

#### 4.2. KENELLÄ ON OIKEUS SAADA TIETO ASIAKIRJASTA?

Periaatteessa jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Jokaisella tarkoitetaan ensinnäkin *luonnollisia henkilöitä* eli ihmisiä näiden kansalaisuudesta tai täysivaltaisuudesta riippumatta. Tieto julkisesta asiakirjasta on siten pyydettyessä annettava myös esimerkiksi ulkomaalaiselle tai alaikäiselle taikka muulle vajaavaltaiselle. Oikeus saada tieto kuuluu myös *oikeushenkilöille* niiden organisaatiomuodosta, toimintatavasta, toiminnan sisällöstä tai kansallisuudesta riippumatta. Näin ollen taho, yhdistys, säätiö tai muu vastaava oikeussubjekti on oikeutettu saamaan tiedon, joka on julkinen. Sama oikeus on ulkomaalaisella oikeushenkilöllä.

Julkisuuslain lähtökohdiana on, että salassapitosäännöksetkin koskevat julkaisua ja yhtiä laajasti. Toisella viranomaisella voi tosin erityissäännösten nojalla olla jossain määrin laajempi oikeus kuin yksityisellä saada salassapidettäviä tietoja viranomaiselta. Myös asianosaisella on tavallista laajempi tiedonsaantioikeus.

#### 4.3. JULKISUUDEN RAJOITUKSET SITOVAT MYÖS VIRANOMAISIA

Julkisuusperiaate ja sen rajoitukset määrittelevät yleisesti myös viranomaisen mahdollisuutta saada tietoja toiselta viranomaiselta. Julkisuuslaki perustuu tältä osin viranomaisen erillisyyteen. Valtion tai kunnan viranomaiskoneisto ei toisin sanottuna muodosta yhtenäistä kokonaisuutta, jonka sisällä tieto kulkisi ilman rajoituksia. Julkisuuslakia on päinvastoin sovellettava myös hallintoelinten välisissä suhteissa, vaikka viranomaiset eivät olekaan itsenäisiä oikeussubjekteja.

Salassapidettävää asiakirjaa ei saa paljastaa sivulliselle tai antaa sitä tämän käytettäväksi. Myös näiden salassapitovelvoitteiden kannalta toiset viranomaiset ovat sivullisen asemassa. Julkisuuslain salassapitoperusteet rajoittavat siten viranomaisen välisestä tiedonsaantia samalla tavoin ja periaatteessa yhtiä laajasti kuin viranomaisen ja yksityisen välillä. Salassapitovelvoitteella voi olla tiedonsaannin estävä merkitys myös saman viranomaisen eri yksiköiden välillä, etenkin niiden hoitajissa selvästi erillaisia

tehtäviä. Viranomaisen salassapitovelvollisuutta ei siten voi heikentää se, että salassapidettävä tieto olisi yleensä tarpeellinen tai välttämätön toisen viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Julkinen intressi ei myöskään sellaisenaan oikeuta poikkeamaan salassapitovelvoitteesta viranomaisen välisissä suhteissa.

Viranomainen voi antaa salassapidettäviä asiakirjasta tiedon toiselle viranomaiselle vain, jos asia sääntele laintasonen erityissäännös tai jos asianosainen antaa suostumuksensa. Salassapitovelvollisuudesta poikkeamisen perusteet viranomaisen välisissä suhteissa eivät tältä osin siis oikeudellisesti eroa viranomaisen ja yksityisen sivullisen välisistä suhteista.

Viranomaiskoneiston sisällä salassapito on kuitenkin suppeampaa, kun on kyseessä oikeusturvan toteuttaminen tai yksittäisen tarkastustehdään tekeminen. Viranomainen voi nimittäin julkisuuslain nojalla antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassapidettävistä asiakirjasta, jos se on tarpeen oikeusturvamenettelyssä taikka valvonta- tai tarkastustehdään suorittamiseksi. Oikeusturvamenettelyyn ja valvonta- tai tarkastustehdäviin liittyyä jonkin verran helpompaa salassapitoa korvaa se, että tiedon saavalla viranomaisella on erityinen virkavastuu salassapitovelvoitteiden noudattamisesta. Lisäksi salassapidettävä tieto säilyy näissäkkin tapauksissa edelleen viranomaisen hallussa.

#### 5. TIEDON SAAMINEN VALMISTELLUASIAKIRJASTA

##### 5.1. ASIAKIRJAN TULEMINEN JULKISEKSI

Kun asiakirjaa valmistellaan, se ei yleensä vielä ole julkinen. Asiakirja tulee kuitenkin aina tietyn edellytyksen julkiseksi. *Julkiseksi tuleminen* on julkisuuslain 6 ja 7 §:ssä käyretty tekninen ja ajallinen termi. Sen ydinsisältö on, että vasta julkiseksi tullut viranomaisen asiakirja on asiakirja, josta julkaisella yllpäänään voi olla oikeus saada tieto. Tässä yhteydessä ”julkiseksi tuleminen” tarkoittaa siis lähinnä asiakirjan valmistumista: se ei vielä takaa yleistä tiedonsaantioikeutta. Asiakirja voi julkiseksi tulonsa jälkeenkin olla salassapidettävä, jos siihen sisältyy salassapidettäviä tietoja. Hieman ris-

tiittäinen ja osittain harhaanjohtava terminologia johtuu suomen kielen rajallisuudesta ja lainsäädäntöperinteestä.

Ennen asiakirjan julkiseksi tuloa se on yleensä ei-julkinen. Tällaisia asiakirjoja, jotka eivät vielä ole julkisia, ovat etenkin keskennäiset asiakirjat ja valmisteluasiakirjat ennen valmisteluun perustuvan päätöksen tekoa tai asian käsitteilyn päätymistä muuten. Tiedon saaminen ei-julkisesta viranomaisen asiakirjasta riippuu viranomaisen harkinnasta, joten tältä osin voidaan puhua myös harkinnanvaraisesti julkisesta asiakirjasta.

Asiakirjat, jotka eivät vielä ole julkisia, tulevat julkiseksi tietynä ajankohana tai sisällöllisen perusteen mukaisesti. Yleisin julkiseksi tulon peruste on *aikallinen*. Asiakirja tulee julkiseksi suhteellisen täsmällisesti määrättyllä hetkellä kuten esinnekiksi, kun viranomainen on saanut asiakirjan, kun merkintä asiakirjarekisteriin on tehty, kun sopimus tai päätösasiakirja on allekirjoitettu tai kun verorus on päätytty. Asiakirja tulee julkiseksi viimeistään silloin, kun asia, jota se koskee, on käsitelty loppuun. Asiakirja ei siis voi jäädä pysyvästi ei-julkiseksi.

Ajallista julkiseksi tuloa täydentävä peruste liittyy asiakirjan sisällölliseen *valmiusasteeseen*. Keskennäinen tai muuten epävalmis asiakirja voi tulla julkiseksi vasta valmistuttuaan käyttötarkoituksensa. Tällä laadullis-sisällöllisellä perusteella määrättyy etenkin erilaisten suunnitelmien ja tutkimusten julkiseksi tuleminen.

## 5.2. KESKENNÄISET JA VALMISTELUVAIHEEN ASIAKIRJAT

Käytännön hallinnossa erilaiset valmisteltavana olevat, valmisteluun liittyvät tai muuten keskennäiset asiakirjat muodostavat varsin tärkeän ja laajan ryhmän. Niiden merkitys on keskeinen myös hallinto toiminnan yleisen valvonnan ja viranomaistoimintaan vaikuttamisen kannalta. Niitä laaditaan viranomaisen omassa keskuudessa ja käytännössä ne valmistuvat valheitain. Julkisuuslain mukaan tällainen asiakirja ei yleensä vielä ole julkinen, mutta se tulee aikanaan julkiseksi.

Viranomaisessa laadittavana oleva selvitys on *keskennäinen asiakirja*, kunnes se on valmistunut käyttötarkoituksensa. Keskennäisiä ovat myös muun muassa allekirjoittamaton selvityspyyntö, esitys liitteineen ja tar-

kistamaton pöytäkirja. Tällainen keskennäinen tai muuten mahdollisesti vielä alustavalla asteella oleva esitys ja viimeistelemätön viesti on sinänsä julkisuuslain tarkoitama asiakirja, mutta se ei ole vielä tullut julkiseksi. Keskennäinen asiakirja tulee julkiseksi yleensä vasta, kun se on valmistunut tai kun se muuten on valmis käyttötarkoituksensa taikka, kun asia on käsitelty loppuun viranomaisessa.

Esimerkiksi viranomaisen laatima tai sen toimeksiantosta laadittu tutkimus ja tilasto tulevat julkisiksi, kun ne ovat valmiina käyttötarkoituksensa. Tutkimusta ja tilastoa voi yleensä pitää valmiina, kun se on saanut lopullisen muotonsa. Tutkimus ja tilasto on julkisuuslain tarkoitamalla tavalla valmis käyttötarkoituksensa myös, vaikka se olisikin pintapuolinen tai laadultaan huono. Tutkimustyön tai tilaston laadinnan ollessa keskennäinen, asiakirja ei sen sijaan ole vielä julkinen, ellei sitä laadita esimerkiksi välitaporttia tai alustavaa yhdistelmää.

Erityisesti hallintopäätösten valmisteluun kohdistuu suuria tiedon-saantitarpeita, koska aikanaan tehtävät päätökset muotoutuvat pitkälti jo valmisteluvaiheessa. Lisäksi tiedonvälitys pyrkii yleensäkin seuraamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa viranomaisen suunnitelmia ja päätösten valmistelua, koska niillä on uutisarvoa ja yleistä kiinnostavuutta. Julkisuuslaissa onkin pyritty *valmisteluasiakirjojen* julkiseksi tulon mahdollisimman kattavaan määrittelyyn.

Valmisteluasiakirjat muodostavat suhteellisen moninaiseksi kokonaisuuden. Lisäksi valmistelun täydellistä avoimuutta ei ole pidetty suotavana, vaan käynnissä olevaa valmistelua on pyritty myös suojaamaan julkisuudelta. Valmisteluasiakirjojen julkiseksi tuleminen koskeva sääntely julkisuuslaissa onkin siten muodostunut melko monimutkaiseksi ja osittain yksittäistapaukselliseksi.

Hallintopäätöksen käsitteilyä varten viranomaisessa laadittu muistio, pöytäkirja ja muu vastaava valmisteluasiakirja tulee julkiseksi samaan aikaan kuin valmistelun kohteena oleva päätös on allekirjoitettu. Tämä lähikohhta merkitsee, että esimerkiksi hallintopäätöksen *esittelymuistio* ja muu välittömästi päätöksen käsitteilyä varten laadittu *viranomaisen pöytäkirja* ja *selvityksiä*, joka on päätöksen käsitteilyä varten laadittu viranomaisen sisäisessä valmistelussa. Esimerkiksi komitean ja valmisteluryhmän pöytäkirja tulee julkiseksi vasta, kun asiassa tehdään päätös. Päätöksen val-

mistehua varten laadittu kunnan toimielimen pöytäkirja tulee siten myös julkiseksi, kun päätös on allekirjoitettu.

Jo ennen päätöksentekoa viranomaisen voi kuitenkin antaa tiedon kai- kista näistä asiakirjoista. Näin siis tieto esimerkiksi esittelymuistiossa, sisäi- sestä valmisteluaineistosta ja muusta selvityksestä voi olla saatavilla ennen ratkaisun tekemistä.

Asian valmisteluun liittyvät *muistioinnit* ja *luonnokset*, jotka on laatinut viranomaisen palveluksessa oleva tai toimeksiantamosta toimiva, tulevat jul- kisuuslain soveltamisalaaan vasta, kun ne annetaan esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Koska tällaiset muistioinnit ja luonnokset yleensä ovat sisäisiä valmistelunaineistoja, ne tulevat siis julkiseksi, kun päätös asiassa on tehty.

### 5.3. VIRANOMAISEN HARKINTAVALLTA

Viranomaisen *voi antaa* tiedon asiakirjasta, joka ei vielä ole julkinen, eli käytännössä juuri keskeneneräisestä asiakirjasta tai valmisteluvaiheen asia- kirjasta. Tiedon antaminen asiakirjasta, joka ei vielä ole julkinen, on siis *viranomaisen harkinnassa*. Tämä merkitsee, että tiedon antaminen on kyllä yleensä mahdollista, mutta kenelläkään ei ole yleisiä tai ehdotonta oikeutta saada tieto valmisteltavana olevasta asiakirjasta.

Viranomaisen harkintavaltaa ei silti ole vapaa ja rajoittamaton. Sitä käy- tetäessä on otettava huomioon julkisuusperiaate, laaja tiedonsaantioikeus perusoikeutena, samoin kuin julkisuuslain tarkoitukset. Ne puoltavat tiedon- saantimahdollisuuden laajaa ja siten perusoikeusmyönnteistä tulkintaa.

Keskeinen harkintavallan käyttöä ohjaava yleissäännös on julkisuus- lain 17 §. Sen mukaan viranomaisen on otettava huomioon, että tietojen saamista valmisteluasiakirjoista voidaan rajoittaa vain asiallisin ja lainmu- kaisin perustein ja vain niin paljon kuin suojattavan edun vuoksi on tar- peellista. Myös julkisuuslain 3 §:n tarkoituksensäännöksellä on viranomaisen harkintavallan käyttämistä vahvasti ohjaava merkitys.

Harkintavallan käytössä etenkin valmisteluvaiheen asiakirjojen julki- suutta tulisi siis arvioida niin, että viranomaisen yleensä käyttää harkinta- valtaansa avoimuutta tukien ja edistäen. Valmisteluvaiheessa tiedon saami- sen intressikin on usein suuri, koska valmisteltavan asian lopputulokseen

on vielä mahdollista vaikuttaa erilaisia vaihtoehtoja punnitien ja arvioita esittäen. Samanlaisia näkökohdita saattaa toisinaan liittyä myös keskenen- ään asiakirjoihin.

Harkintavallan käytössä on kuitenkin otettava huomioon, että valmi- seluasiakirja voi sisältää myös salassapidettävää tietoa. Sellaisia voivat olla esimerkiksi keskeneneräisen selvityksen aineistossa olevat terveys tiedot taik- ka valmistelumuistioon kirjantut liikesalaisuudet. Viranomaisen harkintaval- ta ei koske tällaisia tietoja, vaan salassapitovelvoitteet ulottuvat näillä osin myös valmisteluasiakirjoihin.

## 6. SALASSAPITO

### 6.1. SALASSAPITOVELVOLLISUUDEN SISÄLTÖ

Salassapitovelvoite sisältää kolme erilaista velvollisuutta: asiakirjasalaisuu- den säilyttämisvelvollisuuden, vaitolovelvollisuuden ja velvollisuuden olla käyttämättä hyväksi salassapidettävää tietoa. Velvollisuudet konkretisoit- vat julkisuuslaissa määriteltynä erityisinä kieltoina ja velvoitteina.

*Asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuuden* kohde on viranomaisen asia- kirja sekä sen kopio ja tuloste. Myös osa tai ote taikka kirjallinen toisinto asiakirjasta kuuluvat velvollisuuden alaan. Kopioita ovat paperijäljenteiden lisäksi muun muassa mikrofilmi kopiot ja sähköiset jäljennökset, jollainen on esimerkiksi sähköisen asiakirjan tallenne muistitiedolla.

Asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuus sisältää seuraavat kiellet, jotka kohdistuvat myös asiakirjan kopioon ja siitä tehtyyn tulosteeseen:

- kieltö näyttää asiakirjaa sivulliselle,
- kieltö huovuttaa asiakirja sivulliselle sekä
- kieltö antaa asiakirja sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla.

Asiakirjan näyttäminen sivulliselle tarkoitaa periaatteessa kaikkia menetel- miä, joiden perusteella sivullinen voi tehdä näköhavaintoja asiakirjasta, sen jäljennöksestä tai tulosteesta. Näyttämisen ei tarvitse olla aktiivista. Kielto koskee myös asiakirjan jättämistä nähtäville niin, että sivullinen voi teh-

dä siitä näköhavaintoja. Siten salassapidettävän asiakirjan jättäminen suojattamatta tai tietokoneyhteyden jättäminen avoimeksi voi sisältää tällaisen asiakirjan näyttämisen. Tällaisen asiakirjan sisällöstä kertominen kuuluu vaitiolovelvollisuuden alaan.

Asiakirjan luovuttaminen tarkoittaa asiakirjan eri tavoin tapahtuvaa antamista riippumatta siitä, siirtykö asiakirja pysyvästi vai vain väliaikaisesti sivulliselle. Luovuttaminen voi tapahtua antamalla asiakirja sivulliselle tai esimerkiksi lähettämällä se tälle sähköpostina tai telefaxilla. Luovuttamiskielton voidaan katsoa koskevan myös alustaa, jolle tieto on tallennettu. Kielto koskee siten esimerkiksi asiakirjan mikrofilmkopioita, tietokonelevyettä ja filmirullaa, jolle salassapidettävä asiakirja tai tieto on tallennettu.

Asiakirjan antaminen sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi teknisen käyttöyhteyden avulla koskee lähinnä sähköisiä asiakirjoja. Yleisimmillä tavollaisella asiakirjan antaminen sivulliselle voi tapahtua tietokoneyhteyden kautta. Myös muulla tavalla tapahtuva asiakirjan antaminen on kiellettyä. Tämä koskee etenkin sellaisia tallenteita, joiden sisältämä viesti on mahdollista saada selville vain muita apuvälineitä kuin teknistä käyttöyhteyttä käytettäessä. Esimerkiksi salassapidettävän äänitteen toistaminen sivulliselle on tällä perusteella kielletty.

*Vaitiolovelvollisuus* merkitsee kirjaimellisesti velvollisuutta olla hiljaa ja siten kieltoa olla puhumatta tuosta asiasta sivulliselle. Vaitiolovelvollisuus merkitsee siis kieltoa paljastaa tieto esimerkiksi kertomalla siitä sivulliselle suullisessa keskustelussa, selostamalla sitä puhelimitse tai puhumalla siitä muussa yhteydessä. Kiellettyä on myös tiedon passiivinen paljastaminen esimerkiksi siten, että laininhyödyään asannukaiset toimenpiteet, jotka estävät sivullista saamasta haltuunsa vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa. Viranomaisen tulee siten esimerkiksi huolehtia siitä, että salassapidettäviä asioita käsittelevän kokouksen keskustelut eivät ole ulkopuolisten kuunneltavissa.

*Hyväksikäyttökielto* kohteena on asiakirjasalaisuuden ja vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluva tieto. Tällaista tietoa ei saa käyttää omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Esimerkiksi virkamies ei saa hyödyntää virkatehtävissään tietoon saamaansa, kiinteistön hinnat tai osakekurssin kehitykseen vaikuttavaa salassapidettävää tietoa, vaikka tuo tieto sinänsä edelleen säilyisi salaisena. Myös esimerkiksi henkilökohtaisen arkaluontaisen tiedon tai liikesalaisuuden käyttäminen toisen vahingoksi on kielletty.

## 6.2. SIVULLINEN

Salassapidettävää asiakirjaa ja sinä olevaa tietoa suojataan nimennomaan sivullisilta. Sivullisena voidaan salassapitovelvoitteiden kannalta pitää joko kaista, jolla ei ole oikeutta saada tietoa asiakirjasta. Tällaisia sivullisia ovat yleensä kaikki muut kuin viranomainen, jonka asiakirjaa salassapitovelvoite koskee.

Salassapitovelvoitteen kannalta sivullisia ovat etenkin *yksityiset* viranomaisen ulkopuoliset tahot, jotka eivät ole julkisuuslain tarkoitettamia viranomaisia. Tällaisia ovat muun muassa yksityiset henkilöt, yritykset ja yhteisöt, kuten yhdistykset ja säätiöt. Sivullisia ovat myös *toiset viranomaiset* samoin kuin toisen valtion viranomaiset ja kansainvälisen järjestön toimielimet. Viranomaisten välisiä salassapitovelvollisuutta on kuitenkin voitu lieventää erityissäännöksin.

Sivullisella tarkoitetaan yleensä myös samassa viranomaisessa toimivia henkilöitä, sikäli kuin he toimivat *toisessa toimintayksikössä tai avarallisesti missä tahansa*. Esimerkiksi koulun terveydenhuoltohenkilökunnan kannalta sivullisia ovat muun muassa koulun opettajat ja muu henkilökunta sekä oppilaat riippumatta siitä, onko kouluterveydenhuolto organisoitu koulussa erilliseksi yksiköksi vai ei.

Mikäli koko viranomaisen tehtävä on samanluonteinen, yksikköjaolla ei kuitenkaan ole merkitystä. Esimerkiksi sairaalan eri osastojen välillä ei voida edellyttää potilaan hoitoon osallistuvien henkilöiden vaitioloa potilaan hoitoon liittyvistä tiedoista, kun osastot antavat hoitoa samalle potilaalle. Sivullisia ovat sen sijaan periaatteessa kaikki henkilöt, jotka eivät osallistu potilaan hoitoon.

Sillä, jota *salassapidettävä tieto koskee*, on asianomaisena oikeus saada tieto myös salassapidettävästä asiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsitteelyyn. Hänellä on myös oikeus saada tieto häntä itseään koskevasta asiakirjasta salassapidosta riippumatta. Kumpikin oikeus on kuitenkin jossain määrin rajoitettu, kuten asianomaisuusluonnusta koskevassa jaksossa on selostettu. Sillä, jota salassapidettävä tieto tai asiakirja koskee, ei näin ollen aina ole lakien perustuvaa ehdontonta ja yleistä oikeutta saada itseään koskevaa tietoa.

Myös henkilön *läheiset* ovat yleensä sivullisia salassapitovelvoitteen kannalta. Henkilökohtaisen siteiden kiinteytys tai taloudellisten intressien

samanmuuntaisuus ei tässä suhteessa ole oikeudellisesti merkityksellinen arviointiperuste.

Vajavaltaisen holhooja, huoltaja tai muu laillinen edustaja on kuitenkin yleensä samassa asemassa tiedonsaantioikeuden kannalta kuin vajavaltainen itse. Tällainen huoltaja voi tosin tietyn edellytyksin olla myös sivullisen asemassa. Potilaan hoitoa ja sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa alaikäinen käyttää aina itse päätösvaltaa, mikäli hän pystyy arvioimaan päätöksen merkityksen. Tämän arviointikyvyn voidaan arvioida vahvistuvan alaikäisen varttuessa. Huoltaja on tällöin sivullisen asemassa eikä hänellä ole oikeutta saada alaikäistä koskevaa salassapidettävää tietoa ilman tämän suostunusta tai vastoin tämän kielteistä kantaa.

### 6.3. SALASSAPIDON PERUSTEET

Asiakirjan salassa pitäminen voi perustua vain laissa olevaan nimenomaiseen säännökseen. Mikä tahansa tieto voidaan lailla säätää salassapidettäväksi, mikäli tähän on välttämätön syy eli salassapitointressi. Tällainen välttämätön syy voi olla etenkin toisen perusoikeuden kuten yksityiselämän suojaaminen.

Keskeiset salassapitoperusteet on määritelty julkisuuslain 24 §:ssä, joka sisältää kolmekymmentäkaksi perustetta. Lisäksi erityislaeissa voi olla muita salassapitoperusteita. Yleensä salassapitoperusteet voidaan jakaa kolmeen pääasialliseen ryhmään sen mukaan, suojaavatko ne yksityistä intressiä, yleisiä intressejä vai julkisyhteisön omaa intressiä. Osa salassapitoperusteista suojaaa kuitenkin samantapaisesti sekä yksityistä että yleisiä intressejä.

*Yksityistä intressejä* suojaavat salassapitoperusteet koskevat etenkin yksityiselämän ja yksityisyyden suojaaja sekä ilike- ja ammattisalaisuutta. Yksilöä henkilökohtaisesti koskevien tietojen suojaamista määrittelevät salassapitoperusteet koskevat useita erilaisia yksityiselämään ja henkilökohtaisiin oloihin liittyviä seikkoja. Lähinnä yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja ovat tiedot muun muassa henkilön taloudellisesta asemasta ja terveydestä, poliittisesta vakaumuksesta ja saaduista tuomioista.

Julkisuudelta suojatun yksityiselämän piiriin kuuluvat muun muassa tiedot henkilön poliittisesta vakaumuksesta, yksityiselämän piirissä esi-

tämissä mielipiteistä, elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan, vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä ja muista henkilökohtaisista oloista. Niiden lisäksi salassapidettäviä ovat myös tiedot henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suunnitunnuksesta.

Yksityiselämän suojan piiriin eivät kuitenkaan kuulu asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tehtävässä tai muussa luottamustehtävässä esimerkiksi yhdistyksessä tai hänen pyrkimistään sellaiseen tehtävään. Julkista ovat myös tiedot henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten.

Likesalaisuudella tarkoitetaan yrityksen liiketoiminnan kannalta merkityksellisiä tietoja, joita yritys ei ilmeisesti ole tarkoitanut yleisön tietoon ja joiden pitämiseen pois julkisuudesta yrityksellä voidaan katsoa olevan erityinen intressi. Likesalaisuudet voivat olla luonteeltaan teknisiä tai kaupallisia, mutta ne voivat liittyä myös esimerkiksi yrityksen hallintoon, budjetointiin, toimintastrategiaan, tietotaitoon, yrityskokemuksen tai liikeidean. Salassapitointressi liittyy useimmiten suojaan kilpailijoilta, mutta muun muassa yrityksen yhteiskuntasuhteisiin liittyvä seikka saattaa olla liikesalaisuus.

*Yleisiä intressejä* suojaavat salassapitoperusteet, jotka turvaavat muun muassa rikosten ehkäisemistä, selvittämistä ja syytteen saattamista, viranomaisvalvonnan toteuttamista, Suomen kansainvälisiä suhteita ja valtion finanssipolitiikan hoitamista.

Salassapidettäviä voivat yleisen edun turvaamiseksi olla myös finanssi-, raha- ja valtuuttopolitiikan valmistelusta tietoja sisältävät asiakirjat. Kysymys voi olla tausta-aineistoista, laskelmista tai muista selvityksistä. Näitä poliittikkoja toteuttavat päätökset ja toimenpiteet kuitenkin oletetaan julkiksi. Tämä vastaa myös päätösten yhteiskunnallista merkitystä. Salassapidettäviä nämä asiakirjat kuitenkin ovat, mikäli tiedon antaminen vaarantaisi päätösten tai toimenpiteiden tarkoituksen toteutumisen tai merkittävästi vaikeuttaisi näiden poliittikkojen hoitamista.

Salassapidon keskeisenä tarkoituksena on suojata tällaisten päätösten ja toimenpiteiden valmistelua, koska valmistelu- ja selvitysvaiheessa julkisuuteen tulleella tiedolla voi jo sellaisenaan olla välittömiä ja huomattavia vaikutuksia esimerkiksi rahoitusmarkkinoilla tai etujärjestöjen välisissä suhteissa. Salassapito mahdollistaa myös talouspoliittisen päätösten

ylläyksellisyydellä tavoiteltavan toimienpiteiden tehokkaan ja tasapuolisen vaikutuksen.

*Julkisyhteisön omaa intressiä* suojaavat salassapitoperusteet koskevat esimerkiksi julkisyhteisön liike- ja ammattisalaisuutta sekä julkisyhteisön toimintaa työnantajana ja neuvottelun tai oikeusriidan osapuolena. Julkisyhteisön omia intressejä suojaavat salassapitosäännökset koskevat julkisyhteisön etua silloin, kun se ei toimi julkisen vallan käyttäjänä vaan periaatteessa samassa asemassa kuin yksityiset oikeussubjektit erilaisissa oikeussuhteissa. Näiden salassapitoperusteiden tarkoituksena on varmistaa, että julkisyhteisö ei julkisuusperiaatteen vuoksi joudu taloudellisissa suhteissaan, avoimessa kilpailutilanteessa, oikeudenkäynnin osapuolena tai työnantajana olennaisesti huonompaan asemaan kuin yksityiset oikeussubjektit vastaavissa oikeussuhteissa.

#### 6.4. SALASSAPITOPERUSTEEN TULKINTA JA SOVELTAMINEN

Julkisuuden rajoittaminen voi perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan perustua vain välttämättömiin syihin. Tällä vaatimuksella on merkitystä myös salassapitosäännöksiä sovellettaessa. Lähtökohdana on, että asiakirjan salassapittoa on sitä edellyttävää säännöstä laadittaessa pidetty välttämättömänä. Tämä merkitsee, että myös salassapitoperusteen käytännön tulkinnassa on pyrittävä mahdollisimman tehokkaasti varmistamaan näin määritellyn salassapitointressin suoja, siinä määrin kuin se on välttämätöntä.

Toisaalta julkisuuden rajoittaminen merkitsee poikkeusta julkisuusperiaatteesta ja perusoikeudesta saada tieto asiakirjasta. Vakintuneiden lainlukuperaatteiden mukaisesti tällaista perusoikeudesta tehtävää poikkeusta on tulkittava rajoittavasti ja varsinaisen perusoikeuden toteuttamista edistävästi. Salassapitoperustetta on näin ollen tulkittava suppeasti ja perusoikeusmyönteisesti siten, että julkisuus voi rajoituksen puitteissa toteutua mahdollisimman laajasti.

Julkisuusperiaatteelle myönteisiä tulkintaa toteutettaessa on kuitenkin otettava huomioon myös toisten perusoikeuksien merkitys salassapitoperustetta sovellettaessa. Esimerkiksi yksityiselämän suojaa koskevat sa-

lassapitoperusteet ovat myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattu yksityisyyden suojan ilmentymiä, mikä konkretisoituu niitä koskevien salassapitoperusteiden ehdottomuutena. Muun muassa tältä osin perusoikeussääntely voi siten vielä vahvistaa salassapidon välttämättömyyttä.

#### 6.5. VAHINKOEDELLYTYSLAUSEKKEET JA EHDOTON SALASSAPITO

Salassapitoperusteet on julkisuuslaissa määritelty käyttämällä vahinkoehdelytyslausekkeita, joita on kahla päätyyppejä: julkisuusolettaman perustuva ja salassapito-olettaman perustuva vahinkoehdelytyslauseke. Niiden lisäksi salassapitoperuste voi olla muotoiltu ehdottomaksi.

*Julkisuusolettaman perustuvan salassapitoperusteen* mukaan asiakirjan salassapito määräytyy asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella. Asiakirja on salassapidettava vain, jos tiedon julkisuus aiheuttaa vahingollisia tai haitallisia seurauksia. Esimerkiksi uhanalaisia eläinlajeja koskeva asiakirja on pidettävä salassa vain, jos tiedon antaminen vaarantaisi eläinlajin suojelun. Samoin viranomaisen suorittamaa valvontaa tai tarkastusta koskevat asiakirjat ovat salassapidettavia, jos tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteuttamisen.

Muun muassa Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön koskevat asiakirjat ovat julkisuuslain mukaan salassapidettavia, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa näille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä. Arvioinnin lähtökohdana on siten oletettava, että tavanomaisiin kansainvälisiin ja valtioiden välisiin suhteisiin liittyvät asiakirjat ovat julkisia, ellei tästä aiheudu mainittunlaisia vahinkoa tai haittaa. Sama oletama ja arviointiperuste koskee asiakirjoja, jotka liittyvät kansainvälisessä toiminnassa — esimerkiksi EU-tuomioistuimessa, komissiossa tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa — käsiteltävään asiaan.

*Salassapito-olettaman perustuvan salassapitoperusteen* mukaan asiakirjan julkisuus on mahdollinen vain, jos tiedon antamisesta ei ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia. Asiakirja on siis lähtökohteisesti pidettävä salassa. Esimerkiksi valtion turvallisuutta koskeva asiakirja on lähtökohteisesti pidettävä salassa paitsi, jos on ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna

valtion turvallisuutta. Tällainen asiakirja on siten yleensä pidettävä salassa, mutta sitä voidaan silti antaa tieto, jos valtion turvallisuuden vaarantuminen on ilmeisen epätodennäköistä.

*Ehdoton salassapitoa* merkitsee, että asiakirjan salassapitovelvollisuus on riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohteisista vaikutuksista. Asiakirja on siis periaatteessa aina ja ehdottomasti pidettävä salassa. Viranomaisella ei nämä kriteerit täyttyvässä tilanteessa saisi ole mahdollisuutta joutua salassapitovelvoitteesta samalla tavoin kuin vahinkoedellytyslausekkeen soveltamisessa.

Ehdoton salassapito koskee etenkin asiakirjoja, jotka sisältävät yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja. Tällaisia ovat esimerkiksi henkilön taloudellisista asema, terveydentilaa, yksityiselämää, poliittista valkannusta sekä sosiaalihuollon asiakasta koskevat tiedot. Myös toisen valtion kanssa käydyt poliittiset neuvottelut sekä yksityinen liike- ja ammatillisuus ovat ehdottoman salassapitoperusteen suojaamia. Viranomaisella ei ole toimivaltaa arvioida tällaisen asiakirjan salassapidon tarvetta tai tiedon antamisesta aiheutuvia seurauksia.

#### 6.6. HALLINNON OIKEUSPERIAATTEET SALASSAPITOA

##### ARVIOITAESSA

Salassapitosäännöksiä on nulkittava ja sovellettava niin, että otetaan huomioon hallinnon oikeusperiaatteet. *Suhteellisuusperiaatteen* mukaan salassapitoperusteita on sovellettava niin, että julkisuutta ei rajoiteta enempää tai laajemmin kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Suojattava etu ja tiedonsaanti-intressiä on siis punnittava suhteessa toisiinsa. Tämä periaate on erityisen keskeinen vahinkoedellytyslauseketa tulkittaessa, mutta sillä voi olla merkitystä myös ehdoton salassapitosäännöstä sovellettaessa. Etenkin yksilön intressi ja yleinen etu voivat olla suhteellisuusperiaatteen soveltamisen elementtejä.

*Objektiveittiperiaate* edellyttää, että salassapitonormia sovelletaan asiallisesti. Tämä merkitsee, että kieliäyryminen tiedon antamisesta on objektivisesti perusteltua eikä perustu epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia vieraita perusteita saattavat tilanteesta

riippuen olla esimerkiksi henkilökohtaisen edun tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten intressien suojaaminen.

*Yhdenvertaisuusperiaatteen* mukaan salassapitoperusteiden soveltaminen tulee olla tasapuolista. Niiden tulkinnan on samantilaisissa tapauksissa oltava yhdenmukaisia ja toisaalta viranomaisen on otettava huomioon erot erilaisten tietojen ja tilanteiden välillä. Viranomaisella on myös velvollisuus noudattaa johdonmukaisesti omaksuttua julkisuus- tai salassapitolinjaa, ellei siitä poikkeamiseen ole erityisiä perusteita.

Salassapitoperusteen tarkoitus ja sillä tavoiteltavat päämäärät on *karkeusluonnin* mukaan periaatteen mukaan otettava huomioon asianmukaisesti ja kussakin tapauksessa erikseen. Tämä periaate korostuu vahinkoedellytyslausekkeiden soveltamisessa, koska ne rakentuvat tietyn tarkoituksen toteuttamiseen. *Luottamuksensuojaperiaate* edellyttää muun muassa, että salassapidon suojaamat intressit pyritään turvaamaan tehokkaasti.

Yleensä salassapitoperusteiden soveltaminen on lisäksi suhteutettava *julkisuuslain 1 ja 3 §:ssä määriteltyyn tarkoitukseen*. Huomioon on siten otettava julkisuusperiaate sekä se, että lain tavoitteena on toteuttaa avoimuutta sekä mahdollisuutta valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, mahdollista vapaan mielipiteen muodostus ja julkisen vallan käyttöön vaikuttaminen samoin kuin oikeuksien ja etujen valvominen. Harkinnassa on merkitystä avoimuuden ohella myös yksityisten ja yhteisöjen oikeuksilla ja eduilla. Tämä voi käytännössä edellyttää myös vastakkaitten etujen ja intressien välisiä punnintaa.

#### 6.7. SALASSAPITOAIKA

Yleinen *salassapitoaika* on 25 vuotta. Yksityiselämän suojaamiseksi salassapidettävän asiakirjan salassapitoaika on kuitenkin 50 vuotta sen henkilön kuolemasta, jota asiakirja koskee. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi asiakirjat, jotka sisältävät terveysu tietoja tai tietoja yksityiselämästä. Valtionneuvosto voi pidentää näitä määräaikoja enintään 30 vuodella, jos on ilmeistä, että asiakirjan tuleminen julkiseksi aiheuttaisi määräraajan päätyttyäkin merkittävää haittaa mille edulle, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Valtionneuvosto voi myös peruuttaa tekemänsä pidentämissä päätöksen.

6.8. TIEDON ANTAMINEN SALASSAPIDETTÄVÄSTÄ  
ASIAKIRJASTA

Kun asiakirja on salassapidetävä, siitä ei yleensä saa antaa tietoa sivulliselle. Salassapidettäviä tietoja koskee myös valtiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Julkisuuslaissa erikseen määriteltyin edellytyksin salassapidettävästä asiakirjasta voidaan kuitenkin antaa tieto sivulliselle. Myös hyväksikäyttökielosta voidaan tietyin edellytyksin poiketa.

Tiedon saaminen asiakirjan salassapidettävää sisältöä on mahdollista vain laissa erikseen säädettyjen edellytysten perusteella. Yleensä nämä edellytykset on määriteltävä varsinkin tutkoiksi. Salassapitovelvoitteesta nämä mahdollista poiketa lähinnä julkisuuslaissa tarkemmin määriteltyjen, sa-  
on mahdollista poiketa lähinnä julkisuuslaissa tarkemmin määriteltyjen, sa-  
lassapidosta poikkeamista koskevien säännösten mukaisesti. Myös muhin lakeihin voi sisältyä erityissäännöksiä, jotka oikeuttavat tai mahdollisesti velvoittavat määrätiedellytyksin poikkeamaan salassapitovelvoitteesta.

Julkiuslain 26 §:ssä määrätty yleiset poikkeamisperusteet ovat *laissa erikseen säädetty poikkeamimahdollisuus ja asianosaisten suostumus*, jos salassapito on säädetty tämän ehtojen suojaamiseksi. Laissa voidaan esimerkiksi säätää, että valvontaviranomaisella on oikeus saada salassapidettäviä tietoja toiselta viranomaiselta, jos se on välttämätöntä valvonnan toteuttamiseksi. Toisaalta esimerkiksi potilas voi antaa luvan siihen, että hänen terveys tietonsa luovutetaan toiselle sairaalalle ja yritys voi sällä sen, että viranomainen antaa sen liikesalaisuudesta tiedon sivulliselle ja. Tällaiselta suostumukselta voidaan edellyttää, että se on annettu nimenomaisesti ja riittävän yksilöidysti.

Salassapidosta voidaan erityisin edellytyksin poiketa myös viranomaisen yksittäistapauksessa antaman *luvan perusteella*. Lisäksi *asianosaisten tiedonsaantioikeuden* toteuttaminen merkitsee poikkeamista salassapidosta asianosaisjulkisuuden toteuttamiseksi.

Salassapitovelvoitteesta poikkeaminen on yleensä mahdollista vain yksittäistapauksessa. Viranomaisen yleinen päätös, jossa se yleisesti luopuisi soveltamasta jotain salassapitoperuutetta tai jättäisi soveltamatta salassapitoperuutetta johonkin asiakirjaryhmään, ei näin ollen ole mahdollinen.

*Osojulkisuudella* tarkoitetaan tilannetta, jossa muuten salassapidettävään asiakirjaan sisältyy julkisia osia tai osuuksia. Salassapitovelvoite voi

myös rajoitua vain asiakirjan johonkin katkelmaan tai joihinkin osiin, jos tiedot asiakirjan muissa osissa ovat julkisia. Asiakirjassa voi esimerkiksi olla liikesalaisuutta koskeva jaksio tai henkilön terveydentilaa koskevia yksittäisiä tietoja, kun sen sijaan asiakirjan muissa osissa ei ole salassapidettäviä tietoja.

Viranomaisen on pyydettäessä annettava tieto salassapidettävän asiakirjan julkisesta osasta, mikäli se on mahdollista salassa pidettävän osan paljastumatta. Osajulkisuuden toteuttaminen ei siis ole samalla tavalla ehdoton oikeus, kuin oikeus saada tieto kokonaisuudessaan julkisesta asiakirjasta. Viranomaisella on kuitenkin velvollisuus toteuttaa osajulkisuus, ellei sille ole julkisuuslain asettamia rajoituksia.

## 7. JULKISUUDEN TOTEUTTAMINEN

### 7.1. TIEDON PYYTÄMINEN

Pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on *yksittäisiä* riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirja pyyntö koskee. Pyyntö on siis tehtävä mahdollisimman selkeästi ja riittävän yksiselitteisesti. Yksilöintivaihtumuksella on merkitystä muun muassa siksi, että viranomaisista ei julkisuuslain nojalla voida velvoittaa esimerkiksi laatimaan laajoja selvityksiä tiettyä asia-alueetta tai kysymysryhmää yleensä koskevista julkisista asiakirjoista.

Pyyntö on esitettävä viranomaiselle, jonka hallussa asiakirja on, koska tällä on yleensä myös toimivalta päättää asiakirjan antamisesta. Pyyntö voidaan käynnistää joko joko viranomaiselle yleensä — esimerkiksi asianomaiselle ministeriölle — tai tietoa voidaan pyytää suoraan viranomaisen henkilöstöön kuuluvilta — esimerkiksi ministeriön henkilöstöön kuuluvilta virkamieheltä. Mikäli pyyntö on esitetty väärälle viranomaiselle tai henkilölle, tämän on siirrettävä pyyntö viranomaiselle, jonka hallussa asiakirja on.

Asiakirja voidaan pyytää suullisesti tai kirjallisesti. Pyyntö voidaan yleensä esittää myös sähköpostin välityksellä ja käyttäen asiamiestä tai avustajaa.

Tiedon pyytäjällä on *anonymiteettisuojat* hänen ei yleensä tarvitse selvittää henkilöilyyttään eikä perustella pyyntöään. Nämä selkät eivät myöskään vaikuta oikeuden saada tieto asiakirjasta, joka on julkinen. Asiakirjan julkisuus määräytyy julkisuuslain objektiivisten perusteiden mukaan ja jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Julkisuuden toteuttaminen ei siis riipu siitä, kuuka asiakirjaa pyytää tai mihin julkista tietoa on tarkoitettu käyttää.

Asiakirjan pyytäjältä ei myöskään voida edellyttää selvitystä esimerkiksi siitä, alkooko hän käyttää tietoa valittraakseen viranomaisen toiminnasta, käyttäköseen tietoa laupallisesti hyväkseen tai saadakseen parannusta epäkohtaan. Asiakirjan pyytäjän ei myöskään voida edellyttää allekirjoittavan pyyntöään tai ilmoittavan kansallisuutensa.

Anonymiteettisuojaan liittyy eräitä poikkeuksia. Ne koskevat tilanteita, joissa asiakirjan antaminen riippuu viranomaisen harkintavallasta ja joissa oikeus saada tieto riippuu laissa määriteltyjen edellytysten täyttämisestä. Viranomainen voi tällöin vaatia tietoa pyytäjän henkilöilytydestä tai pyynnön perusteista, mikäli nämä tiedot ovat tarpeen viranomaiselle säädetyin harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Esimerkiksi asianosaisen pyytäessä salassapidettävää asiakirjaa hänen on esitettävä selvitys siitä, että hän on asianosaisen asemassa ja siten oikeutettu saamaan tuollaisen asiakirjan.

Asiakirjaa koskeva pyyntö ei yleensä tarvitse perustella. *Perustelun esittäminen* voi kuitenkin olla tarpeen, kun asiakirja ei ole julkinen. Käytännössä perusteluvollisuus koskee siis yleensä pyyntöä, jonka kohteena on salassapidettävä asiakirja tai asiakirja, joka ei vielä ole julkinen. Perusteluissa voidaan esittää tietoja esimerkiksi tiedon käyttötarkoituksesta sen selvittämiseksi aiheutuuko tiedon antamisesta salassapitoperusteessa tarkeitua haittaa tai vahinkoa.

Koska asiakirjan salassapidosta voidaan polkeaa vain laissa erikseen säädetyin perustein, tällaista asiakirjaa koskevan pyynnön esittäjällä on aina velvollisuus perustella pyyntönsä. Salassapidettävää asiakirjaa koskeva pyyntö on siksi perusteltava ilmoittamalla tietojen käyttötarkoitus ja muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset selkät. Tarvitessa pyynnön esittäjän on myös ilmoitettava, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää. Perusteluvollisuus koskee myös pyyntöä saada

tieto henkilörekistereistä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyn edellytyksin.

## 7.2. VIRANOMAISEN MENETTELYLLISET VELVOLLISUUDET

Mikäli tiedon pyytäjä ei ole yksilöinyt tai ei pysty tiittävästi yksilöimään halunmaansa asiakirjaa tai tietoa, häntä on *avustettava* tässä esimerkiksi erilaisten diaarien ja hakemistojen avulla. Lisäksi hän voi muutenkin selvittää tiedon tarvettaan, jotta viranomaisen avustamisvelvollisuudella on merkitystä. Tällä perusteella asiaa voidaan selvittää viranomaisen ja asiakkaan välisellä yhteistyöllä ja räsmenitvällä keskustelulla. Viranomaisen on tarpeen mukaan myös muuten *neuvottava* asiakirjan pyytäjää tämän oikeuden toteuttamisessa ja siinä, miten asiaa käsiteläessä on meneteltävä. Tämä hallintolain mukainen yleinen neuvonta- ja palveluvelvollisuus täydentää julkisuuslain avustussäännöstä.

Henkilön pyytämä tieto voi koskea esimerkiksi hänen asuntonsa lähellä olevia ympäristömyrkyriä. Jos pyyntö on esitetty niin, että se koskee kaikkia tietoja kolmen kilometrin säteellä asunnosta olevista ympäristömyrkyistä, on mahdollista ja jopa todennäköistä, että (ympäristö)viranomaisten asiakirjahallintoa ei ole järjestetty tällaisen pyynnön toteuttamisen mahdollistavalla tavalla. Pyyntöä voidaan ehkä kuitenkin pitää niin hyvin yksilöitynä, että viranomainen pystyy löytämään esimerkiksi tiettyä kaupunginosaa tai kuntaa koskevat, ympäristömyrkyriä koskevat asiakirjat. Koska viranomaisella on velvollisuus avustaa pyytäjää ja antaa tälle menettelyneuvoja, sen on pyrittävä myös selvittämään, mitkä sen asiakirjat sisältävät pyydettyä tietoa ja mahdollisuuksien mukaan toteutettava näin täsmennetty pyyntö.

*Menettelyn tarpeellisuus* edellyttää kaikkien tiedonkäyttäjätahojen ja -ryhmien yhdenvertaista kohtelua. Tämä merkitsee muun muassa, että useiden pyydettyä samaa asiakirjaa kaikille annetaan asiakirja samoin perustein ja mahdollisuuksien mukaan myös samanaikaisesti. Viranomainen ei siten saa menettelyllään perustaa tiedollista etusijaa yhdelle pyytäjälle tai pyytäjärhymälle toisten kustannuksella.

Jos tiedon antamisen ajankohdalla on erityistä merkitystä, esimerkiksi tiedon taloudellisen hyväksikäytön perusteena, tieto on annettava samanaikaisesti kaikille sitä pyytäneille. Pääoma- ja rahoitusmarkkinoihin vaikuttava asiakirja on saatettava yleisesti julkiseksi mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on tullut julkiseksi.

### 7.3. PÄÄTÖKSENTEKO

Asiakirjan ja tiedon antamista koskeva päätösvalta kuuluu viranomaiselle, jonka hallussa asiakirja on. Organisaatorisesti päätösvalta määrätty viranomaisen erillisyyden ja asiakirjan tosiasiallisen hallussapidon perusteella. Esimerkiksi ylempi viranomainen ei voi päättää sen alaisen viraston asiakirjojen antamisesta eikä myöskään antaa alaiselleen viranomaiselle sitovaa määräystä asiakirjan antamisesta. Ministeriö ei siten voi päättää pysyvän toimikuntansa eikä kunnan lautakunta sen alaisen laitoksen asiakirjojen antamisesta. Lain tai asetuksen tasoissa erityissäännöksessä on kuitenkin mahdollista määritellä päätösvalta määrättylle viranomaiselle.

Kun viranomaiselta pyydetään asiakirja, jonka toinen viranomainen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, viranomainen voi siirtää tiedonvaihanta koskevan asian toisen viranomaisen ratkaistavaksi. Kysymys voi olla esimerkiksi viranomaisella lausuntoa varten olevasta asiakirjasta. Lausunnon antaja voi siirtää asiakirjapyyntönsä lausunnon kohteena olevan asiakirjan laatuineen viranomaisen käsiteltäväksi ja päätettäväksi.

Julkisuuslain soveltaminen merkitsee muodollisesti hallinnollista päätöksentekoa, jonka kohteena on viranomaisen asiakirja. Asiallisesti kysymys on kuitenkin julkisuusperiaatteen toteuttamisesta viranomaisen toiminnassa. Julkisuus on yleisenä lähtökohrana eikä julkisen asiakirjan tai tiedon antamisesta siten tavallisesti tehdä erityistä hallintopäätöstä. Asiakirjan antamisesta ei myöskään yleensä tehdä nimenomaista päätöstä viranomaisen päätösvaltaa muuten käyttävissä elimissä, vaan asiakirjan antaa asianomainen virkamies tai viranomaisen henkilöstöön kuuluva. Julkisuuden toteuttaminen on muutenkin perusteltua tehdä mahdollisimman vattomaksi.

Jos viranomainen päättää antaa tiedon salassapidettävää asiakirjasta, tilanne on kuitenkin jossain määrin toinen. Tällöin viranomainen poikkeaa laissa nimenomaisesti suojatusta salassapitointressistä. Tällaiseen päätökseen on usein tarpeen liittää määräyksiä muun muassa siitä, miten tiedon saajan on huolehdittava asiakirjan salassapidon säilymisestä. Tällainen päätös on siksi yleensä aiheellista tehdä kirjallisesti ainakin silloin, kun asiakirjan tai tiedon saaja on yksityyminen tahon.

Mikäli viranomaisen henkilöstöön kuuluva kieltäytyy antamasta pyydettyä asiakirjaa tai tietoa, hänen on julkisuuslain 14.3 §:n mukaan ensinnäkin ilmoitettava tiedon pyytäjälle *kieltäytymisen syy*. Kieltäytymisen perustelut on siis asianmukaisesti esitettävä.

Kieltäytymisen syytä koskevista perusteluista tulee käydä ilmi oikeudellinen peruste, johon kieltäminen päätös nojautuu. Lisäksi on esitettävä ne tosiasialliset seikat, jotka ovat johtaneet pyynnön epäamisestä. Mikäli kysymys on viranomaisen harkintavallan käyttöön perustuvasta kieltäytymisestä ratkaisusta, tiedon pyytäjälle tulee lisäksi ilmoittaa ainakin ne pääasialliset harkintavallan perusteet, jotka ovat johtaneet kieltäytymisen kantaa.

Kieltäytymisen syyille on perusteltujen lisäksi annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Kysymys on siis oikeusturvan toteuttamisesta koskevasta ohjauksesta, sillä asian saattaminen viranomaisen ratkaistavaksi merkitsee käytännössä oikeuden hakemista kieltäytymisen päätökseen. Jos asiakirjaa tai tietoa on pyydetty kirjallisesti, tätä ohjausta vastaa velvollisuus tiedustella tiedon pyytäjältä, haluako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

### 7.4. MENETTELYN NOPEUS

Asiakirjaa pyytävällä on oikeus saada pyytämänsä asiakirja joutuisasti ja ilman aiheettonta viivytystä. Tieto julkisesta asiakirjasta on yleensä annettava mahdollisimman pian eli yleensä samana tai seuraavana työpäivänä, viimeistään kuitenkin kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Yhden kuukauden enimmäisaika noudatetaan vaikeammassa tapauksissa. Tällaisia voivat olla tilanteet, joissa asiakirjoja on pyydetty paljon tai niihin sisältyy runsaasti salassa pidettäviä osia.

## 7.5. TIEDON ANTAMINEN VIRANOMAISEN ASIAKIRJASTA

Tiedon asiakirjasta antaa henkilö, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtävänsä vuoksi muuten kuuluu. Asiakirjan antamista koskeva tehtäväajako voidaan siten järjestää hajautusti tai keskitteysti. Tiedon antamista koskeva menettely on yleensä järjestetty hajautetusti. Pyrydetyr tiedon antaa tavallisesti henkilö, jolle se hänen asemansa ja tehtävänsä vuoksi kuuluu.

Jokainen virkamies ja muu henkilöstöön kuuluva päättää siis oman toimialueensa ja tehtäviinsä kuuluvien asiakirjojen ja tietojen antamisesta. Esimerkiksi asian valmistelijan tehtävänä on antaa tieto hänen valmisteluvastuunsa piiriin kuuluvasta julkisesta asiakirjasta. Valmistelija myös käyttää itse harkintavaltaa, kun on kyse valmisteluasiakirjasta, joka ei vielä ole julkinen.

Viranomainen voi kuitenkin määrätä tiedon antamisen erityisesti jonkin henkilöstöön kuuluvan tehtäväksi. Tällainen tehtävä voidaan määritellä siten, että se koskee esimerkiksi tiettyä viranomaisessa käsiteltävää asiaryhmää. Tällainen tiedottamisen määrittely ja asiakirjan antamista koskevien tehtävien keskittäminen ei kuitenkaan voi sisältää vaihtelovollisuutta muille henkilöille, jotka käsittelevät asiaa. Kysymys on sen sijaan lähinnä tarkoituksenmukaisen tiedonantotavan järjestämisestä. Mikäli tiettyä asiaa koskevien tietojen antaminen on keskitetty jollekin henkilölle, muiden henkilöstöön kuuluvien tulisi siirtää näitä tietoja koskevat pyynnöt tällaisen tiedottajan käsiteltäväksi.

Pääasialliset ja samalla vaihtoehtoiset tavat, joilla annetaan tieto asiakirjan sisällöstä, ovat tiedon antaminen

- suullisesti,
- antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi sekä
- antamalla sitä jäljennös tai tuloste.

Tiedon antaminen suullisesti tapahtuu selostamalla asiakirjan julkista sisältöä. Pelkästään asiakirjan tutustuminen sitä katselemalla on myös mahdollinen tiedon saamistapa. Vain apuvälinein selvälle saatavan viestin ymmärtämiseksi tietoa pyytävä voi käyttää asiaan soveltuvaa apuvälinettä.

Siten sähköisesti tallennesta annetaan tieto näytämällä sen sisältö näyttöpäätteeltä tai antamalla siitä tuloste tulkka jäljennös esimerkiksi levykkeellä. Jos kysymys on sähköisesti rekisteristä, tieto siitä voidaan saada selaimella rekisteriä tietokoneella.

Asiakirjan julkisesta sisällöstä on tieto yleensä annettava jollain näistä tavoista, jos sitä on pyydetty. Viranomaisen on siten pyynnöstä esimerkiksi otettava sitä pyytävälle jäljennös asiakirjasta tai sallittava sen jäljentäminen viranomaisen luona. Jos asiakirjasta pyydetään jäljennöstä, sen sisällön suullinen selostaminen ei ole riittävä tiedon antamistapa. Hyvään hallintotapaan voidaan katsoa kuuluvan, että viranomainen pyydettäessä lähettää postitse pyytäjälle asiakirjan jäljennöksen tai tulosteen. Julkisuuslaki ei sinänsä kiellä käyttämästä muutaakaan tiedonantomuotoja, jos sellainen pyyntö esitetään.

Tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta voidaan antaa myös sähköisessä muodossa. Tällaisen tiedonantotavan käyttäminen on kuitenkin viranomaisen harkinnassa. Asiakirjasta voidaan siten antaa tieto lähettämällä se esimerkiksi sähköpostin liitetiedostona tai telekopioilla.

Mikäli tiedon antaminen pyydettyä tavalla aiheuttaa kohtuutonta häirtä virkaroinnille, tieto asiakirjan sisällöstä voidaan antaa muullakin kuin pyydettyä tavalla. Tällainen häirtä voi aiheutua pyydettyjen asiakirjojen suuresta määrästä, kopioinnin vaikeudesta tai muusta niihin verrattavasta syystä. Pelkästään viranomaisen huonosti hoidettu asiakirjahallinto ei sen sijaan ole tiittävä syy pyynnöstä polkkeamiseen.

## 7.6. HYVÄ TIEDONHALLINTATAPA

Viranomaisen tulee noudattaa hyvää tiedonhallintatapa. Sen keskeinen tavoite on tiedon laadun säilyttäminen. Laatuun vaikuttavat etenkin asiakirjojen ja tiedon saatavuus, käytettävyys, eheys ja suojaaminen. Jotta asiakirjan ja tiedon julkisuudella olisi merkitystä, jokaisella on oltava mahdollisuus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tietojärjestelmästä. Saatavuus merkitsee siis ensisijaisesti pääsyä tietoon (access to information) ja se on julkisuusperiaatteen toteutumisen olennainen edellytys.

Viranomaisen on suunniteltava ja toteutettava asiakirja- ja tietohallintonsa sitä silmälläpitäen, että asiakirjojen julkisuus on *vainittomasti to-*

*tehtävissä.* Myös tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt on järjestettävä tätä tavoitetta tukevasti. Julkisuu den vaivaton toteuttaminen edellyttää myös asiakirjojen selkeää arkistointia ja yleensäkin toimivaa julkisuusrakennetta tietojärjestelmien ja asiakirjojen säilyttämisessä. Julkisten asiakirjojen saatavuudesta huolehtiminen edellyttää muun muassa asiakirjojen asianmukaista luettelointia ja arkistointia sekä tiedon saannin teknisten ja muiden vastaavien edellytysten toteuttamista. Tiedon tuottaminen ja jakelu ovat sen saatavuutta edistäviä toimintoja, jotka ovat viranomaisen velvollisuutena etenkin valmistelu julkisuuden turvaamiseksi.

Asiakirjan ja tiedon *käytettävyys* tarkoittaa mahdollisuutta saada tietoa siitä, minkälaisia asiakirjoja ja tietoja viranomaisella sekä mahdollisuutta käyttää asianmukaisesti hyväksi viranomaisella olevia asiakirjoja ja tietoja. Jotta asiakirja tai tieto olisi käytettävissä, viranomaisen on järjestettävä asiakirja- ja tietohallintonsa mahdollisimman toimivaksi, häiriöttömäksi ja selkeäksi.

Viranomaisella on yleinen velvollisuus huolehtia myös siitä, että sen hallussa olevat asiakirjat ovat *löyhettäviä* vaivattomasti riippumatta siitä, ovatko ne julkisia vai salassapidettäviä. Tätä varten sen on pidettävä luetteloä käsiteltäväksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista. Luettelon pitämisen sijasta asiakirjojen löydettävyydestä voidaan huolehtia muullakin riittävän tehokkaalla tavalla. Käytännössä yleisin asioiden luettelointitapa on diaarin pitäminen. Siihen kirjaan jokainen viranomaisessa vireillä ollut asia samoin kuin asian käsittelyn eteneminen viranomaisessa. Asiakirjojen löydettävyys voidaan kuitenkin varmistaa muutenkin kuin kirjaamalla asian käsitteleväiheet diaariin tai vastaavaan luetteloon. Tällaisia tapoja ovat erilaiset asioiden käsitteleyjärjestelmät ja arkistointimenetelmät.

*Eläys* merkitsee erityisesti tiedon säilyttämistä siinä muodossa, jossa se on talletettu. Asiakirjojen ja tiedon *suojaminen* edellyttää toimia, joilla estetään ennakkola tietojärjestelmiin, asiakirjoihin ja tietoon kohdistuvat vahingot ja häiriöt. Asiakirjahallinto ja tietojärjestelmät on esimerkiksi suojattava siten, että vain siihen oikeutettu voi saada tiedon asiakirjasta tai tiedosta.

## 7.7. VIRANOMAISEN TIEDONANTOVELVOLLISUUS

Viranomaisella on julkisuuslain mukaan yleinen velvollisuus pitää saatavissa asiakirjoja keskeeneräisistä ja valmisteluvaiheista asioista. Tällainen tiedonantovelvollisuus on tarkoitettu vahvistamaan julkisuusperiaatetta erityisesti valmisteluvaiheessa, jolloin kaikki viranomaisen asiakirjat eivät vielä ole tulleet julkisiksi. Tämä johtuu siitä, että julkisuuslain mukaan monet valmisteluasiakirjat tulevat julkisiksi vasta, kun asiassa on tehty päätös tai asia on muuten käsitelty loppuun. Viranomaisen tiedonantovelvollisuus koskee erityisesti lainsäädännön uudistamista ja merkittäviä hallinnollisia ratkaisuja.

Tiedonantovelvollisuus koskee *lainsäädännön uudistamista* koskevan työn käynnistämistä, toimeksiantoa, määräaikaa sekä sen valmistelusta vastaavaa henkilöä. Lainsäädännön sisältöä ei tässä yhteydessä ole perusteltua ymmärtää ahtaasti, vaan se kattaa kaikki yleisiä oikeussääntöjä sisältävät normit riippumatta niiden antajasta tai normitasosta. Myös valtioneuvoston ja ministeriön asetukset sekä oikeussääntöjä sisältävät alemmanasteiset normit kuuluvat tiedonantovelvollisuuden kohteena olevan lainsäädännön alaan.

Käytännössä keskeinen vastuu lainsäädännön uudistamisesta on ministeriöllä, jolle siten kuuluu myös päävastuu valmisteluha koskevasta tiedottamisesta. Sikäli kuin uudistamistyö tapahtuu muussa viranomaisessa, niillä on vastaava velvollisuus.

*Yleisesti merkittävät suunnitelmat, selvitykset ja ratkaisut* kuuluvat viranomaisen tiedonantovelvollisuuden piiriin jo valmisteluvaiheessa. Suunnitelmat, selvitykset ja ratkaisut ovat yleisesti merkittäviä, kun ne koskevat lukuisia henkilöitä tai laajoja alueita. Tällaisia ovat esimerkiksi tulonjakoon, sosiaaliturvaan, verotukseen, ympäristöön tai työolosuhteisiin olennaisesti vaikuttavat toimet. Myös yksittäisiä henkilöä tai yhteisöä koskeva selvitys tai ratkaisu voi olla yleisesti merkittävä, jos se herättää laajaa yleistä mielenkiintoa tai jos sen välilliset vaikutukset esimerkiksi työllisyyteen tai tulonjakoon ovat huomattavat.

Viranomaisen on myös edistettävä toimintansa *avoimuutta*. Tämä voi tapahtua monin eri tavoin, kuten toteuttamalla myönteistä julkisuuskäytäntöä ja tehokkaalla tiedottamisella. Avoimuuden edistämiseksi viranomaisen on tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja

sekä teoaineistoja. Niiden tarkoituksena on tiedottaa viranomaisen tuotamista ja tarjoamista palveluista, viranomaisen ratkaisukäytännöistä sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä viranomaisen toimialalla.

*Viranomaisen tiedottamisvelhoisuus* on sisällöltään laaja ja yleisluonteinen. Julkisuukslain mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Tiedottamisen sisältö, muodot ja ajoitus määräytyvät tiedottamistarpeen mukaan. Tiedottamisen kohteena ovat viranomaisen toimintaan ja toimialaan liittyvät asiat.

*Kuntien tiedottamisvelhoisuus* perustuu kuntalakiin. Tiedottaminen koskee sekä valmisteluilla olevia asioita että tehtyjä päätöksiä. Kunnan on tiedotettava asukkaalleen kunnassa virkeillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsitteystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Tarvittaessa kunnan on laadittava katsauksia, jotka koskevat muun muassa kunnan tarjoamia palveluja, kunnan taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä. Jos kunnalle kuuluvia tehtäviä on annettu yhteisön tai sääntön hoidettavaksi, myös niiden toiminnasta on tiedotettava sopivin tavoin. *Erihyiset tiedottamisvälineet* koskevat rajatunampia aloja. Useissa ympäristötoimintuksissa viranomaisen on etukäteen ilmoitettava hankkeen vaikutusten piiriin kuuluville lupamenettelyn virkeilläolosta ja ympäristötoimintakkeen sisällöstä. Muun muassa kaavoitusta tai vesistö rakentamista ja valmisteluissa asiasta on tiedotettava. Suunnitellun toimen tarkoitusta ja vaikutusta on selvitettävä hankkeen vaikutuspiirissä oleville.

## 7.8. OIKEUSTURVAKEINOT

Jos virkamies tai muu viranomaisen henkilö kunntaan kuuluva kielletty antamasta tietoa asiakirjasta, ensi vaiheen oikeusturvakeinona on viranomaisen sisäinen oikeaus. Tiedon pyytäjällä on oikeus saattaa asia sen viranomaisen ratkaistavaksi, jonka hallussa asiakirja on. Esimerkiksi ministeriötoimihenkilön kiellettyä antamasta tietoa asia on saatettava ministeriön käsiteltäväksi. Ministeriössä päätösvalta voi sitä koskevien määräysten mukaan kuulua esimerkiksi osastopäällikölle tai kansliapäällikölle ja viime kädessä ministerille. Kunnan palveluksessa olevan henkilön osalta viran-

omaisen päätösvaltaa käyttää yleensä laurakunta tai kunnanhallitus viranhaltijan asemasta ja tehtävistä riippuen.

Julkisuukslain soveltamisesta koskevaan viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Valitus tehdään yleensä ensi vaiheessa hallinto-oikeuteen, jonka päätöksestä voi edelleen valittaa korkeimman hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä valiteaan kuitenkin suoraan korkeimman hallinto-oikeuteen.

Valituksen kohteena oleva päätös on useimmiten viranomaisen päätös kiellettyä antamasta asiakirja tai tieto siitä. Salassapidettävän asiakirjan antaminen sivulliselle voi kuitenkin myös vaikuttaa huomattavasti yksityisen oikeuteen tai oikeudellisesti suojattuun etuun. Tällaisesta, myönteisestikin päätöksestä on siksi mahdollista valittaa, mikäli se vaikuttaa välittömästi yksityisen oikeuteen tai etuun. Useimmissa tapauksissa on tosin selvää, että asiakirjan antaminen ei voi loukata kenenkään etua tai oikeutta valituksen oikeuden perustavalla tavalla.

# VII OIKEUSTURVAN TAKKEET HALLINTOASIOISSA

## 1. OIKEUSTURVAN PERUSMUODOT

### 1.1. SUOJAAVA, KORJAAVA JA MENETTELYLLINEN OIKEUSTURVA

Hallintoviranomaisten toimintaan kohdistuvilla oikeusturvakeinoilla on kaksi toisiinsa liittyvää tehtävää, oikeuksien suojaaminen ja niiden toteuttaminen. Oikeusturvan tarkoituksena on ensinnäkin *suojata* hallinnon asiakkaan – yksilön tai yhteisön – oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon. Mikäli aineellista oikeutta tai etua loukataan, oikeussuojakeinolla voidaan pyrkiä loukatun oikeuden tai edun palauttamiseen tai korjaamiseen. Lisäksi oikeusturvakeinoilla voidaan pyrkiä aktiivisesti varmistamaan asiakkaan oikeuksien ja etujen *toteuttaminen* tai tehostamaan niiden toteuttamista viranomaisen käytännön toiminnassa. Jos viranomainen laiminlyö oikeuden tai edun toteuttamisen tai puuttuu oikeuteen ilman lainmukaista perustetta esimerkiksi rajoituksella tai kiellolla, oikeusturvakeinolla voidaan pyrkiä saamaan oikeus täysimääräisesti toteutetuksi.

Oikeusturvan takeet julkishallinnossa voidaan ryhmitellä myös sillä perusteella, missä asian käsittelyn vaiheessa niitä voidaan käyttää ja mikä on niiden keskeinen kohde. *Ennalta vaikuttava eli preventiivinen oikeusturva* liittyy lähinnä asian käsittelyn ja viranomaisen menettelyn sääntelyyn. Asiamukaisella menettelyllä ja hyvällä hallinnolla pyritään jo etukäteen, ennakoivasti suojaamaan yksityisen oikeuksia ja etuja. Kun menettely on kunnollista ja asia selvitetään riittävästi ennen päätöksen tekoa, viitteen tai oikeudenloukkauksen todennäköisyys on vähäisempi.

Oikeusturvan jälkikäteiset eli korjaavat takeet puolestaan pyrkivät tapahtuneen virheen, laiminlyönnin tai lainvastaisen menettelyn johdosta tehdyn lainvastaisen päätöksen korjaamiseen, jotta aineellinen oikeus voi toteutua. *Oikeusturvan korjaavat takeet* koskevat siis jo tehtyä päätöstä ja siinä käytettyä menettelyä tai suoritettua toimintaa. Niiden pääsisältönä ovat päätöksen tai menettelyn korjaaminen sekä päätöksen oikaiseminen, muuttaminen tai kumoaminen. Kutakin korjaava toimenpidettä varten on erikseen säännelty oikeusturvakeino. Lisäksi asian uudelleenkäsitely on eräissä tapauksissa mahdollinen tapa korjata päätöksen virheellisyys.

Oikeusturvakeinoja voidaan ryhmitellä myös niiden *oikeudellisten tehokkuuden* mukaan. Arvioinniperusteena on lähinnä se, voidaanko oikeusturvakeinoja käyttäen viranomaisen päätös tai toimi saada suoraan korjatuksi vai onko keinolla pääasiassa vain välillisiä vaikutuksia, kuten esimerkiksi virkavastuun toteuttaminen rangaistus- tai korvausvastuun perusteella. Oikeusturvakeinoina tehokkaimpia ovat korjaus-, valitus- ja oikaisuennetelyt, koska päätös on niiden perusteella muutettavissa. Sen sijaan hallintokantelu, yleinen laillisuusvalvonta ja virkavastuun toteuttaminen eivät ainakaan välittömästi voi johtaa päätöksen korjaamiseen tai muuttamiseen. Oikeusturvan tehokkuus riippuu myös siitä, onko kyseessä viranomaisen lainvastainen päätöksenteko vai menettelyvirhe, laiminlyönti tai passiivisuus asian käsittelyssä tai palvelun toteuttamisessa. Viranomaisen passiivisuuteen tai laiminlyöntiin ei ole käytettävissä tehokasta oikeusturvakeinoa, vaan ainoastaan virkavastuun toteuttaminen. Menettelyvirheen korjaaminen on sen sijaan jälkikäteen mahdollista hallintolain perusteella. Oikeusturva on helkoihimmin kehittynyt tosiasiallisessa hallinto toiminnassa, jossa on kysymys muun muassa hoito- ja huoltotoimenpiteistä tai välttömän julkisen vallan käytöstä.

## 1.2. OIKEUSTURVAMENETTELYT JA OIKEUSTURVAKEINOT

Virheellisen hallintopäätöksen ja menettelyvirheen korjaamiseksi on käytettävissä kaksi eri menettelyä. Hallintokoneiston sisäinen, *hallinnollinen järjestelmä* perustuu hallintomenettelyssä tapahtuvaan päätöksen korjaamiseen, jonka hallintopäätöksen tehnyt viranomainen yleensä toteuttaa itse.

Päätöksen oikaisuvalta voi tosin eräissä tapauksissa kuulua myös yleimmälle hallintoviranomaiselle. Toinen pääasiallinen tapa korjata hallintopäätöksessä oleva virhe on saattaa se valituskella *hallintotuomioistuinten* ratkaistavaksi. Hallintotuomioistuin voi kumota lainvastaiseksi arvioimansa päätöksen tai se voi erään rajoituksen myös muuttaa päätöstä. Sen sijaan hallinnon yleisillä laillisuusvalvojilla tai yleisillä tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa muuttaa tai korjata hallintopäätöstä.

Tärkeimmät oikeusturvamenettelyt voidaan jakaa käytettävissä olevan oikeusturvakeinon ja oikeusturvaelimen perusteella neljään ryhmään. Ne ovat oikaisuennetely, muutoksenhaku, yleinen laillisuusvalvonta ja virkavastuun toteuttaminen. *Oikaisuennetely* on luonteeltaan sellainen, että viranomainen voi erään edellytyksin itse korjata päätöksensä joko korjauspyynnön tai oikaisuvaatimuksen perusteella. Jos päätös saadaan näin korjattua tai oikaistua, sitä ei tarvitse muutoksenhakuteitse saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Lopulliseen hallintopäätöksen voidaan yleensä hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen. *Muutoksenhaken* kuulunkin hallinnon oikeusturvajärjestelmän keskeisiin perusteisiin. Muutoksenhakuoikeus on nimellisesti turvattu myös perusoikeutena. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on ”oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Valittamalla tapahtuva muutoksenhaku voi kuitenkin edeltää pakollinen oikaisuvaatimusmenettely.

Hallinnon *yleinen laillisuusvalvonta* pannaan virelle tekemällä hallintokantelu yleimmälle viranomaiselle tai laillisuutta valvovalle viranomaiselle. *Virkavastuun* toteuttaminen puolestaan merkitsee rikosoikeudellisen virkavastuun tai vahingonkorvausvastuun toteuttamista yleisessä tuomioistuimessa syytteen tai korvauskanteen perusteella.

Näiden neljän oikeusturvan päämuodon lisäksi hallintoasioissa on käytettävissä eräitä muita oikeusturvakeinoja. Eräissä tapauksissa viranomaisen ratkaisua tai toimintaa koskeva oikeusriita on valituksen sijaista saatettava ratkaistavaksi *hallintoriidan* hallinto-oikeudessa. Kansallisia muutoksenhakukeinoja täydentävät lisäksi eräät *kansainväliset oikeusturvan takeet*. Myös *yleisellä lainkäytöllä* on merkitystä oikeusturvan toteuttajana hallintoasioissa. Yleisissä tuomioistuimissa käsitellään muun muassa viranomaisen yksityisoikeudellista oikeustointa koskevia oikeusriitoja ja julkisyhteisön

korvausvastuuta siviiliprosessissa sekä virkatarkoksia rikosprosessissa. Yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan voi muuttaa tai kumota hallintopäätöstä, joten yleinen lainkäyttö ei toimi varsinaisena muutoksenhakukeinona hallintoasioissa.

### 1.3. OIKEUSTURVAN TOTEUTTAMAT

Muutoksenhakueliminä toimivat ensisijaisesti yleiset hallintotuomioistuimet joita ovat *hallinto-oikeudet* ja *korkein hallinto-oikeus*. Niissä noudatetaan hallintolainkäytönlakia. Korjaamista ja oikeusvaikutusta koskevat asiat viranomaisen sen sijaan käsittelee ja tutkii itse hallintolakia soveltaen. Hallinnon laillisuuden valvonta puolestaan kuuluu ylimmille laillisuusvalvontaviranomaisille, jotka ovat *eduskunnan oikeusasiamies* ja *valtionoikeusvalvontaviranomaiset*, jotka ovat *eduskunnan oikeusasiamies* ja *valtionoikeusvalvontaviranomaiset*. Tätä valvontaa täydentävät vielä hallintokoneiston sisäinen valvonta ja komission toteuttama valvonta EU-asioissa. Yleinen laillisuusvalvonta ja hallintokoneiston sisäinen valvonta ovat suhteellisen vapamuotoisia. Virkavastuu arvioidaan ja toteutetaan ensi vaiheessa käyttäjäoikeudessa, ylimpien virkamiesten osalta kuitenkin valtakunnan oikeudessa. Menettelyssä noudatetaan siviili- tai rikosprosessuaalisia normeja.

Hallintoasioissakin on merkitystä *kansainvälisillä oikeusturvakeinolla*. Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaiset oikeusturvakeinot ovat yleensä käytettävissä vasta, kun kansalliset oikeusturvakeinot on käytetty. Tämän jälkeen epäilty ihmisoikeusloukkaus voidaan saattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvioitavaksi. Sen sijaan suomalaisen viranomaisen soveltaessa EU-oikeutta vain kansalliset oikeusturvakeinot ovat käytettävissä, joskin EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettely voi vahvistaa yksilön oikeusturva EU-asioissa. Komission käyttäessä hallinnollista toimivaltansa sen kohteena oleva yksityinen voi kuitenkin saattaa asian suoraan EU-tuomioistuimen (unionin yleisen tuomioistuimen) tutkittavaksi.

## 2. PÄÄTÖKSESSÄ OLEVAN VIRHEEN KORJAAMINEN

Viranomainen voi itse korjata päätöksessään olevan virheen. Korjaimisen kohteena on kolmenlaisia päätöksen vaikutaneita tai siihen sisältyviä virheitä: asiavirhe, menettelyvirhe ja kirjoitusvirhe. Niiden korjaaminen tapahtuu samanlaisessa menettelyssä, mutta korjaamisen edellytykset poikkeavat jossain määrin toisistaan. Korjaamisen edellytyksiä ja korjaamismenettelyä säännellään hallintolain 50-53 §:ssä.

### 2.1. ASIAVIRHEEN KORJAAMINEN

Asiavirheellä tarkoitetaan päätöksenteon perusteena olevien selvitysten olennaista virheellisyyttä tai ilmeistä puutteellisuutta. Asiavirheen aiheuttaa myös se, että päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Jos asiavirhe on vähäinen tai tulkinnanvarainen tai jos päätös ei miltei osin perustu asiavirheeseen, sen korjaaminen ei ole mahdollista hallintolain perusteella. Tosin oikeusturvan tarvekaan ei tällöin voi olla kovin merkittävä.

Päätöksessä on hallintolain 50 §:n tarkoittama asiavirhe ensimmäinkin, jos se *"perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen"*. Tällöin päätöksen virheellisyys aiheutuu päätöksen perusteena olleista tiedoista ja selvityksistä, jotka sittemmin todetaan selvästi riittämättömiksi tai selvästi paikkansapitämättömiksi. Selvityksen vähäinen puutteellisuus tai selvityksessä oleva epäolennainen virhe ei aiheuta asiavirhettä. Päätöksen perustuminen virheelliseen tietoon tai puutteelliseen selvitykseen voi sinänsä johtua joko viranomaisen tai asianosaisen toiminnasta.

Myös asiaan tullut uusi informaatio voi osoittaa päätöksen perustuneen puutteelliseen tai virheelliseen tietoon. Tämän vuoksi asiavirheen korjaaminen on mahdollista myös sillä perusteella, että *"asian on tullut seläntä uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen"*. Tällainen uusi selvitys voi sisältää alkaisemmin tuntematonta tietoa tai selkkoja, jota ei osattu ottaa huomioon päätöstä tehtäessä. Uutena selvityksen voidaan ottaa huomioon myös päätöksen tekemisen jälkeen ilmaantuneet selköt kuten asianosaisen olosuhteissa tapahtuneet muutokset.

Asiavirheen voi aiheuttaa myös oikeudellinen virhe, jos päätös perustuu ”*ilmeisen väärään lain soveltamiseen*”. Tällaisella asiavirheellä tarkoitetaan suhteellisen yksiselitteisesti havaittavissa olevaa, lainsoveltamisvaiheessa tapahtunutta virhettä. Ilmeisen väärää lain soveltamista olisi esimerkiksi hyliä lupahakemus sillä perusteella, että hakija ei täytä edellytystä, jota ei lainkaan vaadita luvan myöntämiseksi. Samoin ilmeisen väärää lain soveltamista on peitä takaisin maataloustulki viljelijältä, joka on toiminut täysin tuklainsäädännön mukaisesti.

Mikäli viranomainen on käyttänyt harkintavaltansa selvästi vastoin hallintolain 6 §:ssä määriteltyä hallinnon oikeusperiaatetta, päätöksen voidaan niin ikään katsoa perustuvan ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Esimerkiksi selvästi syrjivä, puolueellinen tai suhteettoman ankara harkintavallan käyttö voi sisältää myös ilmeisen väärän lain soveltamisen. Jos viranomainen on sen sijaan tehnyt päätöksen käytettävissään olevan harkintavallan rajoissa, päätös ei perustu ilmeisen väärään lain soveltamiseen, vaikka lopputulosta ei pidettäisiikään onnistuneena. Ilmeisen vääränä lain soveltamisena ei myöskään voida pitää sitä, että viranomainen on tulkinut joustavaa normia (esimerkiksi ”erityiset syyt”, ”asianmukaisuus”) tavalla, jolle voidaan perustellusti esittää myös vaihtoehtoinen tulkinta.

Viranomainen voi korjata asiavirheensä asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Asianosaisen suostumus on kuitenkin edellytyksenä sille, että viranomainen voi korjata päätöksensä asianosaisen vahingoksi tai hänen kannaltaan muuten haitallisesti tai epäedullisella tavalla. Poikkeuksena ovat kuitenkin tilanteet, joissa ilmeinen asiavirhe on aiheuttanut asianosaisen omasta menettelystä, esimerkiksi tämän esittämän selvästi virheellisen tiedon johdosta, jolloin sen korjaaminen on mahdollista ilman asianosaisen suostumustakin. Uuden selvityksen perusteella asiavirhe voidaan korjata vain asianosaisen eduksi.

Näin ollen asiavirhe voidaan yleensä korjata ilman asianosaisen suostumusta, jos korjaus tehdään asianosaisen eduksi tai hänen kannaltaan vaikutuksettomalla tavalla. Jos asianosaisia on useita, asiavirheen korjaaminen yhden asianosaisen eduksi voi vaikuttaa toisen kannalta haitallisesti. Täällöin korjaaminen edellyttää sen asianosaisen suostumusta, jonka vahingoiksi se vaikuttaa. Jos asiassa on useita asianosaisia, suostumus on saatava jokaiselta, jonka vahingoksi päätös korjataan.

Mikäli asiavirheen korjaamisen edellytyksenä on asianosaisen suostumus, ja asianosainen vastustaa korjaamista, viranomaisella ei ole toimivaltaa korjaamiseen. Tällaisen asiavirheen korjaaminen on yleensä mahdollista vain purkamalla hallintopäätös.

## 2.2. MENETTELYVIRHEEN KORJAAMINEN

Viranomainen voi ratkaista asian uudelleen, jos päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe. Menettelyvirheellä tarkoitetaan päätöksen tekoa edelläväässä tai siihen liittyvässä asian käsittelyssä tapahtunutta virhettä. Koska hallintolaki määrittelee menettelyllisen oikeusturvan keskeiset perusteet, tyypillinen menettelyvirhe on hallintolain menettelyä koskevan säännöksen noudattamatta jättäminen. Yleisimpiä menettelyvirheitä ovat esteellisen henkilön osallistuminen asian käsittelyyn, asianosaisen kuulemisen laiminlyönti ja päätöksen sisällön tai perustelujen puutteellisuus. Sen sijaan asian riittämätön selvittäminen aiheuttaa yleensä asiavirheen, vaikka asian riittävä selvittäminen on myös menettelyllinen velvoite.

Periaatteessa minkäläatuinen tahansa asian käsittelystä tapahtunut menettelyvirhe on korjattavissa. Menettelyvirheen korjaamisen edellytyksenä ei myöskään ole samanlaisia selyyden, ilmeisyyden tai olennaisuuden vaatimuksia kuin asiavirheen korjaamiselle. Tarkoituksena kuitenkin on, että vain päätökseen olennaisesti tai muuten selvästi vaikuttanut menettelyvirhe on aiheellista korjata. Menettelyvirheen korjaaminen edellyttää asianosaisen suostumusta paitsi, jos asianosaisen on itse aiheuttanut sen.

## 2.3. KIRJOITUSVIRHEEN KORJAAMINEN

Viranomaisen on korjattava päätökseen sisällyttä ilmeneen kirjoitus- tai lauskuvirhe ja muu niihin verrattava selvä virhe. Olennaista on, että tehdyn päätöksen oikea sisältö ja sen saama kirjallinen muoto ovat joltain osin ristiriidassa. Tällainen virhe johtuu lähinnä teknisistä syistä, kuten näppäilyssä tapahtuneesta lyöntivirheestä tai laskutointivirheestä väärästä suorittamisesta. Jos virheen juuret sen sijaan ovat esimerkiksi jo virheellisessä selvityksessä tai johtuvat lain ilmeisen väärästä soveltamisesta, kyseessä on

asiavirhe. Kirjoitus- ja laskuvirheitä voi esiintyä yhtiä hyvin kirjallisissa kuin sähköisissäkin päätöksissä.

Viranomainen ei voi jättää harkintansa mukaan korjaamatta tällaista virhetta. Harkinnanvaraisuutta sen sijaan sisältyy siihen, milloin virhe säännöksessä tarkoitella tavalla ilmeinen tai selvä. Kirjoitus- tai laskuvirheen korjaaminen ei myöskään edellytä asianosaisen suostumusta, mutta se ei saa johtaa asianosaiselle kohtuuttoman tulokseen. Esimerkiksi etuus- päätöksessä olevan laskuvirheen korjaamisella saattaa olla kohtuuttomia vaikutuksia etuuden saajan taloudelliseen asemaan, etenkin jos korjaaminen johtaisi takaisinsuoritusvelvollisuuteen. Jos kirjoitus- tai laskuvirhe on kuitenkin aiheuttanut asianosaisen omasta menettelystä, se on korjattava, vaikka korjaaminen johtaisi asianosaiselle kohtuuttoman tulokseen.

#### 2.4. KORJAAMISMENETTELY

Korjaamisasian voi panna vireille asianosainen tai viranomainen oma-aloitteisesti. Sen sijaan täysin ulkopuolinen ei voi tehokkaasti vaatia virheen korjaamista. Esimerkiksi kunnan jäsen ei voi vaatia kunnan lautakunnan päätöksen korjaamista, ellei hän ole myös asianosainen. Viranomainen voi kuitenkin viran puolesta ryhtyä korjaamaan asiavirheitä myös ulkopuolisen — esimerkiksi toisen viranomaisen tai intressijärjestön — tekemään virheilmoituksen johdosta.

Korjaaminen kohdistuu *päätöksiä* olevaan virheeseen, joten korjaamiskelpoisia ovat yleensä kaikki hallintoasian ratkaisun sisältävät viranomaisen päätökset. Yleensä tällainen päätös on myös valituskelpoinen. Päätöksen korjaamista ei kuitenkaan estä se, että muutoksenhaku päätöksen on erityissäännöksellä kielletty. Esimerkiksi virkanimitystä tai apurahaa koskeva valtion viranomaisen päätös on siten korjattavissa hallintolain mukaan, vaikka tällaista päätöstä koskee valituskielto. Myöskään valituksen vireilläolo ei estä päätöksen korjaamista.

Korjaamisasia on pantava vireille viiden vuoden kuluessa korjattavan päätöksen tekemisestä. Tämä aika lasketaan siitä, kun päätös on allekirjoitettu tai sitä vastavalla tavalla varmennettu. Samaa päätöstä koskevan valituksen vireilläolo ei estä sen korjaamista. Korjaamisen estää kuitenkin se, että päätöksestä tehty valitus on ratkaistu. Tällöin ei nimittäin enää ole

hallintopäätöstä, johon korjaus voisi kohdistua, vaan sen tilalle on tullut hallintotuomioistuin hallintolainkäyttöpäätös.

*Asia- ja menettelyvirhe* korjataan siten, että asia käsitellään ja ratkaistaan kokonaan uudelleen. Uudelleenkäsitely edellyttää, että viranomainen ensin poistaa virheellisen päätöksensä. Tämän jälkeen seuraava uusi käsittely, jonka perusteella annetaan uusi päätös. Uuteen käsitelyyn sovelletaan hallintolain menettelysäännöksiä. *Kirjoitusvirheen* korjaaminen on menettelyllisesti kevyempi, sillä se ei edellytä asian uutta käsittelyä. Korjaaminen toteutetaan korvaamalla kirjoitusvirheen sisältävä toimintuskirja uudella toimintuskirjalla, jossa virhe on korjattu.

Päätös, jolla viranomainen oma-aloitteisesti taikka asianosaisen tai muun vaatimuksesta korjaa asia-, menettely- tai kirjoitusvirheen on valituskelpoinen hallintopäätös. Valituksen perusteluna voi olla esimerkiksi se, että kirjoitusvirheen korjaaminen on asianosaiselle kohtuutonta tai että asiavirhe on korjattu vastoin asianosaisen kantaa. Sen sijaan valittava ei saa päätöksestä, jolla viranomainen on hylännyt virheen korjaamista tarkoittavan vaatimuksen.

Käytännössä tämä valituskielto merkitsee asianosaisen kannalta, että päätöksen korjaaminen ei ole valitukselle vaihtoehtoinen oikeusturvakeino. Puhevaltansa säilyttämiseksi asianosaisen on aiheellista mahdollisen korjaamismenetelyn vireellä olon ohella valittaa päätöksestä, mikäli valitusmahdollisuus on käytettävissä.

#### 2.5. HALLINTOASIAN UUDELLEENKÄSITTELY

Hallintomenettelyssä on lähtökohdana, että oikeuksia perustavat ja etuja suovat hallintopäätökset ovat pysyviä. Tällaista päätöstä ei yleensä voi ottaa samassa elimessä asiallisesti uudelleen ratkaistavaksi. Pysyvyys rajoittaa erityisesti viranomaisen mahdollisuutta oma-aloitteisesti peruuttaa päätös kokonaan tai muuttaa sitä olennaisesti. Edunsuovan tai oikeuden perustavan päätöksen pysyvyydestä johdun, että viranomainen voi esimerkiksi peruuttaa myöntämänsä rakennusluvan, ottaa pois päivähoitopaikan taikka peria takaisin avustuksen, vain jos tällaiseen toimenpiteeseen on tiittävät, laissa säännellyt perusteet. Esimerkiksi olosuhteiden muuttuminen tai

määrärahojen niukkuus ovat yleensä sellaisinaan riittämättömiä perusteita tällaisen pysyvän päätöksen muuttamiseen.

Asianomaisen suostumus tai uusi hakemus voivat kuitenkin oikeuttaa edunsuovan päätöksen uuteen käsittelyyn ainakin, mikäli päätöksellä ei ole vaikutusta muiden oikeuksiin tai etuihin. Viranomainen voi sen sijaan oma-aloitteisesti puuttua aikaisempaan päätökseensä vain nojautumalla nimenomaiseen toimivaltasäännökseen, joka esimerkiksi oikeuttaa peruuttamaan myönnetyn luvan, perimään takaisin annetun taloudellisen tuen tai oikeisemaan päätöstä.

Mikäli päätös ei muodostu pysyväksi ja viranomaisista sitovaksi, asian uudelleenkäsittely on kuitenkin mahdollista ilman näitä edellytyksiäkin. Etenkin kielteiset, velvoittavat ja rajoittavat hallintopäätökset ovat pysyvyydeltään heikompia kuin edunsuovat päätökset. Päätös, jolla esimerkiksi hakemus on hylätty, ei siten yleensä estä uuden hakemuksen tekemistä. Sama asia voidaan uuden hakemuksen perusteella ottaa uudelleen käsiteltäväksi. Jos hakemus on tehtävä määräajassa, uusi hakemus ei kuitenkaan tuon ajan päätyttyä ole mahdollinen.

Viranomainen voi uudella päätöksellä myös esimerkiksi väljentää aikaisemmin myöntämänsä elinkeinoluvan ehtoja tai alentaa takaisinmaksuvelvoitetta, mikäli siihen muuten on lainmukaiset edellytykset. Toinen asia on, että hylkäävän päätöksen muuttuminen ei ehkä ole todennäköistä, mikäli viranomaisella on päätöksen teossa vain suppeaa harkintavaltaa. Päätöksen muuttaminen uudessa käsittelyssä edellyttää yleensä uutta selvitystä tai olosuhteiden muuttumista, joihin se rinnastuu asiavirheen korjaamiseen uuden selvityksen perusteella.

### 3. PÄÄTÖKSEN OIKAISEMINEN JA OIKAISUVAATIMUS

#### 3.1. OIKAISUVAATIMUS

Hallintopäätös voidaan lakiin sisältyvän erityissäännöksen nojalla oikaista sitä koskevan vaatimuksen perusteella. Päätöksen oikaiseminen on mahdollista sekä sen lainmukaisuutta että tarkoituksenmukaisuutta koskevan

arvioinnin perusteella, ellei oikaisuvaatimusta ole nimenomaisesti rajoitettu vain laillisuusperusteisiin.

Oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on etenkin vähentää tarvetta turvautua raskaampaan ja hitaampaan valitusmenettelyyn. Se on tämän vuoksi yleistymässä valitusta edeltävänä, pakollisena menettelyvaiheena. Oikaisuvaatimuksen mahdollisuudesta säädetään kuitenkin laissa erikseen, joten ilman erityissäännöstä se ei ole käytettävissä. Oikaisuvaatimusmenettely on nykyään yleisesti käytössä etenkin kunnallishallinnossa. Vain kunnanvaltuuston päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen. Sen sijaan kunnan muiden toimielinten päätökseen tyytymättömyyden on kunnalain mukaan ensin tehtävä oikaisuvaatimus, ja vasta siihen annettusta päätöksestä voi tehdä valituksen. Menettely on yleinen myös erilaisten palkkausta, eläkkeitä tai veroja ja maksuja koskevien, usein melko pääpiirteisessä menettelyssä tehtyjen massapäätösten yhteydessä.

#### 3.2. OIKAISUVAATIMUSMENETTELY

Kun oikaisuvaatimusmenettely on mahdollinen, se on välttämätön esivaikhe ennen kuin päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla. Jos päätökseen saa lain mukaan vaatia oikaisua, päätöksestä ei saa valittaa. Sen sijaan vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla (HIL 49 b §).

Oikaisuvaatimus tehdään joko päätöksen tehneelle viranomaiselle tai erikseen määritellylle viranomaiselle. Esimerkiksi kunnanhallituksen ja kunnan lautakunnan päätöksiä koskeva oikaisuvaatimus tehdään niille itselleen. Ne käsittelevät myös oikaisuvaatimukset alaisensa toimielinten, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden päätöksistä. Muun muassa sosiaalilautakunnan alaisen viranhaltijan päätökseen tyytymättömyyden on oikeus saada päätös sosiaalilautakunnan käsiteltäväksi. Samoin virkamielen kiellettyydessä antamasta tiedota julkisesta asiakirjasta asia tulee saattaa ensi vaiheessa koko viranomaisen käsiteltäväksi.

Oikaisuvaatimus on tehtävä toimivaltaiselle viranomaiselle kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Siinä on ilmoitettava, mil-

laista oikeaisua päätökseen vaaditaan ja millä perusteilla oikeaisua vaaditaan. Oikeisuvaatimuksen käsitelyssä sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Oikeisuvaatimuksen johdosta toimivaltainen viranomainen tutkii uudestaan ja yksityiskohtaisemmin aikaisemman, virheelliseksi väitetyn päätöksen. Se voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikeisuvaatimuksen, jolloin päätös jää pysyväksi. Jos päätös jää pysyväksi, siitä saa valittaa vain se, joka teki oikeisuvaatimuksen. Muuten oikeisuvaatimukseen annetusta päätöksestä saa valittaa se, jolla on oikeus valittaa hallintopäätöksestä.

#### 4. MUUTOKSENHAKU

##### HALLINTOPÄÄTÖKSEEN

##### 4.1. MUUTOKSENHAKUKEINOT

Virheellisen tai virheellisenä pidetyn hallintopäätöksen muuttaminen ei aina ole mahdollista oikeisuvaatimus- tai korjausmenettelyssä tai siten, että viranomainen käsittelee asian uudelleen ja tekee siinä uuden päätöksen. Hallintopäätöksiä koskevan jälkikäteisen, korjaavan oikeusturvajärjestelmän perusrungon muodostavat varsinainen ja ylimääräinen muutoksenhaku, jotka käsittelevät hallinto-oikeistoissa. Ensimmäinen ja yleisin oikeusturvakeino on *hallintovalitus*. Mikäli hallintopäätös on jo tullut lainvoimaiseksi, on mahdollista turvautua *ylimääräiseen muutoksenhakuun*. Sen edellytykset ovat kuitenkin olennaisesti varsinaista muutoksenhakua tiukemmat.

Muutoksenhakumenettelyä eli hallintoprosessia koskeva yleislaki on hallintolainkäyttölaki (HLL 1996). Siinä määritellään valitusoikeuden käytännön edellytykset, valitusmenettely ja hallintoasioita koskevan oikeudenkäynnin perusteet. Lakia sisältävät hallintovalitusta koskevien normien lisäksi myös säännökset ylimääräisistä muutoksenhakukeinoista ja hallintoriidasta. Lisäksi erityislaeissa voi olla säännöksiä muutoksenhakuoikeudesta ja sen käyttämisestä hallintoasioissa. Keskeisin näistä erityislaeista on kuntalaki, joka määrittelee muun muassa muutoksenhakua kunnan päätöksiin ja *kannallaanvalituksen* käyttämistä.

Hallinto-oikeistoja järjestelmän perusrakenne on kaksitasainen: useimmat muutoksenhakuaasiat voidaan tarvittaessa käsitellä kahdessa hallinto-oikeistoissa. *Hallinto-oikeudet* toimivat yleisinä ensimmäisen asteen muutoksenhakutuomioistuimina. Ne käsittelevät valituksia julkisten viranomaisen tekemistä hallintopäätöksistä ja ratkaisevat julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin kohdistuvia oikeusriitoja. Hallinto-oikeuksien päätöksestä saa normaalisti valittaa *korkeimpaan hallinto-oikeuteen*, jolle kuuluu ylin tuomiovalta hallintolainkäyttöasioissa.

Eriyisiä hallinto-oikeistujia ovat lisäksi vakuutus oikeus ja markkinaoikeus. Etenkin sosiaalivakuutus turvaa koskevista päätöksistä valitetaan erityisiin muutoksenhakulautakuntiin, joista jatkovallitus tehdään vakuutus oikeuteen. Matkinoikeuden toimivaltaan taas kuuluvat muun muassa kilpailun rajoituksia ja julkisia hankintoja koskevat asiat.

##### 4.2. MUUTOKSENHAKUOIKEUDEN TAKEET

Oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen on nimenomaisesti turvattu perustuslain 21 §:n 1 momentissa, jonka mukaan jokaisella on ”oikeus saada oikeutensa ja velvollisuuksiensa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Lisätukea tämä perusoikeus saa saman pykälän 2 momentista, jonka mukaan oikeus hakea muutosta kuuluu oikeudenneukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka turvataan lailla. Myös perustuslain 2 §:n 3 momentissa kirjattu hallinnon lainalaisuuden toteutumisen voidaan katsoa edellyttävän oikeutta hakea muutosta viranomaisen päätökseen, sillä muutoin lain noudattamista ei olisi mahdollista tehokkaasti valvoa.

Oikeusturvan saatavuus (access to justice) on eurooppaoikeudellinen vastine yleiselle muutoksenhakuoikeudelle. Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU-oikeus edellyttävät, että niiden alaan kuuluvissa asioissa oikeusturvan saatavuutta ja tehokkuutta koskevat kriiteerit otetaan huomioon kansallisen normiston täydennyksenä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan mukaan jokaisella tulee yleensä olla mahdollisuus saattaa oikeutensa tai velvollisuutensa koskevan päätöksen lainmukaisuus itsensä ja riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi oikeudenneukaisessa oikeu-

denkymisissä. EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla takaa jokaiselle oikeuden tehokkaisuuden oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen.

#### 4.3. POIKKEUKSET YLLEISESTÄ MUUTOKSENHAKUOIKEUDESTA

Joihinkin hallintopäätöksen tekoa koskeviin säännöksiin sisältyy *valituskieltoja*, mutta niiden merkitys on julkishallinnossa suhteellisen pieni. Kieltoon vaikutus on melko vähäinen, jos se koskee vain jatkovaliutusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, sillä hallintopäätöksen laimautisuus voidaan joko ta-pauksessa saattaa ensi vaiheessa hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Tavallaan väliaikainen valituskielto koskee tilannetta, jossa päätökseen saa vaatia oi-kaisu. Tällöin vasta oikeusvaarallisuuden annettusta päätöksestä saa tehdä valituksen. Jonkin verran esiintyy myös tiettyä asiaryhmää tai viranomaisia koskevia valituskieltoja. Ne eivät kuitenkaan estä ylimääräistä muutoksen-hakua.

Valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on laissa erikseen sääde-lyissä tapauksissa luvanvaraista (*valituslupa*). Tämä tarkoittaa, että korkein hallinto-oikeus ottaa asian ratkaisuravakseen vain, jos se myöntää luvan va-litua hallinto-oikeuden päätöksestä. Valituslupa on lain mukaan välttämät-ön eräissä asiaryhmissä, kuten työsuojelu-, maataloustuhti-, veronus- sekä sosiaalihuolto- ja vammaispalveluasioissa. Valittamisen luvanvaraisuus on kuitenkin hallintoprosessissa pysynyt melko suppeana verasioita lukuun ottamatta. Hallintotuomioistuinten poikkeavat tässä suhteessa yleisistä lainkäytöstä, jossa valittamisen luvanvaraisuus korkeimpaan oikeuteen on pääsääntönä.

Korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa kolmessa erilaisessa tilanteessa. *Ennakkopäättäjäperustella* lupa myönnetään, jos asian saattaminen korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi on tärkeää lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytän-ön yhtenäisyyden vuoksi (prejudikaattiperuste). Valituslupa on myönnet-tävä myös, jos asiassa tapahtuneen *ihmisen virheen vuoksi* on erityistä ahetta saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi (virheperuste). Kolmantena perusteena on se, että valitusluvun myöntämiseen on *min päi-nava sty* (intressiperuste).

#### 4.4. HALLINTOVAITTUKSEN JA KUNNALLISVAITTUKSEN VERTAILUA

Hallintopäätöksen haetaan muutosta valittamalla, ja valitus saa yrielle oikeudenkäynnin hallintoasiassa. Tärkeimmät muutoksenhaun muodot hallintoasioissa ovat hallintovalitus ja kunnallisvalitus. Eriyissäänöksis-sä on lisäksi järjestetty valitusmenettelyjä, jotka eivät kuulu selyäsi kum-pankaan näistä kahdesta päätyypistä. Valittaminen esimerkiksi verotusta tai rakentamisesta koskeviin hallintopäätöksiin on osittain säännelty erityis-säännöksiin.

Peruslähdekohta on, että valtion viranomaisen päätöksistä valitetaan hallintovalituksella ja kunnan päätöksistä yleensä kunnallisvalituksella. Eriyissäänöksen sitä edellyttäessä myös kunnan toimielimen päätöksistä valitetaan kuitenkin hallintovalituksella.

Kunnallishallinnossa etenkin sosiaali-, koulu-, terveys- sekä maan-käyttö- ja rakennusalan erityislainsäädäntöä toteuttavien toimielinten päätöksistä tehtävä valitus on usein hallintovalitus. Tämä perustuu yleensä nimenomaiseen säännökseen, jonka mukaan tämän alan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Jos kunnan erityislainsäädäntöön perustuvissa tehtävissä kuitenkin käy-tään kunnallisvalitusta, laissa todetaan, että muutosta päätökseen haetaan siten kuin kunnalaisissa säädetään. Valituslajia ei kuitenkaan ole kaikissa la-eissa määrätely aivan yksiselitteisesti.

Kunnallisvalitus ja hallintovalitus eroavat toisistaan eräissä periaatteel-lisesti tärkeissä ja oikeusturvan toteuttamisen kannalta merkityksellisissä suhteissa. Tällaisia eroja on muun muassa valitusoikeudessa, valituksen tekemisessä ja päätöksen valituskelpoisuudessa; eri tavoin määrättyvät myös käytettävissä olevat valitusperusteet, valituksen oikeusvaikutukset ja hallintotuomioistuimen toimivalta. Kunnallisvalituksen erityispiirteet perustuvat kuntalain säännöksiin. Sen sijaan hallintovalituksen perusteet määrättyvät hallintolainkäyttölain mukaan.

*Hallintovalituksen* ominaispiirteisiin kuuluu valitusoikeuden suppeus. Hallintopäätökseen saa hakea muutosta hallintovalituksella vain se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös

välittömästi vaikuttaa. Hallintovalituksen voi näin ollen tehdä vain päätöksen tai sen välittömien oikeusvaikutusten kohde eli asianosainen.

Hallintovalituksen käyttöä voi kaventaa myös se, että hallintovalituksen saa yleensä tehdä vain konkreettisesti hallintopäätöksestä, jolla hallintoasia on lopullisesti ratkaistu. Hallintovalituksella ei siten voi hakea muutosta esimerkiksi valtion viranomaisen päättämien normien tai suunnitelmien tulkka viranomaisen tekemään yksityisoikeudelliseen toimineen.

*Kunnallisuuslain* erityispiirteet liittyvät suureksi osaksi pyrkimykseen suojata kunnallista itsehallintoa ja siihen nojautuvaa kunnallisen päätöksenteon vapautta. Myös kunnallisen demokraatian vaatimuksilla on vaikutusta kunnallisuuden erityispiirteisiin. Kunnan ajatellaan muodostavan jäsentensä yhteisön, jonka päätösten valvonta on jokaisen kunnalaisen intressissä. Tämän vuoksi kunnallisuuden voi asianosaisen lisäksi turvautua kuka tahansa kunnan jäsen riippumatta siitä, koskeeko päätös lainkaan häntä.

Valvonnallisista syistä kunnallisuuden kohteena voivat olla hyvinkin erilaiset kunnalliset päätökset. Esimerkiksi kunnan päättämien suunnitelmiin, normeihin ja nimityspäätöksiin sekä yksityisoikeudellisia oikeustoimia koskeviin päätöksiin voidaan hakea muutosta kunnallisuuden tulkinnalla. Sen sijaan hallintovalitusta tällaisista päätöksistä ei yleensä voi tehdä.

Hallintovalituksen tekeminen tavallisesti estää sen kohteena olevan päätöksen toteuttamisen, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Hallintovalitus siis jylkkää päätöksen täytäntöönpanoa. Tosin päätös voidaan useissa tapauksissa panna täytäntöön hallintolainkäyttölain 31 §:n erityis-säännöksen nojalla, vaikka hallintovalitus onkin virrellä. Hallintotuomioistuimella on toisaalta väliaikaisen oikeusturvan takaamiseksi toimivalta kieltää tai keskeyttää valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpano tulkka antaa muita täytäntöönpanomääräyksiä.

Kunnallisuuden tekeminen ei tavallisesti estä tai siirtä kunnan toimielimen tekemän päätöksen täytäntöönpanoa. Vaikka kunnallisuus on virrellä, sen kohteena oleva päätös voidaan siis yleensä toteuttaa heti. Poikkeuksena ovat kuitenkin ne melko harvinaiset tilanteet, joissa kunnallisuus käyvi täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai hallinto-oikeus kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

Hallintovalituksen tutkiva hallintotuomioistuin voi joko pysyttää sen kohteena olevan päätöksen voimassa tai kumota lainvastaisiksi havaitse-

mansa päätöksen. Päätös voidaan myös palauttaa uudelleen käsiteltäväksi. Niin ikään päätöksen sisällöllinen muuttaminen joltain osin on mahdollista hallintovalituksen johdosta.

Kunnallisuuden johdosta kunnallista päätöstä ei voida muuttaa. Hallintotuomioistuin voi vain joko hylätä valituksen ja pysyttää päätöksen tai kumota sen lainvastaisena. Myöskään sellaisia virheellisyksiä päätöksenteossa ei voida ottaa huomioon, joihin kunnallisuuden tulkinnassa ei ole nimennomaisesti vedottu.

Vaikka kunnallisuuslain onkin käytönlalataan suhteellisen laaja, etenkin kunnallisen itsehallinnon suojasta johruu myös muutoksenhaun rajoituksia. Kunnallisuuslain on mahdollinen ainoastaan laillisuusperusteella. Kunta saa siten itsehallintonsa puitteissa tehdä myös epätarkoituksenmukaisia, huonoja tai muuten epäonnistuneita päätöksiä, eikä hallintotuomioistuin voi puuttua niihin, jos päätökset pysyvät lain rajoissa.

#### 4.5. KUNTA SAA VALITTAVA?

*Valitusoikeus* määrittää niiden oikeussubjektien piirin, jotka saavat valittaa hallintopäätöksestä. Valitusoikeuden puuttuessa valitus jätetään tutkittavaksi. Valitusoikeus määräytyy osittain samojen periaatteiden mukaan hallinto- ja kunnallisuuden tulkinnassa. Molempia yhdistää valitusoikeuden kuulumisen asianosaiselle. Kunnallisuuden voi asianosaisen lisäksi tehdä myös jokainen kunnan jäsen.

Valitusoikeuden määrittelevä perussäännös on hallintolainkäyttölain 6.1 §:ssä ja kunnalain 92.1 §:ssä. Valituksen saa näiden säännösten mukaan tehdä *asianosainen, eli* ”se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa”.

Päätöksen kohteena on se, jolle on päätöksellä asetettu velvollisuus, rajoitus tai kieltä tai jonka hakemus on hylätty osaksi tai kokonaan. Asianosaisen valitusoikeus on näillä perusteilla esimerkiksi henkilöllä, jolla on hallintopäätöksellä evätty sosiaalinen etu tai palvelu tai jonka hallintolupaa koskeva hakemus on hylätty osaksi tai kokonaan. Esimerkiksi luvansaajalla on oikeus valittaa lupapäätöksen sisältyvästä velvoitavasta tai rajoittavasta lupaehdosta. Samoin valitusoikeus on sillä, jolle on asetettu esimerkiksi vero- tai maksuvelvollisuus tai jonka elinkeinolupa on peruutettu.

Näissä ja vastaavissa tilanteissa valitusoikeus liittyy suoraan viranomaisen ja yksityisen väliseen hallinto-oikeudelliseen oikeussuhteeseen. Tuolainen oikeussuhde voi syntyä joko yksityisen omasta aloitteesta, esimerkiksi hakemuksella, tai viranomaisen päätöksellä, esimerkiksi kiellon tai velvoitteen asettamisella.

Päätöksen *välittömät vaikutukset* yksityisen etuun, oikeuteen tai velvoitteen perustavat myös valitusoikeuden. Jos tällaiset vaikutukset ovat huomattavia ja oikeudellisesti välittömiä, valitusoikeus on myös muilla kuin päätöksen välittömillä kohteilla. Hallintopäätöksen välittömät oikeusvaikutukset voivat siis laajentaa valitusoikeuden varsinaisen hallinto-oikeudellisen suhteen ulkopuolisiin tahoihin.

Päätöksen välittömiin vaikutuksiin perustuvaa valitusoikeuden laajenusta sovelletaan tosin melko suppeasti. Valitusoikeus puuttuu niiltä, joiden asemaan päätös vaikuttaa vain välillisesti tai tosiasiallisesti tai jotka eivät voi vedota nimenomaisesti suojattuun oikeuteen. Esimerkiksi lakisääteistä etua tai oikeutta koskevissa kilpahakutilanteissa kaikkia hakijoita pidetään yleensä asianosaisina. Velvoitavien päätösten osalta valitusoikeus taas saattaa olla myös sillä, joka on oikeudellisesti vastuussa velvoitteen toteuttamisesta. Ympäristölupa-asioissa merkitystä on myös ympäristövaikutusten laajuudella.

Valitusoikeuden kytkeytyminen päätöksen välittömän kohteen asemaan tai päätöksen välittömien oikeusvaikutuksiin koskee myös *yhdistysten ja järjestöjen valitusoikeutta*. Yhdistyksellä on siten asianosaisen valitusoikeus, kun esimerkiksi sen tekemä hakemus hylätään tai yhdistykselle asetetaan velvoite. Lisäksi kunnan jäsenenä yhdistys voi tehdä kunnallisvalituksen tämän kunnan päätöksistä.

Uudempana lainsäädäntöön sisältyi lisäksi useita erityissäännöksiä, joissa edunvalvontayhdistyksille määrätään valitusoikeus. Tällaisia ovat esimerkiksi ympäristö- ja luonnonsuojeluyhdistyksen valitusoikeus omalla toimialallaan. Yhdistyksen valitusoikeutta koskeva oikeuskäytäntö on nykyään myös laajentunut.

Hallintopäätöksestä voi valittaa myös *toinen viranomainen*, jos valitusoikeus perustuu nimenomaiseen lain säännökseen. Hallintolainkäyttölain 6:2 §:n mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos se on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi.

Viranomainen ei kuitenkaan itse saa asianosaisen asemaa sillä perusteella, että se on tehnyt valituksen kohteena olevan päätöksen. Jos esimerkiksi hallinto-oikeus kumoaa viranomaisen tekemän tukipäätöksen, viranomainen ei voi valittaa kumovasta päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viranomainen ei myöskään ole asianosainen, kun sen päätöksestä tehtyä valitusta käsitellään hallintotuomioistuimessa.

Kunnan viranomaisella ei yleensä ole oikeutta hakea muutosta kunnan muiden viranomaisen päätöksiin, koska tällaisia valitusoikeutta ei ole määrätely kuntalaisia. Kunnalla on sen sijaan asianosaisena valitusoikeus, kun päätös koskee sen hakemusta tai kunnalle on hallintopäätöksellä asetettu jokin velvoite. Kunnan puhevaltaa valitusasioissa käyttää yleensä kunnanhallitus.

Kunnallisvalituksen käyttöoikeus on laaja siinä mielessä, että asianosaisen ohella myös kuka tahansa *kunnan jäsen* voi kuntalain 92 §:n mukaan valittaa kunnan elimen päätöksestä. Jäsenen valitusoikeuden käyttäminen ei siis edellytä oikeudellista tai muunkaanlaista omaa intressiä asiassa. Kunnallisvalitusta yleensä edeltävän oikaisuvaatimuksen voi niin ikään tehdä kunnan jäsen.

Kunnan jäseniä ovat ensinnäkin kunnan asukkaat eli kunnassa asuvat luonnolliset henkilöt. Kunnan jäseniä ovat toiseksi yhteisöt, laitokset ja säätöt, joiden koivipaikka on kunnassa. Jäsenyyden tuottaa kuntalain 4 §:n mukaan myös kiinteän omaisuuden omistus tai hallinta kunnassa. Sen sijaan pelkästään elinkeinon tai ammatin harjoittaminen kunnassa ei tee henkilöistä kunnan jäseniä.

*Jatkonvalituksesta* tarkoitetaan valitusta, joka tehdään hallinto-oikeuden päätöksestä. Kun kysymys on hallintovalituksesta, jatkovalituksen voi tehdä vain se, joka on alun perinkin valittanut päätöksestä. Mikäli hallinto-oikeus hylkää kunnallisvalituksen tai jättää sen tutkimatta, valitusoikeus on niin ikään vain ensivalituksen tekiällä.

Kunnallisvalituksessa jatkovalitusoikeus on kuitenkin eräissä tapauksissa laajempi. Jos hallinto-oikeus valituksen johdosta kumoaa kunnan toimielimen päätöksen, kuka tahansa kunnan jäsen voi asianosaisen lisäksi valittaa tästä edelleen. Tausalla on ajatus, jonka mukaan esimerkiksi lauantakunnan päätökseen tyytymättömyyden kunnalaisella ei ole aihetta valittaa siitä. Jos päätös sittemmin kunnallisvalituksen johdosta kumotaan, tilanne muuttuu toiseksi ja jäsenellä voi olla perusteltua aihetta käyttää valitusoikeuttaan.

Myös kunnalla on oikeus valitua sitä, että sen toimielimen — esimerkiksi valtuuston, kunnanhallituksen tai lautakunnan — tekemä päätös kumotaan.

#### 4.6. MISTÄ SAA VALLITTAÄ?

Päätöksen *valituskelpoisuus* määrittelee, minkälaiset viranomais-toimet voivat olla valituksen kohteena. Valituksen kohteena voi hallintolainkäyttölain mukaan olla hallintoasiassa tehty päätös, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valtuusta ei kuitenkaan saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Kuntalain 91 § sulkee kunnallisvalituksen ulkopuolelle myös valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevat päätökset. Nämä säännökset ovat väljiä, joten valituskelpoisuuden ala on pääosin muutotunutun hallinto-oikeudellisessa tulkinnaassa. Valituskelpoisuuden kannalta kunnallisvalitus on yleensä laajaisempi kuin hallintovalitus.

Valituksen kohteena on yleensä *kirjallinen päätös hallintoasiassa*. Valitus ei ole mahdollinen tosiasiallisesta hallintotoiminnasta — esimerkiksi opetuksesta, hoitotoimenpiteistä tai poliisin liikenteen ohjaamista koskevista toiminna. Mikäli hallintoasia kuitenkin poikkeuksellisesti on ratkaistu suullisesti, viranomaisen on pyynnöstä annettava kirjallinen päätös ja laimunnainen valitusosoitus tai oikaisuvaatimusohje.

Viranomaisen passiivisuus tai virkavelvollisuuden laiminlyönti eivät yleensä voi olla valituksen kohteena. Tällaisesta toimimattomuudesta voidaan sen sijaan tehdä hallintokantelu. Erityissäännöksen nojalla tosin myös viranomaisen passiivisuus voi saada aikaan valituskelpoisen päätöksen. Esimerkiksi luottolaitoksen tai vakuutusyhtiön toimintapuhakemus on ratkaistava kuudessa kuukaudessa hakemuksen rekemisestä. Jos ministeriö ei ole antanut päätöstä tällaiseen hakemukseen kuudessa kuukaudessa, hakemuksen tekijä voi tehdä valituksen. Valituksen katsotaan tällöin kohdittuvan hakemuksen hylkäävään päätökseen ja valitus siis tehdään ikään kuin ministeriö olisi hylännyt valittajan hakemuksen.

Valituksen kohteena on yleensä *lain soveltamista sisältävä hallintopäätös*. Tällainen voi olla esimerkiksi hallintolupaa tai maksuvelvollisuutta koskeva päätös. Valituskelpoinen on myös julkisen palvelun tai etuuden saamista koskeva lain soveltamispäätös. Valitus ei sen sijaan ole mahdollinen jul-

kisen palvelun toteuttamisesta, esimerkiksi opetuksesta tai hoitotoimenpiteistä. Valituskelpoisuuden ulkopuolelle jää myös tosiasiallinen julkisen vallan käyttö, kuten poliisin liikenteen ohjaamista koskevat toimet.

*Hallintoopinna* koskeva päätös ei ole valituskelpoinen, sillä hallintosopimusta koskevat riidat käsitellään hallintoritana hallinto-oikeudessa. Mikäli viranomainen tekee *yksitysoikeudellisen oikeustoimen* — esimerkiksi vuokra huoneiston, ostaa kiinteistön tai irtisanoo työsopimussuhteen — kyseessä ei ole hallintosopimus eikä hallintoasian käsittely. Tällaista oikeustoiminta koskevaan päätökseen ei voi hakea muutosta hallintovalituskela. Kunnallishallinnossa yksityisoikeudellisen toimen valituskelpoisuus on kuitenkin vakintunut laajemmaksi. Tuollaisen toimen tekemistä koskeva kunnan elimen päätöksestä voidaan tehdä kunnallisvalitus, mutta vain julkisoikeudellisella perusteella.

Esimerkiksi kunnanvaltuuston päätös antaa asuinalue vuokralle tai myydä kiinteistö voidaan saattaa kunnallisvalituksella hallinto-oikeuden ja kanteella käyttäjäoikeuden tutkittavaksi. Hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu tutkia tällaista sopimusta koskevan päätöksen laimunnaisuus hallinto-oikeudellisten säännösten — etenkin hallinto- ja kuntalain — kannalta. Valitusperusteena voi siten olla päätöksenteon esteellisyys tai harakintavallan väärinkäyttö. Käyttäjäoikeus puolestaan keskittyy oikeustoimen arviointiin vuokra- ja kiinteistöoikeudellisten säännösten kannalta.

Yleensä vasta asian vireilläolon päättävä *lopullinen asiantekijä* saa aikaan oikeusturvaa tarpeen. Tämän vuoksi asian valmisteluun ja selvittämiseen liittyvät viranomaisen toimet, kuten lausunnot ja esitykset eivät sellaisenaan sovellu valituksen kohteeksi. Vasta lopullisen asiantekijän sisällyttävä päätöksestä valitettessa voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota valmisteluvaiheessa tapahtuneisiin menettelyvirheisiin, kuten kuulemisen laiminlyöntiin tai selvityksen puutteellisuuteen.

Asian ratkaisun sisältävät toimet eivät yksinään, erillisinä, voi olla valituksen kohteena. Tämä rajoitus koskee muun muassa päätöksen perusteluja, joita silti voidaan arvovalta haettaessa muuosta päätöksen perusteluksien. Niin ikään päätöksen toteuttamiseen liittyvät tekniset toimet ovat valituskelpottomia. Kuntalain 91 §:ssä onkin erikseen kielletty valittaminen päätöksestä, joka koskee täytäntöönpanoa. Saman rajoituksen on valittuneesti katsottu koskevan myös hallintovalitusta, vaikka asiaa ei olekaan nimenomaisesti säännelty hallintolainkäyttölaissa.

Täytäntöönpanopäätösten valituskelpoisuutta koskeva rajoitus soveltuu vain epätteenäiseen ja tekniseen täytäntöönpanoon. Etenkin velvoittavien hallintopäätösten täytäntöönpanovaiheessa tehdään usein itsenäisesti valituskelpoisia päätöksiä. Tällaisia ovat muun muassa erillaiset uhkasakkoka tai muunlaista pakkokeinonuhkaa koskevat päätökset. Samoin päätökset, joilla asiallisesti täsmennetään esimerkiksi kunnanvaltuuston periaatepäätöksen sisältöä sen toteuttamisvaiheessa, ovat valituskelpoisia.

Yleensä kaikki *yksittäistapauksia koskevat hallintopäätökset* ovat valituskelpoisia, olipa päätöksen sisältö myönteinen, kielteinen tai esimerkiksi asian tutkimatta jättäminen. Poikkeuksena on hallintokanteluun annettu päätös, josta ei voi valittaa. Perustelu on pääasiassa käytännöllinen: hallintokanteluun voi tehdä kuka tahansa, mistä asiasta tahansa ja määrääjasta riippumatta. Valtusmenettely olisi siten aina mahdollista saada vireille kanteluun turvautumalla, jos kanteluun annettu päätös olisi valituskelpoinen.

*Norminvalinkeilla* tarkoitetaan oikeussäännösiä tai muuta normia koskeva valitusta. Tällainen valitus on mahdollinen hyvin suppeasti: normivaltus voidaan tehdä vain kunnallisesta normipäätöksestä. Jo yksittäistapauksellisuuden vaatimus karsii hallintovalituksen kohteista yleensä hallintoviranomaisen päättämät normit ja suunnitelmat. Esimerkiksi asetukset ja erilliset soveltamismääräykset ja -ohjeet sekä toimintasuunnitelmat eivät ole valituskelpoisia. Ne ovat luonteeltaan ja sisällöltään liian yleisiä sopiakseen valituskelpoisuuden piiriin, kun on kyse hallintovalituksesta.

Normivaltituksen alaa rajoittaa lisäksi hallintolainkäyttölain 5.2 §:n säännös, jonka mukaan valitusta ei myöskään saa tehdä ”hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimintojen suorittamista”. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi hallintoasian valmistelua koskevat työnjohto- ja työvalvontamääräykset sekä muut viranomaiskoneiston sisäiset virkakäskyt.

Kunnallisvalituksen ala on myös normien osalta laajempi. Kunnallisista normista (johtosäännöt ja muut kunnalliset säännöt) koskeva päätös on sellaisenaan valituskelpoinen. Sama koskee maankäytön suunnitelmiseksi tehtyjä kaavapäätöksiä, joita tosin voidaan pitää myös lukuisia yksittäistapauksellisia hallintopäätöksiä sisältävänä kokonaisratkaisuna. Joka tapauksessa esimerkiksi asema- tai yleiskaavan laimmukaisuus on kunnallisvalituskella saatettavissa tutkittavaksi.

Koska viranomaisen päättämä normi soveltuu vain kunnallisvalituksen kohteeksi, normivaltuskin on mahdollinen vain kunnallishallinnossa. Yksittäisestä hallintopäätöksestä valitettaessa on kuitenkin valitusajasta riippumatta mahdollista vedota siihen, että päätöksen perustana oleva säännös on ristiriidassa perustuslain kanssa tai että se on esimerkiksi virheellinen tai lainvastainen taikka että viranomainen on yrittänyt toimivaltansa perustaan päätöksensä tällaiseen normiin. Kysymys ei tällaisessa tilanteessa ole varsinaisesta normivaltuksesta, sillä hallinto-omioistuin ei voi ottaa yleisesti sitovaa kantaa siihen, onko päätöksentooassa sovellettu laki, asetus tai sitä alempi normi laimmukainen vai ei.

Valituskelpoisia ovat vain *varsinaisen hallinto-koneiston kuuluvien viranomaisten päätökset*. Tällä tarkoitetaan valtioneuvostoa ja sen alaisia viranomaisia sekä kunnallisia viranomaisia. Tämän viranomaishierarkian ulkopuolella sijaisevien elinten hallintopäätökset eivät sen sijaan ole valituskelpoisia ilman asiaa koskevaa erityissäännöstä. Valituskelpoisia eivät siten ole esimerkiksi tasavallan presidentin, Suomen Pankin, valtionyhöiden, kunnallisten yhtiöiden, hallinnon sivuelinten tai eduskunnan toimielinten päätökset, ellei erityissäännös nimenomaisesti salli valittamista. Myös valitus välillisen julkishallinnon elinten päätöksistä edellyttää samantapaisesti erityistä säännöstä.

Vaikka hallintolakia sovelletaan myös yksityisiin niiden hoitaessa julkista hallintotohtävää, valitus tällaisen hallintotohtävän hoitamisessa tehdystä päätöksestä on siis mahdollinen vain erityissäännöksen nojalla. Hallintolainkäyttölaki nimittäin edellyttää, että valitusolkeudesta säädetään erikseen, jos valituksen kohteena on muun kuin valtion tai kunnan viranomaisen päätös. Tämä valituskelpoisuuden edellytys koskee erityisesti julkista hallintotohtävää hoitavan yhtiön, julkisoikeudellisen laitoksen tai yhdistyksen ja muun yksityisen toimijan tekemää hallintopäätöstä.

#### 4.7. MITTEN VALLTUS TEHDÄÄN?

Valitus tehdään hallinto-omioistuimelle, jonka toimivaltaan valituksen tutkiminen kuuluu. Oikean tuomioistuimen eli oikean valitusien tunteminen on puhevallan säilyttämisen kannalta tärkeää, koska valituskielelmä on yleensä toimittava valitusajan kuluessa toimivaltaiselle hallinto-

miöistimmelle. Valtajalle aiheutuvia vaikeuksia tosin vähentää päätökseen säännönmukaisesti liitettävä valitusosoitus, jossa toimivaltainen hallinto-tuomioistuin on mainittava.

Hallintoasioissa valitusteiden perusrakenne on useimmiten selkeän kaksitasoinen. Yleinen ensimmäisen asteen hallintotuomioistuin on hallinto-oikeus. Sille valitetaan valtioneuvoston alaisten viranomaisten kuten muun muassa valtakunnallisten virastojen, keskuksen ja laitosten sekä valtion alue- ja paikallisviranomaisten päätöksistä. Myös kunnan toimielimen päätöksistä valitetaan ensi vaiheessa hallinto-oikeuteen.

Valitus tehdään hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopirtiin viranomaisen toimialue kuuluu. Esimerkiksi Lounais-Suomen aluehallintoviraston ja Turun kaupungin päätöksestä valitetaan Turun hallinto-oikeuteen, kun taas Helsingin hallinto-oikeus tutkii Espoon kaupungin ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksistä tehdyt valitukset. Kun päätöksen on tehnyt valtakunnallinen viranomainen, toimivaltainen hallinto-oikeus määrätty sen sijaan päätöksen kohteen mukaan. Esimerkiksi ouhlainen voi valittaa häneen kohdistuvasta Opetushallituksen päätöksestä Oulun hallinto-oikeuteen ja kotkalainen voi valittaa häntä koskevasta Viesintäviraston päätöksestä Kouvolan hallinto-oikeuteen.

Valtioneuvoston ja ministeriön samoin kuin hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan *korkeinpaan hallinto-oikeuteen* (KHO).

Valituksen tekeminen edellyttää eräiden muodollisten menettelyvaatimusten noudattamista. Valitus on tehtävä määräajassa ja oikeaa valitustietä noudattaen. Ennen kuin valitus on mahdollinen, erityissäännös voi edellyttää oikeusvaatimusta. Myös käytettävissä olevista valitusperusteista ja valituksen muotovaatimuksista on erityissäännöksiä. Tosin näitä muodollisuuksia lieventää jonkin verran mahdollisuus jälkikäteen korjata teknishuonteisia puutteita valituksessa.

*Valitusaikea* on 30 päivää. Valituksen on oltava perillä tuomioistimessa tämän ajan kuluessa lasketuna päätöksen tiedoksisaannista. Tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun valitusaikaa laskettaessa. Erityissäännöksissä on voitu määritellä lyhyempiä tai pidempiä valitusaikoja.

*Valituksen muotovaatimukset* ovat niukat. Valituskirjelmässä on ilmoitettava, miltä osin päätöksiä vaaditaan muutettavaksi ja minkälaisia muutosta siihen vaaditaan. Muutosvaatimuksen perusteet on myös ilmoitettava. Valtaja ja valituksenalainen päätös on lisäksi yksilöitävä ja valituskirjelmää on

allekirjoitettava. Valituskirjelmään on liitettävä valituksenalainen päätös, todistus tai muu selvitys sen tiedoksisaannista samoin kuin valittajan vaatimuksia tukevat asiakirjat.

#### 4.8. MITEN VALITUS PERUSTELLAAN?

*Valitusperusteella* tarkoitetaan oikeudellista selkää, johon muutoksenhaku nojautuu. Valitusperusteita ovat muun muassa menettelyvirhe, virheellinen lain soveltaminen ja toimivallan ylitys. *Valituksen perustelulla* tarkoitetaan valitusta tukevia tosiasiallisia tai oikeudellisia argumentteja ja tosiasiatietoja.

Hallintovalituksen laillisuusperusteena on käytännössä yleisin se, että päätös on lainvastainen ja loukkaa asianosaisen oikeutta. Tällainen lainvastaisuuden aiheuttama oikeudenloukkaus voi johtua useista eri seikoista, kuten esimerkiksi toimivallan ylityksestä, väärästä lain soveltamisesta, hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesta harkintavallan käytöstä tai menettelyvirheestä, kuten kuulemisen laiminlyönnistä tai esteellisyydestä.

Jos esimerkiksi ministeriö voi laissa määriteltyjen edellytysten täytyessä joko myöntää avustuksen tai olla myöntämättä sitä, hallintovalituksessa voidaan puuttua siihen, että näitä edellytyksiä koskeva säännöistä on sovellettu lainvastaisesti. Lisäksi on mahdollista vedota siihen, että ministeriö on käyttänyt harkintavaltansa epäohdonmukaisesti tai puoluellisesti, sillä lainmukainen päätöksenteko edellyttää myös hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamista. Valituksen perusteena ei kuitenkaan menestyksellisesti voi olla se, että avustus olisi tullut myöntää parempaan tai muuten tarkoituksenmukaisempaan kohteeseen.

Kunnallisvalituksen valitusperusteet on tarkemmin määritelty kuntalain 90 §:ssä. Kunnallisvalituksen saa ensimmäkin tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä jäjestyksessä eli päätöksiä tehtäessä on sattunut menettelyvirhe. Toisena mahdollisena perusteena on se, että päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa. Toimivallan ylitys voi johtua esimerkiksi siitä, että päätös ei kuulu kunnan toimialaan tai kunnan toimielimen päätösvaltaan. Myös harkintavallan väärinkäyttö merkitsee toimivallan ylitystä. Kolmas valitusperuste on, että päätös on muuten lainvastainen. Tällainen lainvastaisuus voi johtua esimerkiksi siitä,

että kunnan toimielin on soveltanut väärin lakia tai jättänyt ottamatta huomioon asiaa koskevan EU-oikeuden normin.

Korkein hallinto-oikeus on toimivaltainen ratkaisemaan lopullisesti vain laillisuuskysymykset. Näihin oikeusharkinnalla ratkaistaviin kysymyksiin kuuluu myös sen arviointi, onko jostavasta oikeusnormista, kuten esimerkiksi "yleisen edun kannalta tarpeellinen" tai "erityinen syy", sovellettu lainmukaisesti ja onko harkintavaltava käytetty hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti.

Jos korkein hallinto-oikeus sen sijaan katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, sen on siirrettävä asia hallituksen ratkaistavaksi. Valtioneuvostossa tarkoituksenmukaisuutta koskevan kysymyksen ratkaisu tällöin jälkeen yleensä asianomainen ministeriö. Tällainen siirtomenetely on nykyään kuitenkin erittäin harvinainen.

#### 4.9. VALITUKSEN TÄYDENTÄMINEN JA MUUTTAMINEN

Valituksen täydentämisellä tarkoitetaan valituksessa olevien muodollisten puutteiden poistamista. Hallintotuomioistuimen on varattava valittajalle tilaisuus täydentää valitusta, jos se havaitaan puutteelliseksi (HLL 28 §). Esimerkiksi valituskirjelmässä tai sen liitteissä olevia muodollisia puutteita voidaan näin korjata ja täydentää valitusajan jo kuluttua umpeen.

Valituksen asiallinen muuttaminen on yleensä kielletty. Uutta vaatimusta tai aikaisemman vaatimuksen laajentamista ei siten saa esittää valituksen päättymisen jälkeen. Poikkeuksena ovat ainoastaan sellaiset uudet vaatimukset, jotka perustuvat olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen uuteen seikkaan (HLL 27 §). Valituksen muuttamisena ei pidetä muutoksenhakuaan liittyvien vaatimusten esittämistä. Ne voivat koskea esimerkiksi täytäntöönpanon kieltämistä tai suullisen käsittelyn toimittamista.

#### 4.10. VALITUKSEN LYKKÄÄVÄ VAIKUTUS JA VÄLIAIKAINEN OIKEUSTURVA

Valikka hallintopäätös muuten olisikin valmis täytäntöön pantavaksi, sen toteuttaminen voi valituksen johdosta siirtyä. Hallintovalituksen tekeminen voi estää valituksen kolheena olevan päätöksen täytäntöönpanon, sillä pääsääntöön mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta hallintovalituksella, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Erityisesti velvoittavan tai rajoituksia asettavan päätöksen täytäntöönpano on siis yleensä mahdollinen vasta, kun päätös on lainvoimainen. Esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttaminen ei estä elinkeinotoimintaa ennen kuin peruutuspäätös on lainvoimainen. Jos valittaminen toisaalta on kielletty tai se riippuu valitusluvasta, päätös on heti täytäntöön pantavissa.

Hallintovalituksen siirtävä vaikutus täytäntöönpanoon voidaan poistaa ensinnäkin säättämällä siitä *erityissääntökesellä laissa tai asetuksessa*. Lainvoimaa vailla oleva päätös voidaan panna täytäntöön myös kahdessa muussa tilanteessa. Edellytyksenä on, että päätös on joko *luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti* tai että sen *täytäntöönpanoa ei yleisen edun kannalta voida lykätä*. Tällaisia voivat olla esimerkiksi useat yleisen edun kannalta tärkeät, terveyttä tai ympäristöä suojaavat tai kaikkia yleisiä järjestyksiä turvaavat päätökset.

Kunnallisvalituksen piiriin kuuluvissa asioissa kunnan toimielimen päätös voidaan panna täytäntöön jo ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätöksen toteuttamista ei näin ollen yleensä estä tai siirrä se, että päätöksestä on tehty oikaisuvaatimus tai kunnallisvalitus. Niiden vaikutus täytäntöönpanoon on siis päinvastainen kuin hallintovalituksen. Kunnallisen päätöksen täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimuksen tai kunnallisvalituksen tekeminen käy täytäntöönpanon vuoksi hyödyttömäksi. Käytännössä tätä täytäntöönpanon siirtymismahdollisuutta tulkitaan kuitenkin melko suppeasti. Päätöksen täytäntöönpanoa pidetään yleensä mahdollisena kunnallisvalituksen tai oikaisuvaatimuksen vireilläolosta huolimatta, ellei täytäntöönpanon arvioida aiheuttavan merkittävää vahinkoa.

Valitus on vireillä hallintotuomioistuimessa keskimäärin puolesta vuodesta puoleentoista vuotta, mutta käsittelyajat voivat olla pitempiäkin.

Tänä väliaikana valittajalla tai valituksenalaisen päätöksen kohteella voi olla perusteltua oikeusturvan tarvetta. *Väliaikaisen oikeusturvan* tarkoituksena on ensisijaisesti rajoittaa valituksen käsittelyaikana esiintyviä oikeusturvaiskejä, mutta sillä voidaan myös varmistaa hallintopäätöksen täytäntöönpanon tehokkuutta.

Yleisin väliaikaisen oikeusturvan muoto on hallintotuomioistuimen määrääys, jolla valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpano kielletään tai keskeytetään. Määräyksen antamista harkittaessa on merkitystä lähinnä valittajan oikeusturvalla ja etenkin sillä, tekeeko täytäntöönpano muutoksenhaun hyödyttömäksi. Jos valitus on selvästi perusteeton tai perustelematon, näillä näkökohdilla on vähäisempi merkitys. Toisaalta yleisen edun vaatimukset voivat olla niin voimakkaat, että päätöksen täytäntöönpano on välttämätöntä oikeusturvan vaaranhinnasta huolimatta.

#### 4.11. OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIASSA

Valitus saa vireille oikeudenkäynnin hallintoasiassa. Edellytyksenä on kuitenkin, että valituksen kohteena oleva päätös on valituskelpoinen, valittajalla on valitusoikeus, valitus on tehty määräajassa oikealle hallintotuomioistuimelle ja muitakin edellä esiteltyjä vaatimuksia noudatetaan. Oikeudenkäynnin tulua vireille, hallintotuomioistuin ryhtyy tutkimaan ja arvioimaan valituksessa esitetyjä perusteita ja tietoja myös sisällöllisesti. Mikäli jokin valituksen tekemisen edellytys puuttuu, valitus jätetään sen sijaan tutkimatta ja asian käsittely päättyy siihen.

Hallintoprosessin vireillepanoa ja oikeudenkäynnimenettelyä hallintotuomioistuimessa sääntele yhtenäisesti hallintolainkäyttölaki. Sitä sovelletaan oikeudenkäyntiin yleisissä ja erityisissä hallintotuomioistuimissa, eli hallinto-oikeuksissa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa, vakuutus oikeudessa ja markkinaoikeudessa.

Oikeudenkäynnille hallintoasioissa on tyyppillistä asetelma, jolle on vaikuttanut nimitykseksi *heikkö keksiasianosasiassa*. Tällä tarkoitetaan sitä, että hallintopäätöksen tehnyt viranomainen ei oikeudenkäynnissä ole itse näisen asianosaisen asemassa. Kun oikeudenkäynnissä käsitellään hallintoasiaa koskevaa valitusta, siinä on siten vain yksi varsinainen asianosainen eli valituksen tekijä, eikä kahja toisilleen vastakkaisista asianosaista niin kuin

siviili- ja rikosasioiden oikeudenkäynneissä. Tosin päätöksen tehnyt viranomainen osallistuu asian käsittelyyn asianosaista muistuttavalla tavalla antamalla siinä lausunnon tai esittämällä muuta selvitystä. Se ei kuitenkaan esiinny varsinaisesti omassa intressissään valittajan vastapuolena. Poikkeuksia ovat muun muassa hallintotoiminnan ja verovalituksen käsittely, joissa sekä viranomaisen että yksityinen esiintyvät asianosaistena.

Hallintoprosessissa noudatetaan vakitunteesti niin sanottua *virellepäätettä*. Sen mukaan hallintotuomioistuin johtaa aktiivisesti oikeudenkäynnin eri vaiheita ja huolehtii siitä, että oikeudenkäynnin tuloksena muodostuva ratkaisu perustuu riittävään selvitykseen. Toisin kuin etenkin siviiliprosessi, hallintoprosessi ei siis perustu määräämisperiaatteeseen, jonka mukaan tuomioistuin on sidottu asianosaisten määräämis toimintaan ja selvitykseen. Virallisperiaate ei kuitenkaan ole hallintoprosessissa aivan ehdoton, sillä asianosainen päättää itse muun muassa valituksen vireillepanosta, vaatimuksistaan ja käyttämistään valitusperusteista. Asianosaisten tehtävänä on yleensä myös esittää selvitystä omien vaatimustensa perusteista ja myötävalkauttaa muutenkin asian selvittämiseen.

Virallisperiaatteen ensisijaisena tavoitteena on varmistaa aineellisen totuuden eli riittävän sisällöllisen selvityksen saaminen. Periaatteen noudattamiselle on useita perusteita. Hallinnollisessa päätöksenteossa yleisen edun toteuttaminen on keskeisessä asemassa, ja päätöksenteko on laksideonnaista. Lisäksi hallintoasiat ovat pitkälti indispotiivisia. Hallintopäätöksen sisällöstä tai ylipäänsä julkisen vallan käytöstä ei toisin sanoen voida sopia, vaan hallintotoiminta on ensisijaisesti sidottu lainalaisuusperiaatteen noudattamiseen. Virallisperiaatteen tarkoitaman hallintotuomioistuimen aktiivisuuden puolesta puhuvat myös tehokkaan oikeusturvan vaatimus sekä se, että yksityinen asianosaisten on oikeudenkäynnissä usein tiedollisesti ja taidollisesti heikommassa asemassa kuin viranomainen.

Hallintotuomioistuimen on hallintolainkäyttölain 33:1 §:n mukaan huolehdittava siitä, että asia tulee selvitykseksi. Tämä *asian selvittämissä* määrättelevä yleissäännös tarkoittaa lähinnä prosessinjohtoa, jonka tavoitteena on varmistaa asian vaikuttavien tosiseikkojen esiintulo. Säännös ei siis edellytä, että hallintotuomioistuin itse oma-aloitteisesti myös hankkii kaiken tarvittavan selvityksen. Valituksen ja sen mahdollisten liitteiden lisäksi selvitystä kertyy muun muassa kuulemalla asianosaista, hankkimalla viranomaisilta lausuntoja ja toimittamalla suullinen käsittely tai katselamus.

Myös *asian selvittäminen viran puolesta* ja siis oma-aloitteisesti voi olla hallinto-omioistuminen velvollisuutena. Hallintolainkäyttölain 33.2 §:n mukaan hallinto-omioistuminen on itse selvítettävä asiaa ”siinä laajuudessa kuin käsitteilyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat”. Näiden kriteerien painoarvo riippuu muun muassa valituslajista, julkisen intressin keskeisyydestä ja oikeusturvan tarpeesta.

Kunnallisasioissa hallinto-omioistuminen selvitysvelvollisuus on yleensä passivisempi ja vastaavasti valittajan selvitysvelvollisuus laajempi kuin hallintovaltuksen käsitelyssä. Jos valitusoikeus perustuu kunnan ja sen yhteen, valituksella on lähinnä valvonnallinen tehtävä, ja valittajan on siksi ensisijaisesti itse esitettävä tarvittava selvitys vaatimuksensa perusteista. Painava yleinen etu voi hallintovaltuksen käsitelyssä edellyttää myös hallinto-omioistumelta aktiivista asian selvittämistä. Tällainen etu voi olla kysymyksessä esimerkiksi ympäristöasioissa. Myös yksityisen korostunut oikeussuojan tarve esimerkiksi lapsen etua koskevissa sosiaaliasioiden edellyttää hallinto-omioistumelta aktiivisuutta. Verotusasioissa menettely taas perustuu muodollisestikin verovelvoituksen ja verottajan väliseen kahden asianosaisen suhteeseen. Kummallakin asianosaisella, verovelvoituksella ja veronsaajalla, on siksi yleensä itse velvollisuus esittää omia vaatimuksiaan tukeva selvitys.

Oikeudenkäynti hallintoasioissa toteutuu yleensä kirjallisessa menettelyssä, mutta *suullinen käsitely* on vähitellen yleistymässä hallinto-oikeutisissa. Hallinto-oikeudella on velvollisuus toimittaa suullinen käsitely, jos asianosainen sitä pyytää. Sama koskee korkeinta hallinto-oikeutta, kun se käsittelee valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä eli käytännössä valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä.

Mikäli on ilman muuta selvää, että suullinen käsitely ei ole tarpeellista yksityisen oikeusturvan tai asian selvittämisen kannalta, asianosaisen vaatimus suullisesta käsitelystä voidaan hylätä. Asiaa harkittaessa on otettava huomioon, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti sisältää asianosaiselle oikeuden julkiseen käsitelyyn hallinto-omioistumisessa. Etenkin jos selvityksen uskotavuuden tai luotettavuuden arviointi sitä edellyttää, suullinen käsitely on perusteltua järjestää tämän oikeuden toteuttamiseksi. Myös kirjallinen menettely voi kuitenkin täyttää käsitteilyn julkisuuden vaatimuksen, koska oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia.

Suullisessa käsitelyssä voidaan kuulla asianosaisia, päätöksen tehnyttä viranomaisia, todistajia ja asiantuntijoita. Siinä voidaan ottaa vastaan myös muuta selvitystä. Yleisöllä on yleensä oikeus olla läsnä suullisessa käsitelyssä. Oikeudenkäynti on kuitenkin toimittava suljettuun oviin siltä osin, kuin siinä esitetään salassa pidettävä asiakirja tai tieto. Hallinto-omioistuin voi tästä huolimatta sallia yleisön läsnäolon suullisessa käsitelyssä.

#### 4.12. PÄÄTÖKSENTEKO HALLINTOTUOMIOISTUMISSESSA

Hallinto-omioistumien tulee hallintolainkäyttölain 51 §:n mukaan harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Päätöksessä on annettava ratkaisu asiassa esitetyihin vaatimuksiin. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun samoin kuin se, millä oikeudellisella perusteella ratkaisuun on päädytty.

Päätöksen loppuosio riippuu erilaisista tekijöistä. Valitus jätetään tutkimatta, jos valituksen tutkimiselle ei ole oikeudellisia edellytyksiä. Synnä voi olla esimerkiksi se, että valittajalla ei ole valitusoikeutta, päätös ei ole valituskeelpoinen tai valitus on tehty myöhässä. Tutkittuun valituksen asiallisesti hallinto-omioistuin voi päättää erilaisiin ratkaisuihin. Jos valitus ei pidetä aiheellisena, se hylätään. Valituksen hyväksyminen taas johtaa yleensä päätöksen tai sen osan kumoamiseen. Mahdollista on myös kumota hallintopäätös ja palauttaa asia viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-omioistuin voi myös asiallisesti muuttaa hallintopäätöstä, jos siitä on tehty hallintovalitus. Jos siihen on laimutukselliset perusteet, se voi valittajan vaatimuksesta esinekkäiksi muuttaa päätökseen sisältyviä ehtoja. Hallinto-omioistuin ei kuitenkaan voi käyttää toimeenpanovaltaa. Jos viranomaisen on esimerkiksi hylännyt lupahakemuksen, hallinto-omioistuin ei siten voi myöntää lupaa, vaikka se arvioi hylkäävän päätöksen lainvastaiseksi. Tällöin se kumoaa viranomaisen päätöksen ja palauttaa lupa-asian uudelleen käsiteltäväksi.

Perustuslain 107 §:n mukaan hallinto-omioistuminen on valituksen ratkaisustaan jätettävä soveltamatta asetus ja sitä alemmanasteinen normi, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa (lakia alemmanas-

teisten säädösten soveltamisajoiutus). Sama velvollisuus on hallintoviranomaiselle, jos tuollainen asetus tai alempi normi tulee sen sovellettavaksi.

Jos laki tai muu alempi normi on ilmeisessä ristiriidassa perusoikeussäännöksen tai muun perustuslain säännöksen kanssa, hallintotuomioistuin on jätettävä alempi normi soveltamatta ja sovellettava sen sijasta perustuslakia. Tällaisen ristiriidan ilmetessä tuomioistuimen on perustuslain 106 §:n mukaan annettava etusija perustuslain säännökselle (perustuslain etusija). Hallintotuomioistuimen päätös ei kuitenkaan sisällä yleisesti sitovaa ratkaisua siitä, että valituksen kohteena olevaa päätöstä tehtäessä sovellettu lain säännös tai muu alempi normi on pätemätön.

EU-oikeuden etusija merkitsee samanluonteista joskin jonkin verran laajempaa velvollisuutta: hallintotuomioistuimella on päätöstä tehdessään velvollisuus jättää EU-oikeuden kanssa ristiriitainen kansallinen normi soveltamatta riippumatta tuon säännöksen normihierarkisesta tasosta. EU-oikeuden etusija velvoittaa myös hallintoviranomaisia.

Hallintotuomioistuimen on päätöksessään otettava kanta myös oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuuteen, jos tällaista korvausta on vaadittu. Hallintoprosessin erityispiirteistä johtuen asiansa hävinnyttä ei aina voida velvoittaa korvaamaan voitaneen osapuolen kuluja. Yksityinen valittaja voidaankin hallintolainkäyttölain mukaan velvoittaa korvaamaan viranomaisen kulut ainoastaan, jos valitus on ollut ilmeisen perusteeton. Säännösiä sovellettaessa on perusteltua ottaa huomioon, että yksityisen asianosaisen oikeus saada omassa asiassaan oikeudenmukainen oikeudenkäynti on perustuslaissa turvattu perusoikeutena. Viranomainen on myös usein todollisesti ja taloudellisesti selvästi vahvemmassa asemassa kuin yksityinen valittaja. Näin ollen yleensä vain pyrkimys oikeusturvakainojen väärinkäyttöön voi johtaa yksityisen velvollisuuteen korvata viranomaisen oikeudenkäyntikulut.

Harkittaessa viranomaisen velvollisuutta korvata valittajan oikeudenkäyntikulut on taas erityisesti otettava huomioon, onko valitus aiheutunut viranomaisen virheellisestä menettelystä. Jos viranomainen on toiminnut selvästi lainvastaisesti, se on yleensä velvollinen korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi. Etenkin asian huomattava oikeudellinen tulkinanvaraisuus saattaa kuitenkin supistaa viranomaisen korvausvelvollisuutta tai poistaa sen. Asianosaisen välisissä suhteissa

oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus määrättyyy sen mukaan, onko erityisesti hallintotuomioistuimen ratkaisu huomioon ottaen kohtuuton, että asianosainen joutuu vastamaan omista kuluistaan.

#### 4.13. MUUTOKSENHAKU EU-OIKEUDEN

##### TOTEUTTAMISESSA

EU:n jäsenvaltioiden viranomaisilla on päävastuu EU-oikeuden soveltamisesta ja toimeenpanosta. Siksi myös EU-oikeuden toteuttamiseen liittyvästä oikeusturvasta vastaavat kansalliset tuomioistuimet. Oikeusturvajärjestelmä on siten yksityisen henkilön ja yrityksen kamala arvioituna luonteeltaan desentralisoitu kansalliselle tasolle samoin kuin EU-oikeuden toteuttaminenkin. Näin ikään oikeusturvamenettelyn ja oikeusturvan toteuttamismuotojen määrittely kuuluu lähtökohdaisesti jäsenvaltion päätösvaltaan.

Oikeusturvamenettelyn hajautettu luonne merkitsee, että yksityinen voi välittömästi itse turvautua EU-tuomioistuimen toteuttamaan oikeusnsuojan vain tarkoin rajatuissa tilanteissa. Tällaiseen keskitettyyn oikeusturvamenettelyyn on mahdollista turvautua ainoastaan, kun EU:n toimielimen (esimerkiksi komission) päätös, toimi tai laiminlyönti koskee välittömästi yksityistä oikeussubjektia.

Yksityinen ei siis voi saattaa jäsenvaltion EU-oikeuden vastaisia menettelyä tai laiminlyöntiä EU-tuomioistuimen käsitteilyyn, vaan tämän sisällöllinen kanne tai valitus käsitellään kansallisessa tuomioistuimenetelystä. Jäsenvaltion virheellisestä toiminnasta on kuitenkin mahdollista kannella komissiolle, joka voi nostaa jäsenvaltiota vastaan jäsenvelvoitteiden tilkonnista koskevan kantteen EU-tuomioistuimessa.

Koska EU-oikeuden toteuttamisessa on usein kyse hallinnollisista toimenpiteistä, käytännössä yleisin oikeusturvan muoto EU-oikeuden alaan kuuluvissa kysymyksissä on juuri muutoksenhaku viranomaisen päätökseen hallintotuomioistuimeen. Suomessa oikeusturvan perusmuotona EU-oikeuden alaan kuuluvissa hallintoasioissa on näin ollen valitus (hallintovalitus tai kunnallisvalitus). Vastavasti oikeusturvaa toteuttavat ensisijaisesti hallintotuomioistuimet hallintolainkäyttölain määrittelemissä puitteissa. Asiaa käsittelevä tuomioistuin soveltaa näiden kansallisten

prosessisäädösten mukaisesti myös asiaan vaikuttava materiaalista EU-lainsäädäntöä.

Hallintotuomioistuin voi valitusta käsitellessään pyytää EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisun, jos se katsoo, että EU-oikeuden tulkintaa tai pätevyyttä koskeva kysymys on ratkaistava, jotta se voi antaa asiassa päätöksen. Tältä osin harkintavaltaa kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta. Sen tehtävänä on siis kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja olisiko sen EU-tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asiassa tehtävän päätöksen kannalta.

EU-oikeuden yhdenmukaisuuden takaamiseksi jäsenvaltion tuomioistuin – mutta ei sen sijaan hallintoviranomainen – voi pyytää ennakkoratkaisua EU-oikeuden tulkinnasta tai pätevyydestä EY-tuomioistuimelta. Jos muutoksenhaku hallintoasiassa perustuu esineetiksi siihen, että yllämainittu on tulkinnut väärin tai soveltanut virheellisesti EU-oikeutta, hallinto-oikeus voi siis pyytää asiasta ennakkoratkaisun. Muutoksenhaku viimeisenä säännönmukaisena asteena käsittelevällä hallintotuomioistuimella, Suomessa korkeimmalla hallinto-oikeudella, on velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua, jos se on tarpeen asian ratkaisemiseksi. Tällaista tavetta ei yleensä ole, jos EU-oikeudellinen kysymys ei ole epäselvä tai sitä on jo ennakkoratkaisu.

## 5. YLIMÄÄRÄINEN MUUTOKSENHAKU

### 5.1. HALLINTOPÄÄTÖKSEN LAINVOIMA

Hallintopäätöksellä järjestettyjen oikeussuhteiden pysyvyys on keskeinen lähtökohhta muun muassa hallintotoiminnan ennakoitavuuden, luotettavuuden ja oikeusvarmuuden turvaamiseksi. Siksi lainvoimaiset päätökset ovat pysyviä. Päätös saa lainvoiman, kun siihen ei saa enää hakea muutosta, koska vallituksen tai oikaisuvaatimuksen määräaika on päättynyt tai koska *päätökseen* ei ylipäätään saa vaatia oikaisua tai hakea muutosta valittamalla. Vaikka lainvoimaisesta päätöksestä ei saa valittaa, siihen voidaan kuitenkin erityisin edellytyksin kohdistaa ylimääräinen muutoksenhaku. Sen perusteella lainvoimainen hallintopäätös on kumottavissa. Lainvoimainen

hallintopäätös voidaan myös korjata hallintolain mukaisessa menettelyssä viiden vuoden kuluessa päätöksen antamisesta (HL 52 §).

Ylimääräisen muutoksenhaun johdosta kumottu hallintopäätöksen tilalle on tehtävissä samaa asiaa koskeva uusi päätös. Näin ollen ylimääräinen muutoksenhaku voi johtaa myös lainvoimaisen päätöksen asialliseen muuttamiseen uudella päätöksellä. Ylimääräisen muutoksenhaun keinoja ovat purkukakemus, prosessuaalinen kantelu ja menetetyn määrärajan palauttaminen. Suurin osa ylimääräisistä muutoksenhausta on purkukakemuksia.

### 5.2. PÄÄTÖKSEN PURKAMINEN

Hallintoasiassa tehdyn lainvoimaisen päätöksen purkaminen on mahdollista kolmen erilaisen virhetyyppin perusteella. Purkuperusteita ovat olennainen menettelyvirhe, ilmeisesti väärä lain soveltaminen ja päätöksen perusteena olleiden tosiasiatekijöiden osoittautuminen virheelliseksi.

Yleinen edellytys päätöksen purkamiselle on *olennaisuusvaatimus*, joka edellyttää, että tällainen virhe on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Lisäksi yleisenä edellytyksenä on niin sanottu *purkukäynnin* ylittyminen. Päätöksen purkamiselle on tilanne kokonaisuutena arvioitujen oltava riittävän painavia perusteita. Päätöstä ei siksi saa purkaa, ellei se loukkaa yksityisen oikeutta tai julkisen edun katsota vaativan päätöksen purkamista. Päätöksen purkamista on haettava korkeimmalta hallinto-oikeudelta viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Vain erityisen painavista syistä voidaan tutkia myöhemmin tehty purkukakemus.

### 5.3. PÄÄTÖKSEN POISTAMINEN

Prosessuaalisen kantelun pääasiallisena perusteena ovat olennaiset menettelyvirheet. Hallintopäätös voidaan tällaisen prosessuaalisen kantelun johdosta poistaa, jos asianosaisen kuuleminen on laiminlyöty ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan. Kanteluperusteena voi olla myös asiaa käsiteltäessä tapahtunut muu menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Menettelyvirheiden lisäksi kanteluperusteena voi olla päätöksen sellainen epäselvyys tai puutteellisuus, ettei asian ratkaisu käy siitä ilmi.

Tällainen voi olla päätös, joka sisältää esimerkiksi oleennaisia riskejä tai hyvin epäselvästi ilmaistuja velvoitteita.

Prosessuaalinen kantelu on tehtävä kuuden kuukauden määräajassa. Jos kuuleminen on laiminlyöty, tämä määräaika luetaan päätöksen tiedoksisuudesta. Muiden menettelyvirheiden osalta määräaika alkaa päätöksen lairvoimaisuudesta. Sen sijaan epäselvästä päätöksestä voidaan tehdä prosessuaalinen kantelu määräajoista riippumatta. Prosessuaalinen kantelu tehdään hallintotuomioistuimeen, jonka toimivaltaan kuuluu tutkia päätöstä koskeva valitus.

#### 5.4. MENETETTYN MÄÄRÄAJAN PALAUTTAMINEN

Hakemusta tai valitusta ei voida enää tutkia, jos sen virhelepanolle säädetty määräaika on päättynyt. Erityisesti syytä tästä alkarajasta voidaan kuitenkin tehdä poikkeus myöntämällä uusi määräaika. Menetetyn määräajan palauttamisen yleisenä edellytyksenä on, että laillinen este tai muu erittäin painava syy on estänyt määräajan noudattamisen.

*Laillinen este* voi johtua muun muassa sairaudesta tai yleisen liikenteen keskeyttämisestä. Jos esimerkiksi valitusta ei ole voinut tehdä valitusajan kuluessa siksi, että valittajalla on ollut äkillinen sairauskohaus tai liikenne on keskeytynyt postituskon tai lunnimyrskyn vuoksi, kyseessä on laillinen este. Muu erittäin painava syy voi johtua muun muassa viranomaisen viivytelystä, tiedonannossa noudatetusta epäjohtamuksesta käytännössä tai viheellisistä menettelyneuvoista.

Toimivalta määräjän palauttamiseen kuuluu korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Määräjän palauttamista on haettava viimeistään vuoden kuluessa määräjän päättymisestä, mutta erityisen painavista syistä vielä tämän jälkeenkin. Jos hakemuksen perusteena on laillinen este, hakemus on kuitenkin tehtävä 30 päivän kuluessa esteen lakkaamisesta. Samalla kun määräaika palautetaan, määrätään yleensä uusi määräaika, jonka kuluessa valitus, hakemus tai muu toimennpide on tehtävä.

## 6. YLEINEN LAILLISUUSVALVONTA

### 6.1. KANSALLINEN LAILLISUUSVALVONTA

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri toimivat yleisinä – ja ylimpinä – laillisuusvalvojina. Heidän tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoivaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Perusoikeuksien ja ihmisoloikeuksien toteutumisen valvonta kuuluu niin ikään kummankin tehtäviin. Samalla nämä viranomaiset toimivat yleisinä kanteluviranomaisina ja hallintokantelu voidaan tehdä kummalle tahansa. Kumpikin voi myös oma-aloitteisesti ottaa käsiteltäväkseen laillisuusvalvontaan kuuluvan asian. Yleisiä laillisuusvalvontaa tehostaa lisäksi syyteoikeus: oikeusasiamieheltä ja oikeuskanslerilla on oikeus ajaa syytetä tai määrätä syyte nostettavaksi valvontansa kuuluvissa asioissa.

Yleisten laillisuusvalvontaviranomaisen valvonnassa kohteena on sekä viranomaisen toiminta että julkisen tehtävän hoitaminen silloinkin, kun se kuuluu yksityiselle henkilölle tai yhteisölle. Esimerkiksi kunnan hoitajassa lakisääteistä tehtäväänä ostamalla palvelun yksityiseltä palveluntuottajalta tällainen ostopalvelun suorittaja hoitaa julkista tehtävää. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonta ulottuu myös tällaisen tehtävän hoitamiseen. Muuten laillisuusvalvonta ei sen sijaan ulotu yksityisten henkilöiden, yhdistysten tai yritysten toimintaan.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskeiset valvontatoimennpiteet ovat samansisältöiset. Jos oikeuskansleri tai oikeusasiamies havaitsee lainvastaista menettelyä tai laiminlyönnin, hän voi *nostaa syyteen* tai, ellei siihen ole aihetta, antaa asianomaiselle *huomautuksen*. Jos menettely on lievemmin virheellistä, on mahdollista vain *keinnittää huomioita* lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn. Yleiset laillisuusvalvojat voivat ryhtyä *oikeusvalvontaväyryksiin* esimerkiksi hakemalla päätöksen tai tuomion purkamista tai esittämällä viranomaiselle virheellisen päätöksen tai menettelyn muuttamista. Lisäksi oikeusasiamies ja oikeuskansleri voivat tehdä *esityksiä* säännösten ja määräysten muuttamiseksi. Lievemmiä arvostelureaktioita kuten huomion kiinnittäminen, esityksen tekeminen tai suosituksen

antaminen ovat käytännössä yleisempiä kuin syytteen nostaminen tai huomautuksen antaminen.

Eduskunta valitsee *oikeusasiamiehen* sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä neljän vuoden toimikaudeksi. Oikeusasiamiehen valvonnan painopiste on laillisuuden ja hyvän hallintotavan noudattamisessa sekä tuomioistuinten toiminnan asianmukaisuudessa. Oikeusasiamies valvoo myös valtionevoston, ministerien ja tasavallan presidentin toimintaa, vaikka päävastuun tästä valvomasta onkin oikeuskanslerilla. Erityisesti erlaisten suljettujen laitosten ja puolustusvoimien toiminnan valvonta kuuluu oikeusasiamiehelle tehtäviin.

*Oikeuskanslerin* ja apulaisoikeuskanslerin nimittää virkaansa tasavallan presidentti. Myös oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa kohdistuu julkishallintoon. Oikeuskansleri valvoo erityisesti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toiminnan laillisuutta. Lisäksi oikeuskansleri valvoo tuomioistuinten toimintaa, käytännössä erityisesti rangaistusstuomioita, ja asianajajia.

## 6.2. HALLINTOKANTELU

Hallinnon laillisuusvalvonnassa hallintokantelu on tärkein yksityisen käytännössä oleva oikeusturvakeino. Se on sisällöltään ilmoitus lainvastaisesta menettelystä tai hallinnollisesta epäkohdasta. Hallintokantelu tehdään vapaamuotoisesti kantelun kohteena olevan henkilön esimiehelle, viranomaisen toimintaa valvovalle hallintoviranomaiselle tai yleisille laillisuusvalvojille. Kantelu voidaan tehdä vaihtoehtoisesti useammallekin elimelle. Esimerkiksi kunnan viranhaltijan toiminnasta voidaan kannella asianomaiselle lautakunnalle tai kunnanhallitukselle, aluehallintovirastolle tai yleisille laillisuudenvalvojille.

Hallintokantelu ei ole sidottu ehdottomiin määräaikoihin eikä tiukkoihin muotovaatimuksiinkaan. Yli viisi vuotta vanhaa asiaa koskeva kantelu tutkitaan kuitenkin vain erityisestä syystä. Kuka tahansa voi tehdä hallintokantelun ja sen kohteeksi käy mikä tahansa viranomaisen toiminta, olipa sen tuloksena kirjallinen päätös tai tosiasiallinen toimi. Myös viranomaisen toimimattomuudesta ja virkatehtävien laiminlyönnistä voidaan kannella. Kantelun kohteena voi olla myös yksityisten henkilöiden tai yhteisöjen

toiminta siltä osin, kuin siinä käytetään julkista valtaa tai hoidetaan julkista tehtävää.

Kanteluviranomaisen tutkimisvalta kohdistuu lähinnä menettelyn ja muun toiminnan laillisuuden arviointiin. Lisäksi kanteluviranomainen voi arvioida, onko viranomaisen noudattanut esimerkiksi hyvää hallintotapaa. Kantelun johdosta hallintopäätöstä ei sen sijaan voida muuttaa tai kumota. Kanteluviranomainen voi kuitenkin ryhtyä toimiin virkavastuun toteuttamiseksi tai lainvastaisen päätöksen purkamiseksi.

Jos hallintokantelu on tehty oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille, sen käsitteilyssä ei noudateta hallintolakeja. Sen sijaan muiden viranomaisen käsitellessä hallintokantelua niiden on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Etenkin kantelun kohteena olevaa henkilöä on yleensä kuultava ennen asian ratkaisua.

Hallintokanteluun on annettava kirjallinen päätös, joka on perusteltava riittävästi ja annettava tiedoksi päätöksen kohteelle ja yleensä myös kantelijalle. Tällaisesta päätöksestä ei voi valittaa.

## 6.3. EU:N KOMISSION YLEINEN VALVONTAVALTA

Euroopan unionin komission tehtävänä on huolehtia siitä, että perussopimusten määräyksiä sekä toimielinten sen nojalla antamia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan. Komission valvontaa on luonteeltaan lähinnä laillisuusvalvontaa. Sen kohteena on myös jäsenvaltion viranomaisen toiminta EU-oikeuden noudattamisen ja toteuttamisen liittyvissä asioissa.

Yleisen valvontavaltansa vuoksi komissiota voidaan pitää myös yleisenä kanteluviranomaisena kansallisten viranomaisen toiminnasta tai laiminlyönnestä EU-oikeudellisesti merkityksellisissä asioissa. Yksityinen henkilö, yritys tai muu oikeussubjekti voi siten vapaamuotoisesti kiinnittää komission huomiota menettelyyn tai laiminlyöntiin, jota kantelija pitää EU-oikeuden vastaisena. Jos komissio pitää tällaista huomautusta tai kantelua aiheellisenä, se voi panna jäsenvaltiota vastaan viireille oikeudenkäynnin jäsenvelvoitteiden rikkomisesta.

Mikäli jäsenvaltion viranomaisen arvioidaan toimineen EU-oikeuden vastaisesti, asiaa selvitetään ensin hallinnollisessa järjestyksessä. Tämä hal-

linnollinen menettely pannaan vireille komission jäsenvaltiolle lähettämällä kirjallisella huomautuksella. Huomautusta seuraa jäsenvaltion kuuleminen. Jos valtio ei kuulemisen jälkeen korjaa laininlyöntiään tai virheellistä menettelyään asetetussa muuttaman kuukauden määräajassa, komissio antaa jäsenvaltiolle perustellun lausunnon. Sen noudattamatta jättäminen asetetussa määräajassa merkitsee, että komissio voi nostaa kanteen jäsenvaltiota vastaan EU-tuomioistuimessa.

## 7. VIRKAVASTUUN TOTEUTTAMINEN

### 7.1. VASTUU VIRKATOIMISTA

Jos virkamies toimii virkatehtävissään lain tai virkavelvollisuksiensa vastaisesti taikka laininlyö tehtäviään, hän tekee virkavirheen. Virkavirheen seuraamuksena tulee kysymykseen erityinen virkavastuu. Perustuslain 118 §:n perusteella voidaan erottaa kolme virkavastuun perustetta:

- 1) virkamiehen vastuu omasta virheellisestä päätöksestään tai muusta virkatoimesta taikka virkavelvollisuuden laininlyönnistä,
- 2) virkamiehen vastuu lainvastaaisesta tai muuten virheellisestä päätöksestä, jota hän on monijäsenen elimen jäsenenä kannattanut, ja
- 3) esittelijän vastuu siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty.

Virkavastuu koskee periaatteessa yhtä laajasti kaikenlaista virkamiehen toimintaa riippumatta esimerkiksi siitä, käytetäänkö siinä kirjallisia muotoja vai onko kyseessä tosiasiallinen toiminta. Samoin virkamiehen toimimattomuus, passiivisuus tai muu virkavelvollisuksien laininlyönti kuuluvat virkavastuun piiriin. Toimintamuotojen erot vaikuttavat kuitenkin jonkin verran myös vastuuperusteiden määräytymiseen.

Hallintopäätöksen tehnyt virkamies vastaa siitä aina itse. Jos päätös tehdään monijäsenisessä elimessä — esimerkiksi valtioneuvostossa, kunnanhallituksessa tai viraston johtokunnassa —, lainvastaista päätöstä vastaan äänestänyt ei kuitenkaan ole siitä vastuussa. Päätöksen *esittelijän vastuu* on lähinnä historiallisista syistä tavanomaisa laajempi, koska se voi ulottua myös muiden virkamiesten toimiin. Esittelijä eli päätöschodotuksen teh-

nyt henkilö, on nimittäin vastuussa sekä omasta toiminnastaan että myös lopullisesta päätöksestä, vaikka tuo päätös poikkeaisikin esittelijän ehdotamasta kannasta. Vain ilmoittamalla etävän mielipiteensä esittelijä voi vapautua tästä laajennetusta vastuun osasta.

Erilaisissa palvelu- ja hoitotehtävissä sekä suorittavassa hallinnossa ei yleensä tehdä varsinaisia hallintopäätöksiä. Kun toiminta on myös vain väljästi lailla säännelty, virkavastuu lainvastaaisista päätöksistä tulee harvojn kysymykseen. Tällaisessa toiminnassa virkavastuun kohteena ovatkin esimerkiksi virkamiehen toiminnan laadullinen virheellisyys (esimerkiksi hoitovirhe tai muu huolimattomuus) ja virkavelvollisuksien suoranaisten laininlyönti.

Virkavastuu toteutetaan yleensä määräämällä rangaistusseuraamus rikosoikeudellisessa menettelyssä tai toteuttamalla vahingonkorvausvastuu. Julkishenkilöstöön kuuluvan virkamiehen tai työntekijän moitittavaan tai muuten virheelliseen menettelyyn voidaan lisäksi puuttua erällä muullakin tavolla. Pahimpiin virheisiin voidaan puuttua purkamalla tai irtisanomalla palvelussuhde. Virkamiehelle voidaan antaa myös varoitus.

### 7.2. RIKOSOIKEUDELLINEN VIRKAVASTUU

Rikosoikeudellisen virkavastuun perusteet määritellään pääasiallisesti rikoslain 40 luvussa. Sen piiriin kuuluvat lähinnä erityisen moitittavat virkavirheet. Yleisluonteisin tunnusmerkein määriteltyjä virkarikoksia ovat virkavelvollisuuden rikkominen ja virka-aseman väärinkäyttäminen. Erityisin tunnusmerkein määriteltyjä virkarikoksia ovat lahjuksen ottaminen sekä virkasalaisuuden rikkominen.

Rikosoikeudellinen virkavastuu koskee virkasuhteessa olevien henkilöiden lisäksi hallintoelimissä toimivia luottamushenkilöitä ja henkilöitä, jotka muuten erityisellä perusteella käytävät julkista valtaa. Myös julkisyhteisön työntekijää voidaan rangaista edellä mainituista virkarikoksista. Poikkeuksena on vain virkavelvollisuuden rikkominen, johon julkisyhteisön työntekijä ei voi syyllistyä. Rikosoikeudellinen virkavastuu on yleensä erityisellä säännöksellä ulotettu myös välillisen julkishallinnon henkilöihin.

Rikosoikeudellinen virkavastuu toteutetaan aina tuomioistuimessa. Virkarikosyyte tutkitaan tavallisesti käyjäioikeudessa. Mikäli virkarikosyyte koskee ministerin, oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen tai ylimpien tuomioistuinten jäsenten lainvastaista menettelyä virkatuomiossa, syytteen käsittelee valtakunnanoikeus.

Syytteen esittää yleisessä tuomioistuimessa yleinen syyttäjä omasta aloitteestaan tai esimerkiksi poliisin, kansalaisten tai virkamiehen esinimetten esittämien tietojen perusteella. Yksityinen henkilö voi perustuslain 118 §:n nojalla itselkin vaatia virkamiehen tuomisesta rangastukseen, jos virkavirheellä on loukattu hänen oikeuttaan tai aiheutettu hänelle vahinkoa. Tätä *asianomistajan syytevoikeutta* käytetään tosin melko harvoin julkishallinnossa.

### 7.3. VALTION JA KUNNAN KORVAUSVASTUUT

Myös julkisyhteisöllä ei käytännössä valtiolla ja kunnalla on velvollisuus korvata sen toiminnan tai laiminlyönnin aiheuttamat vahingot. Julkisyhteisön velvollisuus korvata sen toiminnan aiheuttamat vahingot on vahingonkorvauslain mukaan saman laajuinen ja määräytyy samoin perustein kuin yksityisen työnantajan korvausvastuu. Tämä lähtökohhta koskee vahinkoja, jotka julkisyhteisöön palvelussuhteessa oleva henkilö aiheuttaa virheellään tai laiminlyönnillään toiminnassa, joka ei ole julkisen vallan käyttämistä.

Julksiyhteisön korvausvastuun syntymisen kynnyks on sen sijaan määrätely tavallista korkeammaksi, jos vahinkoa aiheutuu virheen tai laiminlyönnin johdosta *julkista valtaa käytettäessä*. Tällaisia julkisen vallan käyttöön liittyviä seurauksia voi olla esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamisesta, poliisin voimakeinojen käyttämisestä, tarkastustoimenpiteistä tai yksityisen kannalta epäedullisen velvoitteen asettamisesta. Yhteistä näille tilanteille on, että valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön toimi suoraaan vaikuttaa yksityisen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen ja aiheuttaa samalla vahinkoa.

Korvausvelvollisuuden syntymisen lisäedellytyksenä on julkista valtaa käytettäessä, että toimen tai tehtävän suorittamiselle ”sen laatu ja tarkoituks huomio on ottaen kohdulla asettavia vaatimuksia ei ole noudatettu”. Tämä vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n säännös edellyttää siis

asiamukaista huolellisuutta. Mikäli julkista valtaa käyttäen tehdyt toimet perustuvat lakiin ja ne on suoritettu laimmutkaisesti ja muuten kohdullisen huolellisesti, julkisyhteisölle tai päätöksen tekijälle ei synny korvausvastuuta, vaikka toimesta aiheutuisikin vahinkoa tai edunmenetyksiä. Näin laatuvaatimukset voivat luonnollisesti olla erilaisia eri virkatuomiossa ja hallinnon eri tasoilla.

Vaikka korvausvastuun syntymisen kynnyks on asetettu melko korkealle, julkisyhteisön korvausvelvollisuus julkista valtaa käytettäessä aiheutetuista vahingoista on toisaalta normaalia laajempi. Vahingonkorvaus käsitteää nimittäin näissä tapauksissa hyvityksen henkilö- ja esinevahingon lisäksi myös taloudellisesta vahingosta. Korvausvelvollisuus voi siten koskea esimerkiksi luvan peruuttamisesta tai toiminnan kieltämisestä aiheutunutta taloudellista menetyksiä tai muuta vahinkoa, jos viranomaisen toiminta ei ole ollut riittävän huolellista.

EU:n jäsenvaltiolla on lisäksi erityinen *EU-oikeudellinen korvausvastuu*, jonka perusteet on muotoiltu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Korvausvastuun kohteena on EU-oikeuden asiamukaisten toteuttamien. Valtio on korvausvastuussa vahingoista, joita yksityiselle aiheutuu valtion tai muun julkisyhteisön jäntäessä toteuttamatta tai toteuttaessa virheellisesti EU-oikeudesta aiheutuvat velvoitteensa. Tällainen korvausvastuu toteutetaan jäsenvaltion toimivaltaisessa tuomioistuimessa kansallisia prosessisääntöjä noudattaen.

## 8. MUTTA OIKEUSTURVAN

### TOTEUTTAMISMUOTOJA

#### 8.1. HALLINTORIITA

Hallintoridalla tarkoitetaan sellaista julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisältöä koskevaa erimielisyyttä, jota ei voida ratkaista valituksen turvautumalla. Tällaisia asioita ovat lähinnä julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevat riidat, joihin haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse. Myös hallintosopimuksia koskevat oikeusriidat käsitellään hallintoritamennettelyssä.

Hallintoritamentely on mahdollista panna vireille, kun syntyy erimielisyyttä tällaisen julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisällöistä. Usein hallintoritana selvitetään esimerkiksi viranomaisen tai kuntien välisten maksuvelvolluuksien jakautumista. Hallintoritita voi tulla kysymykseen myös esimerkiksi viranomaisen perinessä takaisin yksityiselle myöntämäänsä avustusta tai pyrittäessä selvittämään erilaisten julkisoikeudellisten velvolluuksien sisältöä ja jakautumista. Hallintorititamentelyssä voidaan myös vaatia julkisyhteisöltä hyvitystä esimerkiksi saamatia jääneestä etuudesta tai palvelusta.

Hallintoritita pannaan vireille hallinto-oikeudelle tehtävällä hakemuksella, jossa yksilöidään vaatimus ja sen perusteet. Hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

## 8.2. KANSAINVÄLISET OIKEUSTURVAKAINEOT

Kansainväliset sopimukset, jotka on lailla tai asetuksella saatettu voimaan Suomessa, ovat osa Suomen oikeusjärjestystä. Valituksen tai ylimääräisen muutoksenhaun perusteeksi on siksi mahdollista esittää myös, että hallintolinen toiminta on tällaisen sopimuksen määräysten vastaista. Viranomaisen menettely ja päätöksen sisältö voivat näin tulla tutkittaviksi hallintotuomioistuimessa myös kansainvälisessä sopimuksessa määriteltujen vaatimusten kannalta.

Varsinaisista kansainvälisistä oikeusturvakeinoista voidaan puhua vasta, kun väite viranomaisen menettelyn viiteellisydestä tai oikeuden loukkauksesta voidaan erikseen saattaa kansainvälisen oikeusturvajärjestelmän arvioitavaksi. Tällaiset oikeusturvajärjestelmät valtavat yleensä kukin osaltaan yksittäisen sopimuksen tai tiettyä asiaryhmää koskevien sopimusten määräysten valtionssaisista toteutumisista. Suomen julkishallinnon kannalta keskeisin kansainvälinen oikeusturvajärjestelmä on Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamista.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisia oikeusturva toteutetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen takana on oikeuksia loukkaava viranomaisen toiminta voidaan valituksella saattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi. Vireillepano tapahtuu kirjallisesti ja valitus voidaan tehdä myös suomeksi

tai ruotsiksi. Valitus oikeus on sopimusloukkauksen kohteena olevalla yksityishenkilöllä, järjestöllä ja muulla oikeussubjektilla. Myös valtio voi tehdä ilmoituksen siitä, että toinen sopimusvaltio on toiminnut vastoin sopimusmääräyksiä.

Valituksen tutkiminen edellyttää ensinnäkin, että kansallinen viranomais- tai joltain osin konkreettisesti loukannut valittajalle ihmisoikeussopimuksessa turvattu oikeutta, esimerkiksi rajoittamalla tämän sanan- tai yhdistymisvapautta, yksityiselämän suojaa tai oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Oikeudenloukkaus voi aiheuttaa yhtä hyvin kirjallisesta hallintopäätöksestä kuin esimerkiksi hallinnon tosiasiallisesta toiminnasta, viranomaisen laiminlyönnistä tai hallintotuomioistuimen virheellisestä menettelystä. Muita kuin sopimuksessa nimenomaisesti turvattuja oikeuksia koskevat viranomaisiätoimet tai laiminlyönnit eivät sen sijaan voi tulla tutkituiksi.

Valituksen toinen edellytys on, että kaikki oikeudellisesti tehokkaat kohtaimaiset oikeusturvakeinot on käytetty. Käytännössä tämä tarkoittaa, että ainakin säännönmukaiset muutoksenhakukeinot — käytännössä yleensä hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen — on ensin käytettävä loppuun. Hallintoasioissa myös hallintorititamentely voi olla tällainen tehokas kotimainen oikeusturvakeino. Turvautumista ylimääräiseen muutoksenhaun voidaan edellyttää vain, jos sopimuksenvastainen asiantilja olisi todennäköisesti ollut mahdollista saada näin korjatuksi. Hallintokantelun tekemistä ei edellytetä.

Valitusajan noudattaminen on kolmas yleinen edellytys. Valitus on tehtävä kuuden kuukauden sisällä lopullisesta kansallisesta päätöksestä. Hallintoasioissa lopullinen kansallinen päätös on yleensä korkeimman hallinto-oikeuden päätös, jos asia on ratkaistu valittajan päätöksellä, jos valituksen tutkimisen edellytyksenä on kotimaisten oikeusturvakeinojen ensisijainen käyttäminen.

Ihmisoikeustuomioistuin ei ole varsinaainen muutoksenhakutuomioistuin, sillä se ei voi muuttaa tai kumota viranomaisen päätöstä tulkita sen perusteena olevaa oikeusnormia. Se esittää tuomiossaan vain kannanotton silhen, onko valtio rikkonut kansainvälisiä sopimusvelvoitteitaan. Ihmisoikeustuomioistuin voi myös velvoittaa valtion suorittamaan kohtuullisen hyvityksen oikeudenloukkauksen kohteelle.