttää, että viranomainen järjestää palvelun tarjonnan niin, että palveluja on riittävästi ja että niiden käyttö on helppoa. Palvelujen riittävyys on käytännössä riippuvainen erityisesti viranomaisen taloudellisista resursseista ja asiointitavan henkilöstön määrästä. Jos palvelu on laakisääteinen — esimerkiksi ilmainen perusopetus — viranomaisella velu on kuitenkin oikeudellinen velvollisuus huolehtia sen riittävyyydestä. Taloudellisten resurssien vähyyttä tai henkilöstön puute eivät tällöin poista tai lievennä viranomaisen vastuuta.

Palveluperiaatteen toteutumisen laatuaso on hallintolaissa sidottu *asiainmukaisuuden* vaatimukseen. Se merkitsee käytännössä, että viranomaisen kanssa asiointi ja asian käsittely on pyrittävä järjestämään mahdollisim-

man joustavaksi ja palvelunmyönteiseksi. Hallinnon asiakkaan on voitava saada hallinnollisia palveluja asianmukaisesti, eli tällaisia palvelua koskevan lainsäädännön mukaisesti. Keskeisiä tältä kannalta ovat siis palvelun saatavuus, laatu ja asiakkaan tarpeet.

Menettelyn kannalta asianmukaisuus merkitsee, että palvelun toteuttamiseen ja asian käsittelyä koskevien menettelysäännösten noudattamista ei tule tehdä kohtuuttoman vaikeaksi. Asiakkaan kannalta tämä edellyttää muun muassa menettelyn yksinkertaisuutta ja joustavuutta sekä riittävä valintamahdollisuutta. Menettelyn asianmukaisuuden turvaamiseksi viranomaisen tulee omatoimisesti toimia niin, että hallintolaissa määriteltyjen ja palvelua nimenomaisesti koskevien menettelysäännösten mukaisesti toimiminen on mahdollista jokaiselle samoin perustein.

6. JULKISUUSPERIAATE

6.1. JULKISUUSPERIAATTEEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT

Julkisyhteisöjen ja viranomaisten toiminnassa noudatetaan julkisuusperiaatetta, jonka keskeinen toteuttamistapa on *viranomaisen asiakirjojen julkisuus*. Julkisuusperiaatteen mukaan jokaisella on halutessaan oikeus saada *huohtavana tietoa* julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten muusta toiminnasta. Julkisuusperiaate edellyttää yleensäkin menettelyn *avoimuutta* ja se velvoittaa viranomaisen myös *hiohtotietoa* toiminnastaan.

Julkisuusperiaate ei kuitenkaan edellytä rajoituksetonta tiedon saatavuutta, sillä muun muassa ihmisen yksityiselämä ja yritysten liikesalaisuudet tarvitsevat suojaa yleiseltä julkisuudelta. Julkisuusperiaatteen poikkeusten on kuitenkin perustuttava pätevin syihin ja niillä on oltava selkeä säädännöllinen perusta laissa. Periaatteen toteuttamista estellään tarkemmin hallinnon julkisuutta koskevassa VI luvussa.

Perinteisesti julkisuusperiaatteen tehtävänä on ollut etenkin *oikeusvirumuiden turvaaminen*: viranomaisen toiminta on ennakoitavaa vain, jos toiminnan sisällöstä ja viranomaisen päätöksistä on saatavissa tietoa. Näin voidaan taata perusedellytykset myös yksilön oikeusturvan toteuttamiselle. Demokraattisessa oikeusvaltiossa julkisuusperiaatteen tehtävät ovat kuitenkin laajentuneet. Tiedon hallinta, saatavuus ja käytettökeloisuus määrit-

televät yleisiä edellytyksiä julkisen vallan käyttöön osallistumiselle ja siihen kohdistuvalla vaikuttamisella. Lisäksi tiedon julkisuus mahdollistava julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvontan. Viranomais toiminnan julkisuus estää jo ennakkolta epäasianmukaista ja lainvastaista hallintotoimintaa, joten sillä on tässä mielessä myös ennaltavaikeuttava tehtävä.

Julkisuusperiaate on nykyään keskeisesti nimenomaan *avoinnen hallinnon* osatekijä. Julkisuus luo mahdollisuuksia yleiselle mielipiteen muodostukselle, hallinnon toimintaa koskevalle viestinnälle sekä viranomais toiminnan arvioinnille ja kritiikille. Tätä kautta julkisuusperiaate kuuluu myös sananvapauden käyttämisen edellytyksiin. Tiedon saatavuus on yleensäkin välttämätön perusta mahdollisuudelle osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttaa päätöksentekoon. Viranomaisten tuottaman ja hallitsemman tiedon merkitys on tässä suhteessa keskeinen.

Julkisuus on omalta osaltaan *hyvän hallinnon edellytys* ja se kuuluu tässä mielessä hallintotoiminnan laadullisiin kriteereihin. Suljettu tai muuten salainen viranomais menettely on huonoa hallintoa, ellei salassapidolle ole hyvyksyttävää ja välttämättömiä perusteita. Toisaalta viranomais toiminnan transparenssi tai läpinäkyvyys helpottaa ja tehostaa lisäksi asiointia viranomaisissa. Avoimuus ja julkisuus voivat niin ikään osaltaan vahvistaa viranomais toiminnan uskottavuutta ja legitimitettä. Ei nimittäin riitä, että hallinto toimii asianmukaisesti ja laimmuttaisesti, vaan jokaisen on myös voitava arvioida ja todeta tämä mahdollisimman luotettavan tiedon perusteella.

6.2. JULKISUUSOLETTAMA

Viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja ja niissä olevia tietoja koskee julkisuusolettama. Sen mukaan lähdekohtana ja yleisenä sääntönä on, että viranomaisen hallussa oleva asiakirja on julkinen tallennemuodosta riippumatta. Tietoa haluttava voi siten pitää lähdekohtanaan, että hänellä on oikeus saada viranomaiselta asiakirja tai siinä oleva tieto. Tästä oletannasta poikkeaminen edellyttää aina perusteluita syytä, joista säädetään lalla.

Julkisuusolettamalle rakentuu myös julkisuuslain 17 §:n säännös tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Viranomaisella on yleinen velvollisuus huolehtia siitä, että tietojen saamista viran-

omaisen toiminnasta ei julkisuuslain tarkoitus huomioon ottaen rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin on välttämätöntä ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Poikkeukset julkisuusolettamasta edellyttävät tukeen nimenomaista lainrajoitusta säännöstä. Yleisenä vaatimuksena on lisäksi, että tällaiset poikkeukset perustuvat välttämättömiin syihin ja niillä on selkeä sääntämätön perusta. Viranomaiset eivät näin ollen voi pelkästään oman harkintansa mukaan päättää julkisuuden toteuttamisesta sen paremmin kuin sen rajoittamisesta.

Julkisuusolettaman rajoitukset ja sitä tekevät poikkeukset on aina arvioitava ja ratkaistava erikseen. Tietoa pyytävään ei näin ollen tavallisesti tarvitse perustella, että asiakirja tai tieto on julkinen eikä myöskään yleensä esittää perusteluita sille, että hän haluaa tiedon. Viranomaisella sen sijaan on aina velvollisuus esittää perustelut sille, että jokin asiakirja tai tietty tieto siinä ei ole lain mukaan julkinen.

6.3. JULKISUUSPERIAATTEEN KOHDE

Julkisuusperiaatteen perusteet määritellään perustuslain 12 §:n 2 momentissa, joka koskee viranomaisen tallenteiden julkisuutta. Tämä perusoikeussäännös kohdistuu ensisijaisesti viranomaisella olevaan, jossain muodossa tallennettuun tietoon ja *viranomaisen asiakirjoihin*. Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta sääntelevä perussäädos on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki (1999).

Viranomaisen asiakirjan lisäksi julkisuusperiaatteen voidaan katsoa kohdistuvan viranomaisella olevaan *tietoon* sinänsä sen tallentamismuodosta riippumatta. Viranomaisen tietojen julkisuutta koskeva sääntely on kuitenkin julkisuuslaisissa yleisluonteisempaa kuin viranomaisen asiakirjan. Viranomaisella olevaa tallentamatonta tietoa ei myöskään perustuslaisissa nimenomaisesti mainita julkisuusperiaatteen kohteena. Julkisuusperiaatteen keskeinen kohde onkin jossain muodossa tallennettu tieto.

Peraate kohdistuu välttämättä vain julkisyhteisöjen toimintaan, asioiden käsittelyyn hallintoelimiissä ja tuomioistuimissa sekä yleensäkin julkisen vallan käyttöön. Julkisuusperiaatetta ei ainakaan sellaisenaan ja yhtä laajasti sovelleta *yksityiseen toimintaan*. Siinäkin julkisuudella on silti tärkei-

tä tehtäviä. Varsinaisesta julkisuusperiaatteesta ei kuitenkaan voida puhua, koska avoimuus ja julkisuus eivät ole yksityisen toiminnan yleisenä lähtökohdana. Vaikka yrityksillekin on yleensä tärkeää huolehtia riittävän informaation antamisesta toiminnastaan, ne päättävät itsenäisesti toimintansa yleisjulkisuuden laajuudesta.

Yksityisyys, yksityiselämä ja henkilö tiedot on nimenomaisesti suojattu julkisuudelta perustuslain perusoikeusäännöksiin. Yritys- ja liikesalaisuudet saavat puolestaan suojaa julkisuuslain sisältyvien salassapitosäännösten nojalla. Yksityisen toiminnan julkisuudella voi silti olla tärkeä merkitys esimerkiksi matkainoiden toimivuuden ja sopimussuhhteiden luotettavuuden kannalta. Yksityisessä toiminnassa avoimuus ja tietojen julkistaminen perustuvat kuitenkin vapaaehtoisuuteen. Vain lailla voidaan siksi perustaa velvollisuus antaa yksityisen tietoja viranomaiselle tai toiselle yksityiselle. Esimerkiksi kilpailu-, yhtiö- ja pörssilainsäädäntö sisältää myös yrityksiä koskevia erityisiä julkistamisvelvoitteita.

6.4. JULKISUUSPERIAATTEEN TOTEUTTAMINEN

Julkisuusperiaatteen keskeisin toteutumismuoto on *asiakirjijulkisuus* eli oikeus saada tietoja asiakirjoista ja muista tallenteista, jotka ovat viranomaisen hallussa. Julkisuusperiaatteen toteutumismuotona on lisäksi *käsitteilyn julkisuus*. Se kuuluu hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Yleisöllä on oikeus seurata asian käsitelyä eduskunnassa, kunnanhallustoisissa ja tuomioistuimissa. Hallintoasioiden käsitely viranomaisissa ei sen sijaan ole yleensä julkista. Laajakantoisten tai muuten merkittävien hallintoasioiden käsitelyssä voidaan kuitenkin järjestää julkisia kuulumisia.

Julkisuusperiaatteen toteuttamistapoihin kuuluu myös viranomaisen oma-aloitteinen *tiedottaminen*. Samoin *hyvän tiedonhallintatavan* noudattaminen on aiheellista lukea julkisuusperiaatteen toteuttamismuotoihin. Sen luomiseksi ja toteuttamiseksi viranomaisen on huolehdittava asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saataavuudesta, käytettävyydestä, suojaamisesta ja eheydestä sekä muista tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä.

Mikäli viranomaisen palveluksessa oleva henkilö ei noudata julkisuusperiaatetta tai sen toteutumisessa on muita ongelmia, ensisijaisena oikeusurvakeinona on mahdollisuus vaatia viranomaiselta oikeusasiat ja joko valitus hallintotuomioistuimeen tai hallintokantelun tekeminen. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin nimenomaisena tehtävänä on valvoa perusoikeuksien toteuttamista. Tämä valvonta kohdistuu myös julkisuusperusoikeuden noudattamiseen.

III HYVÄN MENETTELYN PERUSTEET

1. ASIANMUKAINEN KÄSITTELY JA HYVÄ PALVELU

Hallintotoiminnan perustavat laatuksiteerit on perustuslain 21 §:ssä tiivistetty asianmukaisen ja viivyytsettömän käsittelyn sekä hyvän hallinnon vaatimuksiin. Jokaisella on sien oikeus saada oma asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja joutuisasti. Lisäksi hyvän hallinnon takeet turvataan tarkemmin lailla. Käsitelyn asianmukaisuutta ja hyvää hallintoa on kuitenkin mahdoton määrittellä yksiselitteisesti. Lähtökohdana voidaankin pitää, että hallintolaki kokonaisuudessaan konkretisoi näitä laatuksiteereitä hallinnollisessa päätöksenteossa ja julkisten palvelujen toteuttamisessa. Samalla hallintolaki sisältää yhtenäisen vähimmäisstandardin hallintoasian käsittelyssä noudatettavalle menettelylle.

1.1. KÄSITTELYN ASIANMUKAISUUS

Asianmukainen käsitely edellyttää sekä kunnollista hallintomenettelyä päätöstä valmisteltaessa ja tehtäessä että hallinnon asiakkaan hyvää kohtelua julkista palvelua toteutettaessa. Hallintotohtävät on suoritettava tehokkaasti, mikä edellyttää muun muassa ripeää ja tuloksellista toimintaa. Tehokkuus ei kuitenkaan ole hallintotoiminnassa itsenäinen, vaan huomioita on kiinnitettävä myös muun muassa riittävään vuorovaikutukseen viranomaisen ja asiakkaan välillä, palvelujen saatavuuteen ja viranomaisen saavutettavuuteen. Asianmukaisuus tarkoittaa myös, että kunkin käsiteltävän asian erityispiirteet ja palvelun saajan erityistarpeet otetaan huomioon. Asianmukainen käsittely vahvistaa asiassa tehtävän päätöksen hyväksytävyyttä, vaikka lopputuloks olisikin asianosaiselle kielteinen tai rajoittava.

Asian käsitelyä ei voi pitää asianmukaisena muun muassa, jos asian vi-
rellepano on työlästä esimerkiksi vaikeaselkoisten lomakkeiden vuoksi ja
menettely muuten on hankalaa esimerkiksi byrokraattisen muodollisuuden
ja joustamattomuuden vuoksi. Epäasianmukaisa on myös se, että käsitte-
lyäika muodostuu pidemmäksi kuin tiittävän huolellinen ja asianmukainen
käsitely kohuudella edellyttävät asian erityispiirteet huomioon ottaen.

1.2. HYVÄ HALLINTO

Hallinnon hyvä laatu koostuu useista osatekijöistä, joista asianmukainen kä-
sitely on epäilemättä yksi keskeisimmistä. Perustuslaissa hyvään hallin-
toon luetaan kuuluviksi eräiden tärkeimpien asian käsittelyyn liittyvien
oikeuksien toteuttaminen. Niistä mainitaan nimenomaisesti käsittelyyn jul-
kisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muu-
tosta. Laadultaan hyvä hallinto ei kuitenkaan rajoitu vain menettelyllisten
perusvaatimusten noudattamiseen. Siihen kuuluvat myös muun muassa
hallintolain 1 §:ssä mainittu hallinnon palvelujen laatu ja tulokellisuus.
Huonoa hallintoa on puoluestran huono ja työkeä palvelu, epäasiallinen
kielenkäyttö ja käyttö, asianosaisten ja asiakkaiden esittämien näkökohti-
en perusteeton sivuuttaminen ja päätösten ylimalkainen perusteleminen.
Samoin voidaan arvioida huonoa tiedottamista ja perusteetonta salailua,
epäasapuolista tai kaavamaisista menettelyä sekä tehotonta palvelujen to-
teuttamista.

2. VIIVYTTYYKSETON KÄSITTELY

2.1. JOUUTUISA KÄSITTELY

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asi-
ansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivyyttä lain mukaan toimivaltaisessa
viranomaisessa. Vastavaa oikeus on hallintolain 23.1 §:ssä muotoiltu viran-
omaisen yleiseksi velvollisuudeksi: ”Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta
viivyyttä.” Samanlaisista menettelyä edellytetään myös virkamiehiltä, joiden
on suoritettava tehtävänsä viivyytksettä.

Viivyytksentömyys ja aiheeton viivyytys ovat joustavia käsitteitä, joiden
soveltaminen riippuu ainakin käsiteltävän asian luonteesta, vaikeusasteesta
ja käsitteilyn vaatimista menettelyvaiheista. Positiivisesti muotoiltuna viivy-
tyksentömyys tarkoittaa ennen muuta käsitteilyn kohuullista joutuisuutta.
Viranomaisen on siis järjestettävä menettelytapansa niin, että asian sujuva
ja ripeä käsitely on mahdollista. Käsitteilyä ei saa olla pitempi kuin tiit-
tävän huolellinen ja asianmukainen käsitteily kohuudella edellyttää asian
erityispiirteet huomioon ottaen.

Viivyytksentömyyden tavoite ei kuitenkaan muodosta perustetta tin-
kiä asianmukaisen, huolellisen ja puolueettoman käsitteilyn vaatimuksista.
Aiheellinen käsitteilyaika määrättyy siis tapauskohtaisesti, joskin saman-
laisissa asioissa on noudatettava suurin piirtein samanlaisia käsitteilyaika.
Menettelyssä on kuitenkin varattava riittävä aika muun muassa asian selvit-
tämiseen ja saadun selvityksen arvioimisiin.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on uudemmassa oikeus-
käytännössään kiinnittänyt huomiota hallintoasian käsitteilyn riittävään ja
kohuulliseen nopeuteen siltä osin kuin se vaikuttaa oikeusturvan toteutu-
miseen. Esimerkiksi Launkari-tuomiossa (2000) ihmisoikeustuomioistuin
piti tärkeänä, että palvelusuhteen jatkuvuutta koskevat ratkaisut tehdään
riittävän ripeästi. Kun Launkarin virkasuhdetta koskeva päätöksenteko
kirkon hallintoviranomaisissa ja -tuomioistuinissa oli kestänyt lähes viisi
vuotta, Suomen katsottiin toimineen vastoin ihmisoikeussopimuksen tur-
vaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia.

2.2. KÄSITTEILYN MÄÄRÄAJAT

Hallintoasioiden käsitteilyajalle tai -nopeudelle ei hallintolaissa ole asetettu
täsmällisiä normatiivisia vaatimuksia, eikä tällaisia määrääkkeitä juurikaan
sisälly muuhun lainsäädäntöön. Yleensä käsitteilyn liittyvät määrääajat kos-
kevat asian virrellepanoa: hakemus on esimerkiksi tehtävä määrääajan kulu-
essa. Erityislainsäädännössä on voitu määrittellä myös määrääkkeitä, jonka-
kuluessa asia on käsiteltävä ja ratkaistava. Tällainen määrääkkeitä koskee esi-
merkiksi lääkkeen myyntilupaa koskeva hakemus, joka on ratkaistava
210 päivän kuluessa hakemuksen toimittamisesta.

Hoitoon pääsyä koskeva sääntely asettaa myös viranomaisille käsitte-
lyn määrittäjiä. Esimerkiksi terveydenhuollon mukaan kunnan on jär-
jestettävä toimintansa siten, että potilas voi saada arkipäivisin virka-alkana
välittömästi yhteyden terveyskeskukseen tai muuhun terveydenhuollon
toimintayksikköön. Perusterveydenhoidon tarve on arvioitava viimeistään
kolmantena arkipäivänä potilaan yhteydenotosta. Lääketieteellisesti tar-
peelliseksi todettu hoito on järjestettävä kohtuullisessa ajassa, kuitenkin
kolmessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve on arvioitu.

Joissain tapauksissa viranomaisen käsitteleyajalle on asetettu myös epä-
suorasti toimiva ajallinen tehoste. Esimerkiksi toimilupaa, kelpoisuutta tai
oikeutta koskeva päätös on tehtävä tietyn määräjän kuluessa siitä, kun ha-
kemus ja mahdollinen selvitys on toimitettu päätösvaltaiselle viranomaisel-
le. Jos päätöstä ei ole annettu tässä määräjässä, hakija voi tehdä valituksen,
jonka katsotaan kohdistuvan hakemuksen hylkäävään päätökseen. Tällais-
ten käsittelemääräaikojen taustalla ovat yleensä EU-oikeuden vaatimukset.

2.3. ARVIO KÄSITTELEYAJASTA JA Tieto KÄSITTELYN ETENEMISESTÄ

Jos asianosainen sitä pyytää, viranomaisen on esitettävä arvio päätöksen
antamisaikakohdasta. Lisäksi viranomaisen on vastattava käsitteilyn etene-
mistä koskeviin tiedusteluihin. Näiden menettelyvelvoitteiden noudatta-
minen ei kuitenkaan sellaisenaan riitä, vaan perustavana lähtökohdana on
käsitteilyn toteuttaminen niin, että siitä ei aiheudu aiheutonta viivytystä.

Arvio päätöksen antamisaikakohdasta sisältää samalla ohjeellisen käsi-
tyksen siitä, kauanako asian käsitteilyn todennäköisesti kuluu alka. Mikäli
viranomaisen käsittelee runsaasti samanluonteisia asioita, yleisarvio tällai-
sesta keskimääräisestä käsitteleyajasta voidaan esittää myös viranomaisen
verkkosivulla tai esitteessä. Käsitteilyn etenemistä koskevaan kyselyyn on
joka tapauksessa vastattava, vaikka todennäköinen käsitteleyaika olisikin
tiedossa.

3. PUOLUEETON KÄSITTELY JA ESTEELLISYYSPERUSTEET

3.1. PUOLUEETTOMUUS JA RIIPPUMATTOMUUS ASIAN KÄSITTELYSSÄ

Viranomaisen toimien on hallintolain 6 §:n mukaan oltava puolueettomia.
Säännöksen taustalla on julkishallinnon toiminnassa vakinnuudesta koros-
tettu laimmukaisuuden ja riippumattomuuden vaatimus. Puolueettomuus
edellyttää, että viranomaiset ja hallinnon henkilöstö toteuttavat lainsäädän-
nössä muotoiltua yleisiä etua antamatta ulkoisten vaikutusten tai omien
henkilökohtaisten intressien vaikutusta toimintaansa. Tämän vuoksi hallin-
nollisen päätöksenteon on perustuttava lakiin, jota hallintotoiminnassa on
tarkoin noudatettava (PL 2 §), ja hallintotoiminnan on oltava riippumaton
sille vieraisista vaikutuksista. Vastavasti virkatoininnan laimmukaisuuteen
ja objektiivisuuteen kohdistuu erityinen luottamus. Hallintotoimia pide-
täänkin yleensä laimmukaisina ja pätevinä, kunnes sitovasti on osoitettu
toisin.

Hallintotoiminnan puolueettomuudessa voidaan erottaa subjektiivii-
nen ja objektiivinen näkökulma. *Subjekttiivinen puolueettomuus* merkitsee, että
hallintopäätöksen tekijän, asian valmistelijan tai palvelua toteuttavan omat
tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät vaikutta asian käsitteilyyn tai palvelun
toteuttamiseen. *Objektiivinen puolueettomuus* puolestaan korostaa yleisiä luot-
tamusta siihen, että asiat käsitellään ja päätökset tehdään objektiivisesti ja
riippumattomasti.

Hallintomenettelyn puolueettomuutta ja riippumattomuutta suojaavat
muun muassa virkamiehiä koskevat erityiset velvoitteet. Virkamies ei saa
esimerkiksi vastarantaa taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää
luottamusta häneen tai viranomaiseen. Virkamiehen sivutoimi ei myös-
kään saa vaarantaa luottamusta virkamiesten tasapuolisuuteen viranhoi-
dossa. Virkarikoksia koskevien säännösten tavoitteena on osaltaan turvata
luottamusta viranomaisen toiminnan puolueettomuuteen ja laimmukaisuus-
teen.

3.2. ESTEELLISYYSPERUSTEET

Viranomaisen toiminnan puolueettomuuden ja objektiivisuuden turvaamisen kannalta esteellisyysäännökset ovat keskeisiä. Niiden tarkoituksena on ensinnäkin estää, että asiaa viranomaisessa käsittelevä henkilö voisi sukulaisuussuhteen, taloudellisten sidonnaisuuksien tai muiden omien intressiensä vuoksi vaikuttaa asiaan (subjektiivinen puolueettomuus). Esteellisyys ("jäävyys") tarkoitetaan yleensä sellaista verraten kiinteää suhdetta hallintoasian käsitelijän ja käsiteltävän asian tai sen asianosaisten välillä, josta voidaan epäillä käsitelijän objektiivisuutta, tasapuolisuutta ja riippumattomuuden heikentyvän. Esteellisyysääntelyllä pyritään jo etukäteen rajoittamaan tällaisen epäilyn mahdollisuuksia kieltämällä liian läheiset yhteydet asian käsitelijän ja asian tai asianosaisten välillä.

Esteellisyys sääntelyn tavoitteena on myös estää epäasiallisten seikkojen ja asiaankuulumattomien näkökohtien vaikutus hallintoasioiden käsittelyssä sekä korostaa hallinnon henkilöstön objektiivisuutta. Esteellisyysäännöksillä on siten yleisempiäkin funktio. Ne vahvistavat menettelyneutraalisuutta ja yleistä luottamusta sen riippumattomuuteen (objektiivinen puolueettomuus). Juuri yleisen luottamuksen turvaamiseksi esteellisyys tilanne pitää aina ottaa huomioon, vaikka esteellisyys ei ilmeisesti vaikuttaisi tai edes voisi vaikuttaa asian käsittelyyn taikka siinä tehtävään päätökseen.

Hallintolain 28.1 §:ssä määritellään kuusi erillistä esteellisyysperustetta ja lisäksi niitä täydentävä, esteellisyttä koskevan yleislausekkeen. Nämä esteellisyysperusteet koskevat kaikenlaisia hallintoasian käsittelyä viranomaisissa riippumatta siitä, onko kyseessä niin sanottu asianosaisasiasta vai muusta hallintotoiminnasta. Asian luonteesta kuitenkin johtuu, että käytännössä esteellisyystilanteita tulee esiin lähinnä hallinnollisen päätöksen teon yhteydessä, erityisesti päätöstä valmisteltaessa ja varsinaista päätöstä tehtäessä.

Virkamies ei luonnollisesti voi käsitellä omaa asiaansa, ja sama koskee hänen läheisensä asiaa. Esteellisyys syntyy näin ollen, jos virkamies itse tai hänen läheisensä on asianosainen käsiteltävässä asiassa (*asianosaisjäävyys*). Asianosaisella tarkoitetaan sitä, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisjäävin perusteena on näin ollen se, että asian ratkaisu

koskee välittömästi virkamiehen tai hänen läheisensä oikeutta, etua tai velvollisuutta.

Virkamies on tällä perusteella esteellinen esimerkiksi myöntämään lapselleen tai puolisolleen ajokortin, vaikka tämä täyttäisi sen saamisen muodolliset edellytykset. Virkamies ei myöskään saa osallistua taloudellisen tuen tai lupahakemuksen käsittelyyn, jos hän itse, hänen lähisukulaisensa tai hänelle erityisen läheinen henkilö on tuen saaja tai hakemuksen tekijä. Samoin virkamies on esteellinen käsittelemään rajoitettava tai kiellon sisältävää päätöstä, joka kohdistuu häneen tai hänen läheisensä.

Asianosaisten asiainhengen, avustajana tai edustajana toimiminen edellyttää, että henkilö pidättäytyy tuon asian käsittelystä virkatehtävämäärän tai toimielimen jäsenenä (*avustus- ja edustajajäävyys*). Esimerkiksi vajaavaltaisista koskevassa asiassa tämän huoltaja tai edunvalvoja on esteellinen käsittelemään vajaavaltaisen asiaa.

Esteellisyys syntyy jo siitä, että asian käsitelijän läheinen, eli lähisukulainen tai muuten erityisen läheinen henkilö, toimii asianosaisten asiainhengen, avustajana tai edustajana asiassa. Lisäksi avustus- ja edustajajäävyys toteutuu, mikäli asian käsitelijän avustettavana tai edustettavana on taho, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Tällainen intressentti on ratkaisun myöntäisten tai kieltäisten vaikutusten suoranaisena kohteena.

Esteellisyystilanne voi syntyä, vaikka päätöksellä ei olisi kaan yhtä väliötä vaikutusta asian käsitelijään kuin asianosaisjäävin tarkoituksessa. Esteellisyysperusteeksi nimittäin riittää, että asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa asian käsitelijälle tai tämän läheiselle (*intressijäävyys*). Asian käsitelijä ja hänen läheisensä ovat tämän vuoksi intressenttien asemassa asiaa käsitellessä ja suhteessa tällaisiin odotuksiin.

Intressijäävin syntyminen edellyttää, että hyöty tai vahinko on luonteeltaan erityistä, josta sen on oltava esimerkiksi taloudellisesti tunnutta tai muuten merkityksellistä. Vahinko voi konkretisoitua myös haittana ja intressi voi olla muunkin kuin taloudellinen. Sen sijaan vähäinen hyöty tai epäoleellinen haitta eivät aiheuta esteellisyttä. Esimerkiksi se, että kaavaa valmistelevalle virkamies tai hänen puolisonsa omistaa kiinteistön kaavoitettavalla alueella voi saada aikaan esteellisyysden, jos tehtävä kaavoituspäätös on omiaan olennaisesti nostamaan tai laskemaan maan hintaa.

Intressijäävi voi syntyä myös sillä perusteella, että yhtiön osakkeita omistava virkamies valmisteleee yhtiön hakemaa taloudellista tukea tai lupa-asiaa, ja yhtiölle myöntäinen päätös aiheuttaa myös virkamielhelle merittävää taloudellista hyötyä. Jos hyöty tai haitta on hyvin epävarma tai epäodennäköinen, se ei kuitenkaan ole sillä tavoin odotettavissa, että esteellisyys välttämättä muodostuisi tällä perusteella.

Esteellisyyden aiheuttaa se, että asian käsitteijä on palvelussuhteessa asianosaiseen tai intressenttiin tai että hänellä on tältä toimeksianto, joka liittyy käsiteltävään asiaan (*palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi*). Palvelussuhteella tarkoitetaan virka- tai työsuhdetta riippumatta sen kestoista tai ehdoista. Toimeksiantosuhte voi syntyä esimerkiksi sillä perusteella, että asianosainen hankkii taloudellista, hallinnollista tai oikeudellista asiantuntijapalvelua virkamielheltä.

Yrityksen palveluksessa oleva henkilö ei tämän esteellisyyden perusteella voi osallistua yrityksen lupa- tai tukihakemuksen käsitteilyn kunnan lautakunnassa, ja sama koskee henkilöä, jolla on tuon asian käsitteilyyn liittyvä toimeksianto. Niin ikään kaavoinnista valmisteleva kunnan arkkitehti voi olla esteellinen, jos hänellä on sivutoimintaa kaava-alueelle rakentavassa rakennusyhdytössä tai tämän yhtiön suunnittelutoimeksianto. Muita alueita koskevat yksittäiset toimeksiaannot eivät sen sijaan välttämättä johda esteellisyteen tällä perusteella.

Kuntalain 52.3 § sisältää esteellisyyden perusteiden tarkoituksen kannalta erityisen väljän poikkeussäännöksen, jonka mukaan palvelussuhteeseen ei tee kunnan viranhaltijaa tai työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Näin ollen esimerkiksi kunnan rakennustarkastaja voi käsitellä kunnan hakemaa rakennuslupaa ja kunnan terveysarkstaja voi valvoa myös kunnan laitoksia. Palvelussuhteeseen eli asianosaiseen ei siis näissä tapauksissa poikkeuksellisesti ole esteellisyyden perusteella koskevassa asiassa.

Yhteisöjäätii toteutuu, kun asian käsitteijä tai hänen läheisensä on samalla johtavassa tai muuten vastuuolaisessa asemassa esimerkiksi yhdistyksessä, yhtiössä, osuuskunnassa, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on hallintoasiassa asianosainen tai intressentti. Tällainen asema on hallituksen, hallintoneuvoston tai mihin rinnastettavan toimielimen kuten johtokunnan jäsenyys, toimintusohjauks tai sitä vastaava asema. Virkamies on näin ollen esimerkiksi esteellinen käsittelemään avus-

tuksen myöntämistä yhdistykselle tai yhtiölle, jonka hallituksen hän tai hänen puolisonsa kuuluu. Pelkkä jäsenyys yhdistyksessä tai osakkeiden omistaminen yhtiössä ei yleensä perusta yhteisöjäätiiä, mutta tällöin voi tulla kysymyksen intressijäävi. Toisaalta yhteisöjäätiiä sovelletaan kunnan omistaman yhtiön hallituksen ja hallintoneuvoston jäseniin. He ovat esteellisiä käsittelemään yhtiötä koskevia asioita kunnan hallinnossa.

Ohjau- ja valvontajäävi merkitsee, että virkamies on esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee viraston tai laitoksen ohjausta tai valvontaa, jos hän itse tai hänen läheisensä kuuluu sen johtokuntaan tai vastaavaan johdolle. Esimerkiksi ministeriön osastopäällikkö on tämän vuoksi esteellinen käsittelemään ministeriön alaisen viraston tai laitoksen ohjausta ja valvontaa, jos hän on sen johtokunnan jäsen.

Tätä esteellisyyden perustetta täydentää valtion virkamieslakiin sisältyvä erityissäännös. Harvittaessa virkamielen määräämistä valtion omistajan vallan käyttöön tai muuhun ohjaukseen ja valvontaan liittyvään edustajan tehtävään on otettava huomioon, että virkamies ei saa tulla edustajan tehtävän vuoksi muutoin kuin satunnaisesti tai tilapäisesti esteelliseksi keskeisissä virkattehtävissään.

Esteellisyttä koskeva yleislauseke korostaa yleisiä luottamusta asian käsitteilyn puolueettomuuteen: puolueettomuuden vaaranhuminen muodostaa yleisen esteellisyyden perusteen. Tämä esteellisyyden peruste on määritelty väljästi: "Virkamies on esteellinen jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syyistä vaarantuu." (HL 28.1 §n 7 kohta). Säännös täydentää edellä selostettuja konkreettisia perusteita ja kiinnittää samalla huomion esteellisyyden perusteiden yleiseen tarkoitukseen. Tämän yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsitteilyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleisiä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen.

Pelkätään ulkopuolisen henkilön epäluottamus virkamielhen tai viranomaisen toimintaan ei vielä perusta esteellisyttä tällä yleisperusteella, vaan luottamuksen vaarantumiselle on oltava erityinen syy. Myöskään tavanomainen asiakkuus- tai tuttavuusuhde asianosaiseen ei perusta esteellisyttä, sillä muun erityisen syyn on merkittävyysdelään rinnastettava erityisiin esteellisyyden perusteisiin. Lisäksi erityisen syyn on oltava sellainen, että myös ulkopuolinen voi saada sen tietoonsa, vaikka se ei olisikaan laajasti tunnettu. Virkamielhen pitää tällaisen syyn perusteella oma-aloitteises-

ti pidättäytyä asian käsittelystä. Mikäli toimielimen jäsenet tietävät jäsenen-
sä puolueettomuutta vaarantavasta erityisestä syystä, heidänkin on otettava
se huomioon esteellisyyttä arvioidessaan ja esteellisyydestä toimielimessä
päätessään.

On mahdotonta määrittellä tyhjentävästi sellaisia muita erityisiä syitä,
jotka vaarantavat luottamuksen virkamielen puolueettomuuteen siten,
että siitä aiheutuu esteellisyys. Tällainen syy voi olla esimerkiksi virkamie-
helle erityisen merkityksellinen ja kiinteä ystävyys-, yhteistyö- tai kiista-
suhte asianosaiseen taikka muunlainen vahva sidonnaisuus tai keskinäinen
lojalisuus, joka voi aiheutua muun muassa yhteisistä taloudellisista intres-
seistä. Yhteisön virkamiehelle tarjoama tavanomaisista runsaampi vieteran-
varaisuus tai muut huomattavat taloudelliset edut voivat epäilemättä myös
kuulua esteellisyyden yleislausekkeen piiriin, joskin niitä arvioidaan myös
lahjomina. Samoin puolueettomuuden vaarantumisen saattaa erityisestä
syystä aiheuttaa se, että virkamielen välitön esimies on esteellinen asiassa,
koska esimiehellä on työnhajaus ja -valvontavaltuudesta alaiseensa.

Mikäli samaa asiaa alemmassa viranomaisessa aikaisemmin käsitelty
tai siinä lausunnon antanut henkilö käsittelee sitä uudestaan toisessa eli-
messä, hän saattaa olla esteellinen, koska hänellä voidaan ajatella olevan
asiasta objektiiviseen harkintaan vaikuttava ennakkonäkemys. Se voi hei-
kenää luottamusta hänen puolueettomuuteensa ja riippumattomuuteen-
sa. Tällainen toisen asteen esteellisyys voi siis joissain tilanteissa kuulua
yleislausekkeen alaan, mutta esteellisyys edellyttää tällöinkin erityistä syy-
tä. Etenkin kunnallishallinnossa pidetään yleensä mahdollisena, että sama
luottamushenkilö osallistuu saman asian käsittelyyn useissa eri toimieli-
missä.

On muitakin tilanteita, joissa sama henkilö käsittelee toistamiseen
samaa asiaa. Uusi käsittely voi johtua siitä, asia tulee oikeusvaatimuksen
johdosta tai palautuspäätöksen vuoksi uudelleen käsiteltäväksi. Oikeuskäy-
tännössä on yleensä katsottu, että tällainen uudelleen käsittely ei aiheuta
esteellisyyttä. Esimerkiksi sosiaaliohjtajaa tai sairaalajohtajaa ei siten ole
pidetty yleislausekkeessa tarkoitettulla tavalla esteellisenä toimimaan lauta-
kunnan sihteerinä tai esittelemään asiaa sillä perusteella, että hän oli rat-
kaissut laurakunnan alaisena viranhaltijana asian, jota koskeva oikeusvaa-
timus oli laurakunnan käsiteltävänä.

Virkamielen jäsenyys erilaisissa yhdistyksissä kuten kansalaisjärjestös-
sä, ammattiyhdistyksessä tai puolueessa ei sinänsä merkitse, että luottamus
hänen puolueettomuuteensa vaarantuisi esteellisyyden aiheuttavalla tavalla.
Sama koskee virkamielen julkisuudessa esittämiä mielipiteitä. Myös
virkamiehillä on perustuslain turvaama yhdistymis- ja sananvapaus, eikä
näiden oikeuksien käyttäminen sellaisenaan voi rajoittaa virkamielen toi-
mintaa aiheuttamalla esteellisyyden.

Luottamus virkamielen puolueettomuuteen voi kuitenkin vaarantua
erityisestä syystä, jos hän esimerkiksi kuuluu yhdistykseen, joka edellyt-
tää jäseniltään vahvaa keskinäistä lojalisuutta suhteessa muihin jäseniin
ja käsiteltävänä on yhdistyksen jäsenen asia. Samoin virkamielen asiassa
etukäteen ilmaisemat hyvät ja yksipuoliset mielipiteet voivat olla
erityinen syy, joka selvän ennakkosenteen vuoksi vaarantaa hänen puo-
luettomuutensa tuon asian käsittelyssä. Sen sijaan se, että virkamies on
toiminnassaan noudattanut vakiintunutta ratkais- tai tulkintalinjaa, ei
yleensä voi aiheuttaa yleislausekkeen mukaista esteellisyyttä, kun uusi asia
tulee käsiteltäväksi.

Hallintolain 28 §:ssä määritellyjä esteellisyyssperusteita sovelletaan kaik-
kiin asian käsittelyyn osallistuviin. Esteellisyyssperusteita sovelletaan siis
myös kunnan hallinnossa. Ainoa merkittävä poikkeus hallintolain määrit-
telmien esteellisyyssperusteiden soveltamisesta viranomaisissa on, että hal-
lintolain määrittelmiä esteellisyyssperusteita ei sovelleta kunnanvaltuuston
jäseniin. Valtuutetun esteellisyydestä on sen sijaan erityissäännös kuntalain
52 §:ssä. Valtuutettu on sen mukaan esteellinen käsittelemään valtuustos-
sa vain asiaa, joka *koskee henkilökohtaisesti* häntä tai hänen lähisukulaisiaan.
Kyseessä on hallintolaista poikkeava säännös, jota sovelletaan hallintolain
esteellisyyssperusteiden sijasta. Hallintolain esteellisyyssperusteet eivät siten
tule edes täydentävästi sovellettaviksi kunnanvaltuutetun.

Kunnallisesta demokratiasta johtuen valtuutetun toimintaa rajoittavat
esteellisyyssperusteet on haluttu pitää suppeina. Valtuutetunkaan ei kii-
tenkaan voi käsitellä omaa asiaansa. Valtuutuksen henkilökohtaisuuden
vaatimusta sovelletaan yleensä suhteellisen kirjaimellisesti. Valtuutettu on
esteellinen osallistumaan esimerkiksi omistamansa maa-alueen yksityis-
kohtaiseen kaavoitukseen valtuustossa. Sen sijaan valtuutetun jäsenyys
yhitiön tai yhdistyksen johdoelimityksessä ei sellaisenaan tee häntä esteelliseksi
osallistumaan tuota yhtiötä tai yhdistystä koskevaan valtuuston päätök-

sentrekoon. Tilanne voi olla toinen, jos hänellä on tosiasiallisesti määräävä asema yhteisössä.

Mikäli asia koskee valtuutettua henkilökohtaisesti, hän on esteellinen käsittelemään sitä valtuustossa esimerkiksi osallistumalla asiasta käytävään keskusteluun tai sitä koskevaan päätöksentekoon. Koska valtuuston kokoukset ovat julkisia, esteellisen valtuutetun ei kuitenkaan tarvitse poistua kokousdiasta.

3.3. ESTEELLISET HENKILÖT

Hallintolain sisältämät esteellisyysäännökset on yksinkertaisuuden vuoksi kirjoitettu siten, että ne koskevat vain *virkamiesten* esteellisyttä. Palvelussuhteen laadulla tai henkilön oikeudellisella asemalla ei kuitenkaan esteellisyden kannalta ole ratkaisevaa merkitystä. Koska esteellisyysäännöksillä pyritään suojaamaan nimenomaan asian käsitelyn puolueettomuutta ja riippumattomuutta, esteellisyys kohdistuu julkaiseen muuhunkin asian käsitelyyn osallistuvan henkilöön.

Esteellisyysperustetta sovelletaan erityisesti valtion ja kuntien toiminnassa sekä muussa julkisissa viranomaisissa. Esteellisyysperusteet koskevat tällaisessa viranomaisessa asian käsitelyyn osallistuvaa riippumatonta siitä, onko hän virka- vai työsuhteessa tai onko hän luottamushenkilö. Viranomaisen monijäsenen toimielimen jäsenet kuuluvat niin ikään esteellisyysäännösten soveltamisalaan, vaikka he eivät olisikaan palvelussuhteessa julkisyhteisöön. Tällaisia toimielimiä ovat muun muassa virastojen johtokunnat, kunnan lautakunnat ja johtokunnat ja kunnanhallitus. Koska myös asian valmisteluun osallistuvan henkilön esteellisyys on otettava huomioon, päätöstä viranomaisessa valmistelevan toimikunnan tai työryhmän jäsen tai harjoittelija kuuluu esteellisyysäännösten piiriin.

Hallintolakia sovelletaan myös *julkista hallintotehtävää hoitavan* julkisoiden toimielimen jäsenen ja yhdistyksen sekä yksityiseen toimijan. Esteellisyysäännöksiä sovelletaan siis niiden palveluksessa oleviin henkilöihin, mutta vain silloin kun he osallistuvat julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Kun julkisen vallan käyttäminen on aina samalla julkisen hallintotehtävän hoitamista, myös julkista valtaa muuten kuin viranomaisessa käyttävät henkilöt kuuluvat esteellisyysäännösten soveltamisalaan. Tällaisia

ovat henkilöt, jotka lain tai asetuksen nojalla kaikki viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimintasiannon perusteella osallistuvat päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesityksen tai -ehdotuksen, laatimalla selvityksen tai suunnitelman, ottamalla näyteen tai suorittamalla tarkastuksen taltka muulla vastaavalla tavalla.

Esteellisyysperusteet on hallintolaisessa määritelty niin, että esteellisyttä arvioidaan ensisijaisesti asian käsitelyyn osallistuvan virkamiheen asemasta ja sidonnaisuuskien kannalta. Virkamiheen rinnastuu tässä arviossa yleensä myös hänen *liberaarisä*, jolla tarkoitetaan virkamiheen puolisoa, läheisiä ja muuten erityisen läheisiä henkilöitä.

3.4. ESTEELLISYYDEN ARVIOINTI JA RATKAISEMINEN

Esteellisyden arvioinnissa sovelletaan kolmea pääasiallista arviointiperustetta: Esteellisyden mahdollisuutta on selvitettävä konkreettisesti, objektiivisesti ja yksilökohtaisesti. Näiden arviointiperusteiden soveltamisen tarkoituksena on turvata käsitelyn puolueettomuutta sekä subjektiivisessa että objektiivisessa suhteessa.

Esteellisyden arvioinnille on ensinnäkin luonteenomaisista *konkreettisuuksista*. Esteellisyys on yleensä mahdollista vain tietyn asian (tai asianosaisen) ja yksittäisen asian käsitelyyn osallistuvan henkilön välisessä suhteessa. Esteellisyys on siten arvioitava tapauskohtaisesti. Kukaan ei esimerkiksi ole esteetön ratkaisemaan itseään tai läheisensä koskevaa hallintoasiaa. Tällaiseen päätöksentekotilanteeseen kohdistuu perustelut ja epäilyjä, vaikka ratkaisija saattaisikin pitää itseään täysin puolueettomana ja objektiivisena. Esteellisyden kannalta keskeinen merkitys on sen sijaan etenkin sillä, millä ratkaisutilanne näyttää ulkopuolisen silmin.

Kuten edellä on todettu, esteellisyysäännökset eivät esimerkiksi estä virkamiheen jäsenyyttä ja toimintaa erlaisissa järjestöissä tai yhteisöissä. Jäsenyys tai sidonnaisuus voi kuitenkin yksittäisen asian käsitelyssä konkreettisesti esteellisytenä, mikäli se vaarantaa luottamuksen virkamiheen puolueettomuuteen sen vuoksi, että käsiteltävä asia koskee juuri kyseistä yhteisöä (subjektiivinen puolueettomuus). Virkamiheen jäsenyys voi myös aiheuttaa oikeutetun epäilyn, että hänen riippumattomuutensa tai objektiivisuutensa on vaarantunut (objektiivinen puolueettomuus).

Konkreettiseen arviointiin sisältyy myös ajallinen sidonnaisuus. Läh-
tökohdana on, että esteellisyttä arvioidaan sen ajankohdan tilanteen mu-
kaan, jolloin asiaa käsitellään. Esimerkiksi palvelussuhdejävi on kyseessä,
jos asian käsitelijä on käsitelyn aikana palvelussuhteessa asianosaisten,
ja yhteisöjävi vastaravasti jos asian käsitelijä on käsitelyn aikana esimer-
kiksi hallituksen jäsen yhtiössä, joka on asianosaisten. Palvelussuhteen tai
jäsenyyden päätyttyä asian käsitelijä ei ole enää näillä perusteilla esteelli-
nen. Sen sijaan esteellisyys voi tällöinkin tulla arvioitavaksi yleislausekkeen
perusteella: esimerkiksi pitkäaikainen hallituksen jäsenyyss saattaa olla sel-
lainen erityinen syy, joka tekee henkilön esteelliseksi käsittelemään yhtiön
asioita vielä jäsenyyden päätyttyäkin.

Koska esteellisyysäänneksen keskeinen tarkoitus on vahvistaa luot-
tamusta hallintotoiminnan puolueettomuuteen, esteellisyttä arvioidaan
objekttiivisesti. Merkitystä ei ole silläkään, että asian käsitelijä on hen-
kilölle objektiivisesti arvioiden syntynyt perusteita epäillä, että asian käsitte-
lyssä ei noudateta puolueettomuutta tai että menettelyyn vaikuttavat asian
käsitelijöiden omat intressit.

Asiassa käsiteltävän intressin suuruudella ei sinänsä ole olennaista
merkitystä, sillä esteellisyysnormilla suojataan yleisesti luottamusta vir-
katoimintaan. Merkitystä ei ole silläkään, että asian käsitelijä pitää itseään
niin objektiivisena, että hän pystyy välttämään epäasialliset vaikutukset.
Olennaista on sen sijaan, millä asia ulkopuolisen kannalta näytetään ja saako
asian käsitelyä sen kuvan, että käsitely on täysin puolueeton ja riippu-
matonta. Esteellisyttä ei tämän vuoksi poista sekään, että esteellisyys ei
asian luonteen vuoksi voi vaikuttaa siinä tehtävään päätökseen.

Esteellisyysnormin on *yksinkertainen*. Jokaisella on velvollisuus
asiansa huomioon oma esteellisyttensä, ja tämä kuuluu myös virkavel-
littise ottaa huomioon oma esteellisyttensä, ja tämä kuuluu myös virkavel-
vollisuuksiin. Jokainen myös päättää ensisijaisesti itse ja oma-aloitteisesti
esteellisyystään edellä mainittua objektiivista mittapuuta noudattaen.
Moraalisuudessa toiminnassa kuitenkin koko elin päättää jäsenensä es-
teellisyystään, jos asianosaisten tekee siitä väitteen tai jos asiasta syntyy
muuten epäselvyyttä. Esteellisyysilanteessa viranomaisen on ryhdyttävä
tärkeisiin toimiin eli yleensä esteettömän sijaisen määräämiseen tai kut-
sumiseen esteellisen tilalle.

Esteellisyttä koskevan väitteen voi esittää periaatteessa kuka tahansa
asian käsitelyyn liittyvä tai ulkopuolinenkin. Tällainen väite voidaan esittää

missä käsitelyvaiheessa tahansa, eikä sille ole määrääntä. Samoin esteelli-
syyttä koskeva epäily voi syntyä myös viranomaisen tai toimielimen sisällä.
Lisäksi virkamiehen on oma-aloitteisesti kiinnitettävä huomiota esteelli-
syytensä.

Esteellisyttä koskeva kysymys on kaikissa näissä tapauksissa ratkai-
tava viijymä. Esteellisyttä koskevan ratkaisun tekemäntä jättämisistä ei
voida perustella sillä, että virkamies tai toimielin pitää väitettä aiheettoma-
na. Jos väite on aiheeton, se hylätään. Esteettömyysväitteeseen pitää siten
aina antaa ratkaisu. Mikäli mahdollista, esteellisyteen tulisi myös ottaa
kannata mahdollisimman varhaisessa käsitelyvaiheessa.

Ensisijainen päätöksentekijä esteellisyysnormin arviointia koskevassa asi-
assa on virkamies, joka arvioi ja päättää itse, onko hän esteellinen. Kos-
ka esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsitelyyn, voidaan katsoa,
että virkamiehellä on myös velvollisuus arvioida mahdollista omaa esteel-
lisyyttään ja ottaa se asianmukaisesti huomioon asian käsitelyssä. Sama
velvollisuus koskee jokaista asian käsitelyyn osallistuvaa henkilöä erik-
seen. Esteellisyttä ei kuitenkaan ole tarkoitettu käytettäväksi käsitelyä
pidättäytymisen perusteeksi ilman riittäviä perusteita tai vain varmuuden
vuoksi.

Kun toimielimen jäsenen tai esittelijän esteellisyyskysymys tulee toi-
mielinnässä arvioitavaksi, tämä ei saa itse osallistua asian käsitelyyn. Poik-
keuksena on kuitenkin tilanne, jossa toimielin ei olisi päätösvaltainen il-
man esteellisyysarvion kohteena olevaa jäsentään. Jos hänen tilalleen ei
ole ilman huomattavaa viivästystä saatavissa esteettöntä henkilöä, jäsen voi
osallistua esteellisyttensä arviointiin.

Esteellisyyspäätöstä koskee muutoksenhakuohje. Esteellisyttä kos-
kevan päätöksen ei saa erikseen hakea muutosta oikeuslainsäädännön
la (HL 29.3 §). Tämä merkitsee, että esteellisyyspäätöksen laimnutkaisu
voidaan saattaa muutoksenhauun kohteeksi vasta varsinaiseen päätökseen
kohdistuvan muutoksenhauun yhteydessä. Esteellisen henkilön osallistu-
minen asian käsitelyyn on kuitenkin aina menettelyvirhe, jonka vuoksi
viranomaisen voi itsekin poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asi-
an uudelleen hallintolain 50 §:ssä säädettyin edellytyksin. On selvää, että
esteellinen henkilö ei voi osallistua myöskään tällaisen korjauspäätöksen
käsitelyyn.

3.5. ESTEELLISYYDEN VAIKUTUKSET

Esteellisyden oikeusvaikutuksena on tärkein se, että esteellinen henkilö ei saa käsitellä asiaa eikä edes olla läsnä, kun hallintoasiaa käsitellään (HLL 27 §). Esteellisyden yhteydessä asian käsittely on ymmärrettävä melko laajasti. Siihen kuuluu varsinaisen päätöksen tekemisen lisäksi päätöksen esittely ja asian ratkaisun välittömästi liittyvä sisällöllinen valmistelu, jossa hankitaan selvityksiä muun muassa asianosaisia kuulemalla ja lausuntoja pyytämällä. Monijäsenisessä toimielimessä päätöksentekoa edeltää vielä sitä koskeva keskustelu. Samoin asian käsitteilyä on sihteerinä tai pöytäkirjan pitäjänä toimiminen.

Esteellinen henkilö ei saa osallistua näihin käsitteilyvaiheisiin eli valmisteluun, esittelyyn tai päätöksentekoon. Hän ei saa olla niissä myöskään fyysisesti paikalla. Esteellisyys ei sen sijaan koske asian käsitteilyn mahdollistavia teknisiä toimia ja tavannomaisia toimistotyötä, kuten tekstinkäsitteilyä, kopiointia tai asiakirjan lähettämistä.

Esteellisen henkilön tilalle on viipymättä määrättävä tai kutsuttava esteetön henkilö. Jos toimielin on päätösvaltainen ilman esteellisiä jäsentään, esteetönän jäsenen kutsuminen ei kuitenkaan ole välttämätöntä.

Esteellisyden vaikutuksen voi poikkeuksellisesti poistaa vain se, että asia on kiireellinen ja esteellisyys ei voi vaikuttaa sen ratkaisuun. Esteellinen henkilö voi siten käsitellä ja ratkaista asian, joka edellyttää välitöntä ratkaisua. Pelkästään kiire ei kuitenkaan riitä poikkeuksen soveltamiseksi, vaan ratkaisuun on myös oltava sillä tavoin kaavamainen, yksinkertainen tai muuten ennakoitavissa, että esteellisyys ei voi vaikuttaa siihen.

On tärkeää ottaa huomioon, että asian laatu tai vähäinen merkitys eivät sinänsä poista esteellisyden vaikutuksia. Tätä osin hallintolaki on tukenut esteellisyssäännösten velvoittavuutta aikaisemman lain määrätelmistä tilanteesta. Esteellinen henkilö ei hallintolain mukaan enää saa yleensä osallistua asian käsitelyyn, vaikka esteellisyys ei asian laadun vuoksi voisiakaan vaikuttaa ratkaisuun. Vain kiireellisissä tilanteissa tämä on mahdollista.

Esteellisyden oikeusvaikutukset voivat toteutua myös päätöksenteon jälkeen. Esteellisyys on menettelyvirhe, ja sen jättäminen huomiota voi johtaa päätöksen kumoamiseen muutoksenhaun johdosta. Menettelyvirheenä esteellisyden oikeusvaikutus on suhteellisen vahva. Vaikka ratkaisu

asiassa olisikin sinänsä laimmukainen ja oikea, päätös voidaan esteellisyden vuoksi silti kumota. Lisäksi esteellisenä toimineen virkamiehen saattaminen virkavastuuseen on mahdollista. Jos sittemmin käy ilmi, että itsensä jäävänyt henkilö ei ollutkaan esteellinen, tämä ei kuitenkaan sellaisenaan vaikuta päätöksen laimnukaisuuteen.

3.6. ESTEELLISYYDEN ENNAKKORAJOITUKSET

Virkamiehen sidonnaisuudet voivat käytännössä monin tavoin vaikuttaa myös yleisesti virkatoininnan uskottavuuteen ja luotettavuuteen. Tämän vuoksi on eräissä tapauksissa pyritty erityissäännöksillä rajoittamaan johtokäteen esteellisyystilanteiden synnyttäminen. Näidenkin rajoitusten tavoitteena on vahvistaa luottamusta asian käsitteilyn ja päätöksenteon objektiivisuuteen.

Virkamies ei esimerkiksi saa ottaa vastaan eikä pitää sivutoiminta, jonka vuoksi hän tulisi esteelliseksi tehtävässään. Virkamiehistä ei myöskään voida määrätä tehtävään, jonka vuoksi hän tulisi jatkuvasti esteelliseksi omissa virkatehtävissään.

Valtion ylimpiin virkoihin nimitettäväksi esitettävällä henkilöllä on ennen nimitystä velvollisuus ilmoittaa sellaiset sidonnaisuudet, jotka voivat vaikuttaa hänen edellytyksiinsä hoitaa virkatehtäviään. Ilmoitusvelvollisuus koskee sivutoiminta, luottamustehtäviä, elinkeinoitoimintaa, omistuksia yrityksissä sekä muuta merkittävää varallisuutta. Perustuslain 63 §:n mukaan vastaavanryppinen selvitysvelvollisuus on myös ministeriksi nimitetyillä. Ministeri ei myöskään saa hoitaa virkaa tai tehtävää, joka voi häirtää ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Kunnallishallinnossa samanlainen yleistä luottamusta ylläpitävä funktio on etenkin vaalikelvottomuuden rajoittamista koskevilla kunnallain säännöksillä. Kunnallishallintoa valvova valtion virkamies samoin kuin johtavassa tai vastuullisessa tehtävässä kunnan palveluksessa oleva henkilö ei kunnalain 34 §:n mukaan ole vaalikelvoinen valtuustoon. Kunnanhallituksen tai lautakunnan jäseneksi ei toisaalta ole vaalikelvoinen myöskään likeyrityksen johtohenkilö, mikäli näissä kunnan toimielimissä tavannomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan yritykselle olennaisia

hyötyä tai vahinkoa (Kunl 35-36 §). Tällainen yritys saattaa olla esimerkiksi kunnassa toimiva rakennusliike tai pankki.

4. HYVÄ KIELENKÄYTTÖ JA KÄSITTELYN KIELI

4.1. HYVÄN KIELENKÄYTÖN VAATIMUS

Hallinnon asiakkaan kannalta on tärkeitä, että viranomaisen kirjallisesti ja suullisesti käytämä kieli mahdollista asiallisen, joustavan ja tehokkaan asioinnin. Kielenkäytön laadulliset perusvaatimukset on tämän mukaisesti määritelty hallintolain 9 §:ssä. Näiden mukaan viranomaisen on käytettävä *asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä*. Säännös määrittelee nimenomaan kielenkäytön tapaa ja laatua sekä suullisessa että kirjallisessa viestinnässä. Sen sijaan se, mitä kieltä viranomaisen ja asiakas käyttävät, määräytyy lähtökohtaisesti hinnoittelun mukaan.

Asiallinen kielenkäyttö merkitsee, että asiakasta kohdellaan tahdikkaasti ja kunnioitavasti ja että hänellä ei kohdisteta epäasiallisia ilmeisiä ja viranomaisen toimintaan ei muutenkaan kuulu loukkaava, leimaava, väheksyvä tai syrjivä kielenkäyttö. Asiakkaiden erot voidaan kuitenkin ottaa huomioon siten, että vuorovaikutus viranomaisen ja asiakkaan välillä toimii joustavasti ja luontevasti.

Selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö on edellytyksenä asiainmukaisella palvelulla ja asian käsittelyllä. Asiakas voi toteuttaa oikeutensa ja etunsa täysimääräisesti vain, jos hän ymmärtää viranomaisen käyttämät ilmaukset ja menettelyyn liittyvät edellytykset ja viranomaisen päätöksen sisällön. Kielenkäytön selkeys edellyttää myös, että asiakas saa riittävästi tietoa asiastaan. Erityisesti velvoittavan tai kielteisen päätöksen hyväksytyyys edellyttää osaltaan, että päätös on laadittu selkeästi ja että sen perusteet ovat helposti ymmärrettävät.

Selkeyden ja ymmärrettävyyden toteuttamiseksi viranomaisen päätösten tekstin on oltava rakenteeltaan johdonmukaisia ja sisällöltään helposti ymmärrettäviä kokonaisuuksia. Mikäli itse asia on vaikeaselkoinen ja teknisesti monimutkainen tai mikäli sovellettava säännöstö on epäselvästi muo-

toiltu, viranomaisen tulisi mahdollisuuksien rajoissa pyrkiä selventämään niitä.

4.2. ASIAN KÄSITTELYSSÄ KÄYTETTÄVÄ KIELI

Perustuslain 17 §:n mukaan suomi ja ruotsi ovat Suomen kansalliskielet. Jokaisella on oikeus käyttää tuomioistuimessa ja hallintoviranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimuskirjansa tällä kielellä. Omalla asialla tarkoitetaan sekä hallintopäätöksellä tai tuomiolla ratkaistavia asioita että julkisen palvelun toteuttamiseen liittyvää asiointia. Näin ollen kielellisten perusoikeuksien merkitys ei rajoitu pelkästään julkisen vallan käyttöön, vaan ne koskevat myös sellaisia hallintotoimia, joiden sisältönä on esimerkiksi terveydenhoidon ja sosiaalipalvelujen toteuttaminen.

Keskaisin viranomaisen kanssa asioidessa käytettävää kieltä koskeva säädös on kiellaki (2003). Se määrittelee oikeuden käyttää suomea ja ruotsia viranomaisissa sekä asian käsittelykielen. Asianmukaisen käsittelyn vaatimus (PL 21.1 §) voi tosin edellyttää, että asian käsittelyssä käytetään muutamaa kieltä kuin suomea tai ruotsia.

Kiellain soveltamiseen vaikuttaa sekä kielellinen jaotus että jako yksikielisiin ja kaksikielisiin viranomaisiin. *Kiellain jaotuksen* perusyksikkö on kunta, joka on joko yksi- tai kaksikielinen kielioloista riippuen. Kunta on kaksikielinen, jos siinä on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja kielivähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista.

Yksikielisiä viranomaisia ovat yksikielisen kunnan viranomaiset ja valtion viranomaiset, jos sen virka-alueeseen kuuluu vain samankielisiä kuntia. *Kaksikielisiä viranomaisia* ovat kaksikielisen kunnan viranomaiset, valtion keskushallintoviranomaiset ja muut viranomaiset, joiden virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia.

Hallintoasian käyttökielensä kaksikielisessä viranomaisessa on asianomaisen kieli, joko suomi tai ruotsi. Yksikielinen viranomaisen sen sijaan käyttää viranomaisen kieltä käsittelykielenä hallintoasiassa. Myös viranomaisen päätös laaditaan asian käsittelykielillä. Yksikielinen viranomaisen voi kuitenkin asianomaisen oikeutta ja etua silmällä pitäen päättää toisen kielen käyttämisestä. Saamen kielisellä on lisäksi oikeus käyttää saamea

laisa erikseen määritellyissä viranomaisissa ja asioissa. Asiaa säänteleee saamen kielilaki (2003).

Jokaisella on kielilain 10.1 §:n mukaan oikeus käyttää *valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa* suomea tai ruotsia. Viranomaisen on lisäksi järjestettävä kuultavaksi tulevalle mahdollisuus käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia. Jos tällaisen viranomaisen päätös on laadittu toisella kuin asianomaisen kielellä, asianomaisella on pyynnöstä oikeus saada sitä virallinen käännös siltä osin kuin asia koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan.

Jokaisella on kielilain 10.2 §:n mukaan oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla sillä kuulluksi myös *yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa*, kun käsiteltävänä on tämän viranomaisen aloitteesta vireille tuleva asia, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asetamaa velvoitetta. Yleensä kysymys on tällöin asianomaisen kannalta kieleisestä, rajoittavasta tai velvoitteita asettavasta päätöksestä. Säännöstä sovelletaan myös sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamiseen, mikäli asia tulee vireille viranomaisen aloitteesta, kuten esimerkiksi virheellisesti maksetun sosiaaliturvan takaisinperintä. Mikäli viranomaisaloitteisen hallintotiesian käsitelykieli on toinen kuin asianomaisen oma kieli, viranomaisen on järjestettävä maksuton tulkkaus tai huolehdittava itse tulkkauksesta asiaa käsiteltäessä. Asianomaisella on lisäksi oikeus saada maksuton virallinen käännös asiassa tehdystä päätöksestä.

Viranomainen voi antaa myös parempaa kielellistä palvelua kuin kielilain edellyttää. Kielilaki ei siten sinänsä estä käyttämästä muuta kuin sen mukaan määrättyä kieltä viranomaisessa asioitaessa. Etenkin suullisessa menettelyssä voidaan käyttää myös muuta kieltä, jos toimielimen henkilöstö sitä osaa. Kirjallisessa menettelyssä on kuitenkin käytettävä kielin mukaan määrättyä kieltä.

Julkisia palveluja toteuttavassa, muun muassa terveydenhoidossa ja sosiaalihuollossa, asiakkaalla on samat kielelliset oikeudet kuin hallintoasian käsitelyssä. Asiakkaan kielelliset oikeudet määrättyvät siis kielilain mukaan. Erityissäännösten mukaan asiakkaan äidinkieli on lisäksi mahdollisuuksien mukaan muutenkin otettava huomioon muun muassa hoidossa ja huollossa.

Koska palvelujen toteuttamisessa on kysymys asiakkaan edun tai oikeuden toteuttamisesta, asiakkaalla on oikeus käyttää suomea tai ruotsia

valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa. Yksikielisessä kunnassa palvelut sen sijaan toteutetaan yleensä kunnan kielellä, ellei ole kysymys kunnan viranomaisen aloitteesta vireille tulevasta asiasta, joka kohdistuu välittömästi hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin.

Viranomaisen on toiminnassaan huolehdittava siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat myös käytännössä. Lisäksi kaksikielisellä viranomaisella on velvollisuus palvelua yleisöä sekä suomeksi että ruotsiksi. Viranomaisen on myös osoitettava palvelussaan ja toiminnassaan, että se käyttää molempia kieliiä. Ottamalla yhteyttä yksityishenkilöön tai oikeushenkilöön kaksikielisen viranomaisen on käytettävä näiden kieltä, suomea tai ruotsia, jos se on tiedossa tai kohruudella selvitetävissä. Myös molempia kieliiä voi käyttää tällaisessa yhteydenotossa.

Vastaavat velvollisuudet kielellisen palvelun toteuttamiseen koskevat myös yksityistä, joka tarjoaa palvelua viranomaisen toimeksiantomista. Kielilaki tulee siten sovellettavaksi myös silloin, kun kunta esimerkiksi ostaa lakisäänteisen palvelun yksityiseltä palvelun tuottajalta.

Viranomaisen työkieliä on kieli, jota se käyttää asioita sisäisesti käsitellessään ja viranomaisten välisessä yhteydenpidossa. Valtion viranomaisen työkielenä on yleensä virka-alueen väestön enemmistön kieli. Myös moolimpien kielen käyttö on mahdollista, jos se on tarkoituksenmukaisempaa käsiteltävän asian laadun, työn joustavuuden tai muun syyn vuoksi. Erityisesti syystä viranomainen voi käyttää työkielensä muuta kieltä, jos se on tarkoituksenmukaisempaa kuin suomen tai ruotsin käyttäminen. Esimerkiksi englannin tai ranskan käyttöön työkielenä voi olla erityisiä syitä EU-asioissa, jos asiakirjat ja käsitely muutenkin tapahtuu näillä kielillä.

4.3. TULKITTAMINEN JA KÄÄNTÄMINEN

Hyvän kielenkäytön vaatimusta noudatettaessa on otettava huomioon hallintolain 26 §:n määrittelemä tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuus. Tulkitsemalla ja kääntämällä voidaan edistää viranomaisen käyttämän kielen ymmärrettävyyttä ja selkeyttä. Samalla toteutetaan kielellisiä perusoikeuksia. Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romanella ja muilla ryhmillä on säännöksen mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuu-

riiaan. Viittomakieltä käytävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Hallintolaki konkretisoi osaltaan näitä oikeuksia. Viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen, jos romani- tai viittomakieltä taikea muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa kielllään mukaan käytettävää suomen tai ruotsin kieltä. Samanlainen palvelu on järjestettävä jos asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden vuoksi voi tulla ymmärtäväksi (HL 26.1 §).

Tällaisella asianosaisella on siis oikeus saada viranomaiselta tulkitsemistä tai kääntämisspalvelua, joka on hänelle ilmaista. Palvelu koskee kuitenkin vain asioita, jotka voivat tulla viireille viranomaisen aloitteesta. Käytännössä tällaiset asiat sisältävät yleensä velvoitteen tai rajoituksen määrittelyistä asianosaiselle viranomaisen vaatimuksesta. Tosin myös sosiaalihuollon antaminen sen ilmeisessä tarpeessa olevalle voi tulla viireille viranomaisen aloitteesta. Asia tulkitaan tai käännetään tällaisissa tapauksessa kielelle, jota asianosainen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Kielen ei siten välttämättä tarvitse olla asianosaisen äidinkieli. Aistivammaisten osalta se voi olla viittomakielen tai viittomien tulkkausta.

Jos kysymys on asianosaisen itsensä viireillepanemasta asiasta, esimerkiksi etua, palvelua tai oikeutta koskevasta hakemuksesta, viranomaisella ei ole ehdotonta velvollisuutta järjestää sitä käsiteltävässä tulkitsemisestä ja kääntämisestä. Ne voidaan kuitenkin mahdollisuuksien ja resurssien rajoissa järjestää asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi (HL 26.3 §). Tulkitseminen ja kääntäminen voivat erityisesti syystä olla perusteltuja esimerkiksi ulkomaalaisen työluppaa tai aistivikaisen sosiaalietua koskevan hakemuksen käsitelyssä.

5. VIRANOMAISEN NEUVONTAVELVOLLISUUS

Neuvonnalla tarkoitetaan asian viirellepanoon ja käsitelyyn liittyvien neuvon antamista sekä vastaramista asiakkaan kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisella on hallintolain 8 §:n mukaan yleinen velvollisuus antaa tällaista neuvontaa. Neuvontaan liittyy myös viranomaisen antama opastus, jolla pyritään tarvittaessa löytämään toimivaltainen viranomainen. Hal-

linnossa asioiville annettava neuvonta kuuluu viranomaisen toiminnassa noudatettaviin hyvän hallinnon perusteisiin.

5.1. NEUVONNAN KOHDE JA SISÄLTÖ

Viranomaisen neuvontavelvollisuus koskee kaikkea hallintoasian hoitamiseen liittyvää toimintaa. Viranomaisen on siten annettava neuvoja muun muassa siitä, miten sen toimivaltaan kuuluva hallintoasia pannaan viireille ja miten sen käsitelyssä on meneteltävä. Asian viirellepanoa koskeva neuvonta voi sisältää tietoja muun muassa muodollisista vaatimuksista, kuten määrärajoista, vaadittavista selvityksistä ja saatavilla olevista palveluista. Asian käsitelyä koskeva neuvonta taas sisältää tietoja muun muassa eri käsitelyvaiheissa vaadittavista menettelyistä, käsitelyn vaatimasta ajasta ja mahdollisista palvelujonoista, mahdollisuudesta täydentää asiakirjoja ja hakea muutosta päätökseen sekä asiakkaan muista menettelyllisistä oikeuksista. Neuvonta voi koskea myös viranomaisen noudattamia käytäntöjä ja mahdollisia vakintunneita tulkinjalinoja samantyyppisissä asioissa.

Neuvonta koskee kaikkia asian käsitelyvaiheita. Neuvontaa on siten tarpeen mukaan annettava asiaa viireillepanemassa, sitä käsitellessä ja myös asian jo tultua viireille. Jos esimerkiksi hakemus on tehty ilmeisen virheellisesti ja tämä johtuu selvästi siitä, että hakijalla ei ole ollut edellytyksiä ymmärtää hakemuksen tekemiselle asetettuja oikeudellisia vaatimuksia, viranomaisen tulisi ilmoittaa tästä hakijalle ja varata tälle tilaisuus korjata ilmeiset virheellisuudet. Tällainen neuvontavelvollisuus voi konkretisoitua esimerkiksi erityisen monimutkaisten lomakkeiden tai kaavakkeiden täyttämisen yhteydessä. Se ei kuitenkaan pidennä asian viirellepanolle mahdollisesti asetettua määräaika.

Asian viirelläollessa annettava neuvonta koskee myös asian selvittämistä. Koska asianosaisen on esitettävä selvitystä oman vaatimuksensa perusteista, viranomaisen on tarpeen mukaan ohjattava asianosaista esittämään asian käsitelyä kannalta tarpeellista selvitystä. Neuvonta voi koskea myös muiden selvityskeinojen käyttöä.

Neuvonnan antaminen koskee myös erilaisia viranomaisen toteuttamia palveluja, kuten sairaanhoitoa, sosiaalihuoltoa ja opetusta. Palveluja toteuttavan viranomaisen on neuvottava muun muassa, miten palvelua

haetaan, miten se toteutetaan ja minkälaiset oikeudet ja velvollisuudet palvelun asiakkalla on.

Eriyissämmöisissä neuvontavelvollisuutta on saatettu myös tämentää tai laajentaa. Esimerkiksi potilaalle ja sosiaalihuollon asiakkaalle on annettava selvitys eri hoito- ja huoltovaihtoehtoista sekä niiden vaikutuksista. Julkisuuslain 13 §:n mukaan viranomaisella on tarvitessa velvollisuus avustaa tiedon pyytäjää yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Mikäli tiedon pyytäjä ei ole yksilöinyt tai ei pysty riittävästi yksilöimään haluamaansa asiakirjaa tai tietoa, häntä on avustettava tässä esimerkiksi erilaisten diaarien ja hakemistojen avulla.

Viranomaisen on julkisuuslain 20 §:n mukaan tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoinenistoja. Niiden tarkoituksena on tiedottaa muun muassa viranomaisen tuottamista ja tarjoamista palveluista. Samoin viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Tiedottamisen sisältö, muodot ja ajoitus määrittyvät näissäkin tapauksissa tiedottamistarpeen mukaan.

Neuvontavelvollisuus ei ulotu asian käsittelyn sisältöön niin pitkälle, että viranomaisen pitäisi selvittää asiakkaan kannalta optimaalinen vaihtoehto tai esimerkiksi laskea tälle taloudellisesti edullisin tai vähiten rajoittava ratkaisu useista mahdollisista vaihtoehdoista. Muutenkaan neuvonta ei voi sisältää vastaavanlaisia taktisia tai asiantajollisia ohjeita. Viranomaisen ei siten neuvonnan yhteydessä voi myöskään ryhtyä asiakkaan avustajaksi tai konsultiksi tämän asian hoitamisessa.

Viranomaisen palveluksessa oleva henkilö ei voi esimerkiksi täyttää lomaketta tai laatia hakemusta hakijan puolesta, jos asia tulee viranomaisen käsiteltäväksi. Tällainen viranomaisen avustustoiminta voisi olla ongelmallista asian riippumattoman ja puolueettoman käsittelyn vaatimusten kannalta. Menettelylliseen neuvontaan voi tarpeen mukaan kuitenkin kuulua tietojen antaminen siitä, mitä lomakkeessa olevat erilaiset vaihtoehdot merkitsevät neuvontaa pyytävään asiakkaan etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta.

Viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. On selvää, että vastausvelvollisuus koskee myös neuvonnan antamisen yhteydessä esitettyjä kysymyksiä. Asiakkaan kysymykset voivat

koskea esimerkiksi sitä, millä tavoin kysyjän palvelu on tarkoitettu toteuttaa, kuka vastaa asian hoitamisesta tai milloin päätös siitä tehdään. Vastausvelvollisuus koskee vain asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä.

5.2. NEUVONNAN ANTAMISEN EDELLYTYKSET

Neuvonnan antaminen on sidottu kahteen kriteeriin: neuvontaa annetaan tarpeen mukaan ja viranomaisen toimivallan rajoissa. *Neuvonnan tarvetta* arvioidessa ensisijaisena mittapuuna ovat yksilön tosiasialliset valmiudet itse selvityä asian hoitamisessa ja asian laatu. Vaikeassa ja monimutkaisessa asiassa neuvonnan tarve on yleensä suurempi kuin yksinkertaisessa menettelyssä. Neuvonnan tarve vaikuttaa myös sen laajuuteen. Neuvonnan toteuttamiseksi viranomaisella ei kuitenkaan ole velvollisuutta laatia asiakkaan pyynnöstä yleisiä selvityksiä tai vastaavia laajempia katsauksia.

Viranomaisella on neuvonta- ja vastausvelvollisuus vain sen *toimivaltaan ja tehtäviin kuuluvissa asioissa*. Neuvontavastuu kuuluu siten yleensä viranomaiselle, jonka tehtävänä on asian käsittely tai palvelun toteuttaminen. Toimivallan rajoja on neuvontaa toteutettaessa kuitenkin arvioitava joustavasti ja palveluperiaatteen mukaisesti. Viranomaisella voi siten olla perusteita antaa yleisiä neuvontaa myös viranomaisen toimialaan liittyvissä asioissa, jos sillä on riittävästi asiantuntemusta niissä. Esimerkiksi suomalainen viranomainen, joka valmisteleo EU:n toimielimen päätettäväksi tulevaa asiaa, voi yleensä antaa neuvontaa asian käsittelyssä.

Varsinaista velvollisuutta tällaiseen muiden viranomaisten tehtäviä koskevaan neuvontaan ei kuitenkaan ole. Myös neuvonnan luotettavuuden kannalta on suositeltavaa, että ainoastaan toimivaltainen viranomainen huolehtii sille kuuluvasta neuvonnasta, koska neuvonnan antaja myös vastaa sen sisällöstä. Sitien esimerkiksi ministeriön alainen virasto ei yleensä voi antaa neuvontaa ministeriön päätettäväksi kuuluvassa asiassa. Vastavasti kunnan rakennusvalvontaviranomaisella ei ole velvollisuutta antaa neuvontaa toisen kunnan päätettäväksi kuuluvissa rakennuslupa-asioissa. Mikäli asia ei lainkaan kuulu viranomaisen toimivaltaan, asiakas on pyrittävä opastamaan toimivaltaiseen viranomaiseen.

Neuvonta on hallintolain 8 §:n mukaan maksutonta. Tämä koskee myös puhelimitse tapahtuva neuvontaa. Neuvonnan ilmaisuuden tausta-

na on se, että neuvonta kuuluu hallintolaisissa määrittelyihin hyvän hallinnon perusteisiin, joilla toteutetaan vastataravaa perusoikeutta.

5.3. NEUVONNAN ASIANMUKAISUUS

Neuvonta on viranomaispalvelu ja sen antamiseen on siten sovellettava tällaisten palvelujen toteuttamista muutenkin määrittelevää hallinnon palveluperiaatetta. Neuvonnan on oltava asianmukaista ja viranomaisen tehtävien tuloksellista suorittamista edistävää. Viranomaisen tulee siten kiinnittää erityistä huomiota neuvonnan riittävyteen ja saatavuuteen. Neuvonnan muotoa ei ole määritelty; se voi asian luonteesta riippuen olla suullista tai kirjallista.

Neuvonnan tulisi tarpeen mukaan olla vuorovaikutteista, eikä neuvonjen saatavuutta tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttävää perusteita. Neuvonnassa on noudatettava kohteliasta käyttäytymistä ja sinäkin on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Neuvontaanakin voidaan ulottaa myös viivytysksetönmyyden vaatimus. Normaalitapauksessa neuvontaa annetaan tarpeen mukaan heidi ja myös tiedusteluihin vastataan kohtuullisessa ajassa.

Neuvontaa on annettava tasapuolisesti ja neuvonnassa on muutenkin pyrittävä asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteuttamiseen. Samanlaisessa neuvonnan tarpeessa olevia asiakkaita on muun muassa neuvottava yhtä laajasti ja luonnollisesti myös samalla tavoin. Jos asian käsittelyssä on useita asianosaisia, joiden edut ovat vastakkaiset, on kiinnitettävä erityistä huomiota neuvonnan tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen. Neuvontapalvelun käyttäjien erityistarpeet on kuitenkin otettava huomioon.

5.4. NEUVONNAN SITOVUUS

Yleensä neuvojen saajan on voitava huottaa siihen, että menettelyä koskevat neuvot ja ohjeet piitävät palkkansa, kun toimivaltainen viranomainen on ne antanut. Viranomaisen antamien neuvojen sitovuus viranomaisen ratkaisutoiminnan kannalta on sen sijaan rajallista.

Jos noudatetun ratkaisukäytännön perusteella on esimeklksi hyvin todennäköistä, että hakemus tulee hyväksytyksi tai hylätyksi, noudatettua

käytäntöä koskeva alustava arvio voidaan ilmoittaa neuvonnan yhteydessä. Tällainen suunta-antava ilmoitus auttaa asiakasta arvioimaan omaa menettelyllistä asemaansa ja on siten myös hallinnon palveluperiaatteen mukainen. Ilmoitus ei kuitenkaan sido viranomaisia päätöksen teossa, sillä jokainen asia ratkaistaan erikseen ja ratkaisukäytäntöä on myös mahdollista muuttaa.

Neuvontaan sisältyvä tieto viranomaisen aikaisemmin noudattamasta ratkaisukäytännöstä ei siten sellaisenaan velvoita viranomaisia noudattamaan tuota käytäntöä myös neuvonnan kohteena olevassa asiassa. Sitovuutta arvioitaessa on kuitenkin punnittava myös hallinnon oikeusperiaatteiden merkitystä. Muodostunut ratkaisukäytäntö voidaan kylläkin muuttaa yhdenvertaisuusperiaatteen puitteissa. Toisaalta huottamukseen suojaperiaate edellyttää, että neuvonnassa ei liian ehdottomasti ennakoituisi viranomaisen tuleva päätöksentekoa niin, että asiakkaalle muodostuisi perusteella perusteluja odotuksia. Neuvontaan sisältyvän arvion alustavuudesta on siten palkallaan huomattava sellaisia annettaessa.

Koska viranomaisen on toiminnassaan noudatettava tarkoin lakia, se ei ole velvollinen noudattamaan selvästi lainvastaisia neuvota tai ohjeita omaansa tai toisen viranomaisen antamaa. Lainvastaisen tai muuten virheellisen neuvon antaminen voi sen sijaan olla virkavastuu tai julkisyhteisön korvausvelvollisuuden toteuttamisen peruste. Julkisyhteisön vastuu voi aiheutua siitä, että neuvo on lainvastainen tai että se on annettu perhe-tytmättä asiaan riittävän huolellisesti.

6. KÄSITTELYN JULKISUUS

Käsittelyn julkisuudella tarkoitetaan lähinnä yleisöjulkisuutta. Kun hallintoasiaa käsitellään julkisesti, kenellä tahansa on oikeus olla läsnä ja seurata käsittelyä. Jos ainostaan asianosaisella on oikeus olla läsnä asiaa käsitellessä, voidaan puhua asianosaisjulkisesta käsittelystä.

6.1. JULKINEN KÄSITTELY PERUSTUU ERITYISSÄÄNNÖKSIIN

Perustuslain 21 §:n mukaan käsitteilyn julkisuus kuuluu niihin hyvään hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Lähtökohrana on kuitenkin valtiotunneksi ollut, että viranomaisen toiminta ei ole yleisesti julkista sen käsittelessä yksittäistä hallintoasiaa. Hallintolain 24 §:n mukaan hallintoasiasta käsitellään julkisesti vain, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty. Hallintoasian käsitteilyssä julkisuus perustuu siis aina erityissäännöksiin. Niissä asioiden käsitteily on määrätty julkiseksi yleensä vain valtuutetuissa toimielimissä tai joiltain osin. Yleisöllä tai sivullisilla ei valteilla valtuutetuissa toimielimissä tai joiltain osin. Yleisöllä tai sivullisilla ei siten ole yleisiä oikeutta olla läsnä hallintoasian käsitteilyssä.

Hallintoasioiden käsitteily on yleensä kirjallista ja perustuu asiakirjainkeräilyyn. Siltä osin kuin hallintoasian käsitteily on kirjallista, yleisöjulkisuus ei ole käsitteilyssä toteutettavissa. Sen sijaan käsitteilyn kuuluvat asiakirjat ovat yleensä julkisia, ja niihin sovelletaan julkisuusperiaatetta. Yleisön oikeus seurata hallintoasian käsitteilyä ja saada tietoja viranomaisen toiminnasta perustuu kuitenkin ensisijaisesti asiakirjajulkisuuteen. Lisäksi asianosaisella on yleisöä laajempi oikeus saada tieto hänen asiansa käsitteilyn vaikutuksista asiakirjoista.

Kun asiaa käsitellään viranomaisessa, yleisö tai ulkopuoliset eivät saa olla läsnä, joskaan nimenomaista kieltä ei sisälly lakiin. Myöskään asianosaisella ei ole oikeutta olla läsnä häntä koskevan hallintoasian käsitteilyssä. Läsnäolo-oikeus asiaa viranomaisessa käsiteltävässä on vain niillä, joiden tehtäviin asian käsitteily kuuluu. Monijäsenen toimielimen kokouksessa saavat siten olla paikalla vain toimielimen jäsenet ja esittelijä sekä läsnäoloon erityissäännöksen, esimerkiksi johtosäännön tai työjärjestyksen, mukaan oikeutetut. Lisäksi kokouksessa voi olla paikalla ulkopuolisia asiantuntijoita, kun heitä kuullaan asian selvittämiseksi.

Asian käsitteily ilman yleisön läsnäoloa ei sellaisenaan perusta asian käsitteilyjolle valtioturvallisuutta. Myöskään käsitteilyn perusteena tai kohteena olevien asiakirjojen julkisuutta ei arvioida sillä perusteella, että niiden käsitteily ei ole ollut julkista. Käsitteilyn osallistuvan henkilön valtioturvallisuus määräytyy sitä koskevan lainsäädännön mukaan erikseen, ja sama koskee käsitteilyn asiakirjoja. Ei siten ole oikeudellista estettä sille,

että toimielimen jäsen tai asian käsitteilyä kertoo sivulliselle asian käsitteilyä ja siinä esillä olleista julkisista asiakirjoista.

Valtioturvallisuus edellyttää muun muassa se, että käsitteilyn kohteena on salassapidettävä asiakirja tai tieto, joka asiakirjan merkitynä olisi salassa pidettävä. Asian käsitteilyä valtioturvallisuudesta on voitu myös säätää erikseen lailla. Lisäksi hyvän kokouksikäytännön noudattaminen saattaa merkitä, että suljettuun kokoukseen osallistunut henkilö pidättäytyy käydyn keskustelun yksityiskohteisesta selostamisesta sivullisille.

6.2. JULKINEN KÄSITTELY

Erityissäännöksiin julkiseksi järjestetyistä viranomaismenettelyistä tärkein on asian käsitteily *kunnanhallituksessa*. Valtuuston kokoukset ovat kunnallain mukaan yleensä julkisia. Valtuuston kokous ei kuitenkaan ole julkinen, jos siinä käsitellään asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi. Tällaisen asian käsitteily tapahtuu siis suljetuin ovin. Suljetun käsitteilyä voi edellyttää esimerkiksi se, että käsiteltävä asia tai asiakirja koskee kunnan tai yksityisen liikesalaisuutta, kunnan työmarkkinaosapuolena laatumia tai saamia tietoja taikka kunnan oikeudenkäyntiasiakirjoja. Asian suljettu käsitteily on välttämätöntä, jos käsitellään esimerkiksi henkilön ta- lousellista asemaa, hänen saamaansa sosiaalihuollon etuutta tai henkilökohtaisia oloja. Valtuuston kokous on tällöin suljettu vain siltä osin, kuin siinä käsitellään tällaista salassapidettävää asiaa tai asiakirjaa.

Valtuusto voi myös muuten painavan syyllä päättää, että jokin asia käsitellään suljetuin ovin. Kunnallaisissa ei tarkemmin määritellä niitä painavia syitä, jolla valtuusto voi päättää asian käsiteltäväksi suljetussa menettelyssä. Perusteen on joka tapauksessa oltava varsin merkittävä ja rinnastettavissa asiakirjan salassapitoperusteeseen. Pelkästään kiusallisen julkisuuden mahdollisuus tai käsitteilyn nopeuttaminen eivät siten ole riittäviä painavia syitä. Sen sijaan kunnan erityinen etu voi joissain tapauksissa puoltaa käsitteilyä suljetuin ovin.

Kunnanhallituksen, lautakunnan ja kunnan muun toimielimen kokous ei yleensä ole julkinen. Kunnan toimielin voi kuitenkin päättää, että sen kokous on yleisölle avoin. Tällainen päätös voi koskea jotain kokousta tai yksityisen asian käsitteilyn julkisuutta. Myöskään näiden kunnan toimielin-

ten julkisessa kokouksessa ei voida käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on pidettävä salassa.

Asian eri käsitelyvaiheissa voidaan erityissäännöksen nojalla toteuttaa yleisöjulkisuutta erityisesti silloin, kun on kysymys asian selvittämisestä. Onkin luonnollista, että muun muassa yleisten kuulemistilaisuuksien yhteydessä viereillä olevaa hallintoasiana käsitellään julkisesti. Samoin katselmuks on julkinen. Sen sijaan vain asianosaisilla on oikeus olla läsnä esimerkiksi tarkastuksessa.

Julkisten palvelujen toteuttamisesta ja muussa tosiasiallisessa toiminnassa viranomais toiminta on usein asianosaisjulkista asian luonteesta johtuen. Palvelun saajan ja esimerkiksi hoidon kohteen läsnäolo on itse asiassa välttämätöntä. Yleistä julkisuutta rajoittavat kuitenkin salassapito- ja vaittolo säännökset, jolla suojataan asiakkaan yksityisyyttä. Esimerkiksi menettelyterveydenhoidossa ja sosiaalihuollossa ei niiden vuoksi ole yleisesti julkista. Sen sijaan esimerkiksi opetus peruskoulussa ja yliopistoissa on niitä koskevien erityissäännösten perusteella yleisen julkisuuden piirissä. Tällaista opetusta voi siten peittäänsä seurata kuka tahansa, joskin perustellusta syyistä päästyä opetusta seuramaan voidaan rajoittaa.

7. VIRANOMAISTEN YHTEISTYÖ

7.1. LOJALIN YHTEISTYÖN PERIAATTE

Hyvään hallintoon kuuluu viranomaisten välinen yhteistyö. Viranomaisten on pyrittävä edistämään keskinäistä yhteistyötä (HLL 10.1 §). Yhteistyövelvoite on luonteeltaan yleinen tavoite, jonka tarkoituksena on vahvistaa viranomaisten yhteistoimintaa rakenteellisesti varsinkin erityyneen julkisen sektorin sisällä. Tehokas ja asianmukainen viranomaisyhteistyö on omaan kohentamaan hallintotoiminnan laatua ja tehokkuutta. Yhteistyössä on mahdollista myös parantaa hallinnossa astoitvien palvelua.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan jokainen viranomaisen on periaatteessa toiminnallisesti ja organisatorisesti itsenäinen julkisyhteisön toimintalin. Viranomaisen toiminta rajoittuu siten myös vain sen oman toimivallan piiriin. Erillisten viranomaisten toiminnalla on kuitenkin useita yhteisiä päämääriä, arvoja ja periaatteita, joihin niiden toiminta on sitoutunut. Täl-

laisia ovat muun muassa toiminnan lainalaisuus, yleisen edun toteuttaminen, hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen, palveluperiaatteen toteuttaminen ja menettelyn asianmukaisuudesta huolehtiminen. Toiminnan vahvasti samansuuntaiset tavoitteet ja samanlaiset puitteet puoltavat siten myös lojalia yhteistyötä, jossa näiden yhteisten tavoitteiden toteuttaminen voidaan sujuvasti, taloudellisesti ja tehokkaasti toteuttaa.

Viranomaisten välistä yhteistoimintaa edellyttää myös muun muassa siirtyminen tiukan hierarkkisesta organisaatiosta verkostomaisempaan hallinnolliseen rakenteeseen ja tietotekniikan mahdollistama joustava viestintäviranomaisten välillä. Modernissa hallinnossa tehtävät eivät myöskään aina rajoitu selvästi vain yhden viranomaisen toimivallan puitteisiin. Hallinnon asiakkaan asianmukaisen palvelun kannalta on tärkeää, että viranomaiset toimivat yhteistyössä sen sijaan, että asiakkaan pitäisi aina asioida jokaisen viranomaisen kanssa erikseen. Myös EU-lainsäädännön toteuttaminen edellyttää vilpittöntä yhteistyötä toisten jäsenvaltioiden viranomaisten ja EU:n toimielimen kanssa.

Viranomaisten välisen yhteistyön keskeisintä aluetta on asian selvittämiseen liittyvä toiminta. Erilaisten selvitysten ja tietojen tehokas ja joustava välittäminen toiselle viranomaiselle on tämän yhteistyön tärkein sisältö. Yhteistyö voi tähdätä myös tulkinta- ja ratkaisukäytäntöjen yhtenäistämiseen. Varsinkin samanlaisia asioita kunnissa sekä paikallis- ja aluetasolla käsiteltävien viranomaisten yhteistyön tavoitteena voi olla kokemusten vertailu ja ratkaisukäytäntöjen lähentäminen. Viranomaisten välinen yhteistyö voi perustua myös hallintosopimukseen.

Viranomaisten välisellä yhteistyöllä on myös oikeudellisia rajoituksia, jotka perustuvat viime kädessä hallinnon lainalaisuusperiaatteen. Koska viranomaisen voi käyttää julkista valtaa vain laissa määritellyn toimivallan perusteella ja lain rajoissa, viranomaisten välinen yhteistyö ei supista tai laajenna yksittäisen viranomaisen toimivaltaa. Viranomaisen ei siten yhteistyön toteuttamiseksi voi esimerkiksi siirtää toimivaltansa toiselle viranomaiselle tai pidättäytyä oman toimivaltansa käytöstä joltain osin.

Hallintolain sisältämä yhteistyövelvoite ei perusta viranomaiselle yleisistä oikeutta saada tietoja toiselta viranomaiselta. Yhteistyö ei myöskään muodosta perustetta poiketa salassapitoa tai tietosuojaa koskevista säännöksistä. Myös viranomaisten välisessä yhteistyössä on siten noudatettava

julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä, jotka koskevat tietojen luovuttamista toiselle viranomaiselle.

Salassapitovelvoitteiden kannalta toiset viranomaiset ovat sivullisen asemassa. Julkisuuslain salassapitoperusteet rajoittavat siten viranomaisten välisiä tiedonsaantia samalla tavoin ja periaatteessa yhtä laajasti kuin viranomaisen ja yksityisen välillä. Salassapitovelvoitteilla voi olla tiedonsaannin estävä merkitys myös saman viranomaisen eri yksiköiden välillä, etenkin niiden hoitaessa selvästi erilaisia tehtäviä.

Julkisuuslain 29 § sisältää erityissäännöksen salassapidosta viranomaisen välisissä suhteissa. Sen mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassapidettävästä asiakirjasta neijällä eri perusteella:

- asia sääntele laintasoinen erityissäännös
- asianosainen antaa suostumuksensa
- asiakirja on tarpeen oikeusturvamenettelyssä tai
- asiakirja on tarpeen valvonta- tai tarkastustehävän suorittamiseksi.

7.2. VIRKA-APU

Virka-apu tarkoittaa, että virka-apua antava viranomainen käyttää toimivaltansa toisen viranomaisen tehtäväpiirissä, jotta virka-avun saaja voisi toteuttaa tietyn tehtävänsä. Virka-avun sisältönä on useimmiten tosiasiallinen julkisen vallan käyttö, jolla virka-apua saava viranomainen pystyy toteuttamaan tehtävänsä asianosaisen vastustuksesta huolimatta. Esimerkiksi poliisiviranomaiset voivat erityissäännöksen nojalla antaa virka-apua sosiaali- tai valvontaviranomaisille näiden päätösten täytäntöönpanemiseksi. Poliisin antamaan virka-apuun voi sisältyä myös voimakkeita käyttämis-

Virka-avun saamisen yleisenä edellytyksenä on, että toimi tai tehtävä, johon virka-apua pyydetään, kuuluu sitä pyytävän viranomaisen tehtäväpiiriin. Virka-avun tulee lisäksi perustua nimenomaiseen säännökseen ja sen antajan on pysyttävä oman toimivaltansa rajoissa toimissaan virka-apuviranomaisena. Virka-apu voi toisin sanoen sisältää vain sellaisia toimia, joihin virka-avun antaja yleensäkin olisi toimivaltainen. Menettelyn on muutenkin oltava lainmukaista ja virka-apupyynnö on yksilöitävä. Hallintolaki ei sääntele viranomaisten välisiä virka-apua, vaan se perustuu aina erityissäännöksiin.

8. OIKEUSTURVAN TOTEUTTAMINEN JA EDISTÄMINEN

Hallintolain keskeisenä tarkoituksena on toteuttaa ja edistää oikeusturvaa hallintoasioissa (HL 1 §). Hyvään hallintoon voidankin katsoa kuuluvan oikeusturvankäytökohden huomioon ottaminen hallintoasiaa käsiteltäessä ja julkisia palveluja toteuttaessa. Oikeusturvan edellytysten kannalta on keskeistä erityisesti se, että hallintolaisissa määritellään yhtiältä hallinnon asiakkaan menettelylliset oikeudet ja velvollisuudet sekä toisaalta viranomaiselle asetettavat menettelylliset vaatimukset ja hyvän hallinnon perusteet. Oikeusturvan toteuttaminen yksittäisen hallintoasian käsittelyssä edellyttää, että nämä hallintolain määrittelemät menettelysäännökset otetaan huomioon.

IV HALLINTOASIAN VIREILLEPANO JA KÄSITTEILEMINEN

1. ASIAN VIREILLEPANO

Hallintoasia pannaan yleensä vireille tekemällä viranomaiselle hakemus. Sen kohteena voi olla esimerkiksi koulutuspaikka, lupaa rahankeräykseen, päästökiintiö tai yritysruki. Muita vireillepanomuotoja ovat esimerkiksi ilmoitus (elinkeinoilmoitus), esitys (rakennuksen suojelua koskeva esitys), vaatimus (otkaisuvaatimus) ja hallintokantelu. Toisaalta viranomainen voi oma-aloitteisesti panna asian vireille esittämällä esimerkiksi yksityiselle maksuvaatimuksen tai ryhtymällä valmistelemaan kieltopäätöstä. Hallintolaki määrittelee ensisijaisesti yksityisen tekemän vireillepanon muotovaatimuksia.

Hallintoasia on pantava vireille oikeassa viranomaisessa, oikeassa muodossa, riittävästi yksilöitynä ja perusteltuna sekä säädetyr määräajan kuluessa. Näitä vireillepanon edellytyksiä ei kuitenkaan ole tarkoitettu tiukan kaavamaisesti sovellettaviksi, sillä vireillepanon sääntelyn tavoitteena ei suinkaan ole muodollisesti hankaloittaa hallintomenettelyn käynnistämistä. Hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti hallintolaki määrittelee lähtienä sellaiset vähimmäisvaatimukset, jotka mahdollistavat asianmukaisen käsittelyn edellyttämät. Lisäksi viranomaisen neuvontavertaisuus koskee myös asian vireillepanoa.

1.1. VIREILLEPANON SISÄLLÖLLISET EDELLYTYKSET

Viranomaiselle toimittavasta vireillepanoasiakirjasta on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Lisäksi vireillepanijan on ilmoitettava vaatimuksensa ja

nuiden perusteet. Hakemuksen tai muun vireillepanoasiakirjan sisällölliset perusvaatimukset ovat siis, että asian vireillepanija

- yksilöi vireillepantavan asian riittävästi
- esittää asiaa koskevat sisällölliset vaatimuksensa
- esittää sisällöllisten vaatimusten perustelut.

Vireillepanon sisällölle asetetut vaatimukset ovat suhteellisen joustavat, sillä vireillepanijalla on yleensä oikeus jälkikäteen täydentää asiakirjassa olevia puutteita. Vireillepanija ei siten menetä puhevaltaansa, vaikka sisällöllisten vaatimusten noudattaminen olisi joltain osin puutteellista.

Vireillepantava asia on *yksilöitävä* tuomalla esiin, mitä se koskee. Yksilöintivaatimuksen keskeisenä tarkoituksena on mahdollisista sen selvittämisen, että asia on pantu vireille toimivaltaisessa viranomaisessa ja että vireillepanoa koskevia mahdollisia erityisiä vaatimuksia (määräaika, oikeus panna asia vireille) on noudatettu. Riittävä on siten, että asia on esitetty niin selvästi, että sen kohde käy riittävästi ilmi vireillepanoasiakirjasta. Jos jää epäselväksi, mitä asia koskee, viranomaisen on selvitettävä asiaa vireillepanijalta ja tarvittaessa neuvottava tätä selventämään vireillepanoasiakirjaa.

Vaatinukella tarkoitetaan pyyntöä, että viranomainen tekisi tietynsisällöisen päätöksen tai ryhtyisi tietynlaiseen toimintapiteeseen. Hakemuksessa esimerkiksi pyydetään toimentulotukea tai rakennuslupaa ja oikeusviranomaisessa viranomaisesta pyydetään korjaamaan päätöksensä. Viranomaiselta voidaan pyytää myös hoitoa tai huoltotoimenpidettä tai puuttumista lainvastaiseen toimintaan. Viranomainen taas voi vaatia maksusuoritusta tai kieltää ympäristöä pilaaavan toiminnan.

Vireillepanija voi luopua joistakin vaatimuksistaan tai supistaa vaatimustaan joltain osin. Hakemus on esimerkiksi osittain tai kokonaan peruuttavissa ennen kuin viranomainen on tehnyt siinä päätöksen. Toisaalta viranomainen voi joltain osin tai kokonaan luopua yksityiseen kohdistamasta, kielloa tai rajoitusta koskevasta vaatimuksestaan, mikäli sitä koskevalle päätökselle ei ole tittäviä laillisia perusteita.

Vireillepanijan on ilmoitettava *vaatimukseensa perusteet*. Perusteilla tarkoitetaan seikkoja, joihin vireillepano perustuu. Sen sijaan vireillepano ei välttämättä edellytä yksityiskohtaisia tosiasiaperusteluja, sillä niitä voidaan

esittää myös asian käsitelyä myöhemmässä vaiheessa. Asianosaisen on kuitenkin esitettävä selvitystä oman vaatimuksensa perusteista ja muutoksin myötävaikuttettava tällaisen asian selvittämiseen.

Vaatimuksen perusteiden ilmoittaminen ei edellytä asian ratkaisua koskevien oikeudellisten perusteiden selvittämistä. Sen sijaan viranomaisen on tunnettava asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen sovellettava laki viranpuolesta. Luonnollisesti ei kuitenkaan ole estettä sille, että vireillepanija esittää myös oikeudellisia perusteita vaatimuksensa tueksi. Oikeudellisesti erityisen monimutkaisissa tai uudenlaisissa asioissa tämä voi olla aiheellistakin, joskaan viranomainen ei ole sidottu tällaisiin vireillepanijan esittämiin oikeudellisiin argumentteihin tai näkökohtiin.

1.2. VIREILLEPANON MUODOLLISET EDELLYTYKSET

Asian vireillepano hallintoviranomaisessa edellyttää eräiden muodollisten ja asiallisten edellytysten täytymistä. Hallintolaisissa säännellään erityisesti yksityisen aloitteesta tapahtuvan vireillepanon edellytyksiä. Vastavaa edellytyksiä on soveltuvin osin noudatettava myös, kun viranomainen panee asian vireille.

Kirjallisessa vireillepanoasiakirjassa on mainittava vireillepanijan nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Myös suullisen vireillepanon yhteydessä voidaan edellyttää, että vireillepanija ilmoittaa ainakin nimensä ja yhteystietonsa. Koska asiakirjan lähettäjän nimi on ilmoitettava, asiaa ei ole mahdollista panna vireille nimettömänä. Tällaista anonyymia asiakirjaa ei siten myöskään käsitellä. Yhteystiedoilla tarkoitetaan postiosoitetta tai muuta osoitetta, josta vireillepanija on tavoitettavissa tai johon voidaan toimittaa asian käsitteilyyn liittyviä tiedusteluja ja asiakirjoja. Tällainen osoite voi olla myös sähköpostiosoite tai telekopionumero. Samoin yhteystietoina voidaan ilmoittaa asiamiehen tai laillisen edustajan yhteystiedot.

Hallintolaki ei edellytä, että vireillepanoasiakirja on allekirjoitettu. Asiakirjan allekirjoittaminen on tosin yleensä suositeltavaa asiakirjan alkuperäisyyden varmistamiseksi ja ilkivaltraisten vireillepanojen estämiseksi. Erityissäännöksessä on myös saatettu edellyttää allekirjoitusta. Ellei tällaista erityissäännöstä ole, allekirjoituksen puuttuminen ei estä asian käsitte-

lyä. Se ei myöskään merkitse sellaista puutteellisuutta, että asiakirja pitäisi välttämättä täydentää.

Vireillepanolta ei edellytetä määränmuotoa eikä esimerkiksi tiegrnlaisen kaavan tai tylyn käyttämistä. Muodollisesti on riittävä, että vaatimus perusteneen on luettavassa ja ymmärrettävässä muodossa. Mikäli asiakirja kuitenkin on niin epäselvä tai ylimalkainen, että siitä ei käy ilmi, mitä asia koskee, asia ei tule sen perusteella vireille. Lähetäjälle voidaan kuitenkin vaarata tilaisuus täydentää asiakirjaa selventämällä sen sisältöä.

Asia on pantava vireille toimittamalla vireillepanoasiakirja viranomaiselle, jolla on toimivalta sen käsitteilyn ja ratkaisemiseen. Tällaista veloitetta ei tosin suoranaisesti sisälly hallintolakiin. Koska asia kuitenkin voitetaan 20 §:n mukaan tulee vireille vasta, kun se on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen, on johdonmukaisista edellytyksistä, että vireillepanoasiakirja toimitetaan samalle viranomaiselle. Jos asia on pantava vireille määrääjässä, asiakirja on toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle tämän määrääjän kulessa.

Jos hakemus tai muu vireillepano on toimitettu väärälle viranomaiselle, tämä ei voi tutkia asiaa yrittämättä toimivaltansa. Tällaista asiaa ei kuitenkaan jätetä tutkimatta, jos asiakirja on erehdyksessä toimitettu väärälle viranomaiselle. Tällöin viranomaisen on viipymättä siirrettävä asia toimivaltaisen elimen käsiteltäväksi.

1.3. HALLINTOASIAN VIREILLEPANNIJAT

Asian vireillepano tapahtuu joko yksityisen tai viranomaisen aloitteesta. *Yksityinen henkilö tai yritys* toimii vireillepanojana esimerkiksi hakessaan itselleen lupaa, taloudellista tukea tai etua taikka oikeutta. Tarkoituksena voi olla saada esimerkiksi terveyspalvelu, maataloustuki tai veronhuojennus. Yksityinen voi myös omassa intressissään vaatia julkisyhteisön tai toisen yksityisen velvoittamista johonkin. Lisäksi henkilö tai tahon, joka ei ole asianomainen, voi panna asian vireille tekemällä esimerkiksi hallintokantelun tai esityksen toimenpiteisiin ryhtymisestä.

Viranomaisen puolestaan panee hallintoasian vireille yleensä omasta aloitteestaan, kun asian ratkaisu kuuluu sen toimivaltaan. Se voi toimivaltansa puitteissa esimerkiksi ryhtyä valmistelemaan asuinalueen kaavaa tai

vaatia yritystä lopettamaan kilpailua rajoitettavan toiminnan. Viranomaisen voi myös saada asian vireille tekemällä toiselle viranomaiselle esityksen, ilmoituksen, hakemuksen tai panemalla asian muuten vireille. Viranomaisen vireillepanemat asiat sisältävät usein yksityiselle asetettavan velvollisuuden tai rajoituksen, mutta niillä voidaan perustaa myös oikeuksia, kuten kaava-päätöksellä. Viranomaisaloitteisilla asioilla on tavallisesti tarkoitus toteuttaa yleisiä etuja. Viranomaisen voi kuitenkin toimia myös yksityisen asianomaisen tavoin esimerkiksi hakemalla rakennuslupaa toimittajalleen.

1.4. KIRJALLINEN JA SUULLINEN VIREILLEPANO

Asia on yleensä pantava vireille kirjallisesti. Kirjallinen vireillepano tarkoitetaan kirjallisessa muodossa olevan (paperi)asiakirjan käyttämistä vaatimuksen esittämiseen. Mikäli asia on pantava vireille käyttämällä sitä varhain laadittua lomaketta, kaavaketta tai muuta vastaavaa asiakirjaa, sitä on aiheellista käyttää. Kirjallinen vireillepano voidaan toimittaa postin tai lähetin välityksellä taikka toimittamalla asiakirja henkilökohtaisesti viranomaiselle.

Vireillepanon kirjallinen muoto on vahva pääsääntö. Asian suullinen vireillepano on kuitenkin mahdollinen, mikäli viranomaisen siihen suostuu. Suullisesti asia voidaan panna vireille esimerkiksi asiomalla suoraan viranomaisessa, keskustelemalla asiaa käsittelevän virkamiheen kanssa tai ottamalla yhteys viranomaiseen puhelimitse.

Suostumus suulliseen vireillepanoon on viranomaisen harkinnassa. Usein esimerkiksi hakemus on tehtävä etukäteen vahvistettua lomaketta käyttäen, mikä jo ohjaa vireillepanon kirjalliseksi. Myös asian monimutkaisuus tai ongelmallisuus voivat rajoittaa suullista vireillepanoa tai suorastaan estää sen. Joustava asionint saattaa kuitenkin merkitykseltään ruutiinhuoneissa ja selvissä tapauksissa puoltaa suullisen vireillepanomahdollisuuden sallimista. Esimerkiksi pyyntö saada jäljennös julkisesta asiakirjasta on yleensä sujuvammoin esitettävissä suullisesti.

Viranomaisen suostumus suulliseen vireillepanoon ei edellytä erityisiä päätöksiä. Riittävänä voidaan pitää, että viranomaisen ryhtyy käsittelemään suullisesti vireillepantua asiaa. Viranomaisen on tällöin kirjattava suullisesti esitetty vaatimus ja sen perusteet asiakirjaan. Jos taas suullinen vireillepano

ei viranomaisen arvion mukaan ole mahdollista, sen on viipymättä ilmoitettava, että asian käsiteltäväksi ottaminen edellyttää kirjallista hakemusta, esitystä tai vastaavaa virelllepanoa.

Lähtökohdiana on kirjallisen virelllepanon vaatimus, mutta se ei sellaisenaan ulotu asian käsitelyyn myöhempiin vaiheisiin. Niinpä viranomaisen voi myös kirjallisesti virelllepanhua asiaa käsitellessään varata tilaisuuden esittää suullisesti tietoja, jotka ovat tarpeen asian selvittämiseksi. Näin suullisestikin esitetyt tiedot tai vaatimukset voivat tulla asian käsitelyyn pohjaksi.

1.5. SÄHKÖINEN VIRELLEPANO

Vaativuus virelllepanon kirjallisesta muodosta voidaan täyttää myös toimittamalla viranomaiselle sähköinen asiakirja. Asiaa sääntele laki sähköisistä asioinnista viranomaisoiminnassa (2003). Sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan lain 4 §:n mukaan sähköistä viestiä eli ”sähköisellä tiedonsiirtomennelminällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota”. Sähköisen asiakirjan käyttömahdollisuus merkitsee, että hallintoasia voidaan panna sähköisesti viireille käyttäen esimerkiksi telekopioita, sähköpostia, sähköistä lomaketta tai muuta tietokonehyteyttä. Puhelimitse tapahtuva viestintä ei sen sijaan kuulu sähköisen asioinnin piiriin, vaan siinä on kysymys suullisesta virelllepanosta. Tekstiviesti ei myöskään täytä sähköisen asiakirjan edellytyksiä.

Asian virelllepanija ei voi vapaasti valita, käytetäänkö hän sähköistä viestiä ja mitä sähköisen virelllepanon keinoista hän käyttää. Asiakkaan käytettävissä olevat sähköisen virelllepanon muodot riippuvat sen sijaan viranomaisen valmiuksista ottaa vastaan sähköinen asiakirja. Sähköisen virelllepanon perusedellytyksenä on, että viranomaisella on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet ottaa vastaan sähköinen asiakirja. Jos tällaiset edellytykset viranomaiselta puuttuvat, sähköinen virelllepano ei ole mahdollinen.

Viranomaisen on sillä olevien tiittävien valmiuksien rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määritellyn laitteen viesti asian viirelle saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Jos viranomaisella siis on tiittävät valmiudet ottaa vastaan vain esi-

merkiksi telefaxina ja sähköpostilla lähetettyjä sähköisiä asiakirjoja, asia ei voida panna viirelle esimerkiksi sähköisellä lomakkeella. Jos taas viranomaisen tarjoaa käyttöön sähköisen lomakkeen, jokaisella on oikeus käyttää sitä asiansa virelllepanemiseksi. Sähköisen virelllepanon mahdollisuus ei kuitenkaan rajoita tai estä asian virelllepanoa perinteisessä kirjallisessa muodossa. Näin ollen sähköinen virelllepano muodostaa ainostaan vaihtoehdon kirjalliselle virelllepanolle.

Käytännössä asiakas ei voi olla perillä siitä, minkälaisia valmiuksia viranomaisella on sähköisen asiakirjan vastaanottamiseen. Ratkaisevaa tässä suhteessa on viranomaisen oma ilmoitus. Viranomaisen onkin sopivalla tavalla ilmoitettava sähköisessä asioinnissa käytettävät yhteystietonsa. Tällaista ilmoitusta voidaan samalla pitää tietona siitä, missä rajoissa viranomaisen pysyy vastaanottamaan sähköisen asiakirjan. Esimerkiksi viranomaisen asiointia varten ilmoittama sähköpostiosoite merkitsee, että asia voidaan panna viirelle sähköpostitse tuon osoitteen kautta.

Jos hallintoasia on pantava viirelle allekirjoitetulla asiakirjalla, allekirjoitukseksi hyväksyttävään myös sähköinen allekirjoitus. Tällaisen allekirjoituksen on täytettävä sähköisiä allekirjoituksia koskevassa laissa (2009) säädetyt vaatimukset. Mikäli tällaista nimenomaista allekirjoitusvaatimusta ei ole säädetty – esimerkiksi hallintolaki ei edellytä allekirjoitusta –, sähköistä asiakirjaa ei tarvitse allekirjoittaa, ellei asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Vähimmäisvaatimuksena allekirjoituksen sijasta on kuitenkin, että asiakirjasta käyvät ilmi tiedot, joiden perusteella viranomaisen voi ottaa yhteyttä viestin lähettäjään epäillessään sen alkuperäisyyttä tai eheyttä.

Sähköisen virelllepanon yhtenä edellytyksenä on, että sähköisesti toimitettu asiakirja on tarvittaessa tallennettavissa kirjalliseen muotoon. Tallentamiskelpoisuuden vaatimus liittyy hallintomenettelyn dokumentoimisen tarkeyteen. Samasta syystä myös suullisesti esitetty virelllepano on kirjattava asiakirjaan.

1.6. VIRELLEPANOON TOTEUTTAMINEN

Viirellepanoasiakirja toimitetaan asiassa toimivaltaisen viranomaisen asiointiosoitteeseen. Tämä on osoite, jonka viranomaisen on ilmoittanut asi-

ointia varten tai jossa viranomaisen kirjaamo sijaitsee. Asiointiosoite voi siten olla esimerkiksi postilokero tai katunosoite. Jos sähköinen viireillepano on mahdollinen, asiointiosoite voi olla myös viranomaisen ilmoittama sähköposti- tai verkko-osoite. Viireillepanoa ei sen sijaan yleensä voida toteuttaa esimerkiksi antamalla asiakirja suoraa viranomaisen palveluksessa olevalle henkilölle tai lähettämällä se tämän henkilön sähköpostiosoitteeseen.

Viireillepanija vastaa siitä, että asiakirja saapuu toimivaltaiselle viranomaiselle. Sama vastuu määräytymisen periaate koskee muitakin viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja, sillä asiakirja toimitetaan viranomaiselle ”lähettäjän omalla vastuulla” (HL 17.1 §). Myös sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla. Lähettäjän oma vastuu katkoitaa ensinnäkin sitä, että lähettäjän tehtävänä on selvittää toimivaltaisen viranomaisen ja sen yhteystiedot. Viireillepanijan tai muun lähettäjän on toiseksi huolehdittava siitä, että asiakirja saapuu viranomaiselle. Viranomaisella on vastaavasti velvollisuus tiedottaa yhteystiedoistaan ja järjestää asiointi viranomaisessa niin, että asiakirjan toimitaminen viranomaiselle on vaivatonta. Viranomaisen yhteystietojen muuttuessa viranomaisen on huolehdittava siitä, että tämä ei aiheuta asiointiongelmia.

Asiakirjan lähettäjän oma vastuu merkitsee kolmanneksi, että lähettäjä myös kantaa mahdolliset asian käsittelyyn liittyvät haitalliset seuraukukset, jotka johtuvat siitä, että asiakirja ei saavu viranomaiseen ajoissa tai lainkaan tai kaikkia asiakirja on vahingoittunut lähteyksensä aikana. Tällainen haitallinen seuramus on etenkin asian jääminen tutkintaan, jos viireillepano-asiakirja saapuu määräajan jälkeen. Lähettäjän vastuuta ei tältä osin poista tai vähennä se, että asiakirjan saapumatta jäämisen syyinä ovat esimerkiksi posti- tai teleliikenteen häiriöt. Ylivoimainen este voi kuitenkin olla perusteena määräajan palauttamiselle.

2. MÄÄRÄAJAT VIREILLEPANOSSA JA ASIAN KÄSITTELYSSÄ

Hallintomenettelyyn kohdistuu lähinnä kolmen tyyppisiä määräaikoja. Ne määrittävät asian viireillepanon määräaika, asian selvittämisen, selvityksen esittämiseen ja muuhun asian käsittelyyn liittyvää menettelyä sekä asi-

an käsittelyaika viranomaisessa. Kullakin määräaikatyyppillä on toisistaan poikkeavat oikeudelliset vaikutukset. Menettelyä koskevat määräajat ovat osittain lakisääteisiä, osittain viranomaisen itse asettamia.

2.1. VIREILLEPANOON MÄÄRÄAIKA

Useimmiten hallintoasian viireillepanoa ei ole lainkaan sidottu määräaikaan. Esimerkiksi rakennus- tai ympäristöluoppua voi hakea milloin tahansa. Sikäli kuin määräaika on noudatettava, se vaihtelee eri asioissa. Määräaika voi olla määriteltä lakisääteisesti tai viranomaisen omalla päätöksellä. Esimerkiksi veroilmoitus on tehtävä määräaikaan mennessä ja viran hakuaika on määriteltävä virkaa haettavaksi ilmoitettaessa. Erialaisten EU:n rakennerahasto-, ja maataloustukien hakemiseen kohdistuu niin ikään säännöllisiä määräaikoja.

Jos viireillepanolle on määriteltä määräaika, asiakirjan lähettäjän on huolehdittava siitä, että asiakirja saapuu viranomaiseen määräajassa riippumatta toimitamistavasta. Lähettäjällä on myös vastuu siitä, että asiakirja tulee ajoissa perille.

Viireillepanoa koskeva määräaika on luonteeltaan sitova ja ehdoton. Tällaisen määräajan jälkeen eli myöhässä toimivaltaiseen viranomaiseen tullut asia on jätettävä tutkimatta. Asiaa käsittelevän viranomaisen on myös selvitettävä määräajan noudattaminen viran puolesta ennen kuin se ryhtyy käsittelemään asiaa. Jos asiakirja on toimitettu väärälle viranomaiselle, sen siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle ei pidennä määräaika.

2.2. ASIAN KÄSITTELYYN LIITTYVÄT MÄÄRÄAJAT

Asian käsittelyyn ja erityisesti asian selvittämiseen voi liittyä määräaikoja. Esimerkiksi asian käsittelyyn liittyvän selvityksen esittämistä koskevassa selvityspyyntöössään viranomaisen on asetettava riittävä määräaika. Samoin asianosaisen kuulemiselle on varattava määräaika. Asian selvittämiseen ja käsittelyyn liittyvät määräajat ovat yleensä joustavia ja ohjeluonteisia. Esimerkiksi asiakirjan täydentämistä, selvityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten asetettua määräaika voidaan yleensä asianosaisen pyynnöstä pidentää. Tällaisen määräajan jälkeenkin voidaan esittää selvitystä ja täy-

denttää asiakirjaa. Viranomaisella on velvollisuus ottaa tällainen selvitys tai täydennys huomioon niin kauan kuin asian selvittäminen on käynnissä.

Asian viivytyksetöntä käsiteltyä tehostavat määräjät ovat vähitellen yleistyneissä. Ne kohdistuvat viranomaiseen, ja niiden perusidea on määrällä asian käsittelyn enimmäisaika. Merkittävä erityisäännös käsittelyn enimmäisajasta sisältyy julkisuuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan asiakirjan antamista koskeva asia on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on yleensä annettava mahdollisimman pian, viimeistään kuitenkin kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Valkeammassa tapauksessa sovelletaan kuitenkin yhden kuukauden enimmäisaikaa.

3. ASIAKIRJAN SIIRTÄMINEN TOIMIVALTAINEN VIRANOMAISELLE

3.1. SIIRTÄMISEN EDELLYTYKSET

Toimivaltainen viranomainen määräytyy ensisijaisesti asiallista toimivaltaa eli viranomaisen tehtäviä koskevien säännösten mukaan. Jos hakemus tai muu vireillepanoasiakirja on toimitettu väärälle viranomaiselle, se ei voi tutkia asiaa ylittämättä toimivaltansa. Kun esimerkiksi rakennusluvasta myöntäminen on yleensä kunnan rakennuslautakunnan tehtävänä, lupahakemusta ei voida tehdä koululautakunnalle – tai sitä ei voida siellä ainakaan asiallisesti tutkia ja ratkaista.

Mikäli asiakirja on erehdyksestä toimitettu väärälle viranomaiselle, sen siirtäminen toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi on viranomaisen yleinen velvollisuus. Erehtymisen mahdollisuutta arvioitaessa on merkitystä muun muassa vireillepanijan koulutuksella ja asian laadulla. Koska hallintoelimitys on suhteellisen monimutkainen ja tavallinen hallinnon asiakas tuntee huonosti toimivalta- ja tehtävämäärittelyjä, erehtyminen on usein ymmärrettävää.

Viranomainen voi kuitenkin jättää toimivaltansa kuulumattona tutkimaan asiakirjan, jos sen lähettäjän olisi kohuttuudella pitänyt tietää oikea viranomainen. Jos viranomainen on esimerkiksi yksiselitteisesti il-

moitranut osoitteen, johon lupaa tai tukea koskeva hakemus on toimitettava, hakemuksen toimitaminen täysin muulle viranomaiselle ei yleensä voi johtua erehdyksestä. Vastavasti esimerkiksi palkkakunnalla toimivan rakennusvirittäjän voidaan edellyttää tietävän, mikä lautakunta ratkaisee rakennuslupa-asia. Koululautakunnan ei siten välttämättä tarvitse siirtää rakennusvirittäjän sille osoitettava rakennuslupahakemusta rakennuslautakunnalle, vaan tuollainen hakemus voidaan myös jättää tutkimatta.

3.2. SIIRRON TOTEUTTAMINEN

Viranomaisen on toteutettava siirtovelvollisuutensa siirtämällä asiakirja oma-aloitteisesti ja viipymättä toimivaltaisiksi katsomalleen viranomaiselle. Asiakirjan siirtämisestä on ilmoitettava sen lähettäjälle.

Siirtoa koskevan päätöksen tekee viranomainen, jolle asiakirja on toimitettu. Mikäli viranomainen, esimerkiksi kunnallinen lautakunta, on kuitenkin siirtänyt päätösvaltansa viranhaltijalle tai monijäseniselle toimielimelle, viranhaltija tai toimielin päättää asiakirjan siirrosta. Kun asiakirja siirretään toimivaltaisiksi arvioidulle viranomaiselle, siirtävä viranomainen ei asiallisesti tutki asiaa eikä sen tutkimatta jättämisestä myöskään tarvitse tehdä erillistä päätöstä.

Siirtämisessä kuluva aika ei pidennä asiakirjan toimittamiselle mahdollisesti määrättyä määräaikaa. Tällaista määrätäkää katsotaan noudatettun, jos toimivaltainen viranomainen saa asiakirjan määrätajassa.

Asiakirjan siirtämistä koskeva toimi ei sellaisenaan ole valituskelpoinen hallintoapäätös. Sen sijaan päätös jättää asiakirja tutkimatta sillä perusteella, että se on toimitettu väärälle viranomaiselle, on yleensä valituskelpoinen päätös. Jos asianosainen katsoo, että asiakirja on siirretty väärälle viranomaiselle, tämän viranomaisen tekemään asiaratkaisuun voidaan hakea muutosta myös sillä perusteella, että viranomaisella ei ole ollut toimivaltaa ratkaista asiaa. Tässä yhteydessä siis siirron laimnukaisuus voidaan saattaa oikeudellisesti arvioitavaksi.