

4. ASIAKIRJAN TÄYDENTÄMINEN

4.1. OMA-ALOITTEINEN TÄYDENTÄMINEN

Vireillepanijan on esitettävä selvitykset ja muut asiakirjat, jotka ovat asian käsittelyä edellytyksenä. Esimerkiksi viranhakijan on tutkintotodistuksin esitettävä selvitys virkaan vaadittavasta kelpoisuudesta. Asiakirjassa olevia muuollisia ja sisällöllisiä puutteita voidaan kuitenkin käsitteilyn edetessä korjata ja esitettävä selvitystä voidaan samalla täydentää. Niinpä viranomaiselle voidaan asian jo tultua vireille toimittua tieto tai liite, joka säännöksessä tai määräyksessä on edellytetty esitettäväksi.

Asianosainen voi oma-aloitteisesti täydentää hakemustaan tai muuta asian käsitteilyä varten toimittamaansa asiakirjaa. Asianosainen voi käsitteilyn kulussa toimittaa viranomaiselle muitakin asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisia asiakirjoja.

Asiakirjan täydentäminen ei pidennä määräaikaa, joka asian vireillepanolle mahdollisesti on asetettu. Asian vireillepanolle asetettu määräaika voi siten rajoittaa oma-aloitteisen täydentämismahdollisuuden laajuutta. Esimerkiksi koulutuspaikkaa tai virkaa haettaessa vaadittavat todistukset ja tiedot on esitettävä hakujan kulussa. Näitä tietoja ja todistuksia voidaan täydentää hakujan päätymisajankohdalla olevan pätevyyskriteerillä arvioidaan hänellä hakujan päätymisajankohdalla olevan pätevyyskriteerillä, jota kaan, hakija saa täydentää hakemustaan vain sellaisilla todistuksilla, jotka osoittavat ennen hakujan päättymistä saavutettua kelpoisuutta.

Kelpoisuusvaatimukseksi asetettu kielletto on tässä suhteessa poikkeuksellista. Virkaa täytettäessä tai muuhun palvelussuhteeseen otettaessa otetaan huomioon myös sellainen hakija, joka on osoittanut vaadittun kiellettiin hakujan päätyttyä. Edellytyksenä on kuitenkin, että tämä ei viiväytä asian käsitteilyä, joten kiellettoa koskeva kelpoisuus on täydennettävä suhteellisen nopeasti hakujan päätyttyä.

Mikäli asian vireillepanolle ei ole asetettu määräaikaa, asiakirjojen oma-aloitteiselle täydentämiselle ei ole vastustavanlaisia esteitä tai rajoituksia. Vaikka esimerkiksi sosiaalinen tai rakennusluvan saamisen edellytykset jolhan osin jäisivätkin täyttyneitä sitä haettaessa, edellytykset voidaan täyttää myöhemmin hakemusta käsiteltäessä. Hakija voi vastaavasti täy-

dentää esimerkiksi ansio-ulojan, lujuuslaskelmaa tai rakennusmateriaaleja koskevia tietoja asian ollessa vireillä.

4.2. TÄYDENTÄMINEN VIRAN PUOLESTA

Viranomaisella on velvollisuus oma-aloitteisesti tarjota asiakirjan toimittaneelle tilaisuus poistaa asiakirjassa oleva puutteellisuus. Jos viranomaiselle toimittu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehoitettava lähettäjää täydentämään asiakirja. Tällainen puutteellisuus voi koskea käsitteilyn edellytyksenä olevaa tietoa tai selvitystä. Puutteellisuus voi olla myös asiakirjan muodossa, esimerkiksi siinä, että asiakirja on laadittu muulla kuin viranomaisen käytännöllä käsitteilykielillä. Mikäli viranomaisen laiminlyö velvollisuutensa kehoittaa asiakirjan täydentämiseen, tästä ei aiheudu vireillepanijalle oikeudenmeneytystä.

Viranomaisen on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä. Tällainen ilmoitus sisältää maininnan esimerkiksi siitä, mitkä tiedot tai selvitykset puuttuvat asiakirjasta tai siitä, millä kielellä asiakirja on laadittava.

Viranomaisella ei ole velvollisuutta varata lähettäjälle tilaisuutta asiakirjan täydentämiseen, jos täydentäminen on tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Täydentäminen on tarpeetonta esimerkiksi vähäisen, lopulliseen ratkaisuun vaikuttamattoman puutteen vuoksi tai jos on täysin selvää, että hakemus tulee hylättäväksi puuttuvien edellytysten vuoksi. Asiakirjaa ei myöskään tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos siinä on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä. Tosin hallintolaki ei varsinaisesti edellytäkään, että vireillepanoasiakirja on allekirjoitettu.

5. HALLINTOASIAN VIREILLETULO JA

VIREILLETULON OIKEUSVAIKUTUKSET

5.1. VIREILLETULON AJANKOHTA

Hallintoasia tulee vireille, kun vireillepanoasiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen. Jos asian vireillepanolle on asetettu määräaika, asia tulee kuitenkin vireille vain, jos asiakirja on saapunut toimivaltaiselle viran-

omaiselle määräjän kuudessa. Mikäli asiakirja on toimitettu väärälle viranomaiselle, se tulee viireille vasta, kun asiakirja on saapunut toimivaltaiselle viranomaiselle. Viranomaisen on pyynnöstä annettava asiakirjan lähettäjälle todistus siitä, että se on kirjannut tai rekisteröinyt asiakirjan saapuneeksi.

Jos asia on viranomaisen suostumuksella pantu viireille suullisesti, virellenolon ajankohda määräytyy toisin. Ratkaiseva ei ole se, milloin käynnin vaatimus perustuneena on esitetty viranomaiselle, vaan se milloin käynnin aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. On selvää, että tällainen kirjaus on tehtävä mahdollisimman ripeästi.

Hallintolakiin ei sisälly säännöistä viranomaisaloitteisen asian virellenolosta. Esimerkiksi ympäristön pilaamiskieltoa, yleiskavaa tai perusteeu-masi suoritettun tuen takaisinperintää koskevan asian virellenloa ei näin ollen ole määritelty. Lähtökohdana voidaan pitää, että viranomaisaloitteisen asia tulee viireille, kun viranomainen ryhtyy sitä valmistelemaan. Viranomaisen omasta aloitteesta virellenollut asia on yleensä kirjattava diaariin tai vastaavaan asialuetteloon.

Viranomaisella ei ole yleisiä oma-aloitteista velvollisuutta ilmoittaa siitä, että sille lähetetty asiakirja on myös saapunut perille ja vastaanotettu. Esitetä tällaiselle ilmoittamiselle ei tosin ole. Sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta viranomaisen on kuitenkin viipymättä ilmoitettava lähettäjälle, lukuun ottamatta telefaxina lähetettyä asiakirja. Vastanottoilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuitauksena tai muuten.

5.2. VIPELLUOLON VAIKUTUKSET

Viranomaiselle syntyy velvollisuus käsitellä asia, joka on pantu viireille muodollisesti asianmukaisella tavalla. Käsitelyvelvollisuuden sisällöllinen laajuus vaihtelee kuitenkin riippuen siitä, onko asia tullut viireille asiallisesti vai pelkästään muodollisesti.

Hallintoasian *asiallinen virellenlo* merkitsee, että virellenpanijalla on oikeus saada sisällöllinen asiaratkaisu esittämönsä vaatimuksiin. Tällainen vaikutus on erityisesti asianosaisen omaa etuaan, oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskevalla hakemuksella tai vaatimuksella. Asiallinen virellenlo edellyttää siis asialvautta. Viranomainen on velvollinen sisällöllisesti tut-

kimaan ja ratkaisemaan virellenpanijan omaa etua, oikeutta tai velvollisuutta koskevan asian, mikäli asia kuuluu viranomaisen toimivaltaan. Useimmiten tällöin on kysymys asianosaisen tekemästä hakemuksesta tai lakisääteisestä ilmoituksesta. Virellenpanijalla on tällöin yleensä myös oikeus valittraa tehdystä päätöksestä.

Hallintoasian *muodollinen virellenlo* tarkoittaa, että viranomaisella on velvollisuus vastata virellenpanijalle, mutta tarkempan sisällölliseen käsitelyyn tällainen virellenlo ei välttämättä johda. Kuka tahansa voi tehdä viranomaiselle esimerkiksi ilmoituksen epäilemättään lainvastaaisesta menettelystä tai havaitsemastaan hallinnollisesta epäkohdasta taikka ehdotuksen toiminnan parantamiseksi. Viranomaisen on käsiteltävä tällainen asia, vaikka virellenpanija ei olisikaan asianosaisen asemassa vaan täysin ulkopuolinen. Tällainen asia tulee kuitenkin viireille ainoastaan muodollisesti. Myös esimerkiksi se, ryhtykö viranomainen jollinkin toimengpiteisiin ehdotuksen, arvoistelun tai ilmoituksen johdosta, jää pääosin sen harkintaan.

Jos epäkohdan tai lainvastaaisen toiminnan puuttuminen kuitenkin kuuluu viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin, ehdotuksen tai ilmoituksen asiallisista tutkimista ja ratkaisua voidaan yleensä pitää virkavelvollisuutena. Esimerkiksi työsuojelu- tai kilpailuviranomaiselle tehty anonyymi ilmoitus työsuojelu- tai kilpailulainsäädännön vastaisesta menettelystä merkitsee, että viranomaisen on viran puolesta ryhdyttävä tutkimaan asiaa. Tällainen ilmoitus johtaa siis asialliseen virellenloon, mikäli se sisältää todennäköisiä perusteluja sille, että viranomaisen valvonnassa olevaa lainsäädäntöä on rikottu. Virellenpanija ei kuitenkaan saa asianosaisasemaa, eikä hän siten tällä perusteella voi myöskään esimerkiksi valittra valvontaviranomaisen päätöksestä tässä asiassa.

5.3. VIPELLÄOLON PÄÄTTYMINEN

Asian virellenlo viranomaisessa päättyy, kun sen käsitely sinä loppuu. Useimmiten asian käsitely päättyy, kun asiassa tehdään päätös, josta käy ilmi, miten asia on ratkaistu. Asian käsitelyn päättämisen voi muuten tapahtua nimenomaisella päätöksellä taikka siten, että asian käsitelystä luovutaan tai käsitely viranomaisessa tosiasiallisesti loppuu, vaikka tästä ei tehtäisikään nimenomaisista päätöistä. Jos esimerkiksi asianosainen peruut-

taa viranomaiselle tekemänsä hakemuksen, tämän asian käsitellyn päättynyt hänen osaltaan.

6. PUHEVALLIAN KÄYTTÄMINEN ASIAN

KÄSITTELYSSÄ

6.1. HALLINTOMENETTELYKELPOISUUS

Menettelyoikeuksien itsenäinen käyttäminen edellyttää käytännössä hallintomenettelykelpoisuutta. Tällainen kelpoisuus käyttää puhevaltaa ja suorittaa itsenäisesti toimia hallintomenettelyssä on täysivaltaisilla luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä. Täysivaltainen henkilö käyttää aina itse puhevaltaa omissa asioissaan, kun taas oikeushenkilön puolesta puhevaltaa käyttää siihen toimivaltainen henkilö tai toimielin. Vajavaaltainen (alaikäinen) ja henkilö, jonka toimikelpoisuutta on rajoitettu ei yleensä itse ole hallintomenettelykelpoinen.

6.2. ASIAVALTUUS PUHEVALLIAN KÄYTTÄMISEEN

Asiavaluus tarkoittaa oikeutta käyttää asianomaisen puhevaltaa. Asiavaluus on yleensä henkilöillä, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asiassa tehtävä päätös välittömästi koskee. Tällainen valtuutus on siis jokaisella omassa asiassaan. Esimerkiksi rakennuslupaa voi hakea omalle mutta ei sen sijaan naapurin kiinteistölle. Asiavaluutta ei kuitenkaan edellytetä hallintokantelun tai ehdotuksen tekemiseen, joten kuka tahansa voi kannella viranomaisen toiminnasta tai ehdottaa, että viranomaisen ryhtyy johonkin toimenpiteeseen.

6.3. ASIAMIEN JA AVUSTAJA

Hallintoasian käsittelyssä saa käyttää asiamiestä tai avustajaa. Päämiehen on kuitenkin tultava henkilökohtaisesti paikalle, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Varsinkin henkilökohtaisten ominaisuuksien, kykyjen tai taitojen selvittäminen edellyttää henkilökohtaista läsnäoloa ja osallistumista

asian selvittämiseen esimerkiksi terveystarkastuksessa, soveltuvuustestissä, oppilaitoksen pääsykokeessa tai ajoikokeessa.

Asiamies on päämiehenä valtuutettu ja hän käyttää päämiehen puhevaltaa asian käsittelyssä. *Avustajan* tehtävänä on lähinnä päämiehen tosiaanallinen tai oikeudellinen avustaminen. Kummallekaan ei ole hallintolaissa asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia.

Asiamiehen on esitettävä valtakirja tai hänen on muulla luotettavalla tavalla osoitettava olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä. Päämies voi antaa valtuutuksen myös suullisesti viranomaisen luona. Avustajan ei sen sijaan tarvitse esittää valtakirjaa. Jos asiamiehen toimivallasta tai sen laajuudesta on epäselvyyttä, valtakirja on viranomaisen määräyksestä yksilöitävä. Kun asiamiehenä toimii asiantaja tai julkinen oikeusavustaja, valtakirja on esitettävä ainoastaan viranomaisen määräyksestä.

6.4. VAJAAVALTAISEN PUHEVALLIAN KÄYTTÄMINEN

Yleensä hallintomenettelykelpoisuus puuttuu vajavaaltaiselta eli alle 18-vuotiaalta ja vajavaaltaiseksi julistetulta täysi-ikäiseltä henkilöltä. Vajavaaltainen puolesta puhevaltaa käyttää huoltaja, edunvalvoja tai muu lallinen edustaja. Vajavaaltaisella on kuitenkin oikeus käyttää yksinään puhevaltaa asiassa, joka koskee hänen vallitsemaansa tuloa tai varallisuutta. Täysi-ikäinen vajavaaltainen käyttää itse yksin puhevaltaa henkilöään koskevassa asiassa, jos hän kykenee ymmärtämään asian, esimerkiksi hoitotoimen, merkityksen.

Kun asia koskee alaikäisen, 15–18 -vuotiaan henkilöä taikka henkilökohtaisia etua tai oikeutta, sekä alaikäisellä että hänen huoltajallaan on kummallakin oikeus käyttää erikseen puhevaltaa. Tällaiset rinnakkaisen puhevallan piiriin kuuluvat asiat voivat koskea muun muassa oppivelvollisuutta, terveydenhoitoa sekä passia ja ajokorttia.

6.5. OIKEUSHENKILÖN PUHEVALLIAN KÄYTTÄMINEN

Oikeushenkilöä edustavat hallintomenettelyssä sen toimielimet, jolle puhevallan käyttö on uskottu esimerkiksi yhtiöjärjestyksessä tai yhdistyksen

säännöissä. Puhewalta voi siten kuulua esimerkiksi yhtiön toimintajohtajale tai yhdistyksen hallitukselle.

Valtio ja kunnat ovat julkisyhteisöinä myös oikeushenkilöitä. Kuntaa edustaa ja sen puhewalta hallintoasian käsittelyssä käyttää kunnanhallitus tai kunnanhallituksen puolesta kunnanjohtaja. Kunnan puhewalta on joissain asioissa voitu myös delegoida muulle viranhaltijalle. Valtion puhewalta käyttää kukin viranomainen omalla toimialallaan. Yleistoimivaltan valtion puhewallan käyttöön on valtioneuvostolla.

7. ASIANOSAINEN HALLINTOASIAN KÄSITTELYSSÄ

7.1. ASIANOSAINEN ASEMAN MÄÄRÄYTYMINEN

Asianosaisen asema on keskeinen menettelyoikeuksien taie, sillä asianosaisella on oikeus saada asiansa käsitteilyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa, ja asianosaisella on myös oikeus saattaa oikeuksiiaan ja velvollisuuksiiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi (PL 21 §). Hallintoasian käsittelyssä asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Asianosaisasema on yleensä yksiselitteinen, kun hallintoasian käsittelyn pance vireille omaa oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevassa asiassa esinnetkiksi hakija, vaatimuksen esittäjä tai esityksen tekijä. Samoin asianosaisasema on suhteellisen selvä, kun kyseessä on viranomaisen päätöksen välitön kohde, kuten edun saaja taikka velvoitteen tai kiellon kohde. Kummassakin tyyppitapauksessa on kysymys yksittäisen asianosaisen ja viranomaisen välisestä oikeussuhteesta.

Asianosaisien piiriin laajuus voi kuitenkin vaihdella riippuen asian luonteesta ja siinä tehtävän päätöksen suoranaista oikeusvaikutuksista. Asianosaispiiriä määriteltäessä on näin ollen merkitystä myös sillä, miten laajoiksi oikeusvaikutukset ja niiden välittömyys asiaan sovellettavan lain mukaan muodostuvat. Esimerkiksi ympäristölainsäädännön soveltamisen vaikutukset ovat yleensä laaja-alaisempia kuin sosiaalilainsäädännön soveltamisen vaikutukset, sillä ympäristöasioissa vaikuttaa tavallisesti myös ylei-

nen intressi, kun taas sosiaalasiat liittyvät pääosin yksityiselämän piiriin. Vastavasti ympäristölupa- ja kaavoitusasioissa on runsaammin asianosaisia kuin esimerkiksi toimentulotukea koskevassa asiassa, jossa asianosainen on yleensä vain tuen hakija. Myös vaikutusten oikeudellisella merkitysvydydellä voi olla vaikutusta asianosaisaseman määrittelyssä.

Asianosaisaseman perusteena oleva *etä* on kysymyksessä muun muassa asiassa, joka koskee taloudellista etuutta (esimerkiksi sosiaaliset edut, tuet ja avustukset). Asia koskee *oikeutta*, kun kysymys on esimerkiksi hallintoluovasta (esimerkiksi elinkeino-, ympäristö- tai ajokorttilupa), opiskelupaidasta tai asiakirjan julkisuudesta. *Velvoitteita* asettavat tai rajoituksia sisältävät päätökset (esimerkiksi toiminnan kieltäminen, luvan peruutus) perustavat asianosaisaseman tällaisen velvoitteen kohdele.

Asianosaisaseman määrittelyssä on lisäksi otettava huomioon, että samassa asiassa voi olla *useita asianosaisia*, joiden intressit saattavat myös kilpailla tai olla suorastaan ristiriidassa keskenään. Tällaiset useiden asianosaisen välsten etujen vastakkaisuudet ovat yleisiä esimerkiksi maankäyttöä, ympäristönsuojelua, kilpailun valvontaa, elinkeinon tai ammatin harjoittamista ja julkisia hankintoja koskevissa asioissa. Esimerkiksi ympäristöluvan hakijan edut voivat olla vastakkaisia naapurien etujen kanssa ja kilpailu- tai elinkeinoasioissa voi olla kilpailuvia intressejä.

Jos samaa etua tai oikeutta ovat hakeneet useat, he ovat kaikki asianosaisia tuota asiaa käsiteltäessä. Heitä on muun muassa kuultava asiaa käsiteltäessä ja heillä on asianosaisena oikeus saada tieto asian käsittelyyn vaikuttaneista asiakirjoista. Hakemusasiassa saattaa kuitenkin olla muitakin asianosaisia kuin hakijat. Esimerkiksi ympäristölupa-asioissa merkitystä on myös luvan ympäristövaikutusten laajuudella, koska asianosaisia ovat myös ne, joiden oikeusasemaan hakemuksen kohteena oleva hanke vaikuttaa. Koska asianosainen on vain se, jonka oikeusasemaa asia koskee, asianosaisasema puuttuu niiltä, joiden asemaan hakemusasia tai siinä tehtävä päätös vaikuttaa vain välillisesti tai tosiasiallisesti.

Hallintoasian käsittely voi tulla vireille myös muun kuin asianosaisen omasta aloitteesta. Asian voi panna vireille viranomainen tai toinen henkilö, jolloin asianosaisena on yleensä asiassa tehtävän päätöksen kohteena oleva henkilö tai yritys. Tällainen asianosaisasema on säännönmukaisesti viranomaisen valmisteleman kiellon, rajoituksen tai hallinnollisen rangaitusseurauksen kohdele. Velvoittavaan päätökseen johtavan asian kä-

sittelyssä asianosainen on aina myös se, joka on oikeudellisesti vastuussa velvoitteen toteuttamisesta.

Hallintoasian käsitteellä tarkoitetaan sekä hallintopäätöksen johtavaa päätöksentekoa että julkisen palvelun toteuttamista. Näin ollen myös hallintotoiminnan piiriin kuuluvat asiakassuhteet viranomaisen ja palvelun käyttäjän välillä voivat perustaa hallintolaisissa tarkoitettua asianosaistun aseman. Tällaisissa *asiakasuhteisissa* on kysymys esimerkiksi hoidosta tai huoltotoimenpiteistä. Mikäli ennen palvelun toteuttamista tai sen aikana tehdään hallintopäätöksiä esimerkiksi potilaan oikeuksista tai oppilaiden velvollisuuksista, asiakas on luonnollisesti asianosainen myös tämän hallintoasian käsitelyssä.

Asiaa käsittelevää ja siinä päätöksen tekevää *viranomaisista* ei pidetä asianosaisena. Viranomaisen voi kuitenkin hallintoasian käsitelyssä olla asianosaisen asemassa myös esimerkiksi kiinteistön omistajana, työnantajana tai taloudellisen toimijana. Viranomainen voi siten käytännössä esiintyä esimerkiksi rakennusluvan hakijana, rakennusvalvontalain tai työturvallisuuslakia koskevien velvoitteiden kohteena tai kääntäen määräävän markkina-aseman käyttäjänä, jos se harjoittaa taloudellista toimintaa.

Hallintosopimus on julkisen hallintotohtävän hoitamista tai julkisen vallan käyttöä koskeva sopimus toimivaltaisen viranomaisen ja toisen sopimuspuolen välillä. Tällaista sopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden oikeudet, joita sovitettava asia koskee. Säännös jättää asianosaisaseman määräytyminen jossain määrin epäselväksi. Säännöksen perustelujen mukaan *hallintosopimuksen toinen osapuoli* on kuitenkin yleensä asianosainen. Myös sopimuspuhteen ulkopuolinen taho voi olla asianosainen, jos sovitettava asia koskee tätä.

Asianosaisasemaa hallintoasian käsitelyssä ei tavallisesti perusta vielä se, että hallintoasian ratkaisulla on tosiasiallisesti huomattavia vaikutuksia esimerkiksi henkilön asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin. Tällaisten *osaisten* menettelylliset oikeudet on hallintolain 41 §:ssä määritelty lähinnä valkutusmahdollisuuksien varaanista koskevalla säännöksellä. Vastaavaltuonteinen erityissäännös osallisten oikeuksista on maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä, joka määrittelee kaavoitusmenettelyyn liittyvää tiedotusta.

7.2. ASIANOSAISKELPOISUUS

Asianosaiskelpoisuudella tarkoitetaan kykyä olla asianosaisena eli etujen ja oikeuksien saajana tai velvollisuuksien kohteena. Tällainen kelpoisuus on jokaisella oikeussubjektilla eli kaikilla luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, joita ovat muun muassa yhdistys, yhtiö ja muu yhteisö. Myös eräät oikeuskelpoisuutta vailla olevat muodostumat, kuten avoin yhtiö ja jakamaton kuolinpesä, voivat käytännössä olla asianosaisia. Samoin julkisyhteisö tai sen toimielin, viranomainen, voi esiintyä hallintoasian käsitelyssä asianosaisena, mikäli asia koskee esimerkiksi sen hallinnoimaa omaisuutta.

8. HALLINTOASIAN KÄSITTELYTAVAT

Vahvana pääsääntönä on perinteisesti ollut, että *hallintotavat käsitellään kirjallisessa menettelyssä*. Hallintolaki mahdollistaa kuitenkin aikaisempaa laajemmin myös asioiden suullisen käsittelyn siten, että useat käsittelyn vaiheet voidaan toimittaa myös *suullisessa käsitelyssä*. Informaatioteknologian kehittyminen on mahdollistanut myös asioiden *sähköisen käsittelyn*. Monissa asioissa ja käsiteltyvaiheissa perinteiset kirjalliset dokumentit ovat korvattavissa sähköisillä, mikäli viranomaisen tekninen varustus mahdollistaa sähköiseen asiointiin siirtymisen.

8.1. KIRJALLINEN KÄSITTELY

Kirjallinen käsitely perustuu kirjallisessa muodossa olevan asiakirjamerkinnän käsitelyyn. Myös mahdollisesti suullisesti esitetyt selvitykset ja lausunnot on saatettava kirjalliseen muotoon. Hallintolain sääntelyn pääasiallisella kohteena on hallintoasian kirjallinen käsitely.

8.2. SUULLINEN KÄSITTELY

Asianosaisen sitä halutessa ja viranomaisen suostumuksella asia voidaan periaatteessa käsitellä kokonaisuudessaankin suullisesti. Tosin hallinto-

päätös on aina annettava kirjallisesti erityisen kiireellisiä tilanteita lukuun ottamatta. Lisäksi asian käsittelyssä noudatettavan menettelyn sääntely perustuu kirjallisen käsittelyn lähtökohtaan, vaikka nimenomaista, kirjallisen käsittelyyn velvoittavaa säännösti ei olekaan hallintolaisissa. Menettelyyn kirjallisuutta korostavana perussäännöksenä voidaan pitää hallintolain 42 §:ää, jonka mukaan suullisesti esitetyt vaatimukset ja selvitykset, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä.

Asian suullinen käsittely toteutuu käytännössä useimmiten niin, että asianosainen esittää viranomaiselle vaatimuksia, selvityksiä, mielipiteitä tai tietoja suullisessa muodossa. Tämä voi tapahtua välittömässä keskustelussa asiaa käsittelevän henkilön kanssa viranomaisen tiloissa tai lähinnä puhelimitse. Kysymys on siis ensisijaisesti asian virillepanoon ja selvittämiseen liittyvästä suullisesta käsittelystä, joka perustuu asianosaisen aktiivisuuteen.

Asian selvittämistä määrittelevät säännökset sallivat suhteellisen laajasti suullisesti esitetyin selvityksin. Asianosaisen kuuleminen voi tapahtua myös suullisesti. Lisäksi viranomainen voi järjestää erityisen tilaisuuden, jossa suullisia vaatimuksia ja selvityksiä voidaan esittää.

8.3. SÄHKÖINEN KÄSTTELTY

Asian käsittelyn yhteydessä voidaan käyttää myös sähköisiä asiakirjoja. Asianosainen voi esimerkiksi kuulemisen yhteydessä esittää selvityksen ja kannanottonsa sähköisellä asiakirjalla, esimerkiksi telekopiolla tai sähköpostilla. Samoin hakija voi esittää hakemuksensa tueksi lisäselvitystä käyttäen sähköisiä asiakirjoja.

8.4. ASIOIDEN KÄSTTELTY YHDESSÄ

Hallintoasiat käsitellään säännönmukaisesti toisistaan erillään, yksittäistapauksina. Asioiden kaavamainen "niputaminen" ja käsittely samalla kertaa saattaisi merkitä, että niitä ei selvitetä riittävästi ja asioiden erityispiirteitä ei myöskään pystytä ottamaan huomioon. Asianosaisen oikeusturva voi näistä syistä heikentyä ja päätöksen laimnukaisuus vaarantua. Oikeus saada

asiansa käsitellyksi asianmukaisesti edellyttääkin, että jokainen asia käsitellään sen erityispiirteiden edellyttämällä tavalla muista asioista erillään.

Joissain tapauksissa erillisten asioiden yhdessä käsitteleminen on kuitenkin välttämätöntä juuri asianosaisen oikeusturvan ja päätösten laimnukaisuuden varmistamiseksi. Tällaiset tilanteet johtuvat siitä, että erilliset asiat ja niissä tehtävät ratkaisut ovat asiallisesti kiinteästi yhteydessä toisiinsa ja yhdessä asiassa tehtävä päätös vaikuttaa samalla toisten asioiden käsitelyyn ja ratkaisemiseen.

Viranomaisen velvollisuus käsitellä asiat yhdessä määräytyy tehtävän päätöksen vaikutusten mukaan. Jos tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa toisen, samaan aikaan ja samassa viranomaisessa virillä olevan asian ratkaisemiseen, asiat on käsiteltävä yhdessä. Merkitystä ei ole sillä, ovatko asiat tulleet virille viranomaisen vai asianosaisen vaatimuksesta.

Tyypillisiä yhteisiä käsiteltäviä edellyttäviä tilanteita ovat useiden hakijoiden kilpailuun perustuvat ratkaisut, joissa yhden hakemuksen hyväksymisen voi merkitä toisen hakemuksen hylkäämistä. Esimerkiksi määrääjain myönnettäviä lupia, viestintäkanoavia tai tutkimusmäärärahajoja koskevat hakemukset on käsiteltävä yhdessä. Samoin on selvää, että esimerkiksi julkisessa hankintamennettelyssä esitetyt tarjoukset käsitellään yhdessä.

Tällaisten kilpailuvaihtokäytöksen perustuvien tilanteiden lisäksi asioiden käsittely yhdessä on välttämätöntä, jos päätös muuten voi vaikuttaa toisen, samanaikaisesti virillä olevan asian ratkaisuun. Usulle asianosaisille samalla perusteella ja samanaikaisesti asetettavat hallinnolliset velvoitteet tai rajoitukset on käsiteltävä yhdessä. Näin on menetetävä esimerkiksi Kilpailuviraston valmistelussa markkinaoikeudelle esitystä, jonka mukaan usulle karttelin osallistuneille yrityksille tulisi määrätä kilpailutalain mukainen seurannusmaksu. Yhteisiä käsiteltäviä edellyttäviä yleensä myös tilanne, jossa viranomainen käsittelee erillisiä asioita, joihin sisältyy samanlainen oikeudellinen tulkintakysymys taikka toisaaselvityksen arviointi.

Yhdessä käsiteltävät asiat on valmisteltava samanaikaisesti. Tämä merkitsee, että etenkin päätöksen perusteena oleva selvitys hankitaan samantapaisiin perusteisiin, samassa laajuudessa ja mahdollisuuksien mukaan myös samassa menettelyssä. Yhdessä tapahtuvan valmistelun vaatimusta ei kuitenkaan voida aina noudattaa, jos yhdessä käsiteltävien asioiden yhteys haetaan vasta myöhemmässä käsitelyvaiheessa.

Myös päätökset yhdessä käsiteltävissä asioissa tehdään samalla kertaa. Kyseessä voi olla yksi päätös, joka sisältää kaikkien asioiden ratkaisun, mutta myös erillisten päätösten samanaikainen teko on mahdollista. Päätöksenteon on kaikissa asioissa perustuttava samanlaisiin oikeudellisiin perusteisiin ja selvityksen samanaiseen arviointiin.

Lisäksi menettelyssä on kiinnitettävä huomiota myös muodolliseen tasapuolisuuteen. Sillä on merkitystä erityisesti asioissa, joissa on monia asianosaisia – esimerkiksi kun samaa etua tai oikeutta hakee usea tai kun tehtävä kieltopäätös koskee useita henkilöitä. Velvollisuus koskee etenkin asian valmistelua, jonka on oltava menettelyllisesti tasapuolista. Toisin sanoen neuvonnassa, asiakirjojen täydentämismahdollisuutta varattaessa, selvitystä hankittaessa tai kuulemisessa ei saa suosia ketään asianosaisista. Asiaa on myös selviteltävä samojen perusteiden mukaisesti.

8.5. ASIOIDEN KÄSITTELY TOSIASIALLISSISSA HALLINTOTOIMINNASSA

Hallintolaki sääntelee erityisesti hallintoasian käsitteitä päätettäessä julkisen palvelun antamisesta ja julkisten etuuksien myöntämisestä tai taikaisinperinnästä. Hallintolakia sovellettaessa hallintoasian käsitteillä tarkoitetaan lisäksi julkisen palvelun toteuttamista. Hallintolaki määrittelee siten myös tällaiseen palveluun liittyvää hallintoasian käsitteitä ja samalla asiakashuhtea viranomaisen ja asiakkaan välillä. Yleensä julkisen palvelun toteuttamismuotoja ja -tapoja sekä asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia säännellään tarkemmin kyseisiä palvelua koskevassa erityislaissa.

Näistä erityislaeista keskeisimmät ovat terveydenhoitomenettelyä sääntelevä laki potilaan asemasta ja oikeuksista (1992) sekä laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000). Lisäksi terveys- ja sosiaalihuollon toimintoista on erityislakeja, jotka määrittelevät muun muassa mielenterveysryöt, päihdehuoltoa, päivähoitoa, kehitysvammaisten erityishuoltoa ja kuntoutusta.

Julkisiin palveluihin voidaan lukea myös yhteiskunnan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä toiminta, johon sisältyy tavallisesti tosiasiallisen julkisen vallan käytön mahdollisuus. Tätäkin osin hallintoasian käsitteitä säännellään yleensä erityislaeissa. Niistä keskeisimmät ovat

poliisilaki (2011) ja järjestyslaki (2003). Yksityisen käyttämää julkista valtaa säännellään tätä osin myös laissa järjestyksenvalvojista (1999) ja yksityisistä turvallisuuspalveluista (2002).

9. MENETTELYKUUUT JA MAKSUT HALLINTOASIAN KÄSITTELYSSÄ

Hallintoasiassa kukin vastaa omista kuluistaan. Tämä merkitsee, että sekä asianosainen että viranomainen vastaavat itse menettelyyn ja asian käsittelyyn aiheuttamista kustannuksista. Hallintopäätöksen loppuolos ei vaikuta tähän menettelykustannusten jakoa määrittelyään pääperiaatteen.

Eriyissäännöksiin on kuitenkin mahdollista ulottaa maksullisuus viranomaisen suoritteisiin. Vaikka esimerkiksi päätöksen valmisteluun liittyvästä kuulemisesta tai päätöksen perustelemisesta ei erikseen voida periä maksua, päätöksen antaminen voidaan lailla säätää maksulliseksi.

Valtion viranomaisen virkatointien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suurruuden yleisistä perusteista säädetään perustuslain 81 §:n mukaan lailla. Valtion maksuperustuslain (1992) mukaan hakemuksesta tehdyn viranomaisen päätöksen tulee olla maksullinen, ellei maksuttomuudelle ole perustelua syytä. Myös päätöksen tiedoksiantonosta aiheutuviasta kustannuksista voidaan erityissäännöksen nojalla periä korvaus.

Myös julkisista palveluista perittävien maksujen perusteet määritellään lailla. Merkittävien niistä on laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmak- suista (1992), jonka mukaan asiakasmaksu saa olla enintään palvelun tuot- tamisesta aiheutuneiden kustannusten suurruinen. Lisäksi asiakasmaksuille on määritelty asiakaskohtainen 590 euron vuotuinen maksukatto kohtuut- toman korkeaksi nousevan maksurasituksen estämiseksi.

V HALLINTOASIAN SELVITTÄMINEN JA PÄÄTÖKSENTEKO

1. SELVITTÄMISVELVOLLISUUS JA SELVITYSVASTUUN JAKAUTUMINEN

1.1. ASIAN SELVITTÄMISEN TAVOITTEET JA SISÄLTÖ

Hallintoasian käsittelyn ensisijaisena tavoitteena on *lainmukainen ja sitäil-
liseksi oikea ratkaisu*. Oikean ratkaisun muodolliset vähimmäisedellytyk-
set ovat lainmukaisuus ja ratkaisun perusteena oleva riittävä informaatio.
Lainmukaisuus edellyttää lakisäätösten menettelyvaatimuksien noudat-
tamisen lisäksi lain oikeaa soveltamista ja laissa määriteltyjen näkökohti-
en huomioon ottamista. Sisällöllisesti oikean lopputuloksen vaatimukset
puolestaan edellyttävät oikean lainsoveltamisen lisäksi riittävää ja paikkam-
sapiävää tosiasiatietoa, jonka perusteella päätös tehdään. Vasta tällaisen
tosiasiatiedon perusteella voidaan varmistaa asian soveltuva lainsäädäntö
ja sen soveltamisessa huomioon otettavat seikat.

Sisällöllisesti oikea ratkaisu on siis mahdollinen vain, mikäli hallinto-
asian käsittely ja siinä tehtävät ratkaisut perustuvat luotettavaan, riittävään
ja mahdollisimman objektiiviseen informaatioon. Asian selvittämistä kos-
kevat hallintolain säännökset määrittelevät ensisijaisesti näitä informaation
hankkimisen perusteita ja hallintoasian selvittämisessä käytettäviä keinoja.

Lainmukaisuus ja riittävä selvitys eivät kuitenkaan riitä, vaan oikean
ratkaisun on oltava myös mahdollisimman *hyväksyttävä, legitimi*. Asian
selvittämistä koskevilla säännöksillä pyritäänkin tämän vuoksi turvaa-
maan myös menettelyllisen oikeudenmukaisuuden tavoitetta edellyttämäl-
lä viranomaisen ja asianosaisen vuorovaikutusta. Tätä kannalta erityisen

keskeinen on kuulemismenettely, jossa asianosainen saa ennen ratkaisua tiedon asian vaikuttavista vaatimuksista ja tiedoista, ja voi esittää oman käsityksensä niistä. On tosin selvää, että kaikki ratkaisut eivät ole kaikkien hyväksyttävissä, vaikka ne ovatkin syntyneet asianmukaisessa menettelyssä. Tällöin on mahdollista turvautua oikeusturvaakeinoihin.

Näiden tavoitteiden lisäksi asian selvittämiseen liittyy *vaikuttamis mahdollisuuden takaaminen* muillekin kuin asianosaisille, eli osallisille ja muille asiasta kiinnostuneille. Tällaiset vaikutusmahdollisuudet on järjestettävä erityisesti, mikäli ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muidenkin kuin varsinaisten asianosaisten elinympäristöön, työnteekoon tai muihin oloihin. Näiden mahdollisuuksien käyttäminen tuottaa osaltaan asian ratkaisun kannalta merkityksellistä selvitystä. Samalla tämä menettely vahvistaa laajempaa kuin asianosaisten ja viranomaisen välisiä vuorovaikutusta ratkaisun valmisteluvaiheessa.

Viranomaisen selvitettävien asioiden sisältö on toiseikkojen selvittäminen ja arviointi sekä sovellettavan lain tunteminen. Viranomaisen on ensinnäkin hankittava riittävä selvitys asiaan vaikuttavista tosiseikoista. Tämän velvollisuuden toteuttamiseksi viranomaisen voi laatia selvityksiä itse tai hankkia niitä toisilta viranomaisilta. Selvitystä voidaan pyytää myös asianosaiselta tai huotettava ulkopuoliselta taholta.

Viranomaisen on myös huolehdittava asian riittävistä ja asianmukaisista selvittämisestä. *Viranomaisen huolehtimisvelvollisuus* merkitsee, että viranomaisen on yleensä omatoimisesti hankittava selvitys ratkaisun kannalta merkityksellisistä tosiseikoista, ellei erityisestä perusteesta johdu, että tämä vastuu kuuluu asianosaiselle. Tällainen erityinen peruste on lähinnä se, että asianosainen vaatii itselleen etua tai oikeutta.

Asian selvittämiseen sisältyy toiseksi *toisaallojen arviointi*. Tämä sisältää erityisesti arviointia, joka kohdistuu hankittuun tai saatun selvityksen palikanasapitävyteen ja merkitykseen käsiteltävän asian kannalta. Osa selvityksestä voi olla merkitykseltään muuta painavampaa ja osalla taas voi olla vähäisempi merkitys esimerkiksi selvityksen epäämällisyyden, epähuotettavuuden tai puutteellisen relevanssin vuoksi.

Viranomaisen huolehtimisvelvollisuuden piiriin kuuluu kolmanneksi myös niiden *oikeusäännösten tunteminen* ja tarpeen vaaditta selvittäminen, jolla lain mukaan on vaikutusta asian ratkaisuun. Tämä vaatimus perus-

tuu jo hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen. Koska viranomaisen on perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan noudatettava toiminnassaan tarkoin lakia, sen on luonnollisesti itse tunnettava asiaan sovellettava laki tai tarvittaessa hankittava siitä selvitys.

1.2. VIRALLISPERIAATE

Virallisperiaate merkitsee, että viranomaisen velvollisuutena on huolehtia hallintoasian selvittämisestä. Useat hallintoasian käsitteilyn erityispiirteet puoltavat virallisperiaatteen noudattamista hallintoasian käsitelyssä. Ensinnäkin yleisen edun toteuttamisella ja julkisella intressillä on yleensä keskeinen merkitys silloinkin, kun hallintoasia on pantu vireelle yksityisen aloitteesta ja tämän edun tai oikeuden toteuttamiseksi. Toiseksi hallintoasiassa tehtävällä ratkaisulla on tavallisesti välittömää vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan ja oikeusturvaan. Kolmanneksi hallinnollinen päätöksenteko ja hallinnolliset oikeussuhteet ovat pääsääntöisesti indispotivisia. Tämä merkitsee, että hallintoasian käsitelyssä ei ilman siihen oikeutavaa nimenomaista laintasoisista säännöistä voida sopia ratkaisun sisällöstä. Neuvottelujen ja sopimusten sijasta hallintoasiassa tehtävä päätös määrätty ratkaisussa sovellettavien oikeusäännösten mukaan.

Nämä erityispiirteet – erityisesti yleisen edun vaatimukset, oikeusturvanäkökohdat, lakisidonnaisuus ja indispotivisuus – perustelevat viranomaisen aktiivista tehtävää ja vastuuta huolehtia siitä, että asia ratkaistaan sekä muodollisesti että sisällöllisesti oikein. Tämä edellyttää sekä laimunkaista että oikeaan tietoon perustuva päätöksentekoa. Tämän vuoksi viranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi.

Virallisperiaate ei kuitenkaan edellytä, että viranomaisen itse hankkii kaiken asiassa tarvittavan selvityksen. Lähtökohdana on kuitenkin viranomaisen velvollisuus järjestää asian käsitely niin, että päätöksen teossa tarvittavat selvitykset ja tiedot ovat sen käytettävissä. Sen sijaan käytännön vastuu selvityksen hankkimisesta ja esittämisestä jakautuu viranomaisen ja asianosaisten välillä asian luonteesta ja vireillepanijasta riippuen. Viranomaisen ohella myös asianosaisten on huolehdittava oman asiansa konkreettisesti selvittämisestä.

1.3. RIITTÄVÄ JA ASIANMUKAINEN SELVITTÄMINEN

Selittämisen riittävyyden keskeinen mittapuuna on asian ratkaisemisen kannalta tarpeellinen informaatio. Asia on ratkaisukypsä, kun selvitystä on riittävästi. Vastaavasti selvittäminen on riittämätöntä, jos ratkaisun lain mukaan vaikuttava tieto ei ole saatavilla. Esimerkiksi lupa-asia voidaan asiallisesti ratkaista vasta, kun viranomaisella on selvitys kaudesta luvan myöntämisen edellytyksistä. Selvityksen riittävyys ei kuitenkaan merkitse, että asia tulisi selvittää täydellisesti ja lopullisella varmuudella, eikä tämä yleensä ole käytännössä edes mahdollista. Viranomaisen selvitysvelvollisuus ei siten ole rajaton.

Selvityksen riittävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon sekä asian huone, että asianomaisen toiminta. Asia voi esimerkiksi olla luonteeltaan sellainen, että siitä on saatavissa vain epävarmaa tai nopeasti muuttuvaa tietoa, jolloin ratkaisu on tehtävä riittäväksi arvioitun tiedon perusteella. Jos taas esimerkiksi asianomaisen ei pyynnöstä huolimatta toiminta jostain vaatimuksensa perusteena olevaa tietoa, joka ei ole viranomaisen hankittavissa, vaatimusta ei voida hyväksyä. Jos puuttuva selvitys ei kuitenkaan vaikuta vaatimuksen perusteisiin, puute ei välttämättä aiheuta vaatimuksen hylkäämistä.

Viranomaisen tehtävänä on arvioida, milloin selvitys on riittävä, jotta ratkaisun tekemiseen tarvittavat tiedot ovat käytettävissä. Tarvittaessa viranomaisen on hankittava lisää selvitystä tai sen on osoitettava asianosaiselle, minkälaista selvitystä vielä tarvitaan. Viranomaisen voi myös rajoittaa ratkaisun kannalta merkityksellömmän selvityksen esittämistä ja ratkaista asian, vaikka asianomaisen haluaisi jatkuvasti tarjota uutta selvitystä.

Asiamukainen selittäminen edellyttää, että ratkaisun perustana oleva selvitys on mahdollisimman luotettava ja objektiivista. Lisäksi asiaa on selvitettävä puoluettomasti siten, että asianosaisia kohdellaan tasapuolisesti ja että erilaisia loppuolosuhteita mahdollisesti puoltava selvitys on mo- nipuolisesti käytettävissä. Selvitys on hankittava lainmukaisesti ja siten, että asianosaisen menettelylliset oikeudet otetaan huomioon. Esimerkiksi lainvastaisiin menettelyihin hankittua selvitystä ei yleensä voida ottaa ratkai- sun perustaksi.

Viranomaisen velvollisuus huolehtia siitä, että asia tulee selvityksiksi, ei perusta viranomaiselle erityistä tiedonsaantitoimivaltaa. Viranomaisen

toimivaltaa vaatia selvitystä ja tietoja edellyttää erityistä laissa säädettyä per- rustetta. Useissa erityissäännöksissä onkin määritelty viranomaisen toimi- valtaa hankkia tai vaatia selvitystä.

1.4. VIRANOMAISEN MENETTELYNOHJOTALTA

Hallintoasiaa käsittelevällä viranomaisella on menettelyohjovalta, johon sisältyy velvollisuus huolehtia siitä, että hallintoasia käsitellään asianmukai- sesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Viranomaisen huolehtii menettely- ohjovaltansa puitteissa siitä, että menettelysäännöksiä noudatetaan, asia selvitetään riittävästi ja päätöksenteossa noudatetaan lakia. Viranomaisen on menettelyä johtaessaan huolehdittava myös siitä, että asianosaisella on mahdollisuus riittävästi ja asianmukaisesti täyttää tämä velvollisuutensa. Viranomaisen ei myöskään saa ratkaista asiaa ennen kuin asianosaiselle on varattu tilaisuus toimittaa tämän esitettäväksi kuuluva selvitys.

Menettelyohjotoon voi tarvittaessa sisällyä muun muassa opastusta, ohjausta ja neuvontaa. Jos asianomaisen esittämässä selvityksessä on puu- teita, eikä sen perusteella ole riittäviä edellytyksiä ratkaista asiaa, viran- omaisen on varattava asianosaiselle tilaisuus täydentää selvityksiä. Tarpeen mukaan viranomaisen on vielä ohjattava asianosaisia täydennyksen anta- misessa, jos tämä ei esimerkiksi tiedä, mitä selvityksiä asian ratkaisemi- nen edellyttää. Menettelyohjovallan käytön yhteydessä viranomaisen on myös tarpeen mukaan neuvottava, mitä selvitystä vielä tarvitaan. Tämä voi edellyttää asian sovellettavan normiston selvittämistä.

1.5. SELVITTÄMISVASTUUN JAKAUTUMINEN

Selvitämisvastuulla tarkoitetaan oikeudellista velvollisuutta esittää tar- vittava selvitys hallintoasian käsitteilyssä. Selvittämisvastuun jakautumista määritellään yleisesti hallintolain 31 §:ssä. Sen mukaan vastuu selvityksen hankkimisesta ja esittämisestä jakautuu yhtiältä viranomaiselle ja toisaa- ta asianosaiselle. Viranomaisen on hankittava ”asian ratkaisemiseksi tar- peelliset tiedot sekä selvitykset”. Tämän lisäksi asianomaisen on ”esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista” ja ”muutoinkin myötävaikuttettava viirelle panemansa asian selvittämiseen”.

Selvitysvastuun määräytymisen lähtökohrana on, että käytännön vastuu selvityksen hankkimisesta ja esittämisestä kuuluu sille, jonka tavoitteiden tai etujen toteuttamiseksi asia on pantu vireille. Viranomainen panee tavallisesti asian vireille julkisen intressin toteuttamiseksi. Tällainen viranomaisen aloitteesta vireillepanu asia sisältää yleensä velvoitteen tai rajoituksen asettamisen yksityiselle asianosaiselle — ihmiselle tai yritykselle. Viranomaisella on siten velvollisuus hankkia erityisesti tällaisen asian ratkaisemiseksi tarvittava selvitys. Esimerkiksi viranomaisen vaatiessa luvan peruuttamista, seurannusmaksun määräämistä tai toiminnan kieltämistä, sen on esitettävä selvitys siitä, että tällaiselle päätökselle on riittävät perusteet.

Tämän selvitysvastuun lisäksi viranomaisella on edellä mainittu huolehtimisvelvollisuus siitä, että asia tulee selvitettyksi. Huolehtimisvelvollisuus edellyttää muun muassa, että viranomainen huolehtii asianosaisen kuulemisesta ja selvityksen riittävyyden arvioimisesta.

Kun asianomainen panee asian vireille esittäkseen omia vaatimuksiaan, hän tekee näin yleensä omien etujensa toteuttamiseksi. Siksi hänen on myös itse esitettävä selvitystä tällaisen vaatimuksensa perusteista. Hallintoasian asianosaisella on usein välittömästi ja helpoiten saatavilla häntä itseään ja hänen asiaansa koskevat tiedot.

1.6. ASIANOSAISEN SELVITTÄMISVELVOLLISUUS

Konkreettinen selvittämissvastuu kuuluu ensisijaisesti asianosaiselle, kun tämä vaatii tai hakee jotakin viranomaiselta. Tällöin kysymys on usein esimerkiksi taloudellista etua tai hallintolupaa koskevasta hakemuksesta. Vaatimuksen esittäjän eli hakijan on esitettävä riittävä selvitys siitä, että hän täyttää edun tai luvan myöntämisen edellytykset. Tällainen selvitys on yleensä juuri asianosaisen hallussa ja siten myös helpoimmin hänen esitettävissään. Toisaalta myöntäminen päätös tulee nimennomaan hänen edukseen.

Asianosaisen selvittämissvastuu ei kuitenkaan ole ehdoton, sillä viranomaisen on huolehtimisvelvollisuutensa perusteella varmistettava, että käsiteltävä varten on saatavilla asianmukainen ja riittävä selvitys. Asianosaisella on oikeus myös vaikuttaa selvittämissvastuunsa laajuuteen. Esimerkiksi

vain asianomainen voi yleensä esittää selvitystä henkilökohtaisista oloistaan tai henkilökohtaisiin ominaisuuksiinsa perustuvista vaatimuksistaan. Jos kyseessä on salassapidettävä tieto, esimerkiksi liikesalaisuus tai terveys-tieto, viranomaisella ei välttämättä ole oikeutta saada sitä tietoonsa ilman asianosaisen suostumusta. Asianosaisella ei ole selvittämissvastuunsa perusteella yleisiä velvollisuuksia esittää tällaisia tietoja viranomaiselle.

Joka tapauksessa viranomaisella on velvollisuus huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi myös yksityisen asianosaisen vireillepanemissa asioissa. Viranomaisen on siten arvioitava asianosaisen esittämän selvityksen riittävyyttä ja mahdollisuuksien mukaan myös sen paikkansapitävyyttä. Tarvittaessa viranomaisen on varattava asianosaiselle mahdollisuus täydentää puuttuvia selvityksiä. Jos asianomainen laiminlyö selvitysten esittämisen, viranomainen voi huolehtimisvelvollisuutensa rajoissa ja mahdollisuuksien mukaan hankkia tällaista selvitystä. Tosin lähtökohrana voidaan pitää, että asianosaisen laiminlyönti selvittää oman asiansa perusteita ei sinänsä laajenna viranomaisen selvitysvelvollisuutta. Asianosaisen passiivisuus voi siten mahdollisesti johtaa tämän kannalta epäedulliseen lopputulokseen niin, että esimerkiksi etuuden saamista koskeva hakemus hylätään, koska riittävää selvitystä sen myöntämisen perusteista ei ole saatavilla.

1.7. ASIANOSAISEN MYÖTÄVAIKUTUSVELVOLLISUUS

Asianosaisen myötävaikutuksella tarkoitetaan lähinnä asianosaisen ja viranomaisen välisiä vihiäyksiä yhteistyötä niin, että asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot saadaan tuotta mahdollisimman kattavasti ja totuudenmukaisesti esiin. Asianosaisella ei myöskään ole oikeutta aktiivisesti esittää viranomaiselta hankkimasta asian selvittämiseksi tarvittavaa informaatiota. Myötävaikutusvelvollisuuden laiminlyönnillä ei ole nimennomaisesti määrittelyjä haitallisia vaikutuksia, mutta käytännössä laiminlyönti heikentää asianosaisen asemaa oman asiansa käsitelyssä.

Asianosaisen myötävaikutusvelvollisuus koskee vain hänen itsensä viralle paneman asian selvittämistä. Se ei ulotu muiden tahojen vireillepanemien asioiden selvittämiseen. Myöskään viranomaisen vireillepanemassa asiassa asianosaisella ei ole myötävaikutusvelvollisuutta.

Myytävävaikutusvelvollisuudella on rajoituksia, jotka johtuvat lähinnä menettelyn asianmukaisuuden vaatimuksesta ja hallinnon lainalaisuudesta. Myötävaikutusvelvollisuus ei sellaisenaan perusta asianosaiselle velvollisuutta myötävaikuttaa itsensä kannalta epäedullisen ratkaisun syntyymiseen. Hyvään hallintoon kuuluvana oikeussuojatarkkeena voidaan nimittäin pitää oikeutta olla osallistumatta oman syyllisyytensä toteamiseen. Tämän vuoksi voidaan katsoa, että asianosaisella ei ole yleisiä velvollisuutta myöskään virille panemansa hallintoasian käsitelyssä esittää selvitystä, joka voi toimia perusteena häntä koskevan rikossyytteen nostamiseen (näkriminaatiokielto).

Varsinaisen rikosasian käsitelyyn lisäksi rajoituksen voidaan katsoa ulottuvan koskemaan ainakin sanktionluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Tällaisia hallintosanktioita ovat esimerkiksi kilpailulain rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu, veronko-rotus ja laininlyöntimaksu. Asianosaisella on oikeus olla vastaanmatta kysymykseen, joka osoittaisi hänen toimineen siten, että tällainen seuraamus voidaan määrätä, ja oikeus muutenkin pidättyvä aktiivisesti avustamasta tällaisen tiedon esittämisessä.

Tilanne on kuitenkin toinen, jos asianosaisella on lakisääteinen velvollisuus esittää selvitys myös itsensä kannalta epäedullisista selkoista. Esimerkiksi useiden hakemuksesta myönnettävien etuuksien (esimerkiksi eläke, sosiaalietuus tai avustus) myöntämiseen liittyy lakisääteinen velvollisuus ilmoittaa edun myöntämisedellytyksissä tapahtuneista muutoksista. Samoin ympäristö- ja elinkeinolainsäädännön valvontaan liittyy usein velvollisuus esittää erilaista valvontainformaatiota. Asianosaisen on tällöin ilmoitus tekemällä myötävaikutettava asian selvittämiseen, vaikka se voi olla perusteena myös hänen kannaltaan negatiivisen tai velvoittavan päätöksen tekemiseen. Myötävaikutusvelvollisuutta ei tällöin poista tai rajoita se, että asianosaisen esittämä selvitys voi johtaa esimerkiksi eläkkeen pienentämiseen, avustuksen takaisinperintään tai lupaehtojen tukenntämiseen.

1.8. VIRANOMAISEN SELVITTÄMISVASTUUT

Viranomaisaloitteisissa asioissa kysymys on useimmiten yleisen tai julkisen edun toteuttamisesta, ja siksi selvityksen hankkiminen kuuluu julkista etua

valvovalle tai toteuttavalle viranomaiselle. Tällaisten asioiden ratkaisu sisältää usein yksityiseen asianosaiseen kohdistuvan velvoitteen tai rajoituksen. Esimerkiksi Kilpailuviraston on hankittava selvitys siitä, että yritys on käyttänyt väärin määräävää markkina-asemaansa ennen kuin se voi kieltää kilpailunrajoituksen. Samoin viranomaisen vastuulla on hankkia selvitys siitä, että ympäristöohuvan peruuttamiselle tai maataloustuen takaisinperimiselle on riittävät edellytykset.

Viranomainen voi velvoittaa yksityisen esittämään tietoja ja selvityksiä vain laissa olevan toimivaltasäännöksen nojalla. Ei silti ole tietysti estettä sille, että asianosainen viranomaisaloitteisissakin asioissa esittää omaa asemaansa tukevaa tai mahdollisesti muutaakin selvitystä.

Viranomaiset hankkivat selvitystä useimmiten kirjallisessa muodossa, muun muassa pyytämällä lisäselvitystä asianosaiselta, lausuntoja toisilta hallintoehdokkailta tai ulkopuolisilta asiantuntijoilta ja suorittamalla omia selvityksiä. Eräin edellytyksin myös esimerkiksi tarkastus, katselmus ja todistajien kuuleminen ovat mahdollisia. Erityisesti asianosaisen kuulemisella on keskeinen merkitys asian selvittämisen kannalta.

2. ASIANOSAISEN KUULEMINEN

Oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeisiin. Tästä perusoikeudesta on saman säännöksen mukaan säädettävä lailla. Hallintolain 34 § sisältääkin yleisen perussäännöksen viranomaisen velvollisuudesta kuulla asianosaisia ja kuulemisen alasta. Asianosaisen kuuleminen on myös EU-oikeuden tärkeimpiä menettelyvaatimuksia. Se kuuluu EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa perusoikeudeksi määritellyn hyvän hallinnon keskeisiin tekijöihin, ja sillä on kuulemistä korostava merkitys erityisesti EU-oikeudellisesti relevantissa hallintotoiminnassa.

2.1. KUULEMISEN TEHTÄVÄT

Kuulemisvelvollisuuden taustalla on yleinen oikeusperiaate, jonka mukaan viranomaisen on ennen päätöksentekoa kuultava hallinto-oikeussuhteen

toistakin osapuolta eli asianosaista (audi alteram partem -periaate). Peritöistäkin päätarkoituksena on *tasapainoittaa julkisen vallan yksipuolista käyttöä ja vahvistaa asianosaisten oikeusturvaa*. Viranomaisen vallankäytön kohteella on siksi oltava ensinnäkin oikeus saada tietoonsa viranomaisella oleva selvitys, viranomaisen ja muiden esittämät vaatimukset sekä päätöksenteon perusteet. Tämän lisäksi asianosaiselle tulee kuulemisen yhteydessä varata tilaisuus esittää omat näkökohdansa tai vasta-argumenttinsa ja omat vaatimuksensa ennen kuin häntä koskeva päätös tehdään.

Jos hallintoasian ratkaisu perustuisi asiakirjoihin, joihin sen välittömänä kohteena oleva oikeussubjekti ei ole voinut tutustua ja, joihin hän ei ole voinut esittää kantansa, menettelyä ei voitaisi pitää tasapuolisena. Se heikentäisi asianosaisten oikeusturvaa. Myös mielivaltaisen ratkaisun tai muuten virheellisen toimen mahdollisuus olisi yksipuolisessa ratkaisussa suurempi kuin asianosaisten kuulemiseen perustuvassa päätöksenteossa.

Asianosaisten oikeusturvaa ja päätöksenteon tasapuolisuutta turvaavien tehtävien ohella kuulemisen tarkoituksena on *edistää asian selvittämistä*. Asianosaisella onkin kuulemisen yhteydessä oikeus tuoda esiin mitä tahansa selvityksiä, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuuleminen on siten myös keskeinen selvitysketju asian käsittelyssä. Lisäksi asianosaisella on kuulemisen yhteydessä *mahdollisuus vaikuttaa* tehtävän ratkaisun sisältöön, ja kuuleminen tukee näin asian käsittelyn vuorovaikutteisuutta.

Nämä neljä kuulemisen perustehtävää tulevat esiin myös asianosaisten kuulemisesta sääntelyssä. Asianosaisten *oikeusturvun takamiseksi* viranomaisen ei yleensä voi tehdä häntä koskevaa päätöstä varaanmatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi tuossa asiassa. *Päätöksenteon tarpeellisuuden turvaamiseksi* asianosaisella on oikeus saada tietoonsa periaatteessa *muiden* turvaamiseksi asianosaisella on oikeus saada tietoonsa periaatteessa täysin sama informaatio, joka on viranomaisen käytettävissä. Tiedollista tasapuolisuutta asian käsittelyssä vahvistaa erityisesti asianosaisjulkisuus, joka oikeuttaa asianosaisten saamaan tiedon myös asiakirjoista, jotka eivät ole julkisia. *Selviytkeimona* asianosaisten kuuleminen toimii erityisesti silloin, kun asianosaisten voi esittää selvityksiä, jotka muuten ei olisi viranomaisen tiedossa tai käytettävissä. Koko kuulemisinstituutio vihdoin tukee asian *käsitteilyn vuorovaikutteisuuhtta*, koska myös asianosaisten mielipiteellä ja kannanotoilla on sinä merkitystä.

3.2. KUULEMISEN SISÄLTÖ JA KOHDE

Asianosaista on kuultava ennen asian ratkaisemista. Viranomaisen velvollisuus kuulla asianosaista on riippumaton siitä, mikä on ratkaisun luonne tai lopputulos. Asianosaista on kuultava myös, kun päätöksen oikeudellisena perusteena on väljä ja laajan harkintavallan määrittelyä säännös. Viranomaisen harkintavallan laajuus tai suppeus ei siis myöskään vaikuta kuulemisvelvollisuuteen. Välttämättä merkitystä kuulemisvelvoitteen kannalta ei ole siltäkään, onko päätös lopputulokseltaan myönteinen vai kielteinen. Myös hallintosopimuksen käsittelynä yhteydessä on huolehdittava asianosaisten kuulemisesta.

Asianosaiselle on varattava tilaisuus esittää selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Se, että asianosaisten on jossain alkaisemmassa menettelyvaiheessa ollut kuultavana, ei välttämättä ole riittävä, jos asia tulee ratkaistavaksi toisessa viranomaisessa. Samoin se, että asian liittyviä selkkoja on käsitelty esimerkiksi yhteistoimintamenettelyssä tai yleisessä kuulemisessa, ei korvaa asianosaisten kuulemistä.

Kuulemisen kohteena ovat lähinnä tehtävän ratkaisun asialliset perusteet ja tosiseikat. Sen sijaan päätöksenteossa sovellettavat säännökset eivät varsinaisesti kuulu kuulemisen piiriin. Estettä ei tosin ole sille, että asianosaisten esittää kuulemisen yhteydessä näkemyksensä myös päätöksenteossa sovellettavasta laista.

Asianosaisten selvityksen kohteena ovat ensinnäkin *vaatimukset*, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Ne ovat viranomaisaloitteisissa asioissa yleensä hallintoelimen esittämää vaatimuksia tai kannanottoja. Yksityisen viirelläpanemassa asiassa niitä ovat pääasiassa toisten asianosaisten hakemuksissa esineytyt vaatimukset tai väitteet. Kuulemisen kohteena ovat myös *selviytykset*, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Tällaiset selvitykset koskevat erilaisia tosiseikkoja ja niiden olemassaoloa koskevia todisteita. Ne voivat olla viranomaisen, muun asianosaisten tai ulkopuolisen esittämää. Pelkästään viranomaisen todistus- ja päätösharkintaa koskevat asiakirjat eivät kuitenkaan kuulu tällaisiin selvityksiin.

Jotta asianosaisten kuuleminen toteutuisi myös käytännössä, yleisenä lähtökohdana voidaan pitää viranomaisen velvollisuutta esittää asianosaiselle kaikki asiaan mahdollisesti vaikuttavat asiakirjat. Tätä mahdollisuutta

on paikallaan tulkita hyvin väljästi siten, että se kattraa jossain määrin epä-todennäköisestikin asiaan ehkä vaikuttavat asiakirjat. Kuulemisista ei sinänsä rajoita sekään, että asiakirja ei ole julkinen, koska asianosaisen tiedon-saantioikeus ulottuu yleensä myös tällaisiin asiakirjoihin.

Asianosaiselle on varattava tilaisuus esittää *mielipiteensä* asiasta. Tällai-nen asianosaisen kannanotto kohdistuu käytännössä lähinnä asiassa teh-tävään ratkaisuun. Asianosainen voi mielipiteensä esittää esimerkiksi, että viranomaisen vaatimus hylätään tai että toisen asianosaisen vaatimus hyväksytään. Mielipide voi sisältää myös kannanoton, jonka mukaan asi-assa esitetty selvitys on riittämätöntä tai viranomaisella ei ole toimivaltaa käsitellä asiaa.

2.3. KUULEMISEN TOTEUTTAMINEN

Kuuleminen toteutetaan siten, että viranomainen antaa asianosaiselle kuulemisilmoituksen, jossa se varaa tälle tilaisuuden esittää mielipiteensä asiassa ja antaa selvityksensä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka asiassa on esitetty. Kuuleminen on asiakirjasidonnaisista, sillä se kohdistuu tallennet-tuun tietoon.

Kuuleminen on toteutettava niin, että se on riittävän tehokasta ja kat-tavaa. Kuuleminen on siten muun muassa toteutettava hyvässä ajoin ennen asian ratkaisua ja niin, että asianosainen pystyy toteuttamaan oikeutensa tulla kuulluksi ja että asianosaisen esittämille näkökohdilla on reaaliset mahdollisuudet tulla huomioon otetuksi päätöksiä tehtäessä. Jos asia on vi-rellä pitkään, asianosaista saattaa olla tarpeen kuulla uudestaan käsitelyyn myöhemmässä vaiheessa.

Asianosaiselle on yleensä toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä. Kuulemisen kohteena olevat asiakirjat ovat yleensä kirjallisia tai kuvallisia esityksiä, mutta kuuleminen voidaan kohdistaa myös sähköisiin tallenteisiin. Asiakirjojen toimittamisen sijasta kuultavalle voidaan myös varata tilaisuus muuten tutustua niihin esi-meikkisi siten, että asiakirjat ovat nähtävänä viranomaisen tiloissa.

Viranomaisen palveluperiaatteesta johtuu, että asianosaiselle on varat-tava asianmukaiset mahdollisuudet tutustua kuulemisen kohteena olevaan asiakirjamateriaaliin. Etenkin monimutkaisessa asiassa, jossa on kysymys

asianosaisen kannalta huomattavasta intressistä, kuulemisen asianmukai-suutta on vaikea toteuttaa pelkästään antamalla asiakirjat luettaviksi viran-omaisessa. Menettelyä ei myöskään yleensä voida pitää asianmukaisena, mikäli asianosainen ilman suostumustaan joutuisi makustamaan toiselle palkkakunnalle tullakseen kuulluksi.

Asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja kuulemiselle va-rattu määräaika. Kuulemisen tarkoituksen ilmoittaminen merkitsee, että asianosaiselle kerrotaan käsiteltävänä olevan asian sisältö ja käsitelyyn ta-voite, elleivät ne käy ilmi jo asiakirjoista. Lisäksi asianosaiselle on kerrot-tava myös tämän menettelyllisistä oikeuksista kuulemisessa eli siitä, että hänellä on oikeus esittää oma mielipiteensä asiassa ja antaa selvityksensä asiakirjoissa olevista vaatimuksista ja selvityksistä. Samassa yhteydessä on luontevaa varata asianosaiselle tilaisuus myös esittää mahdollista omaa sel-vitystään. Muutenkin viranomaisen on tarpeen mukaan neuvottava asian-osaista kuulemisen toteuttamisessa.

Viranomaisen on myös yksilöitävä, mistä seikoista asianosaiselta pyy-deetään selvitystä. Tällainen kuulemisen kohdentaminen ei kuitenkaan voi olla asianosaisen oikeuksia rajoittava, eikä se siten estä asianosaista esi-tämästä selvitystä tai vaatimuksia muistakin kuulemisen kohteena olevista asiakirjoista, jos ne voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Muiden esittämät vaatimukset ja asiassa olevat selvitykset on joka tapauksessa esitettävä kuultavalle riittävän laajasti.

Kuulemisen toteuttamiseen liittyy myös määräaika, joka viranomaisen on varattava asianosaiselle. Määräajan on oltava asian laatuun nähden riit-tävä, mutta sitä voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se osoittau-tuu liian lyhyeksi. Määräajan pituus riippuu lähinnä asian luonteesta siten, että monimutkaisessa ja paljon asiakirjoja sisältävässä asiassa määräaika on olemaisesti pidempi kuin hyvin yksinkertaisessa asiassa, jossa jopa viikon määräaika saattaa olla riittävä. Olemaisista on, että asianosaisella on riit-tävästi aikaa sekä perehtyä asiaan ja asiakirjoihin että muodostaa ja laatia oma mielipiteensä ja esittää omat vaatimuksensa. Määräajan jälkeinkin asi-anosainen voi esittää mielipiteensä ja selvityksensä, mutta määräajan pääty-minen ei estä asian ratkaisua.

Asianosaisella on aina oikeus jättää hänelle varattu tilaisuus käyttämät-tä. Hänen ei siten tarvitse kuulemisstiananteessa ryhtyä mihinkään toimen-piteisiin. Mikäli asianosainen on kuitenkin pannut asian itse vireille, häntä

koskee myös mahdollisessa kuulemistilanteessa vireillepanijan velvollisuus myötävaikuttaa asiansa selvittämiseen. Jos asianosainen esittää kuulemisen yhteydessä vaatimuksia, hänen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista.

2.4. POIKKEUKSET KUULEMISESTA

Asian saa hallintolain 34.2 §:ssä määritellyissä tapauksissa ratkaista vaaramatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi. Poikkeaminen kuulemisesta on mahdollista ensinnäkin, jos *vaatimus jätetään tutkimatta tai hyljätään heti perusteettomana*. Kun esimerkiksi määräajan jälkeen tehtyä hakemusta ei voida tutkia myöhässä tehtyä tai kun on selvää, että välttämättömien oikeudellisten edellytysten hakenuksen hyväksymiselle selvästi puuttuu, asianosaisen kuulemisen ei ole tarvetta ennen vaatimuksen tutkimatta jättämistä tai hylkäämistä. Tällaisissa tapauksissa asianosaisen oikeusturva ei oleennaisesti vaarattu, vaikka asia ratkaistaan häntä kuulematta.

Kuuleminen ei ole välttämätöntä tehtäessä päätöksiä *puhelehdustilanteeseen tai neuvotteluun kuulutuksen ottamisesta*. Palvelussuhteeseen ottamisella tarkoitetaan henkilön nimitystä virkaan tai virkasuhteeseen ja ottamista työsuhteeseen. Vapaaehtoiseen kuulutukseen ottaminen tarkoittaa päätöksentekoa koulutuspaikasta muun muassa lukiossa, ammattiohjelmoissa, yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa. Ratkaisu perustuu yleensä pääsykokeeseen tai hakijan koulusuuritusten arviointiin, johon kuuleminen ei luontevasti kohdistu. Näissä tapauksissa kuuleminen voi käytännössä olla myös vaikeaa, eikä siihen yleensä ole myöskään välttämättömiä tarvetta.

Kuulemisesta voidaan luopua myös, kun asia koskee *hakeijan omainten arvioinnin perustuvan edun myöntämistä*. Esimerkiksi apurahahakemuksen käsittelyssä on kysymys tällaisen arvioinnin tekemisestä.

Myös painavat yleisen edun vaatimukset saattavat olla kuulemisesta poikkeamisen perusteena. Näin on asian laita ensinnäkin, jos *kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen*. Tällainen tilanne saattaa syntyä, kun valmistellaan kiireellistä toimenpidettä, esimerkiksi yllätyksellistä rakennuksen suojelamista, ja on aihetta olettaa asianosaisen pyrkivän vaikeuttamaan päätöksen toteuttamista omilla toimillaan. Ehdo-

tona varmuutta ei vaadita siitä, että tällainen päätöksen toteuttamiseen kohdistuva vaara tai haitta toteutu.

Kuulemisesta voidaan luopua myös jos siitä aiheutuva asian *käsitteilyn väärä arvostus aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle tai keuhkajärjestelmälle*. Tyypillisiä esimerkkejä ovat tilanteet, joissa viranomaisen käsittelee päätöstä, jolla estetään tartuntataudin leviäminen, kielletään vaarallisen tuotteen tai laitteen myyntiä ja käyttöä tai jonka kohteena on ympäristön suojeleminen. Sen sijaan pelkäämään se, että asia pidetään kiireellisenä tai se on ratkaistava määräajassa, ei oikeuta luopumaan asianosaisen kuulemisesta.

Asian saa ratkaista asianosaisra kuulematta, jos hyväksytään vaatimus, joka ei *koke toista asianosaisra*. Kun vaatimus ei koske asianosaisra, oikeusturva ei luonnollisesti edellytä tämän kuulemista ennen asian ratkaisua, olipa tuo ratkaisu myönteinen tai kieltäen. Asian vireillepanijan kuuleminen taas on tarpeellista, kun hänen vaatimuksensa hyväksytään.

Luonteeltaan yleinen poikkeusperuste on, että kuuleminen on *minusta syystä ilmeisen tarpeellista*. Muusta syystä kuuleminen voi olla ilmeisen tarpeellista vain, jos on selvää, että kuuleminen ei voi vaikuttaa asianosaisen oikeusturvaan tai tuoda lisäselvityksiä asiaan. Mahdollinen tilanne on se, jossa sekä asianosaisen esittämä että viranomaisen hankkima ja sama selvitys tukevat vaatimuksen hylkäämistä. Tällöin toisen asianosaisen kuuleminen voi olla ilmeisen tarpeellista. Asianosaisen kuuleminen voi olla tarpeellista myös, jos asian käsittely on vain kaavamaisista tai teknisistä.

2.5. KUULEMISEN OIKEUSVAIKUTUKSET

Kuulemisen kohteena ovat vaatimukset ja selvitykset, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuulemisen yhteydessä esitetyillä selvityksillä ja vaatimuksilla voi siten olla ja käytännössä usein onkin vaikutusta asiassa tehtävään päätökseen. Viranomaisen ei kuitenkaan ole oikeudellisesti sidottu siihen, mitä asianosainen kuulemisen yhteydessä esittää.

Asianosaisen kuulematta jättäminen on menettelyvirhe, ja päätös voidaan sen vuoksi muutoksenhaun perusteella kumota kokonaan tai siltä osin kuin asianosaisra ei ole kuultu. Kuulemisen laiminlyönti on myös pe-

ruste hakea päätökseen muutosta myös ylimääräisin muutoksenhakukeinoin. Lainvoimainen hallintopäätös voidaan siten poistaa tai purkaa kuulemisviitehen vuoksi.

2.6. ASIANOSAIJSUUKSIUUS

Asianosaisjulkisuudella tarkoitetaan asianosaisen oikeutta saada tieto myös muun kuin julkisen asiakirjan sisällöstä. Asianosaisella on julkisuustilan 11 §:n mukaan oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsitteelyyn. Asianosaisjulkisuuden piirissä ovat näin ollen periaatteessa kaikki asianosaisen asian käsitteelyyn liittyvät, sekä julkiset että julkisuutta vailla olevat asiakirjat. Asianosaisjulkisuus tulee aina sovellettavaksi asianosaisen kuulemisen yhteydessä, koska asianosaista on kuultava vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asianosaisjulkisuus lieventää julkisuuden rajoituksia merkittävästi silti yleisiä julkisuutta. Asianosaisjulkisuuden keskeisenä tarkoituksena on vahvistaa viranomaisen kanssa asioivan oikeusturvaa ja mahdollisuutta saada asian käsitteelyyn vaikuttavia tai vaikuttaneita tietoja. Lisäksi se toimii asian riittävä ja monipuolista selvittelyä edistävänä menettelyrakena. Asianosaisjulkisuus turvaa myös menettelyn tasapuolisuutta ja objektiivisuutta.

Asianosaisjulkisuutta voidaan perustella etenkin tiedon tasapuoliseen saantiin liittyvillä syillä. Viranomaisen ja asianosaisen tulisi olla tiedollisesti samannarvoisessa asemassa, kun tehdään asianosaista koskevaa päätöstä. Tämän tavoitteen vastaista olisi, että hallintoasian ratkaisu perustuisi tietoihin, joihin päätöksen kohteena oleva oikeussubjekti ei ole voinut tutustua ja joihin hän ei ole voinut esittää kantansa. Tällaista menettelyä ei voitaisi pitää nyöskään tasapuolisena eikä oikeudenmukaisena.

Toinen asianosaisjulkisuuden keskeinen peruste on asian käsitteelyn sallittu mahdollisuus. Mielivaltaisen ratkaisun tai muutoksen virheellisen toimen mahdollisuus olisi suurempi ilman asianosaisjulkisuutta. Erityisesti yksityisen ihmisen osalta asianosaisjulkisuutta perustellessa osaltaan myös yksityisyyden suoja, johon kuuluu henkilön oikeus saada tietää, minnkälaisia

häntä henkilökohtaisesti koskevia tietoja viranomaisen hallussa on, kun käsitellään häntä koskevaa asiaa.

Asianosaisjulkisuuden *kohteena* ovat sekä viranomaisen asian käsitelyssä laimat ja hankkimat asiakirjat että sille toimittavat asiakirjat. Asianosaisjulkisuuden piiriin kuuluvista viranomaiselle toimittamista asiakirjoista ovat keskeisiä etenkin yksityisen tai toisen viranomaisen viranomaiselle esittämät asiakirjat, joissa on salassapidetäviä tietoja. Asianosaiselle on annettava tieto tällaisesta asiakirjasta, vaikka sen konkreettista vaikutusta asian käsitteelyyn ei voitaisi osoittaa; riittää kun sillä on voinut olla vaikutusta asianosaisen oman asian käsitteelyyn. Käytännössä asianosaisjulkisuuden piirissä ovat siten yleensä kaikki käsitteelyyn liittyvät asiakirjat.

Asianosaisjulkisuus ei ole ehdoton oikeus, vaan se voi joutua väistymään erilaisten vahvempien intressien vuoksi. *Asianosaisjulkisuuden rajoitusten* tarkoituksena on tapauksissa asianosaisella ei ole oikeutta saada tietoa hänen asiansa käsitteelyyn mahdollisesti vaikuttavasta tai vaikuttaneesta asiakirjasta, joka ei ole julkinen.

Asianosaisen tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa erityisen tärkeän yleisen tai yksityisen edun taikka lapsen edun suojaamiseksi. Valtion ulkoinen turvallisuus, suhteet muihin valtioihin tai terveys-tiedon erityinen arkaluonteisuus saattavat niin ikään olla erityistä suojelua vaativia etuja. Siltä osin kuin tiedon antaminen olisi vastoin tällaista erittäin tärkeää etua, viranomainen voi jättää sen antamatta. Asianosaiselle voidaan jättää antamatta tieto myös esittelymuistosta ja ratkaisuehdotuksesta ennen asian ratkaisua. Näitä rajoituksia on kuitenkin sovellettava oikeusturvan ja tasapuolisuuden vaatimukset huomioitaen.

2.7. OIKEUS SAADA ITSEÄÄN KOSKEVIA Tietoja

Viranomaisen palvelutoiminnassa syntyy asiakirjoja, jotka koskevat esimerkiksi hoitoa, huoltoa tai muuta tosiasiallista toimintaa ja jotka on laadittu tällaisen toiminnan yhteydessä. Myös esimerkiksi julkisen terveydenhoidon ja sosiaalihuollon palveluja saavilla asiakkailta on samantyyppinen intressi kuin hallintopäätöksen kohteella saada etenkin salassapidetäviä tietoja siltä osin kuin hoito- tai huoltotoimi kohdistuu häneen. Tällaisista asiakirjoista henkilöillä onkin oikeus saada tieto, sillä jokaisella on julkis-

suuslain 12 §:n mukaan oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjan sisältämiä tietoja. Oikeus koskee sekä julkisia tietoja että tiedoja, jotka eivät ole julkisia. Asiasta on myös erityissäännöksiä esimerkiksi potilaslaisissa.

Etenkin sosiaalihuoltoa ja sairaanhoitoa koskevissa menettelyissä huolto- tai hoitotoimen suorittajalla on yleensä myös aktiivinen velvollisuus etukäteen informoida asiakasta toimen tarkoituksesta ja vaikutuksista. Selvitysvastuu on siten pitkälti hoitoa tai huoltoa tarjoavalla taholla. Sekä potilaalle että sosiaalihuollon asiakkaalle on selvitettävä hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset. Eriyistä huomiota on kiinnitettävä asiakkaan omiin toivomuksiin ja mahdollisuuksiin osallistua häntä koskevan huollon suunnitteluun. Tätä varten asiakkaalla on oikeus saada tieto viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta ja muusta aineistosta, jolla on merkitystä häntä koskevassa asiassa.

3. HALLINTOASIAN SELVITTÄMISKEINOJA

3.1. SELVITYSPYYNTÖ

Käytännössä yleinen selvityskeino on viranomaisen esittämä selvityspyyntö. Tällaisen selvityksen kohteena ovat yleensä tosiseikat ja todisteet sekä niiden arviointi. Selvityspyyntö voidaan esittää sekä asianosaiselle että toimille viranomaiselle tai ulkopuoliselle asiantuntijalle. Lausuntoa tai selvitystä pyytäneen viranomaisen on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä. Mikäli tarvittava selvitys käy ilmi jo pyynnön kohteesta, sen erityistä yksilöintiä ei kuitenkaan voida pitää välttämättömänä.

3.2. KATSELMUS

Katselmus on asian käsitteilyn liittyvä selvityskeino, jossa viranomaisen tutustuu aistihavaintoja tekemällä ja muun selvityksen perusteella esimerkiksi laitteen tai laitoksen toimintaan ja sen vaikutuksiin, rakennukseen taiikka alueeseen. Katselmuksessa arvioidaan esimerkiksi, että rakennuksen luvan myöntämisen edellytykset ovat olemassa selvittämällä rakennuksen

soveltuvuutta ympäristöön, arvioimalla rakentamisen vaikutuksia ja kuulemalla naapureita.

Katselmuksen perustarkoituksena on hankkia selvitystä virrellä olevan asian ratkaisua varten. Viranomaisen voi pitää katselmuksen, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Katselmus voidaan toimittaa myös valvon-takeinona ja sen selvittämiseksi, onko lakia rikottu. Katselmus suoritetaan tekemällä paikasta, laitteesta tai toiminnasta havaintoja katselamalla, kuuntelemalla tai muulla aistihavainnoilla, kuten hajun tai tuntoaistin avulla. Asianosainen voi katselmuksessa esittää mielipiteensä siinä esille tulevista seikoista.

3.3. TARKASTUS

Tarkastus tarkoittaa viranomaisen toimienpidettä, jolla asiaa selvitetään tekemällä havaintoja, kohdistettuja tutkimuksia, (pisto)kokeita tai vastaavia tarkastettavan kohteeseen kohdistuvia yksittäisiä toimia. Tarkastuksella pyritään selvittämään, pitääkö viranomaiselle annetut tiedot paikkansa taiikka täyriätkö laite, toiminta tai menettely sille laissa ja mahdollisesti lain nojalla tehdyssä hallintopäätöksessä asetetut edellytykset. Tarkastus suoritetaan yleensä paikan päällä ja sen kohteena on esimerkiksi kone, rakennus, viljelmä, kirjanpito, kirjeenvaihto tai yrityksen toiminta. Myös henkilöön kohdistuva tarkastus on mahdollinen.

Tarkastus voidaan toimittaa esimerkiksi sen selvittämiseksi, ovatko taloudellisen tuen myöntämisen ja maksamisen edellytykset olleet olemassa, noudattako yritys kilpailulainsäädännön vaatimuksia tai onko rakentaja noudattanut rakennusluvan ehtoja. Tarkastuksen toimittamista koskevaa säännöstä sovelletaan muun muassa vero-, tull- ja työsuojelutarkastuksissa samoin kuin EU-tukien valvontaan liittyvissä tarkastuksissa, ellei tarkastuksesta ole erityissäännöstä. Lisäksi yleisen turvallisuuden toteuttamiseksi on mahdollista järjestää turvatarkastuksia muun muassa kokouksissa, huvitilaisuuksissa, lentokentillä ja tuomioistuinten tiloissa.

Hallintolaki ei perusta yleisiä toimivaltaita tarkastuksen tekemiseen, joten tarkastus on mahdollinen vain laintaosaisen erityissäännöksen nojalla. Hallintolain tarkastusta koskeva säännös ei myöskään määrittele yleisiä tarkastustoimivaltaita viranomaiselle asian selvittämiseksi. Tarkastusviran-

omaisen tiedonsaantioikeus ja vastaavasti asianosaisen tiedonantamisvelvollisuus määräytyvät nekin asiaa koskevan erityislainsäädännön mukaan.

3.4. VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUKSIEN VARAAMINEN

Vaikuttamismahdollisuuksien vararamisen kohteena ovat sellaiset henkilöt, joiden elinympäristöön, työnteokoon tai muihin oloihin asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus, vaikka nämä henkilöt eivät ole varsinaisia asianosaisia tässä asiassa. Tällaisia henkilöitä voidaan kutsua osallisiksi asian käsittelyssä. Viranomaisen on ilmoitettava osalliselle asian vireilläolosta ja varattava tälle mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista. Lisäksi osallisille on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta.

Esimerkiksi maankäyttöä, työsuojelua tai rakennuksen suojelua koskevat päätökset, voivat sisältää lupia, velvoitteita ja rajoituksia, joiden välittömänä kohteena ovat vain kiinteistön omistaja, työnantaja tai rakennuksen omistaja. Myös päätöksen välittömät oikeusvaikutukset kohdistuvat vain vastaavien asianosais tahojen oikeusasemaan. Tällainen päätös voi kuitenkin hyvin olennaisesti vaikuttaa muun muassa maa-alueella vapaa-ajanaan liikkuvien, työpaikan työntekijöiden tai rakennuksessa vuokralla asuvien oloihin. Heidän asemansa ja intressiensä turvaamiseksi viranomaisen on varattava myös heille mahdollisuus vaikuttaa asian ratkaisuun, jos ratkaisulla on huomattavia vaikutuksia heidän oloihinsa.

3.5. SUULLINEN TODISTELU

Viranomaisen voi hallintoasiaa käsitellessään käyttää selvityskeinoon myös todistajien suullista kuulemistä. Suullinen todistelu ei ole tarkoitettu ilman muuta ja säännönmukaisesti käytettäväksi hallintoasian selvittämiseksi, koska kirjallinen menettely on pääsääntö. Suullinen todistelu edellyttääkin erityistä syytä. Tällainen syy voi olla muun muassa se, että asian selvittäminen on suullista todistelua käyttäen luotettavampaa tai selvityksen kannalta monipuolisempaa ja välittömämpää kuin pelkästään kirjallisten selvitysten esittäminen. Myös oikeusturvaan liittyvät erityiset näkökohdat

voivat puoltaa suullista todistelua, kuten esimerkiksi käsiteltäessä oikeusvaatimusta.

Suullinen todistelu hallintoasiaa käsiteltäessä toteutetaan siten, että asian ratkaiseva viranomainen kuulee todistelutilaisuuteen kutsumansa todistajaa suullisesti. Ennen todistajan kuulemistä tämän on annettava todistajan vala tai vakuutus. Todistajaa kuullaessa viranomainen esittää hänelle kysymyksiä, jotka liittyvät asian selvittämiseen. Asianosaisilla on oikeus olla tilaisuudessa läsnä ja esittää kuulavalle kysymyksiä.

4. PÄTÖKSENTEON YLEISET PUITTEET

4.1. OIKEUS SAADA PÄÄTÖS JA VIRANOMAISEN RATKAISUPAKKO

Hallintolain 7 luku määrittelee asian ratkaisemista ja määrittelee samalla hallintopäätöksen muodolle, sisällölle ja perusteluille asetettavia perusvaatimuksia. Hallintolainssa ei kuitenkaan määritellä viranomaisen velvollisuutta tehdä päätös eikä myöskään hallinnossa asioivan oikeutta saada päätös omassa asiassaan. Tällainen viranomaisen päätöksentekovelvollisuus ja vastaavasti hallinnon asiakkaan oikeus saada päätös perustuvat sen sijaan perustuslain 21 §:ään.

Jokaisella on perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Perustuslaki ei määrittele, mitä kaikkea asian käsittelyyn kuuluu, mutta on johdonmukaista, että asian käsittelyyn sisältyy myös asiaa koskevan päätöksen tekeminen. Oikeus asianmukaiseen käsitteelyyn sisältää näin ymmärrettynä myös *oikeuden saada päätös viranomaisen toimivaltaan kuuluvassa asiassa, joka on asianmukaisesti pantu vireille.*

Viranomaisella on vastaavasti hallintoasian käsittelyssä *ratkaisupakko.* Se sisältää velvollisuuden käsitellä ja ratkaista kaikki viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka ovat tulleet siinä asiallisesti vireille. Päätöksen on myös sisällettävä kannanotto kaikkiin asiaassa tehtyihin vaatimuksiin tai päätös jättää vaatimus tutkimatta. Mikäli asian on pannut vireille joku muu kuin asianosainen, tällaista asiallista ratkaisuvollisuutta ei kuitenkaan synny, sillä tällainen asia tulee yleensä vireille vain muodollisesti.

4.2. HALLINTOPÄÄTÖKSEN SISÄLLÖLLISET VAATIMUKSET

Hallintopäätöksestä on "käytävä" selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka mitenkä asia on muutoin ratkaistu" (HL 44.1 §:n 3 kohta). Nämä päätöksen sisältöä koskevat perusvaatimukset edellyttävät että, viranomaisen ilmoitettava päätöksessään, mitä asioita päätös koskee sekä myös sen, miten nämä asiat on ratkaistu. Mainitut selkeät on ilmaistava ymmärrettävästi ja selkeästi.

Päätöksen sisällölle asetetut vaatimukset edellyttävät päätöksen täydellisyyttä, riittävää yksilöintä ja selkeyttä. Hallintopäätöksen *käytävyyden* vaatimus perustuu lähinnä viranomaisella hallintoasioissa olevaan ratkaisupäätöksen koon. Riittävä *yksilöintinen* puolestaan merkitsee, että päätöksestä käyvät ilmi asianosaiselle myönnetty edut ja oikeudet tai hänelle asetetut velvoitteet. Päätöksessä ei siten voida esittää esimerkiksi vaihtoehtoisia lopputuloksia tai osittaisia ratkaisuja. Päätökseen liitettävät ehdot, esimerkiksi avustuksen käyttämistä tai luvan sisältöä määrittävät ehdot, sen sijaan voivat sisältää vaihtoehtoisiakin määräyksiä, kunhan pääasiallisesti koskevat ratkaisut on yksilöity. *Selkeys* edellyttää, että päätös on yksiselitteinen ja ymmärrettävästi kirjoitettu.

Viranomaisen on kirjallisessa hallintopäätöksessään ilmoitettava tiedot ainakin päätöksen tehneestä viranomaisesta ja päätöksen tekemisen ajankohdasta, päätöksen perusteluista ja lopputuloksesta, asianosaisista, sekä henkilöstä, jolta asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja päätöksestä. Päätökseen voi sisältyä muitakin tietoja, kuten tiedot sen käsittelyssä saadusta selvityksestä, vaikka ne eivät olisikaan vaikuttaneet ratkaisuun. Päätöksen muotoilu, rakennetta tai ulkoasua ei sen sijaan säännellä hallintolaissa muuten kuin edellyttämällä päätöksellä asiallisuutta, selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.

Päätöksen tekijän tai sen tekoon osallistuneiden ja esittelijän nimeä ei hallintolain mukaan nimenomaisesti edellytetä mainittavaksi. Pääsääntönä on kuitenkin, että päätöksen tekijät mainitaan päätöksessä. Hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvan, että päätöksenteekijöiden ja esittelijän nimet käyvät ilmi päätöksestä, vaikka tämä voikin aiheuttaa teknisiä ongelmia tai hankaluuksia esimerkiksi massahallinnossa. Päätöksenteekijöiden yksilöinti vastaa myös hallinnon avoimuuden ja vastuullisuuden vaatimuksia.

Samoista syistä päätöksestä tulisi myös käydä ilmi mahdollinen eritävä mielipide, joka on esitetty päätöksenteon yhteydessä.

Päätöksessä on ilmoitettava asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu. Vain asianosaisen nimet on mainittava. Sen sijaan heidän yhteystietojen tai muita yksilöintitietoja ei ole välttämätöntä ilmoittaa.

Päätöksen keskeisin sisältö muodostuu siinä tehdystä *ratkaisusta* ja niiden *perusteluista*. Ratkaisulla tarkoitetaan yksilöityä tietoa siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muuten ratkaistu. Ratkaisuun kuuluvat olennaisena osana päätökseen liittyvät ehdot tai määräykset. Ratkaisun sisältönä on esimerkiksi tieto siitä, minkä suuruisen edun tai tuen asianosainen saa ja kuinka se suoritetaan, minkälainen maksu- tai toimimisvelvollisuus asianosaiselle asetetaan taikka minkälainen toiminta asianosaiselta on kielletty. Myös päätöksen toteuttamisajankohda tai aika on mainittava, mikäli sillä on merkitystä ratkaisun kannalta.

Asianosainen voi tarvita täydentäviä tietoja päätöksestä ja sen perusteista tai neuvontaa sen toteuttamisessa. Mikäli päätöksessä ei poikkeuksellisesti ole ilmoitettu päätöksen tekijää ja esittelijää, myös nämä tiedot on tarvittaessa voitava saada viranomaiselta. Siksi päätöksessä on mainittava henkilö, jonka tehtäviin kuuluu tällaisten lisätietojen antaminen, sekä tämän henkilön yhteystiedot. Useimmiten lisätietojen huonevian antaja on päätöksen esitellyt tai päätöksen tehnyt virkamies, mutta lisätietojen antajaksi voidaan määrittellä muukin viranomaisessa toimiva, asiaan riittävästi perehtynyt henkilö.

Hallintolaki ei edellytä, että viranomaisen päätös on allekirjoitettu. Päätös voi siten periaatteessa olla myös allekirjoittamaton. Hyvään hallintoon voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan, että päätös yleensä allekirjoitetaan. Vain jos on erityisen painavia syitä jättää päätös allekirjoittamatta, allekirjoittamisesta voidaan luopua. Mikäli päätös annetaan allekirjoittamattomana, siitä on joka tapauksessa käytävä ilmi päätöksenteekijän nimi tai lisätietojen antaja.

4.3. HALLINTOPÄÄTÖKSEN PERUSTELUT

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin hyvään hallinnon takeisiin, jotka turvataan

lailla. Perustelulla turvataan siis hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista. Perustelujen toinen keskeinen tehtävä liittyy asianosaisen oikeusturvan toteutumiseen. Perustelujen sisältämä informaatio mahdollistaa päätöksen laimmukaisuuden ja muutoksenhaun tarpeen arvioinnin. Esimerkiksi se, että päätöstä koskee muutoksenhakukielto, ei kuitenkaan poista perusteluvollisuutta.

Perustelujen avulla voidaan myös varmistaa, että viranomainen on käyttänyt harkintavaltansa lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Tämä voi osaltaan vahvistaa luottamusta viranomais toiminnan asiantuntemukseen ja puolueettomuuteen. Viranomaisen kannalta perusteluvollisuus edellyttää huomion kiinnittämistä siihen, että ratkaisun perusteet selvitetään huolellisesti ja monipuolisesti. Koska perusteluissa on esitettävä myös sovelletut säännökset, velvollisuus toteuttaa osaltaan hallinnon lainalaisuuden vaatimusta.

Päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä *seikat ja sählykset* ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Lisäksi perusteluissa on mainittava päätöksen teossa *sovelletut säännökset*. Perustelulle ei hallintolaissa ole asetettu tarkempia sisällöllisiä tai laadullisia vaatimuksia. On kuitenkin selvää, — jotta Perustuslainsesta ylipäänsä voitaisiin puhua, — että perustelujen on oltava riittävän selkeitä, yksilöitä ja ymmärrettäviä. Jokainen päätöksen mahdollisesti sisältyvä erillinen ratkaisu on myös perusteltava.

Perustelujen esittämisen tarkoituksena on informoida päätöksen kohdetta siitä, mikä ratkaisijan kanta asiassa on ja miten siihen on päädytty. Perusteluista pitää siksi käydä ilmi, mitkä seikat on kaistettu selvityksiksi ja mikä oikeudellinen merkitys niille on annettu. Juuri näillä tiedoilla on asianosaisen oikeussuojan kannalta keskeinen merkitys. Estettä ei ole silloin, että viranomaisen ilmoittama perusteluissa, mikä väitteet ovat jääneet selvittämättä ja millä asiassa esitetyillä sekoilla ei ole vaikutusta ratkaisuun. Pelkästään sovelletun lainkohdan mainitseminen ei ole riittävä perustelu.

Perustelut on esitettävä, vaikka päätöksen oikeudellisenä perusteena olisi hyvinkin väljä ja laajan harkintavallan salliva toimivaltasäännös. Viranomaisen harkintavallan laajuus ei toisin sanoen vaikuta perusteluvollisuuden ulottuvuuteen. Erityisesti joustavien oikeusnormien, kuten ”erityiset syyt”, ”yleinen tarve”, soveltamisen nojautuvan päätöksen perusteluista voidaan myös arvioida, onko viranomaisen käyttänyt harkintavaltansa oikein. Tällaiseen säännökseen nojautuva perustelu on riittävä

tön, jos siinä nojaututaan esimerkiksi pelkästään siihen, että viranomainen ei katso olevan ”erityisiä syitä” tai ”tarvetta” hyväksyä hakemus.

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu hyvän hallinnon keskeisiin tahtisiin. *Poikkeaminen perusteluvollisuudesta* on kuitenkin mahdollista, mikäli perustelujen saamista ei voida pitää asianosaisen oikeusturvan kannalta ehdottoman välttämättömänä ja perusteluista luopumista puolavat painavat perusteet. Poikkeukset perustelujen esittämistä koskevasta yleisestä velvollisuudesta on säädetty hallintolain 45 §:n 2 momentissa, jossa määritellään viisi poikkeustapausa.

Jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välittömää antamista, sen perustelut voidaan jättää esittämättä. Tällainen poikkeus saattaa koskea tilanteita, joissa päätös on asian kiireellisuuden vuoksi annettava välittömästi esimerkiksi yksilön turvallisuuden tai yksityisyyden suojaamiseksi taikka laajan väestöryhmän terveyden turvaamiseksi. Sen sijaan se, että päätöksen perustelujen laatiminen on vaivalloista tai työlästä ei oikeuta poikkeamaan perusteluvollisuudesta tällä tai muullakaan perusteella.

Kunnallishallinnossa vaali on erityinen päätöksentekomuoto, jota monijäseninen toimielin käyttää henkilövalinnoissa. Sitä käytämällä valitaan luottamushenkilöitä ja kunnan palvelukseen virka- tai työsuhteeseen tulleita henkilöitä. Vaalissa ääni annetaan suoraan henkilölle ja se voidaan antaa muillekin vaalikelpoisille kuin ehdotetuille ja kannatetuille. Vaali voidaan toimittaa myös suljetun lipun. Vaalimenettelyn erityispiirteiden vuoksi *vaalipäätöstä* ei tarvitse perustella.

Henkilökohtaisen ominaisuuden arviointi jää perusteluvollisuuden ulkopuolelle. Tällä tarkoitetaan lähinnä vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista ja hakijan ominaisuuksien arviointin perustutva päätöstä. Muun muassa apurahapäätös, voi perustua henkilökohtaisen ominaisuusien arviointiin, ja tällä osin perustelut voidaan siis jättää esittämättä. Sen sijaan palvelussuhteeseen ottamista koskeva päätös ei kuulu tämän poikkeuksen alaan, joten viranomaisen on perusteltava myös virkaan nimitämistä ja palvelussuhteeseen ottamista koskeva päätöksensä.

Perustelulla on ensisijainen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Tämän vuoksi perustelujia ei välttämättä tarvitse esittää, kun asianosaisen hakemus tai muu vaatimus *hyväksytään sellaisenaan*, eikä päätös koske toista asianosasta eikä muulla ole oikeutta hakea muutosta päätökseen. Jos päätös kuitenkin on osaksi kielteinen esimerkiksi siihen sisälly-

vän rajoittavan tai velvoittavan ehdon vuoksi, päätös on ainakin tältä osin perusteltava.

Poikkeaminen perusteluvollisuudesta on lisäksi mahdollista, mikäli perusteleminen on muusta *erityisestä syystä ilmeisen tarpeellista*. Perustelujen erillinen esittäminen päätöksessä voi olla erityisesti syytä tarpeellista, kun ne käyvät ilmi esimerkiksi asian esittelylistasta. Tarpeellisuutta on tällöinkin arvioitava ensisijaisesti asianosaisen oikeusturvan ja tiedonsaantitarpeen kannalta. Erityisen syytä vaatimus korostaa perusteluvollisuutta yleisenä lähtökohdana.

Päätöksen perusteluvollisuuteen kohdistuvia viittä poikkeusta on *sovellettuina syybestä*, koska niillä rajoitetaan hyvään hallintoon erittäin keskeisesti kuuluvaa oikeutta saada perusteltu päätös. Esimerkiksi perustelun ilmeistä tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että lähtökohteisesti asianosaisella on oikeus saada perusteltu päätös.

Poikkeukset perusteluvollisuudesta eivät myöskään sisällä perustelukieltoa, vaan ainoastaan sallivat mahdollisuuden jättää päätöksen perustelut esittämättä. Perustelut on siten mahdollista esittää myös edellä mainittujen poikkeusperusteiden soveltuessa ratkaisun. Hyvän hallinnon vaatimusten mukaisena voidaan myös pitää, että viranomaisen mainituissa vaatimustapauksissakin ilmoitettava ratkaisunsa perusteet jälkikäteen, jos asianosainen sitä pyytää. Jos perustelut on jätetty antamatta asian kiireellisyysanoksen vuoksi, viranomaisen on annettava ne oma-aloitteisesti, kun siihen on mahdollisuus. Mikäli päätöksen haetaan muutosta, viranomaisen joutuu yleensä joka tapauksessa ilmoittamaan muutoksenhakuviranomaiselle, mihin seikkoihin ja säännöksiin se on päätöstä tehdessään nojautunut.

Viranomaisen soveltaessa perusteluvollisuudesta poikkeamiseen oikeuttavia säännöksiä sen on otettava huomioon myös hallintolain 45.3 §:ään sisältyvä erityissäännös. Jos hallintopäätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön, viranomaisen on perusteltava päätöksensä myös poikkeusperusteiden tarkoituksella. Jos esimerkiksi lupapöytäkirjojen tai avustuksen myöntämisperusteiden arvioinnissa omaksutaan kokonaan uusi käytäntö tai arviointitapa, tällainen uuden lainausen määrittävä päätös on aina perusteltava.

4.4. HALLINTOPÄÄTÖKSEN MUOTO

Hallintopäätös on annettava *kirjallisena*. Hallintopäätöksellä tarkoitetaan hallintoasian ratkaisun sisältävää ja yleensä myös asian käsitellyn viranomaisessa päättävää päätöstä. Hallintopäätös sisältää yleensä asiaratkaisun, jossa päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Myös asian tutkimatta jättämistä koskeva ratkaisu on hallintopäätös. Tällaiset päätökset on siis tehtävä kirjallisessa muodossa.

Asian käsitellyyn liittyvät menettelyratkaisut — esimerkiksi päätös pyytää selvitystä tai kuulua asianosaisista — eivät ole varsinaisia hallintopäätöksiä eikä niihin voida myöskään erikseen hakea muutosta. Ne on kuitenkin yleensä annettava kirjallisina, jos ne vaikuttavat asian käsitelyyn. Muuten menettelyä asian käsitelyssä voidaan ohjata myös suullisesti. Samoin julkisen palvelun toteuttamiseen liittyvät ratkaisut voidaan yleensä antaa suullisesti. Sen sijaan esimerkiksi päätös hoitoon tai oppilaitokseen pääsystä on tehtävä kirjallisesti.

Hallintopäätös, joka sisältää oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevan asiaratkaisun, voidaan antaa *suullisena muodossa* vain poikkeuksellisesti, ja vain jos kirjallisesta muodosta poikkeaminen on välttämätöntä asian kiireellisuuden vuoksi. Esimerkiksi poliisin käsky tai kielto voi olla myös suullinen ja kiireellisiin hoitotoimiin liittyy myös suullisia ratkaisuja. Samoin vaarallisen toiminnan väliaikaisia keskeyttämisistä koskeva päätös voi kiireellisessä tilanteessa olla suullinen. Tällaista kiiretilanteessa annettua suullista päätöstä on noudatettava, kun se on annettu asianosaiselle.

Jos päätös annetaan suullisesti, asianosaiselle on ilmoitettava päätöksen sisältämä ratkaisu eli yleensä käytännössä, mitä velvollisuuksia, kieltoja tai rajoituksia asianosaisen on noudatettava. Samassa yhteydessä on myös suullisesti selostettava ratkaisun perustelut. Käytännön syistä suullisen päätöksen yksityiskohtaisuudelle ja tarkkuudelle ei voida asettaa yhtä suurta vaatimusta kuin kirjalliselle päätökselle. Viranomaisen on kuitenkin huolehdittava siitä, että myös suullinen päätös on selkeä ja ymmärrettävä. Viranomaisen on viipymättä ja oma-aloitteisesti annettava suullinen hallintopäätöksensä myös kirjallisena. Vasta tällaisen kirjallisen päätöksen tiedoksiantoista alkaa kulua muutoksenhakuaika.

Hallintopäätös voidaan tehdä myös sähköisessä muodossa. Tällainen päätös voidaan allekirjoittaa ja antaa tiedoksi sähköisesti siten kuin laissa sähköisestä asioinnista viranomaisroinnassa tarkemmin säädetään.

Jos päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, siihen on *valitusovaisuus*, josta käyvät ilmi valituksen vireillepanossa tarvittavat tiedot. Jos päätöksen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikeus tai jos asiassa on erikseen säädetty noudatettavaksi muuta oikeusmenettelyä, on myös tällaisen oikeuskeinon käyttämisestä annettava *oikeusvaatimusohje* päätöksen yhteydessä. Mikäli valittaminen on kielletty tai päätös ei ole valituskelpoinen, tästäkin on liitettävä ilmoitus päätökseen.

5. HALLINTOPÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO

5.1. VIRANOMAISEN TIEDOKSIANTOVELVOLLISUUS

Hallintopäätöksen tiedoksiannolla tarkoitetaan menettelyä, jolla yksittäisen hallintopäätöksen sisältämä ratkaisu saatetaan niiden tietoon, joiden oikeusasemanaan se vaikuttaa tai joilla muuten on oikeus hakea siihen oikeusvaatimusta.

Viranomaisen on viipymättä annettava tekemänsä päätös tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikeusvaatimusta. Lähtökohdiana on, että jokainen viranomaisen tekemä päätös tai muutos. Lähtökohdiana on, että jokainen viranomaisen tekemä päätös ja ratkaisu sekä asian käsitteilyyn vaikuttava asiakirja on annettava tiedoksi sille, jonka oikeusasemana se koskee.

Hallintoasiassa tehdyn päätöksen tiedoksiannolla on useita tehtäviä. Päätöksen tiedoksianto on ensimmäkin päätöksen *toteuttamisen yleinen edellytys*. Päätös on yleensä täytäntöpanokelpoinen vasta, kun päätöksen kohteena oleva asianosainen on saanut siitä tiedon. Toiseksi myös päätöksen *oikeusvaikutukset* alkavat yleensä toteutua vasta, kun päätös on annettu tiedoksi. Mikäli päätöstä ei ole asianmukaisesti annettu tiedoksi päätöksen kohteelle, sillä ei siten voi olla päätöksellä tarkoitettuja oikeusvaikutuksia. Tämä koskee erityisesti velvoitteita tai rajoituksia määrättäviä hallintopäätöksiä.

Päätös voi kuitenkin olla toteutettavissa myös ilman tiedoksiantoa tai jo ennen sen tiedoksiantamista. Esimerkiksi edunsuova hallintopäätös voi

daan yleensä toteuttaa, vaikka sitä ei ole annettu edun saajalle tiedoksi. Tämä koskee kuitenkin vain edunsuovia päätöksiä, joilla ei ole samalla oikeusvaikutuksia kolmannen asemaan. Esimerkiksi terveystai sosiaalipalvelu voidaan aloittaa, vaikka sitä koskeva päätöstä ei olisi muodollisesti asianmukaisesti tavalla annettu tiedoksi palvelun saajalle. Sen sijaan lupapäätös ei normaalisti oikeuta toiminnan aloittamiseen ennen kuin se on lainvoimainen, mikä edellyttää myös päätöksen tiedoksiantoa asianosaisille ja niille, joilla on oikeus hakea oikeusvaatimusta lupapäätökseen.

Erikseen säännellyissä poikkeustapauksissa myös velvoittava tai rajoittava päätös on toteutettavissa, vaikka sitä ei ole annettu tiedoksi päätöksen kohteelle. Poliisi voi esimerkiksi suorittaa telekuuntelua, televälvontaa tai teknistä kuuntelua ilman, että tällaisen telepakkokeinon kohteena oleva henkilö saa siitä tietoa. Tällaisen salaisen päätöksen perustuvan selvityskeinon käyttäminen on kuitenkin niin poikkeuksellista, että se on mahdollista vain tuomioistuimen päätöksellä.

Päätöksen tiedoksiannon kolmas keskeinen tehtävä liittyy *oikeusvirvamenetelyyn*. Vasta hallintopäätöksen tiedoksiamisesta alkaa nimittäin kuulua oikeus- tai muutoksenhakuaika. Tämä aika ei ala kuluu, jos päätöstä ei ole annettu tiedoksi asianosaiselle tai muulle taholle, jolla on oikeus hakea siihen muutosta tai oikeusvaatimusta. Tiedoksianto on siten myös yksi edellytys sille, että valituskelpoinen hallintopäätös tulee lainvoimaiseksi. Päätöksen lainvoimaisuus nimittäin edellyttää, että päätökseen ei ole kohdistettavissa valitusta tai oikeusvaatimusta.

5.2. HALLINTOPÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTOTAVAT

Tiedoksiannon perusmuoto on *tavallinen tiedoksianto*. Sitä käyttämällä päätös, ratkaisu tai muu asiakirja toimitetaan vastaanottajalle postitse kirjella. Tällaista kirjettä ei tavallisessa tiedoksiannossa tarvise kirjata tai muuten varmentaa. Yksityisen vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon asiakirjasta seitsenäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytenä. Asianosaisen suostumuksella tavallinen tiedoksianto voidaan toimittaa myös sähköisenä viestinä, esimerkiksi sähköpostilla. Sen katsotaan tulleen tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä.

Todisteellinen tiedoksianto toteutetaan toimittamalla asiakirja vastaanottajalle postitse saantitodistusta vastaan tai luovuttamalla asiakirja todisteellisesti suoraan vastaanottajalle tai tämän edustajalle. Myös todisteellinen tiedoksianto voidaan asianosaisen suostumuksella toimittua sähköisenä viestinä. Asianosaisen on noudettava tällainen viesti viranomaisen palvelimelta ja tunnustauduttava sähköisesti.

Todisteellista tiedoksiantoa käytetään vain, jos päätös sisältää velvoitteen, jonka tiedoksisääntö alkaa kulua valitus- tai oikaisuvaatimusai-ka tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Tällaisia ovat muun muassa toimintakieltoa tai maksuvelvollisuutta koskevat päätökset. Sen sijaan edunsvaara tai muuten vastaanottajan kannalta pääasiassa myönteinen päätös toimitetaan yleensä tiedoksi tavallisena tiedoksiantona.

Yleistiedoksianto toteutetaan pitämällä tiedoksiantettava asiakirja kohtuullisen määrärajan, esimerkiksi vähintään 30 päivää, nähtävillä viranomaisessa ja ilmoittamalla tästä asiakirjan nähtävillä olosta virallisessa lehdessä. Tiedoksisääntöä katsotaan tapahunneen seitsemäntenä päivänä tämän ilmoituksen julkaisemisesta. Yleistiedoksiantoa käytetään vain jos tavallisista tai todisteellisista tiedoksiantoa ei voida toteuttaa. Sitä voidaan käyttää myös silloin, kun asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä.

Kunnallishallinnossa päätös annetaan lisäksi tiedoksi muille kuin asianosaisille pitämällä toimielimen *pöytäkirja yleisesti nähtävillä*. Yleisesti nähtävänä pitämisestä on lisäksi ilmoitettava enukäteen siten kuin kunnan ilmoitukset julkaisutaan. Tämä käytännössä suhteellisen tehoton tiedoksiantotapa liittyy kunnan jäsenten oikeuteen valittaa kunnallisista päätöksistä. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi. Tästä alkaa myös hänen valitusajankansa.

Hallintopäätös voidaan erityissääntöjen nojalla antaa tiedoksi *julkispanon jälkeä*. Tällaisen päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun sen julkipano tapahtuu. Myös valitusaikea alkaa julkipanoapäivästä. Tätä erityistä tiedoksiantotapaa sovelletaan muun muassa useisiin ympäristötö lupiin sekä rakentamista ja kaavoitusta koskeviin päätöksiin. Näissä asioissa voi olla vaikea tietää, ketkä kaikki ovat valittamaan oikeutettuja asianosaisia, jolle päätös muuten olisi annettava tiedoksi erityistiedoksiantona.

6. HALLINTOPÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

6.1. TÄYTÄNTÖÖNPANON SISÄLTÖ JA KOHDE

Hallintopäätös sisältää tavallisesti asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta välittömästi koskevan ratkaisun. Päätöksen täytäntöönpano merkitsee tämän ratkaisun tarkoitamiin muutosten käytännön toteuttamisen asianosaisen oikeuksissa, eduissa tai velvollisuuksissa. Täytäntöönpanon konkreettinen sisältö ja luonne vaihtelevat huomattavasti päätöksen sisällöstä riippuen. Täytäntöönpano voi rajoittua pelkästään esimerkiksi päätöksen antamiseen tiedoksi, mutta päätöksen toteuttaminen voi ääritapauksessa edellyttää suoranaista voimakeinojen käyttämistä tai muuta hallintopakkoa.

Useimmiten päätöksen toteuttaminen sujuu vapaaehtoisesti, eikä erityisesti säänneltyihin täytäntöönpanokeinoihin tarvitse turvautua. Etenkin edunsvaara päätökset toteutetaan lähinnä niin sanotun tosiasiallisen hallinto toiminnan muodossa, esimerkiksi maksamalla myönnetty avustus, antamalla lupapäätös tiedoksi tai aloittamalla hoitotoimempide. Myös velvoittavat tai rajoittavat päätökset pannaan usein täytäntöön vain toteamalla tai valvomalla, että toimeen velvoitettu ryhtyy itse noudattamaan velvoitetta päätöstä esimerkiksi maksamalla veron tai lopettamalla viranomaisen kieltämän toiminnan.

On myös runsaasti päätöksiä, joiden käytännöllinen toteuttaminen jää kokonaan yksityisen asianosaisen harkittavaksi. Esimerkiksi myönnetyn ajokortin käyttäminen tai rakennusluvun tarkoitama rakentaminen ovat luvansaajan itsensä päätettävissä. Tosin erenkin hallintovalvonnassa kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, että toiminta pysyy tällaisen lupapäätöksen sallimissa rajoissa, ja että päätöksen mahdollisesti sisällyviä rajoittavia ehtoja noudatetaan. Erityissääntöillä luvansaajallekin voidaan määrätellä velvollisuus toteuttaa myönnetty lupa, esimerkiksi liikenneluvan haltijalla on velvollisuus harjoittaa liikennettä luvan mukaisesti ja muuten asianmukaisesti.

Hallinnollisen täytäntöönpanon kannalta oleellisesti hankalampia ovat tilanteet, joissa päätöksen tavoitteena olevaa asiaantila ei syystä tai toisesta saavuteta vapaaehtoisesti. Syyinä on yleensä velvoitteen tai rajoituk-

sen kohteena olevan oikeussubjektin passiivisuus tai suoranaisten kieläytyminen noudattamasta päätöstä. Täytäntöryppisissä tilanteissa viranomaiset voivat tarkemmin säänneltyin edellytyksin turvautua erityisiin hallinnollisiin täytäntöönpanokeinoihin.

Hallintopäätöksen täytäntöönpanolla voidaan tarkkoittaa suppeasti vain viimeksi mainittujen velvoittavien päätösten toteuttamista, tarvittaessa käyttämällä hallintopakoon nojautuvia keinoja. Täytäntöönpano sisältää siis lähinnä hallintopäätöksellä määrättyyn käskyyn, kiellon, rajoituksen tai muun velvoitteen konkreettisen toteuttamisen viranomaisitoimin. Toisaalta täytäntöönpano voidaan ymmärtää laajemminkin, hallintopäätöksen sisältönä olevan ratkaisun toteuttamisena, olipa se lopputuloksetaan edunsoova, velvoittava tai rajoittava.

6.2. HALLINTOPÄÄTÖKSEN TÄYTTÄNTÖÖNPANOKELPOISUUS

Hallintopäätöksen toteuttaminen on mahdollista vasta, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Täytäntöönpanokelpoisuuden yleisenä edellytyksenä on, että päätös on valmis ja sisältää lopullisen asiaratkaisun ja että päätös on annettu asianosaisille tiedoksi. Päätöksen sisällölle ei yleensä ole asetettu laadullisia vaatimuksia tässä suhteessa. Päätöksen virheetömyys ei myöskään ole sen täytäntöönpanon ehdoton edellytys. Havaittavissa olevat ilmeiset ja olennaiset virheet päätöksessä on tosin otettava huomioon ja korjattava ennen sen toteuttamista.

Päätös on *valmis*, kun sen käsittely muodollisesti päättyy viranomaisesta. Tämä edellyttää, että viranomaisen on saanut asian käsiteltävä ja ratkaistuksi. Käytännössä yleensä päätöksen allekirjoittaminen ja varmentaminen osoittavat sen käsittelyn virallisesti loppuneen. Eräitä tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyviä poikkeuksia lukuunottamatta päätöksen on oltava kirjallisessa muodossa, jotta se voidaan toteuttaa. Kunnallishallinnossa päätöstä koskevan pöytäkirjan tarkastaminen on toteuttamisen edellytyksenä, koska päätöksen katsotaan syntyvän vasta tarkastamisen jälkeen.

Päätöksen on sisällettävä *loppullinen asiaratkaisu*, jotta se voidaan panna täytäntöön. Viranomaisen antamat neuvot, alustavat suunnitelmapäätökset, lausunnot, ennakkokannanotot tai hallinnollista päätöksentekoa oi-

keudellisesti sitomattomat sopimukset eivät siten yleensä ole muodollisesti täytäntöönpanokelpoisia. Täytäntöönpanokelpoisuus puuttuu myös sellaisilta hallintopäätöksiltä, joilla ei yksipuolisesti voida ratkaista tietyn oikeussuhteen sisältöä. Viranomaisen ei esimerkiksi voi yksipuolisesti sitovalla tavalla velvoittaa ketään korvauksen suorittamiseen tai myöntämäänsä avustuksen takaisin maksamiseen, ellei sillä ole asianmukaisesti määrättyä toimivaltaa tällaisen velvoittavuuden määräämiseen.

Hallintopäätös on *annettava tiedoksi*, jotta se voidaan panna täytäntöön. Yleensä hallintopäätös tulee sekä päätöksen tehnyttä viranomaisesta että asianosaisista sitovaksi vasta, kun se on annettu tiedoksi. Tiedoksianto on siten ajallisesti ratkaiseva täytäntöönpanon vähimmäisedellytys. Esimerkiksi edunsoovan hallintopäätöksen täytäntöönpano voi tapahtua ja usein tapahtuukin samalla kun annetaan tiedoksi myönnetyr edun määrä. Eräitä tärkeitä hallintopäätöstyyppejä, kuten hallinnollisia normeja ja yleistöimiä, ei kuitenkaan anneta tiedoksi henkilökohtaisesti jokaiselle niiden velvoituspöin kuuluvalle. Määräykset sen sijaan julkaistaan viranomaisen määrätyskoelmaassa ja yleistöimet tulevat yleensä voimaan julkippanon jälkeen.

Päätöksessä tehty valitus voi siirtää täytäntöönpanon. Tämän vuoksi päätöksen *lannuminaisuus* on usein täytäntöönpanon lisäedellytyksenä, joskaan se ei aina ole täytäntöönpanon välttämätön edellytys. Valituksen vaikutukset voivat myös erlaisissa käytännön tilanteissa ja eri päätösten osalta vaihdella olennaisesti.

6.3. TÄYTTÄNTÖÖNPANOKEINOT

Velvoitteen, kiellon tai rajoituksen sisältävän hallintopäätöksen toteuttaminen ei vaadi varsinaisia täytäntöönpanotoimia, jos asianosainen noudattaa päätöstä vapaaehtoisesti. Suurin osa velvoittavista hallintopäätöksistä toteutuukin ongelmattomasti. Tarvittaessa viranomaisilla kuitenkin on käytettävissä myös erityisiä hallinnollisia täytäntöönpanokeinoja, joilla päätöksen toteuttamista voidaan tehostaa.

Täytäntöönpanokeinon valinta riippuu lähinnä päätöksen sisällöstä ja päätöksen kohteen menettelystä. Täytäntöönpanokeinot voidaan jakaa kolmeen ryhmään: hallinnollinen uhka, voimakeinot ja ulosotto. Hallintolain 67 §:n mukaan viranomaisen voi tehostaa antamaansa kieltoa, vel-

voitetta tai vaatimusta uhkasakolla, teettämisuhalla taikea keskeyttämisuhalla tai muulla hallinnollisella seuramuksella. Näiden *hallinnollisten uhkien* käyttämistä säännellään tarkemmin uhkasakkoissa (1990).

Jos hallinnollinen uhka ei tehoa, voidaan turvautua myös *voimakainoihin*. Hallinnollisia voimakeinoja voidaan käyttää myös eräissä lainsäädännön erikseen määrittelmissä tilanteissa täytäntönpäätöksen turvaamiseksi. Voimakeinot kohdistetaan suoraan päätöksen kohteena olevaan henkilöön tai omaisuuteen. Tällaista välitöntä hallintopakkoa voidaan eräissä tilanteissa käyttää myös itsenäisesti, ilman täytäntönpäätävää hallintopäätöstä. Tällaista hallintopakkoa voi sisältyä esimerkiksi poliisin toimintaan yleisen järjestyksen palauttamiseksi.

Ulosottoa käytetään etenkin erilaisten julkisoikeudellisten saamisten kuten verojen ja maksuvelvollisuuksien täytäntönpäätöksessä.

VI HALLINNON JULKISUUS

1. JULKISUUS PERUSOIKEUTENA

Julkisuuden keskeinen merkityssisältö on perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaiselle kuuluva *oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta tai tallenteesta*, ellei sen julkisuutta ole ”välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu”. Julkisuusperusoikeus sääntele siis asiakirja- ja tallennejulkisuuden sisältöä samoin kuin sen rajoittamisen yleisiä perusteita.

Oikeus saada tieto merkitsee vastaavasti *viranomaisen velvollisuutta toteuttaa julkisuusperiaatetta*. Tällä velvollisuudella on tärkeä merkitys, koska se muun muassa vahvistaa viranomaisen yleistä palveluvelvollisuutta. Viranomaisen on tarvittaessa esimerkiksi neuvonnalla huolehdittava siitä, että tieto haluttuun tapaan toteutetaan oikeutensa. Tavoista, jolla tiedonsaantioikeus toteutetaan, säädetään tarkemmin julkisuuslaissa.

Tiedonsaantioikeuden lisäksi julkisuus sisältää myös *oikeuden käyttää hyväksi* julkisuusperiaatteen mukaisesti saatua tietoa ja *oikeuden levittää edelleen* tällaista tietoa. Viranomais-tiedon kaupalliselle hyväksikäytölle saattaa kuitenkin asettaa rajoituksia tekijänoikeuslainsäädäntö. Jotkin julkisen tiedon levittämis-tavat samoin kuin tietynsisältöisen — etenkin yksilön kunniaa tai yksityiselämän suojaa loukkaava — julkisen tiedon levittäminen ovat lisäksi rikosoikeudellisesti sanktioituvia menettelyjä ja niihin voi perustua myös korvausvastuu.

Perustuslaissa on useita muita perusoikeussäännöksiä, jotka joko välittömästi tai ainakin epäsuorasti sisältävät julkisuusperiaatteen tai sen soveltamisen rajoituksia taikka julkisuusperiaatteen kanssa mahdollisesti ristiriitaan joutuvia oikeuksia. Tämä ei suinkaan tee julkisuusperiaatetta näiltä osin merkityksettömäksi. Muiden perusoikeussäännösten edellyttämät

suojan tarpeet on kuitenkin sovittava yhteen julkisuuden kanssa joko nimenomaisella lainsäädännöllä tai oikeudellisella tulkinnalla.

Yksilön perusoikeuksien alueella julkisuusperiaatteen kanssa kilpailee erityisesti *yksityisyyden ja yksityiselämän suoja* sillä perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Lähtenä tähän perustuen yksityiselämää koskevat tiedot onkin julkisuuslaissa säädetty sa- lassapidettäviksi. Lisäksi perustuslain 10 §:n 2 momentin säännös viestien luottamuksellisuuden suojasta voi joiltain osin rajoittaa julkisuuden toteut- tamista. Myös *henkilöiden suoja* kuuluu perusoikeuksiin, ja siitä säädetään tarkemmin lailla. Tämän suojan sisällöstä säädetään erityisesti henkilötie- tolaissa (1999).

Erenkin *omaisuuden suojaan* (PL 15 §) perustuvat tai liitännäiset oikeu- det kuten tekijänoikeus voivat joutua ristittyään julkisuusperiaatteen kans- sa. Viranomaisen laatimien asiakirjojen osalta tämä ristittyä on yleensä ratkaistu siten, että nuo asiakirjat jäävät tekijänoikeuden ulkopuolelle. Sen sijaan yksityisen asiakirjan tuleminen viranomaisen haltuun ja tällä perus- teella julkiseksi ei sellaisenaan poista tekijänoikeutta tuohon asiakirjaan. Esimerkiksi kirjallisen tai kuvallisen esityksen laatinut henkilö säilyttää tekijänoikeutensa tuohon esitykseen, vaikka esitys sinänsä tulee julkiseksi viranomaisen saatua sen.

Elinkeinonoppana (PL 18 §) liittyviä yritys- ja liikesalaisuuksia pidetään hyväksyttävänä suojan kohteina ja vastaavasti ne voivat toimia julkisuuspe- riaatteen rajoituksina. Tällaisen salassapidon perusteet on määritelty erik- seen lailla.

2. VIRANOMAISEN VELVOLLISUUS TOTEUTTAA JULKISUUTTA

2.1. VELVOLLISUUDEN LUONNE

Julkisuusperiaatteen yleisenä lähtökohrana on perustuslain 22 §:n 1 mo- mentin säännös, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuk- sien ja siten myös perustuslain 12 §:n 2 momenttiin perustuvan julkisuus- periaatteen toteutuminen.

Julkisuuden toteutuminen perusoikeutena edellyttää julkiselta vallalta momentilaisia erilaisia toimia. Osa niistä voidaan luonnehtia passiivisiksi tai viranomaisen velvollisuuksiin muutenkin kuuluviksi. Viranomaisen on muun muassa sovellettava asianmukaisesti ja täsmällisesti julkisuuslainsää- däntöä. Niiden on myös pidättäytyvä julkisuuden perusteettomista ja suhteettomista rajoituksista. Osa julkisuuden toteutumisesta turvaavia toi- mia on luonteeltaan aktiivisia, kuten tiedottaminen, julkisten kuulemis- tilaisuuksien järjestäminen ja hyvän tiedonhallintatavan noudattaminen julkisuusperiaatetta tukevasti. Viranomaisella on muutenkin velvollisuus edistää toimintansa avoimuutta muun muassa tiedottamalla toiminnastaan ja palveluistaan.

Kansanvaltaan sisältyvä perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen. Tähän periaatteelliseen lähtökohtaan liittyy saunnattomasti perustus- lain 14 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tämän velvoitteen toteuttaminen edellyttää muun muassa, että julkista päätöksentekoa, viran- omaistoiminnan arviointia ja julkista keskustelua varten on vävattömästi saatavissa luotettavaa tietoa.

Viranomaisille on lainsäädännössä asetettu myös velvollisuuksia vi- ranomaisaloitteisen julkisuuden toteuttamiseen. Keskeinen periaatesään- nös on hallintolakiin perustuva velvoite varata vaikuttamismahdollisuudet vireillä olevissa asioissa. Myös julkisuuslaissa on viranomaisen tiedottamis- velvollisuutta määritteleviä säännöksiä. Kuntalaisia on erikseen säännely- kunnan velvollisuutta tiedottaa päätöksistään ja toiminnastaan.

2.2. VIRANOMAISEN HARKINTAVALLAN KÄYTTÖ

Julkisuuslain ja erityisesti julkisuutta rajoittavien säännösten soveltajalla on yleensä harkintavaltaa. Tämän harkintavallan käyttöä ohjaava yleissäännös on julkisuuslain 17 §:ssä. Sen mukaan viranomainen on tämän lain mukai- sia päätöksiä tehdessään velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saa- mista viranomaisen toiminnasta ei lain tarkoitus huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan

edun vuoksi on tarpeellista. Säännös edellyttää yleisemmin, että viranomainen toimii tasapuolisesti eikä myöskään harkintavaltana käyttäessään perusteettomasti rajoita oikeutettuja tiedonsaanti-intressejä.

Tässä yleissäännöksessä on kirjattu neljä keskeistä hallinnon oikeusperiaatetta, jotka sitovat viranomaisista sen käyttäessä harkintavaltansa. Julkisuuslain 17 §:ssä mainitut asiaalliset perusteet viittaavat lähinnä *objektiviin* periaatteeseen. Tämän periaatteen mukaisista on, että tietojen saamista ei rajoiteta ilman asiaallista ja hyväksyttävää perustetta. Keinotekoiset tai mielivaltaiset syyt eivät siten ole hyväksyttäviä. Esimerkiksi se, että tiedot eivät ole kaikilta osin viranomaiselle myönteisiä, ei ole pätevä peruste kieltäytyä niiden antamisesta.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisista on, että tietojen saamista ei saa rajoittaa enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Esimerkiksi julkiset tiedot asiakirjasta on annettava, vaikka asiakirjan sisältyisi myös jotakin salassapidettäviä tietoja. *Yhdentuntavuoperiaate* puolestaan edellyttää tiedon pyytäjien tasapuolista kohtelua. Esimerkiksi yhtä tiedon pyytäjää ei voi kohdella suopeammin kuin toista. Niin ikään viranomaisen on noudatettava johdonmukaista ratkaisulinjaa julkisuuslakia soveltaessaan. *Tarkoituksellisuuden periaate* edellyttää, että etenkin julkisuutta rajoittaessa on otettava huomioon julkisuuslain tarkoitus, joka on avoimuuden edistämisen viranomaisroinnassa.

Julkisuuslain 3 §:ssä lain tavoitteleksi määritelläänkin avoimuuden ja hyvän tiedonhallintatavan toteuttaminen viranomaisen toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodosta vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Lain yleisenä tarkoituksena on sienen vahvistaa hallinnon avoimuutta. Käytännössä harkintavaltansa viranomaisen on siis yleensä pyrittävä edistämään tiedon saatavuutta ja mahdollisuutta valvoa julkisyhteisön toimintaa.

Nämä lähinnä julkisuusmyönteisyyttä ja avoimuutta tukevat harkintavallan perusteet eivät tietyksi merkitse, että viranomaisen tulisi aina pyytettäessä antaa tieto sellaisesta asiakirjasta, jonka julkisuus on rajoitettu. Salassapitoperusteet on myös otettava asianmukaisesti huomioon ja ne voivat estää tiedon saamisen. Niitä sovellettaessa kriteereistä tai rajoitettavaa harkintaa puoltavia selkkoja ovat muun muassa se, että tiedon antaminen

ei edistäisi avoimuutta ja se että tiedolla ei ilmeisesti ole yleistä merkitystä viranomaisroinnan valvonnan kannalta. Myös julkisuuden mahdollisesti aiheuttama suoranaisten vahinko on otettava huomioon. Harkintavallan rajoittava käyttöä ei sen sijaan yleensä voida pätevästi perustaa esimerkiksi siihen, että julkisuus häiritäisi asian valmistelua tai aiheuttaisi viranomaiselle ylimääräistä työtä.

3. VIRANOMAISEN ASIAKIRJA JULKISUUDEN KOHTEENA

3.1. ASIAKIRJAT JA TIETO

Julkisuusperiaate koskee *viranomaisen* hallussa olevia *asiakirjoja* ja *muuta taloutta*. Ne ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Viranomaisen käsitteellä ja asiakirjan määritelmällä on tämän vuoksi keskeinen merkitys julkisuuslain soveltamisessa. Näiden käsitteiden yhdistelmä – *viranomaisen asiakirja* – on sekä julkisuuden että sen rajoitusten pääasiallinen kohde.

Asiakirja sinänsä ei kuitenkaan yleensä ole kiinnostava, vaan sen tietosisältö. Koska jokaisella on perusoikeutena turvattu oikeus saada *tieto* viranomaisen asiakirjasta, myös tieto sinänsä kuuluu julkisuusperiaatteen alaan. Vaikka julkisuuslaki onkin kirjoitettu viranomais- ja asiakirjakeskeisesti, asiakirjan käsite on julkisuuslaissa määritelty suhteellisen laajasti. Tarkoituksena on turvata julkisuusperiaatteen mahdollisimman kattava soveltaminen kaikessa julkisessa toiminnassa ja myös riippumatta esimerkiksi siitä, onko tieto tallennettu esimerkiksi paperidokumentille tai sähköisesti. Julkisuusperiaatteen voidaan näin sanoa kohdistuvan sekä viranomaisen asiakirjoihin että viranomaisella olevaan jollain tavoin tallennettuun tietoon.

Julkisuuslaissa tosin säännellään eräiltä osin myös viranomaisella olevaa ja sen käsittelemää *tietoa sinänsä*. Julkisuuslaki koskee etenkin asiakirjassa olevan tiedon antamista ja suojaamista. Viranomaisella on myös yleinen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. Lisäksi viranomaisella voi olla velvollisuus antaa tietoa myös suullisesti ja sellaisista asioista, joista ei ole laa-

dittu tai ei edes laadita asiakirjaa. Niin ikään valtiolovelvollisuus kohdistuu myös pelkkään tietoon riippumatta siitä, onko se tallennetussa muodossa.

3.2. VIRANOMAISET

Julkisuuslain mukaan määrättyvä yksityisen tiedonsaanti-oikeus koskee hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten hallussa olevia tietoja, ja julkisuuden rajoituksetkin kohdistuvat näiden elinteen asiakirjoihin. Lisäksi kaikkeen julkisen vallan käyttöön sovelletaan julkisuusperiaatetta. Julkisuuslain mukaan periaate koskee myös ”julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa”. Näin ollen myös julkista hallintotohtävää hoitavien yksityisten on noudatettava julkisuuslakia, kun ne käyttävät julkista valtaa. Tällaista vallankäyttöä sisältävy esimerkiksi yksityisen tarkastuslaitoksen tai järjestyksenvalvojan toimintaan. Lisäksi julkisuuslakia sovelletaan yksityiseen, joka hoitaa julkista hallintotohtävää viranomaiselta saamansa toimeksiannon johdosta. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi yksityisiä hoitolaitosta, kun se tuottaa viranomaisen siltä tilaamaa hoitopalvelua.

Muuten julkisuuslakia ei sovelleta yksityisen henkilön, yrityksen tai järjestön toimintaan sen paremmin kuin kansalaisuustoimintaan. Yksityisen ihmisen, yhtiön tai järjestön hallussa oleva tieto tai asiakirja ei näin ollen myöskään kuulu julkisuuslain soveltamisalaan. Tämä merkitsee muun muassa, että yksityisellä ei ole velvollisuutta antaa hallussaan olevaa tietoa tai asiakirjaa kenellekään – viranomaiselle tai toiselle yksityiselle –, ellei tällaisesta tiedon antamisvelvollisuudesta ole nimenomaisesti säädetty lailla.

Yksityisen hallussa oleva yksityinen asiakirja tai tieto ei toisaalta ole julkisuuslain salassapitoperusteiden kohteena, vaikka se sisältäisiikin salassapitosäännösten mukaan arvioituna salassapidettäviä tietoja. Jokainen saa siten vapaasti kertoa yksityiselämästään kenelle tahansa, ja yritys voi luovuttaa liikesalaisuuksiaan sopimallaan tavalla. Tällaisen tiedon tai asiakirjan julkistamiseen voi kuitenkin kohdistua rikosoikeudellisia rajoituksia, jos se sisältää esimerkiksi toisen henkilön yksityiselämää tai kunniaa loukkaavia tietoja taikka valtion turvallisuutta vaarantavaa informaatiota.

Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston toimielimet jäävät julkisuuslain ulkopuolelle, koska niitä koskevat omat julkisuus säännöksensä.

Suomessa EU-asioita käsittelevä viranomaiset ovat sen sijaan Suomen valtion toimielimiä ja julkisuuslain tarkoitamia viranomaisia, joiden toimintaan sovelletaan tämän lain säännöksiä. Tämä merkitsee, että EU:n toimielimen asiakirjan tulua suomalaisen viranomaisen halvuun, sen julkisuutta ja salassapitoa arvioidaan yleensä julkisuuslain mukaan. Sama koskee toisen valtion viranomaiselta saatuja asiakirjoja, kun ne ovat kotimaisen viranomaisen hallussa.

3.3. ASIAKIRJAT

Julkisuuslakia sovelletaan teknikkaneutraalisti kaikkiin asiakirjoihin ja tallenteisiin riippumatta siitä, mitä tallentamistapaa tai -keinoa on käytetty. Tallenteen laatumuoto tai tiedon tallentamistapa eivät siis sinänsä rajoita julkisuuslain soveltamisalaa. Myöskään asiakirjan tietopitoisuus tai valmiusaste ei ole ratkaiseva kriteeri. Näin ollen myös allekirjoittamat, vartmentattomat samoin kuin vielä esimerkiksi päätöselähdöksen asteella olevat asiakirjat kuuluvat lain soveltamisalaan, joskin ne tulevat yleisen tiedonsaanti-oikeuden piiriin yleensä vasta valmistuttuaan.

Perinteisiä asiakirjoja ovat *kirjalliset ja kunnalliset esitykset*, jotka on tallennettu jollekin alustalle, yleisimmän paperille. Kirjalliseen esitykseen sisältyy usein kuvallisia elementtejä ja päänvastoin. Tällaisen asiakirjan perustyyppi on paperidokumentti. Sen sisältämä viesti tai ajatussisältö on saatavissa selville lukemalla tai katselemalla taikka molemmiin tavoin.

Tyyppillinen kirjallinen esitys on tulostamalla, käsin tai koneella kirjoittamalla taikka painamalla tuotettu asiakirja, joka sisältää sanallisesti muotoillun viestin. Kirjalliset esitykset sisältävät muun muassa päätöksiä, tuomioita, muistioita, selvityksiä, kertomuksia, tutkimuksia, mietintöjä, suunnitelmia, esityksiä, tarjouksia, sopimuksia, laskelmia, hakemuksia, ilmoituksia, valituksia ja kanteluita. Julkisuuslain tarkoitama asiakirja voi olla muodoltaan myös esimerkiksi esitelmämuistio, toimintuskirja, kirje, ilmoitus, tosite ja luettelo. Nille on tyyppillistä, että ne on yleensä tallennettu paperialustalle. Kirjallisen esityksen muodosta myös asiakirja, jota ei esimerkiksi ole allekirjoitettu tai päivätty.

Kuvallisiin esityksiin kuuluvat muun muassa valokuvat, kartat, piir-

rustukset, taulukot ja röntgenkuvat. Nekin on yleensä tallennettu jollekin alustalle.

Asiakirjojen toisen pääryhmän muodostavat vain *apuvälinein selville saatavat viestit*. Tällaisia tallenteita ovat periaatteessa kaikki muut kuin kirjallisessa tai kuvallisessa muodossa olevat tiedon muodot, jotka sisältävät ainoastaan apuvälinein selville saatavan viestin. Viestin tallennustapa tai apukeino, jolla se saadaan selville, ei sinänsä vaikuta rajoittavasti sen asiakirjainnaisuuteen. Tällaisten asiakirjojen perusmuotona voidaan pitää sähköistä asiakirjaa, jonka sisältämä viesti tai tietosisältö on saatavissa selville vain teknisin välinein. Myös filmi- ja videotallenteet sekä äänitteet kuuluvat tähän ryhmään. Samalla tallennusalustalla voi olla tallennettuna useita erillisiä viestejä. Niiden ulkoisena tallennusmuotona voi olla esimerkiksi tietokoneen kovalevy, cd-levy, magneetti- tai ääninauha tai kikka filmi.

3.4. VIRANOMAISEN ASIAKIRJAT

Viranomaisen asiakirjat jaetaan niiden alkuperän mukaan kahteen ryhmään: viranomaisen laatimiin ja viranomaiselle toimitettuihin asiakirjoihin. Viranomaisen asiakirjoja ovat tyypillisimminkin asiakirjat, joita viranomaisessa käsitellään tai jotka ovat nuuten viranomaisen toimittoloissa tai viranomaisen palveluksessa olevalla viranomaisen tehtävään tai toimialaan liittyvässä tarkoituksessa.

Viranomaisen laatima asiakirja sisältää muun muassa virkatyönä tehtyjä muistioita, lausuntoja, esityksiä, päätöksiä, kertomuksia, rekisterimerkintöjä ja aloitteita. Viranomaisen laatimaksi katsottavan asiakirjan on kuitenkin oltava suhteellisen viimeistely. Muistintapojen tai huomionksen astrella olevat asiakirjat eivät siksi ole vielä viranomaisen asiakirjoja ennen kuin ne on annettu esittelyä tai asian muuta käsittelemään varten. Joltain osin keskenäänkin asiakirja voi kuitenkin olla viranomaisen laatima, jos se on annettu asian käsittelemään varten.

Viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja ovat esimerkiksi sosiaalihuone, lupaa tai virkaa koskeva hakemus, liitteineen, kantelut, esitykset, lausunnot, pyynnöt ja lausunnot ja muut viranomaisen toimialaan kuuluvat asiakirjat. Kun yksityinen asiakirja, esimerkiksi hakemus, esitys tai tarjous, toimitetaan viranomaiselle, siitä siis tulee liitteineen viranomaisen asiakirja, johon

sovelletaan julkisuuslakia. Myös yksityisen viranomaiselle toimittamasta kantelusta, esityksestä selvitykseen ryhtymisestä, toimintapyyntöä tai vastaavaanlaisesta viiteilppanoasiakirjasta tulee viranomaisen asiakirja, kun se on saapunut viranomaiselle. Sama koskee esimerkiksi kirjaintoa varten annettua tositetta ja vaalessa annettua äänestyslippua.

On tärkeä ottaa huomioon, että kaikki viranomaiselle toimitetut asiakirjat eivät ole julkisia tai tule heti julkisiksi. Ne voivat viranomaiselle saavuttuaan olla myös osaksi tai kokonaan salassapidetäviä asiakirjoja. Esimerkiksi tuhtihakemuksen liittyvät hakijan taloudellista asemaa tai yksityiselämää koskevat tiedot ja myyntitarjoukseen sisältyvät liikesalaisuudet jäävät yleisen julkisuuden ulottumattomiin. Asiakirjan lähettäjä ei kuitenkaan voi oman harkintansa mukaan kieltää viranomaisesta antamasta tietoa, joka on julkinen. Esimerkiksi viranhakuasiakirjoissa olevat tiedot ovat julkisia, vaikka hakija ilmoittaa, ettei hän halua tietoa annettavan ulkopuolisille. Poikkeuksena ovat tietyt muun muassa hakemuksen liittyvät terveys tiedot.

Viranomaisen asiakirjana ei pidetä viestiä, jonka sen palveluksessa oleva henkilö on saanut esimerkiksi yksityishenkilönä tai kansalais-toimintaan liittyvän luottamustehtävänsä vuoksi. Koska tällainen asiakirja ei liity henkilön virkatehtävään, viranomaisella ei ole siihen määräysvaltaa, vaikka se olisikin esimerkiksi henkilön työhuoneessa. Rajanveto esimerkiksi erilaisien virkamielille työ- ja yksityisasioiden tulleiden sähköpostiviestien välillä voi tosin olla pulmallinen. Lisäksi on orettava huomioon luottamuksellisen viestin salaisuuden perusoikeuslainsuojat, jonka voidaan katsoa kohdistuvan ainakin virkamielien saamiin yksityisuontoisiin sähköpostiviesteihin.

Yleensä asiakirjoja säilytetään viranomaisen toimittoloissa, mutta myös niiden ulkopuolella asiakirja voi olla viranomaisen hallussa. Esimerkiksi etätyötä tekevällä virkamielillä kotonaan tätä varten olevan asiakirjan voidaan katsoa olevan viranomaisen hallussa. Toisaalta asiakirjan toimittaminen toiselle viranomaiselle merkitsee, että siitä tulee tuon viranomaisen asiakirja. Jos asiakirja on lähetetty muulle kuin viranomaiselle, asiakirja ei enää ole sen lähettäneen viranomaisen määrättävissä. Sama tietosisältö kuitenkin normaalisti säilyy viranomaisen hallussa jäljennöksenä tai muuna tallenteena. Se on siten viranomaisen asiakirja, johon julkisuuslakia edelleen sovelletaan.

Viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia vain, jos nuo asiakirjat sisältävät tietoja, jotka arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Muuten nämä asiakirjat jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle – salassapitoperusteiden soveltamista lukuun ottamatta. Tämän rajoituksen tarkoituksena on osaltaan selkeyttää julkisuuslain soveltamisalaa.

Sisäistä työskentelyä on viranomaisen toiminta, joka luo puitteita ja perustaa viranomaiselle määriteltäviä tehtäviä toteuttavalle toiminnalle ja muuten tukee sitä. Tyypillisiä sisäisen työskentelyn asiakirjoja ovat erilaiset päätöksentekoa valmistelevien henkilöiden väliset kirjalliset kommentit, tiedotteet tai sähköpostiviestit, työn ohjausta tarkoittavat yksittäiset työnjohto- ja valvontamääräykset, sisäistä hallintoa varten laaditut asiakirjat sekä tekniset neuvottelu- ja valmisteluasiakirjat, jolla ei ole ollut välittömää vaikutusta asian sisältöön. Myös henkilöstön virkistystoimintaa koskeva yhteydenpito kuuluu samaan ryhmään.

Rajamalla sisäisen työskentelyn asiakirjat julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle pyritään turvaamaan viranomaisen sisäistä mielipiteen vaihtoa ja helpottamaan sisäistä viestintää. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole kaivata mahdollisuutta saada tietoja viranomaisen perusteluvollisuuden piiriin kuuluvista seikoista.

4. OIKEUS SAADA TIETO ASIAKIRJASTA

4.1. MITÄ ASIAKIRJAN JULKISUUS MERKITSE?

Asiakirjan julkisuus tarkoittaa yleisiä julkisuutta. Jokaisella on *oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta*. Tämä sisältää oikeuden saada asiakirja nähtäväksi ja jäljennettäväksi samoin kuin oikeuden saada suullisesti tai muuten tietoa sen sisällöstä. Julkisuuslaissa säännellään yksityiskohteisemmin eri tapoja, joilla tiedonsaantioikeus on toteutettavissa. Näihin tapoihin vaikuttaa myös se, onko kyseessä kirjallinen tai kuullinen esitys vai viesti, joka on saatavissa selville vain apuvälinein kuten äänite tai sähköisesti tallennettu tieto.

Julkisuutta rajoittaa se, että asiakirja on pidettävä salassa tai että se ei vielä ole valmis käyttötarkoitukseensa. Tiedon saamista salassapidettävistä

tä asiakirjoista on rajoitettu olennaisesti voimakkaammin kuin ei-julkisista asiakirjoista. Asiakirjat voidaan näin julkisuuslain määrittelemän julkisuuden kannalta jakaa kolmeen pääryhmään: julkiset asiakirjat ja salassapidettävät asiakirjat sekä asiakirjat, jotka eivät ole vielä valmiita.

Etenkin sähköisesti laadittujen asiakirjojen osalta tiedonsaantioikeuden toteuttaminen merkitsee, että viranomaisella voi olla velvollisuus myös käytettävissään olevien tietokoneohjelmien avulla laata pyydyt tiedot sisältävä asiakirja tiedoista, jotka sillä on käytettävissään. Tällainen laatuvelvollisuus edellyttää kuitenkin, että kysymys on yhteenkuuluviksi tarkoitetuista merkinnöistä, jolla on sama käyttötarkoitus.

Asiakirjan julkisuus merkitsee myös *oikeutta käyttää hyväksi asiakirjassa olevia tietoja*. Hyväksikäyttö voi olla luonteeltaan pääasiasa yksityistä (esimerkiksi tiedon hankkiminen, yksityisasioiden hoito), yleishyödyllistä (esimerkiksi tiedottaminen, valvonta) tai kaupallista (esimerkiksi viranomaisen tuottaman raakadatan jalostaminen ja kaupallinen julkistaminen). Tiedonsaantioikeuden laajuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, mihin tarkoitukseen tietoja tarvitaan tai aiotaan käyttää, tai aiotanko niitä käyttää mihinkään tarkoitukseen.

Asiakirjan julkisuus ei tyhjenny jokaiselle kuuluvan oikeuteen saada tieto asiakirjasta ja käyttää tuota tietoa. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan myös turvattava perusoikeuksien toteuttaminen. Julkisuusperusoikeuden osalta tämä merkitsee muun muassa velvoitetta järjestää asiakirjat siten, että tiedonsaantioikeus on mahdollista toteuttaa. Yleisemmin *hyvän tiedonhallintatavan* noudattaminen on osa julkisuuden turvaamisesta. Tässä suhteessa julkisuuslain 17 § on keskeinen yleissäännös. Sen mukaan viranomaisen on otettava huomioon tiedonsaantioikeudet päätöksentekossaan. Julkisuuden rajoittaminen on mahdollista vain lain nojalla ja yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden rajoissa.

Tiedonsaantioikeuteen voidaan katsoa perustuvan myös viranomaisen *velvollisuus aktiivisesti edistää julkisuuden toteuttamista* muun muassa tiedotamalla etukäteen ja aktiivisesti vireillä olevista asioista.