

Essi Korpipää

**HALLINTOKANTELU EDUSKUNNAN
OIKEUSASIAMIEHELLE KOSKIEN
VIRANOMAISEN HARKINTAVALLAN
VÄÄRINKÄYTTÖÄ**

Johtamisen ja talouden -tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Syyskuu 2019

TIIVISTELMÄ

Essi Korpipää: Hallintokantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle koskien viranomaisen harkintavallan väärinkäyttöä
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Julkisoikeus
Syyskuu 2019

Tutkielmassa käsitellään hallintokantelun tekemistä eduskunnan oikeusasiamiehelle koskien viranomaisten harkintavallan väärinkäyttöä. Tutkielma tarkastelee eduskunnan oikeusasiamiesinstituutiota kanteluita ratkaisevana tahona sekä minkälaisia toimenpidevaihtoehtoja oikeusasiamiehellä on käytössään ratkaisuja tehdessään. Tutkielmassa tarkasteltavat kantelut on rajattu koskemaan valtionhallinnon aloista verotusta ja niissä jokaisessa esiintyvä kantelijan epäily viranomaisen harkintavallan väärinkäytöstä.

Tutkielman toinen päänäkökulma keskittyy viranomaisten harkintavaltaan. Viranomaisilla on laissa määritelty oikeus käyttää harkintaa tehdessään yksityisiä koskettavia hallintopäätöksiä. Viranomaisten harkintavalta on määritelty lainsäädännössä yleensä suppeasti, joten se jättää usein viranomaisille mahdollisuuden käyttää vapaata harkintaa. Viranomaisten tulee kuitenkin harkintaa käyttäessään noudattaa kaikkia hyvän hallinnon takeita ja edistää perus- ja ihmisoikeuksia. Lisäksi jos yksityinen kokee oikeuksiensa tulleen loukatuiksi viranomaisen taholta, on hänellä käytössään useita oikeusturvakeinoja, kuten esimerkiksi tässä tutkimuksessa tarkasteltava hallintokantelun tekeminen.

Hallintokantelu on ylimmälle valvovalle viranomaiselle tehty ilmoitus siitä, että kantelija kokee viranomaisen toiminnan olleen lainvastaista, virheellistä tai muuten epäasiallista. Kantelun voi tehdä kuka tahansa ja käytännössä milloin vain, koska hallintokantelu ei ole sidottu määräaikoihin. Lisäksi kantelun voi tehdä joko asianomainen itse tai kannella voi myös jonkun muun puolesta. Hallintokantelulla ei voida kuitenkaan hakea muutosta viranomaisen tekemään päätökseen.

Koska lainsäädäntö ei määrittele viranomaisten harkintavallan väärinkäyttöä tarkasti, pyrkii tämä tutkielma muodostamaan lainsäädännön ja oikeuskäytännön avulla tarkemman kuvan siitä, minkälaisen toiminnan eduskunnan oikeusasiamies on tulkinut harkintavallan väärinkäytöksi. Lisäksi tarkastellaan sitä, minkälaisia toimenpiteitä oikeusasiamies on ratkaisuissaan katsonut tarpeellisiksi sekä minkälainen vaikuttavuus oikeusasiamiehen ratkaisuilla todellisuudessa on? Koska oikeusasiamies ei voi konkreettisesti kumota viranomaisen tekemää päätöstä ja oikeusasiamiehen voimakeinot ovat muutenkin hyvin rajalliset, pyrkii tämä tutkielma pohtimaan lisäksi oikeusasiamiesinstituution merkitystä.

Avainsanat: Harkintavalta, harkintavallan väärinkäyttö, eduskunnan oikeusasiamies, hallintokantelu

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
LÄHTEET	IV
LYHENTEET	VII
1. JOHDANTO	1
1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA AIHEEN ESITTELY	1
1.2 TUTKIMUSKYSYMYS JA AIHEENRAJAUS	5
1.3 TUTKIMUKSEN METODI	6
1.4 TUTKIMUKSEN LÄHTEET JA RAKENNE	7
2. EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES	9
2.1 YLIN LAILLISUUSVALVONTA	9
2.2 EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES INSTITUUTIO	12
2.3 EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNAN VALVONTA	17
3. VIRANOMAISEN HARKINTAVALTA JA SEN VÄÄRINKÄYTTÖ	20
3.1 VIRANOMAISEN TOIMIVALLAN OIKEUDELLISET PERUSTEET	20
3.2. <i>Vaativuus hyvästä hallinnosta</i>	22
3.3 HALLINNON OIKEUSPERIAATTEET	24
3.3.1 <i>Yhdenvertaisuusperiaate</i>	26
3.3.2 <i>Tarkoitussidonnaisuuden periaate</i>	27
3.3.3 <i>Objektiviteettiperiaate</i>	28
3.3.4 <i>Suhteellisuusperiaate</i>	28
3.3.5 <i>Luottamuksensuojaperiaate</i>	29
3.2 VAPAATA VAI SIDOTTUA HARKINTAVALLANKÄYTTÖÄ?	30
3.2.1 <i>Harkintavallan käyttöä ohjaavat tekijät</i>	36
3.3 HARKINTAVALLAN VÄÄRINKÄYTÖN MÄÄRITELMÄ.....	39
4. HALLINTOKANTELU OIKEUSTURVAKEINONA.....	48
4.1 HALLINNON OIKEUSTURVAKEINOISTA	48
4.1.1 <i>Preventiiviset oikeusturvakeinot</i>	50
4.1.2 <i>Repressiiviset oikeusturvakeinot</i>	51
4.1.3 <i>Muodolliset oikeusturvakeinot</i>	52
4.1.4 <i>Materiaaliset oikeusturvakeinot</i>	53
4.2 HALLINTOKANTELUMENETTELY	54
4.3. HALLINTOKANTELU EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHELLE.....	57
5. EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN TEKEMÄT RATKAISUT	61
5.1. OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINTA JA ROOLI KANTELUIDEN VASTAANOTTAJANA	61
5.1.1 <i>Toimenpiteisiin johtaneet ratkaisut</i>	63
5.1.2 <i>Ei toimenpiteisiin johtaneet ratkaisut</i>	69
5.1.3 <i>Tutkimatta jääneet kantelut</i>	75
5.2. OIKEUSASIAMIEHEN RATKAISUJEN VAIKUTTAVUUS	76
6. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	81

LÄHTEET

Kirjallisuus

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, Helsinki 2002. K 14/2002 vp.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2012, Sastamala 2013. K 4/2013 vp.

Hiden, Mikael: Eduskunnan oikeusasiamies, Vammala 1970.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa, 2., uudistettu painos, Tampere 2008.

Jonkka, Jaakko: Näkökulmia laillisuusvalvontaan. Teoksessa Lehtimaja, Lauri – Paunio, Riitta-Leena – Jonkka, Jaakko: Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus vuonna 2000, Helsinki 2001. K 14/2001 vp. s. 29-32.

Jääskeläinen, Petri: Tuomioistuinten valvonnan perusteet, rajoitukset ja sisältö. Teoksessa Paunio, Riitta-Leena – Sarja, Mikko – Pölönen, Pasi – Stoor, Håkan – Lindström Ulla-Maija – Arjola-Sarja, Terhi – Länsisyrjä, Riitta – Pirjola, Jari – Lindstedt, Jukka – Kuopus, Jorma – Romakkaniemi, Jaana – Wirta, Pia – Jääskeläinen, Petri – Haapamäki, Juha – Eteläpää, Mikko – Ojala, Harri – Linnakangas, Aila – Verronen, Minna – Tanttinen-Laakkonen, Kaija – Suhonen, Iisa – Kurki-Suonio, Kirsti – Pajuoja, Jussi: Oikeusasiamies 90 vuotta - juhlakirja, Sastamala 2010.

Keinänen, Anssi – Määttä, Kalle: Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen, 2017.

Koivisto, Ida: Johdatus hyvään hallintoon, Helsinki 2014.

Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä; Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena, Vammala 1979.

Koskinen, Pirkko K.: Oikeusasiamies, Helsinki 1997.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet verkkoteos, Helsinki 2018.

Kuusikko, Kirsi: Oikeusasiamiesinstituutio, Helsinki 2011.

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus, Tampere 2006.

Makkonen, Kaarle: Kunnallinen säädösvalta: hallinto-oikeudellinen tutkimus, Helsinki 1968.

Merikoski, Veli: Vapaa harkinta hallinnossa, Vammala 1958.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, 1. painos, Helsinki 2013.

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon, Helsinki 2008.

Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus, Helsinki 2017.

Pajuoja, Jussi – Pölönen, Pasi: Ylin laillisuusvalvonta. Oikeusasiamies ja Oikeuskansleri, Tallinna 2011.

Rautio Ilkka: RL 40. Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Teoksessa Rautio, Ilkka - Ojala, Timo – Nuutila, Ari-Matti – Nuotio, Kimmo – Melander, Sakari – Majanen, Martti – Lappi-Seppälä, Tapio – Koskinen, Pekka – Hakamies, Kaarlo – Helenius, Dan: Rikosoikeus, Helsinki 2004. (Verkkoteos, päivitetty 31.12.2018). (viitattu 26.8.2019)

Terenius, Markus: Poliisin voimankäyttö: Rikosoikeudellinen tutkimus sallitun voimankäytön rajoista, 2013.

Viljanen, Pekka: Virkarikokset ja julkisyhteisöjen työntekijän rikokset, Helsinki 1990.

Oikeudelliset artikkelit

Lehtimaja, Lauri: Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana, Lakimies 6-7/1999 s. 897-907.

Kuusikko, Kirsi: Hyvitysesitykset oikeusasiamiehen toimintamuotona, Lakimies 1/2014 s. 3-22.

Virallislähteet

Euroopan Unionin Perusoikeuskirja EUVL C 326, 2012.

HE 58/1988 Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.

HE 1/1998 Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

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

HE 50/2013 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

HE 29/2018 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2005.

PeVM Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994.

Verkkolähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivut
(<https://www.oikeusasiamies.fi/fi>) (viitattu 17.8.2019)

Korte, Atte: Harkintavalta ja harkintavallan väärinkäyttö erityisesti kunnan elinkeinon tukemiseen liittyvässä toiminnassa, Edilex-sarja 2016/38 9.12.2016.
(www.edilex.fi/artikkelit/17225). (viitattu 17.7.2019)

Korte, Atte: Kohtuuttomuus viranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteena – erityisesti etuosto-oikeuden näkökulmasta, Edilex-sarja 2015/39 6.11.2015.
(www.edilex.fi/artikkelit/15814). (viitattu 17.7.2019)

Valtiovarainministeriön verkkosivut
(<https://vm.fi/>) (viitattu 1.9.2019)

Oikeuskäytäntö

Ylimmät laillisuusvalvojat

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu 3934/4/06, 8.5.2007.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu 2089/4/07, 27.8.2008.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu 176 1/4/02, 12.5.2003.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu 5786/2016, 5.12.2017.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu 4125/2017, 12.6.2018.

Korkein Hallinto-oikeus

KHO: 1952 T 4175.

KHO: 1980 A II 22.

KHO: 2006:90.

Lyhenteet

AVL Arvonlisäverolaki

Dnro Diaarinumero

EOAK Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

EoaL Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä

EU Euroopan Unioni

HE Hallituksen esitys

HL Hallintolaki

HM Hallitusmuoto

KHO Korkein hallinto-oikeus

PeVL Perustuslakivaliokunnan lausunto

PL Perustuslaki

RL Rikoslaki

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta ja aiheen esittely

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tutkia hallintokantelun tekemistä eduskunnan oikeusasiamiehelle koskien viranomaisen harkintavallan väärinkäyttöä. Tutkimuksessa tarkastellaan harkintavallan väärinkäytön kieltoa ja siihen liittyen harkintavallan erilaisia väärinkäytön muotoja. Tutkimuksen toinen päänäkökulma on harkintavallan väärinkäytön johdosta tehdyt hallintokantelut toiselle ylintä laillisuusvalvontaa käyttävälle taholle eli eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Tarkoituksena on tutkia kantelumenettelyä kansalaisten oikeusturvakeinona, kun he kokevat viranomaisen käyttäneen harkintaansa väärin heitä koskevassa hallintoasiassa. Harkintavallan väärinkäyttö voi esiintyä esimerkiksi asiaan liittyvien asiakirjojen ja selvitysten huomioimatta jättämisenä tai asian liian vähäisenä selvittämisenä. Sen ei siis aina tarvitse olla räikeästi tietoista toimintaa.

Harkintavallalla tarkoitetaan viranomaistoiminnassa viranomaisille jätettyä valtaa päätyä erilaisiin ratkaisuihin päätöksiä tehdessään. Harkintavaltaan perustuu viranomaisten oikeus tulkita tulkinnanvaraisia ja väljiä oikeussääntöjä. Harkinnalla itsessään tarkoitetaan lain sallimaa vaihtoehtojen kartoittamista sekä punnintaa, joka tapahtuu näiden vaihtoehtojen välillä. Viranomaisella oleva harkintavalta ei suoraan ilmene lain säännöksistä, mutta sen voi tunnistaa esimerkiksi kielellisestä muotoilusta, joka on muodoltaan väljää.¹

Viranomaisten käyttämä harkintavalta konkretisoituu erityisesti viranomaisten tehdessä hallintopäätöksiä yksilön oikeusaseman ulottuvuudesta. Tätä kutsutaan hallinnolliseksi sääntelyksi. Hallintopäätöksessä ratkaisu kohdistuu oikeussubjektiin- tai subjekteihin eli asianosaiseen kehen hallintoasia suoraan liittyä. Hallintopäätökset kohdistuvat asianosaisen oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin, joista päätetään ja jotka osoittavat mihin asianosainen on oikeutettu ja velvoitettu.²

¹ Koivisto 2014, s. 48.

² Koivisto 2014, s. 58.

Viranomaisten päätökset voivat kuitenkin hyvinkin valmisteltuina sisältää virheitä. Tämän vuoksi on säädetty itseoikaisua ja oikaisuvaatimusmenettelyä koskevat säännökset, joiden perusteella virheelliset päätökset voidaan korjata nopeasti. Hallinnon oikeussuojajärjestelmän olennainen periaate on, että väärin tehty hallintopäätös voidaan saattaa esimerkiksi hallintotuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.³ Samoin päätöksestä voidaan kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle, joka antaa päätöksestä oman lausuntonsa.

Perustuslain (myöhemmin PL) 21 §:ssä sanotaan, että: ”*Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi*”. Käytännössä perusoikeussäännökseen kuuluu oikeus hyvään hallintoon ja oikeusturvaan. Lisäksi Hallintolain (myöhemmin HL) 1 §:ssä sanotaan, että: ”*Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta*”.

Lisäksi HL 6 §:ssä mainitut hallinnon oikeusperiaatteet määrittävät viranomaisen toimivaltaa ja ne liittyvät erityisesti harkintavallan käyttöön. Hallinnon oikeusperiaatteita ovat *objektiviteettiperiaate, tarkoituksidonnaisuuden periaate, suhteellisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate*. Koiviston mukaan hallinnon oikeusperiaatteet tuovat kaikki hieman erilaisen näkökulman harkintavallan hyväksyttävään käyttöön. Hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat viranomaisen harkintavallan käyttöä eli heille lainsäädännössä osoitettua liikkumavaraa tulkinnanvaraisissa asioissa.⁴

Hallinnon lainalaisuuden vaatimuksen mukaan kaikkien viranomaisten on noudatettava voimassa olevia oikeusnormeja viranomaistoiminnassaan ja tehdessään viranomaispäätöksiä. Lisäksi olennaisena osana oikeusvaltioon kuuluu hallinnon lainalaisuusperiaate, jonka mukaan julkista valtaa käyttävän viranomaisen on aina voitava perustaa toimintansa laissa määriteltyyn toimivaltasäännökseen ja perusteltava tekemänsä

³ Niemivuo 2012, s. 138.

⁴ Koivisto 2014, s. 118.

päätös. Tämän lähtökohtana on se, että viranomaiset näin toimiessaan puuttuvat kansalaisten oikeudellisesti suojattuun asemaan.⁵

Lainalaisuusperiaatteen mukaan viranomaiset eivät siis voi rajoittaa yksityisten oikeuksia eivätkä asettaa heille velvollisuuksia, ellei tällainen toiminta ole selvästi johdettavissa eduskunnan säätämässä laeissa olevista toimivaltasäännöksistä. Lainsäädännön tarkoituksena on siis tässä tapauksessa suojata kansalaisten oikeussuojaa ja yksityisautonomiamaa määrittelemällä hallintoviranomaisten toimivallan. Samalla se myös osaltaan määrittelee viranomaisten käytettävissä olevat oikeusturvakeinot.⁶

Viranomaisten taas katsotaan toimivan oikeusvaltiossa niin sanotusti mekaanisina, epäitsenäisinä, passiivisina ja yleisesti lainsäädännön toimeenpanoon keskittyvinä virkakoneiston osasina. Viranomaiset työskentelevät siis toimeenpaneuvassa osassa hallintokoneistoa. Virkamiehen tulisi lainsäädännön puitteissa toimia täysin puolueettomasti ja objektiivisesti ja siitä tulisi puuttua sisällöllisiin näkökohtiin painottuva tavoitteellisuus ja omatoiminen aktiivisuus. Jos hallinnossa asioiva kokee viranomaisen käyttäneen harkintaansa väärin häntä koskevassa hallintoasiassa, voi hän valittaa tästä tekemällä hallintokantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Aihe kiinnostaa minua, sillä viranomaisille annettu suhteellisen vapaa harkinta voi altistaa virheille ja väärinkäytöksille. Viranomaisen työskentelyn ja päätökset tulee voida perustaa voimassa olevaan lakiin. Omien kokemuksieni mukaan laki on kuitenkin usein tulkinnallista, joten vastuu ja harkinta päätöksenteossa on tällöin asiaa ratkaisevalla viranomaisella. Tällöin herää mielenkiinto siitä, että osaavatko viranomaiset tehdä päätöksen todellisuudessa oikein ja tietävätkö tai muistavatko he, että heitä koskettaa virkavastuu ja väärin toimiessaan heidät voidaan asettaa tästä vastuuseen.

Valitsin tutkimuksen yhdeksi päänäkökulmaksi harkintavallan väärinkäytön siksi, että viranomaisilla on julkista valtaa käyttäessään paljon harkintaa (niin sanottu vapaa harkinta) ja minua kiinnostaa toimet, joissa harkintavaltaa on käytetty väärin. Harkinnan käyttäminen voi joskus olla hyvinkin vaikeaa epäselvissä tilanteissa, joten minua kiinnostaa se, millä

⁵ Mäenpää, 2013. s. 60-61.

⁶ Mäenpää, 2013. s. 61.

perusteina viranomaisten toiminta voidaan katsoa olevan harkintavallan väärinkäyttöä ja milloin ei. Juuri viranomaisten suhteellisen vapaa harkintavalta sekä se, että harkintavallan väärinkäyttö on jäänyt minulle terminä hieman etäiseksi jo senkin vuoksi, että lainsäädäntö jättää tämän määritelmän mielestäni suhteellisen avoimeksi, sai minut kiinnostumaan aiheesta.

Koska laki on usein tulkinnallista, tulisi viranomaisen osata perustella päätös kansalaiselle niin, että myös hän tämän ymmärtää. Kuitenkin kun viranomaiselle annetaan valta ja itsenäisyys tehdä harkinnanvaraisia päätöksiä, niin miten voimme olla täysin varmoja siitä, että viranomainen myös tekee kyseiset päätökset täysin objektiivisesti ja lainmukaisesti. Koska julkishallinto on laaja koneisto, on yksittäisten, esimerkiksi toimeenpanevan viranomaiskoneiston täydellinen valvonta lähes mahdotonta. Tämä antaa sijaa niin tahattomille kuin tahallisillekin väärinkäytöksille.

Tämä herättää minussa kysymyksen, että kuinka paljon viranomaiset tosiasiallisesti käyttävät harkintavaltaansa väärin tehdessään meitä koskettavia hallintopäätöksiä? Tässä korostuu erityisesti se, että viranomaiset voisivat tehdä harkintavallan rajoissa esimerkiksi heidän omaa etuaan tai intressejään koskettavia päätöksiä harkintavallan vapauden nimissä.

Lisäksi minua kiinnostaa se, miten kansalaiset voivat valvoa omia etujaan, kun viranomaiset tekevät heitä koskettavia hallintopäätöksiä. Tässä nousee esiin hallintokantelun mahdollisuus, koska se on yksi yleisimmistä oikeusturvakeinoista, jota kansalaiset voivat käyttää epäillessään viranomaisen toimia. Varsinkin kun puhutaan julkista valtaa käyttävistä viranomaisista, on ylimpien laillisuusvalvojien eli eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävänä antaa lausuntoja kanteluista, jotka kohdistuvat julkista valtaa pitäviin tahoihin. Tutkimuksessa analysoidaan siis oikeusasiamiehelle tehtyjä kanteluita ja niiden avulla pyritään määrittelemään harkintavallan väärinkäytön ilmenemistä.

Haluan tutkimuksessani tutustua paremmin hallintokanteluun prosessina, eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluihin kantaa ottavana tahona sekä viranomaisten harkintavallan väärinkäyttöön yleisesti. Minua kiinnostaa erityisesti erilaiset kantelutapaukset, jotka on tehty eduskunnan oikeusasiamiehelle viranomaisten tai viranomaisorganisaation toimista, joissa kantelija kokee harkintavaltaa käytetyn väärin jollakin sen ilmenemismuodoista ja aion tuoda kyseisiä tapauksia esiin tutkimuksessani.

Lisäksi, koska lainsäädännöstä ei selviä täysin mitä harkintavallan väärinkäytöllä todellisuudessa tarkoitetaan ja miten sitä esiintyy hallintotoiminnassa, kiinnostaa minua ottaa tästä selvää tarkastelemalla oikeusasiamiehelle tehtyjä kanteluita ja analysoida tutkimuksessani niitä esimerkkitapauksina. Tarkoituksena on lisäksi lyhyesti esitellä ylintä laillisuusvalvontaa ja tarkastella samalla laillisuusvalvojien toimintaa ja lausuntojen vaikuttavuutta suhteessa tuomioistuimiin sekä mikä merkitys heidän lausunnoillaan todellisuudessa on. Harkintavallan väärinkäyttö on yleisesti liitetty erityisesti kunnalliseen viranomaistoimintaan, josta oikeuskäytäntöä on löydettävissä paljonkin, mutta itseäni kiinnostaa tutkia nimenomaisesti harkintavallan väärinkäyttöä joka ilmenee kunnallishallinnon ulkopuolella ja josta oikeuskäytäntöä ei oman kokemukseni mukaan ole löydettävissä yhtä paljoa.

1.2 Tutkimuskysymys ja aiheenrajaus

Tutkimuksen tutkimuskysymyksenä on ”*Hallintokantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle koskien viranomaisen harkintavallan väärinkäyttöä*”. Tutkimuksessa tullaan tarkastelemaan viranomaisten toimivaltaa ja heille laissa määriteltyä oikeutta käyttää harkintavaltaa. Lisäksi tutkimuksen tarkoituksena on tutkia hallintokanteluprosessia niin, että ensin tutkitaan mitä hallintokantelulla yleisesti tarkoitetaan ja sen jälkeen, miten kanteluprosessi etenee. Lisäksi tutkimuksessa selvitetään, millaisissa tapauksissa kansalainen voi tehdä hallintokantelun.

Tutkimuksessa keskitytään kanteluihin, jotka on tehty eduskunnan oikeusasiamiehelle koskien viranomaisten harkintavallan väärinkäyttöä tai epäilyä siitä. Lisäksi tarkoituksena on rajata laillisuusvalvojille tehtyjen kanteluiden otanta koskemaan yhtä hallinnonalaa, jotta voisin saada oikeuskäytännön avulla tarkemman kuvan sille, millaisen toiminnan oikeusasiamies on katsonut harkintavallan väärinkäytöksi sekä miten sitä esiintyy tällä kyseisellä hallinnonalalla. Olen täten rajannut kantelut koskemaan verotusta, joka kiinnostaa minua hallinnon aloista erityisen paljon. Tutkimus ei käsittele verotuksen oikeuden alaa sen syvällisemmin, kuin käsittelemällä verotukseen liittyviä kantelutapauksia.

Verotus on Valtiovarainministeriön alainen valtionhallinnon osa, joka valmistelelee verolait. Suomessa verovelvollisia ovat kaikki henkilöt sekä taloudellista toimintaa harjoittavat

yhteisöt ja yritykset. Verovelvollisilta kerätään veroja, joiden saajina ovat niin valtio kuin myös Suomen kunnat, evankelisluterilaiset ja ortodoksiset seurakunnat sekä Kansaneläkelaitos. Verotuksen toimeenpanevat elimet ovat Verohallinto ja Tulli. Lisäksi Trafi kerää ajoneuvoverot.⁷

Haluan lisäksi selvittää, millaisia kanteluita oikeusasiamiehelle on tehty, millaisia lausuntoja ja kannanottoja oikeusasiamies kyseisistä kanteluista on tehnyt sekä tehdä lopuksi johtopäätöksiä siitä, toistuuko esimerkiksi tietyn tyylliset tapaukset kanteluissa enemmän ja jos, niin miten niitä voisi mahdollisesti ehkäistä tulevaisuudessa.

Tutkimuksessa esitellään ensin tutkimuksen kannalta olennainen laillisuusvalvoja eli eduskunnan oikeusasiamies sekä laillisuusvalvonnan teoriaa, tämän jälkeen keskitytään viranomaisen harkintavaltaan ja sen väärinkäyttämiseen teoreettisesti, jonka jälkeen perehdytään hallintokantelumenettelyyn, jolla kansalainen voi hakea oikeutta kokiessaan itseään koskevan lainvastaisen toimen tapahtuneen. Tutkimus etenee rakenteellisesti niin sanotusti yleisestä erityiseen.

1.3 Tutkimuksen metodi

Tutkimus on luonteeltaan oikeusdogmaattinen eli lainopillinen tutkimus, joka tarkoittaa voimassa olevan lain tulkintaa. Aineistona käytän aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä, aiempia tutkimuksia, oikeusteoksia sekä oikeuskäytäntöä. Tutkimukseni on empiirisenä tutkimusmenetelmänä kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Laadullista tutkimusta käytetään erityisesti silloin, kun tutkimuksen perusaineiston muodostava havaintojoukko on suppea. Laadulliset menetelmät sopivat muutenkin erityisesti lainopin metodeille.⁸

Tutkimusmenetelmänä käytän tekstianalyysia eli sisällönerittelyä, jossa perehdyn muun muassa aiempaan kirjallisuuteen sekä lainvalmisteluasiakirjoihin. Pysin antamaan tutkimukseen liittyville käsitteille merkitysisällön sekä tulkitsemaan oikeusnormeja.⁹ Tutkimuksen keskeisimpinä säädöksinä toimivat Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä

⁷ Valtiovarainministeriön verkkosivut: (<https://vm.fi/verotus/verotusjarjestelma>). (viitattu 1.9.2019)

⁸ Husa ym. 2008, s. 25.

⁹ Husa ym. 2008, s. 25.

(myöhemmin EoaL) (197/2002) sekä Hallintolaki (434/2003). Tutkimusnäkökulma on pääasiallisesti hallinto-oikeudellinen, mutta tutkimuksessa sivutaan myös perustuslakiin kuuluvia perus- ja ihmisoikeuksia sekä vero-oikeutta, joka tulee esiin tutkimuksessa käsittelemieni kanteluiden kautta.

1.4 Tutkimuksen lähteet ja rakenne

Tutkimuksen aineistona käytän lainsäädäntöä, aiheeseen liittyvää kirjallisuutta, lainvalmisteluaineistoa kuten hallituksen esityksiä, oikeudellisia artikkeleita sekä oikeuskäytäntöä. Lainsäädännöstä erityisesti laki eduskunnan oikeusasiamiehestä, hallintolaki ja perustuslaki ovat toimineet vahvoina lähteinä tutkimuksessani. Lisäksi olen hyödyntänyt tutkimuksessani myös eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksia ja erinäisiä muita tutkimukseni kannalta relevantteja oikeudellisia artikkeleita, esimerkiksi harkintavallan väärinkäyttöön liittyen.

Oikeuskäytäntö taas rajautuu pääasiallisesti eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyihin kanteluihin, joita käsittelen tutkimuksessani tarkasti ja jotka toimivat tutkimuksessa vahvana aineistona määriteltäessä harkintavallan väärinkäyttöä ja viranomaisen vapaata harkintaa. Tutkimuksessa käytettävä oikeuskäytäntö koostuu eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyistä hallintokanteluista. Tutkimuksessa hyödynnettävät kantelutapaukset on poimittu eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivuilta, jossa oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisemat kantelutapaukset ovat arkistoituna. Kantelutapaukset on rajattu koskemaan verotuksen hallinnonalaan.

Oikeuskirjallisuudesta merkittävimpinä lähteinä voidaan mainita esimerkiksi Kirsi Kuusikon kirjoittama *Oikeusasiamiesinstituutio*-teos (2011), joka esittelee kattavasti eduskunnan oikeusasiamiehen instituutiota sen perustamisesta nykypäivään ja antaa kattavan sisällön oikeusasiamiehen toiminnasta toimivaltasäännöksineen. Lisäksi oikeusasiamiesinstituutioon liittyen voidaan mainita Pirkko K. Koskisen *Oikeusasiamies*-teos (1997) ja Mikael Hidénin *Eduskunnan oikeusasiamies* -teos (1970), jotka ovat molemmat antaneet oman tärkeän osansa määriteltäessä oikeusasiamiehen käsitettä. Myös Kalle Määtän ja Anssi Keinäsen tutkimus *Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen* on toiminut tutkimuksessa tärkeänä aineistona tutkiessa oikeusasiamiehen

ratkaisujen vaikuttavuutta ja merkitystä. Ylimmän laillisuusvalvonnan käsitteen määrittelyssä merkittävimpänä teoksena on toiminut Jussi Pajuojan *Ylin laillisuusvalvonta*-teos (2011), joka on hyvin kattava teos koskien ylintä laillisuusvalvontaa Suomessa ja ylimmän laillisuusvalvonnan merkitystä yleisesti.

Harkintavallan väärinkäyttöön liittyen tutkimukseni kannalta olennaisimpina teoksina on toiminut Veli Merikosken klassikkoteos *Vapaa harkinta hallinnossa* (1958) ja Timo Konstarin *Harkintavallan väärinkäytöstä* (1970), jotka on laadittu jo vuosikymmeniä sitten, mutta joiden pääsanoma ei tähänkään päivään mennessä ole juuri muuttunut eikä vastaavanlaisia teoksia aiheesta ole nykypäivään mennessä juuri kirjoitettu. Teoksia voidaan siis pitää edelleen relevantteina ja niiden sisältö toimii isona osana tutkimustani.

Lisäksi voisin mainita vielä Olli Mäenpään teokset *Hallinto-oikeus* (2013) ja *Yleinen hallinto-oikeus* (2017), joka ovat erittäin kattavia teoksia pureutuen koko hallinto-oikeuden sisältöön ja joka toimii viitoittajana tutkimuksessani lähes sen alusta loppuun, sillä tutkimukseni oikeudellinen näkökulma on vahvasti hallinto-oikeudellinen. Tehdessä hallinto-oikeudellista tutkimusta, joka painottuu erityisesti yleiseen hallinto-oikeuteen, ei voi olla huomaamatta Olli Mäenpään panosta kyseisen hallinnonalan oikeusteoksiin. Tästä voidaankin päätellä, että Mäenpään panos kotimaisessa yleishallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa on merkittävä.

2. EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

2.1 Ylin laillisuusvalvonta

Ylimmällä laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan valvontatoimia, joita toteuttaa eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Ylimmän laillisuusvalvonnan perimmäisenä tarkoituksena on valvoa hallintoimintaa, julkisen vallan käytön ja julkisen tehtävän hoitamisen laillisuutta sekä yleisesti viranomaisten velvollisuuksien noudattamista. Lisäksi molempien laillisuusvalvojien tehtäviin kuuluu perusoikeuksien- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta.¹⁰

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonta ulottuu lisäksi ulkoistetun hallintoiminnan hoitamiseen. Täten laillisuusvalvonnan piiriin kuuluu niin viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta kuin julkisen tehtävän hoitaminen silloinkin, kun se kuuluu yksityiselle henkilölle tai yhteisölle. Jos esimerkiksi kunta ostaa palvelun yksityiseltä toimijalta, toteuttaa suorittaja jolta palvelu on ostettu julkista tehtävää ja kuuluu näin ollen laillisuusvalvonnan piiriin. Kuitenkaan tämän enempää laillisuusvalvonta ei ulotu yksityisten toimijoiden, kuten yksityisten henkilöiden, yhdistysten tai taloudellisten yhteisöjen toimintaan.¹¹

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen historia Suomessa on pitkä mutta itseriittoinen. Instituutioiden kehitys on tapahtunut omalakisesti, lähtien omista tarpeista. Joitakin vaikutteita Suomi on ottanut myös Ruotsilta, tosin ei voida sanoa, että näin olisi tapahtunut päinvastoin. Kansainväliseen kehitykseen yhteyksiä on ollut vielä vähemmän johtuen esimerkiksi siitä, että laillisuusvalvonta alkoi kehittyä vasta toisen maailmansodan jälkeen. Jos vertaa esimerkiksi Suomea ja Ruotsia, voidaan historian kulkua pitää yksinkertaisena. Ylimmän laillisuusvalvonnan alkujuuuri on yhteinen, mutta ajan saatossa instituutiot ovat eriytyneet paljon.¹²

¹⁰ Mäenpää 2013, s. 273.

¹¹ Mäenpää 2013, s. 273.

¹² Pajuoja yms. 2011, s. 179-180.

Nykypäivänä laillisuusvalvonta on kehittynyt niin, että laillisuusvalvonta ei ole enää pelkästään sen valvontaa, että esimerkiksi lakeja, asetuksia ja muita julkisten tehtävien hoidon kannalta oleellisia ohjeita noudatetaan. Tähän on vaikuttanut niin kulttuuriset, oikeudelliset kuin poliittisetkin olosuhteet. Pajuoja mukaan voidaankin sanoa, että perus- ja ihmisoikeudet ovat olleet jo pitkään olennainen osa laillisuusvalvontaa. Perustavanlaatuiset ihmisoikeudet muodostavat perustan modernille ja demokraattiselle yhteiskunnalle. Tällöin yksilöä voidaan pitää demokraattisten prosessien perusyksikkönä. Niinpä laillisuusvalvonnassa on kyse juuri siitä, että niitä lakeja - ja viranomaisvelvoitteita, joihin perus- ja ihmisoikeudet olennaisena osana kuuluu, noudatetaan.¹³

Laillisuusvalvonnan käsitettä voidaan pitää hyvin laajana. Termit laillisuus ja lainmukaisuus viittaavat paitsi lakeihin ja niitä alemman asteisiin normeihin, kuin myös Euroopan Unionin oikeuteen (myöhemmin EU) sekä perus- ja ihmisoikeuksiin. Suomessa perusoikeuksista säädetään perustuslaissa ja EU:n perusoikeuskirjassa. Tätä kutsutaan valtiosääntöiseksi sääntelyksi. Sääntely kattaa lisäksi valtion perustavaa laatua olevat pysyväisluonteiset järjestelyt. Valtiosääntöjen ja valvontajärjestelmien tarkoitus on taata, että ministeriöt ja hallintoviranomaiset pysyvät toiminnassaan niiden valtiosääntöisten perusratkaisujen sisällä, jotka on vahvistettu perustuslaissa.¹⁴

Suomessa ylimmillä laillisuusvalvojilla on valtiosääntöisiksi luettavia tehtäviä. Yhtenä ja selkeästi keskeisimpänä tehtävänä on valvoa perus- ja ihmisoikeussäännösten toteutumista, mutta se ei ole suinkaan ainoa. Laillisuusvalvonnassa voi tulla lisäksi tarkasteltavaksi valtiosääntöisestä näkökulmasta kysymyksiä, jotka liittyvät esimerkiksi valtionhallinnon järjestämiseen, lainsäädäntövallan delegointiin ja julkisen tai merkittävän julkisen vallan siirtämiseen viranomaistoiminnan ulkopuolelle.¹⁵

Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänä lainvalmisteluprosesseissa on toimia lausunnonantajina prosessien eri vaiheissa ja täten heidän on mahdollista tuoda laillisuusvalvonnan näkökulmaa poliittisesti virittäytyneisiin hankkeisiin. Yleisimpänä laillisuusvalvojien tuomat huomiot liittyvät lakitekniisiin kysymyksiin, mutta lisäksi sisällöllisiin kannanottoihin sääntelyehdotuksista perus- ja ihmisoikeusnäkökulmista.

¹³ Pajuoja yms. 2011, s.179-180.

¹⁴ Pajuoja yms. 2011, s. 357.

¹⁵ Pajuoja yms. 2011, s. 357-358.

Laillisuusvalvoja voi lisäksi puuttua sääntelyn täsmällisyyteen, toimivaltuuksien delegointiin ehdotettuun säädöstasoon tai lainsäätämisyjärjestyskysymykseen. Voidaan sanoa, että oikeuskanslerilla on erityisesti valtiosääntöisissä kysymyksissä korostetun tärkeä rooli johtuen valtioneuvoston ennakkovalvontatehtävästä.¹⁶

Ylimpien laillisuusvalvojen yleinen velvollisuus on toimia valtiosääntöisten perusratkaisuiden puolustamiseksi. Lisäksi ylimmän valtiovallan jakoon liittyvät kysymykset voivat tulla esiin muun muassa kanteluissa ja omissa aloitteissa. Vallan kolmijako-opin mukaan ylimmät laillisvalvojat ovat jaottelun ulkopuolisia toimijoita ja voivat täten käydä joustavasti valtiosääntöistä keskustelua toiminnassaan.¹⁷

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu myös perustuslainmukaisuuden valvonta, sillä perustuslakiin kuuluvat aineelliset perusoikeudet samalla asettavat rajoja julkisen vallan käytölle. Sama koskee myös ylikansallisia ihmisoikeuksia. Täten lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että lait joita säädetään on normihierarkkisesti niiden yläpuolella olevan perustuslain mukaisia. Keskeisenä osana tähän perustuslainmukaisuuskontrolliin kuuluu nykyään lakien arviointi suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin.¹⁸

Mielestäni on relevanttia ymmärtää laillisuusvalvontatoiminnan ero tuomioistuintoimintaan ja se, mikä merkitys laillisuusvalvojen antamilla ratkaisuilla ja lausunnoilla on konkreettisesti. Laillisuusvalvojat eivät voi esimerkiksi kumota viranomaisten tekemiä päätöksiä tai tuomioistuinten antamia tuomiota, vaikka ne olisikin tehty virheellisesti. Koen itse, että laillisuusvalvojen tehtävänä on toimia julkisen hallintotoiminnan suuntaviivojen valvojina ja kehotusten antajina, sillä yhteiskunnan silmissä julkista valtaa käyttävien toiminnalla tulee olla taho, joka valvoo että lakia noudatetaan, vaikka tämä valvontataho jäisikin ikään kuin symboliseksi.

¹⁶ Pajuoja yms. 2011, s. 358.

¹⁷ Pajuoja yms. 2011, s. 358.

¹⁸ Pajuoja yms. 2011, s. 359.

2.2 Eduskunnan oikeusasiamiesinstituutio

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (EoaL) 1 §:ssä sanotaan, että oikeusasiamiehen valvottavilla tarkoitetaan PL 109 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimia, viranomaisia, virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä sekä muita julkista tehtävää hoitavia. Lisäksi oikeusasiamies valvoo valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten ja tasavallan presidentin toimenpiteiden ja päätösten lainmukaisuutta sen mukaan, kuin PL 112 ja 113 §:ssä säädetään.

Eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivuilla lisäksi kerrotaan ”*oikeusasiamiehen valvovan viranomaisten toiminnan laillisuutta pääasiassa tutkimalla hänelle tulevia kanteluita*”. Sivustolla kerrotaan oikeusasiamiehen voivan ottaa tarkasteltavan asian myös oma-aloitteisesti tutkintaan. Tämän lisäksi oikeusasiamies tekee tarkastuksia eri virastoissa ja laitoksissa. Sivustolla kerrotaan oikeusasiamiehellä olevan myös erityinen velvollisuus vierailta esimerkiksi vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Puolustusvoimat ja rajavartioston yksiköt ovat myös oikeusasiamiehen tärkeitä valvontakohteita.¹⁹

Eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivuilla luonnehditaan oikeusasiamiehen toiminnan keskittyvän edistämään perus- ja ihmisoikeuksia. Lisäksi oikeusasiamies painottaa kannanotoissaan ja puheenvuoroissaan näiden oikeuksien merkitystä lainvalmistelussa ja julkisten tehtävien hoidossa.²⁰

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen varamiehen valinta tapahtuu eduskunnan täysistunnossa. Valinta tapahtuu vaaleilla, joka noudattaa samaa toimintatapaa kuin valittaessa eduskunnan puhemiehiä. Vaali toimitetaan umpilipuin ilman ehdokasasettelua ja valituksi tulee henkilö, joka on saanut enemmän kuin puolet annetuista äänistä. Ilman vaadittua enemmistöä toimitetaan uusi vaali ja jos tälläkään kertaa valintaa ei saada tehtyä, toimitetaan vielä kolmas vaali. Tällöin eniten ääniä saanut henkilö voittaa

¹⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivusto.
https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/guest/oikeusasiamiehen-toiminta.

²⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivusto.
https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/guest/oikeusasiamiehen-toiminta.

vaalin. Pelkkä eduskunnan päätös riittää nimitykseksi eikä siihen voi hakea muutosta. Oikeusasiamiehen toimikausi on neljä vuotta eikä se ole sidottu eduskunnan vaalikauteen.²¹

Hallitusmuodon (myöhemmin HM) 49 §:ssä sanotaan, että oikeusasiamiehenä toimimisen vaatimuksena on olla ”etevä laintuntija”. Kyseinen vaatimus on ollut HM:ssä lain säätämisestä alkaen vuodesta 1919, kunnes pykälää muutettiin vuonna 1957 vaihtamalla sanan mies tilalle henkilö. Tästä eteenpäin oikeusasiamiehenä saattoi toimia myös nainen. Pätevyysvaatimukset on ilmaistu sen verran väljästi, että tulkintamahdollisuuksia riittää. Käytännössä oikeusasiamieheltä ei vaadita HM:n mukaan oikeustieteellistä loppututkintoa tai käytännön kokemusta, mutta tähän asti eduskunta on valinnut oikeusasiamiehen virkaan henkilöitä, joilla on ollut lähes poikkeuksetta oikeustieteellinen loppututkinto.²²

Suomessa oikeusasiamiehen toimintaa voidaan pitää laajana, vaikka siihen kuuluukin tiettyjä rajoituksia. Yleisesti oikeusasiamiehet eivät valvo tuomioistuintoimintaa perustuen vallan kolmijako-oppiin, mutta Suomessa tuomioistuinlaitokset katsotaan kuuluvan viranomaisiin, joiden toimintaa oikeusasiamies valvoo. Oikeusasiamies valvoo Suomessa lisäksi evankelisluterilaisen ja ortodoksisen kirkon toimintaa ja lainmukaisuutta. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi ottaa kantaa kirkkojen opillisiin kiistoihin. Oikeusasiamiehen valvontavalta ulottuu hallintotoiminnassa niin valtioonhallintoon kuin kunnallishallintoon, verotuksesta sosiaaliturvaan ja kaavoituksesta poliisitoimintaan.²³

Kun verrataan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimintaa, todetaan usein, että oikeuskansleri on oikeutettu tutkimaan ja valvomaan kenen tahansa toimia, mutta oikeusasiamies voi puuttua vain virkamiesten toimintaan. Jos HM 49.2 §:n mukaan oikeusasiamiehen ainoana tehtävänä olisi syytteen nostaminen virheestä tai laiminlyönnistä virkatoimissa, saattaisi se olla kuvauksena riittävä. Kyseisessä lainpykälässä oikeusasiamiehen tehtäväksi on kuitenkin edellytetty valvoa lakien noudattamista viranomaistoiminnassa ja HM 49.3 §:ssä oikeusasiamiehen odotetaan raportoivan lainkäytön tilasta sekä lainsäädännössä havaituista puutteista. Täten viranomaiskoneiston

²¹ Koskinen 1997, s. 27.

²² Koskinen 1997, s. 31-32.

²³ Koskinen 1997, s. 38-39.

toiminnan valvominen ei välttämättä rajoitu yhtä kapeasti kuin yksittäisen virkamiehen valvominen.²⁴

HM:n tekstissä puhutaan ”lain” noudattamisesta, mutta on selvää, että kyseistä sanaa on käytetty määrittämään laillisesti velvoittavan normin merkitystä ja täten tarkoittamaan koko oikeusjärjestystä ja kaikkia oikeudellisesti velvoittavia normeja. Täten oikeusasiamies valvoo siis menettelytavan ja tuloksen laillisuutta hallintotoiminnassa. Myöhemmästä esityksestä ilmenee, että oikeusasiamies voi valvoa toiminnan laillisuutta riippumatta virkavastuukysymyksestä.²⁵

Oikeusasiamies voi siis puuttua menettelyyn tai ratkaisuun riippumatta siitä, onko virkamies asetettavissa virkavastuuseen. Valvonta kohdistuu siis kansalaisen suojaan julkisen vallan taholta tulevaan loukkaukseen riippumatta siitä, mistä julkisesta lähteestä mahdollinen loukkaus tulee. Käytännössä edellä mainittu valvonta tulee näkyviin jo oikeusasiamiehen antamien huomautusten osalta. Huomautuksia voidaan antaa yksittäisille virkamiehille ja viranomaisille sekä hallintosektorien johtaville elimille.²⁶

Lisäksi tulee ottaa huomioon, että HM 49.3 §:n vuoksi oikeusasiamiehen toiminta ei kohdistu pelkästään hallintotoimintaan, jossa on kyse normien tottumattomuudesta, vaan myös sellaiseen toimintaan, jossa on kyse normien huonoudesta. Hidénin mielestä ”*oikeusasiamiehen raportointitehtävillä, jotka kohdistuvat muun muassa säädöksissä oleviin puutteisiin, on vaikutuksensa oikeusasiamiehen tehtäväpiirin laajuuteen*” ja hän katsoo sen muodostavan oikeusasiamiehen muista tehtävistä erillisen asian.²⁷

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä lainvalvojien mahdollisuus ottaa kantaa lakien säännösten perus- ja ihmisoikeuksienmukaisuuteen ovat kasvaneet. Oikeusasiamiehen tehtävänä on kiinnittää työssään huomiota lainsäädännössä havaittuihin puutteisiin ja tämä liittyy juuri siihen, että lain soveltamisen katsotaan johtavan tällöin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallisiin lopputuloksiin. Lainvalvonnassa on siis ikään kuin katsottu, että on mahdollista vastata perusteltuihin kysymyksiin lain sopivuudesta perus- ja

²⁴ Hidén 1970, s. 79.

²⁵ Hidén 1970, s. 79.

²⁶ Hidén 1970, s. 80.

²⁷ Hidén 1970, s. 80.

ihmisoikeussäännösten kanssa. Kyseessä ei tällöin ole niin sanotusta lainsäädännön perustuslainmukaisuuden jälkikontrollista, vaan yhdestä normaalista laillisuusvalvonnan ulottuvuudesta.²⁸

Oikeusasiamiehen toiminnasta keskeisimmän osan muodostaa kanteluasioiden käsittely. Tämä on lisäksi oikeusasiamiehen toimista aikaa vievin osa. Oikeusasiamiehen käsittelemistä asioista suurin osa tulee kanteluiden kautta eikä oikeusasiamies ota usein omasta aloitteestaan tapauksia vireille. Lisäksi kanteluiden perusteella oikeusasiamies voi tehdä oma-aloitteisia tutkimuksia ja tarkastusmatkoja. Keskustelua on syntynyt siitä, että oikeusasiamiehen resursseja tulisi varata enemmän oma-aloitteiseen tutkimukseen ja sitä on perusteltu esimerkiksi sillä, että kaikkien alojen valvonta ei voi perustua pelkästään kanteluiden varaan.²⁹

Lisäksi keskustelussa kanteluiden tutkimuskynnyksestä on esiintynyt mielipiteitä, että oikeusasiamiehelle tulisi antaa enemmän harkintavaltaa kanteluiden tutkimisen suhteen. Tämä tarkoittaisi siis siirtymistä rajoittamattomasta kanteluoikeudesta rajoitettuun kanteluoikeuteen. Määttä ja Keinänen mukaan tutkimuskynnyksen puolesta voidaan esittää muutamia argumentteja, kuten esimerkiksi, että monissa muissa maissa oikeusasiamiehen harkintavalta on suurempaa kanteluita koskien. Lisäksi he mainitsevat riskinä sen, että jos kanteluiden määrä jatkaa nousuaan eikä instituution henkilökuntaa lisätä, voi se johtaa siihen ettei asioidenkäsittelyssä onnistusta tarpeeksi kohtuullisesti. Täten he ehdottavat ratkaisuksi oikeusasiamiehen harkintavallan lisäämistä, sillä riskinä voi olla se, että juuri viranomaisten hitaasta ja vähemmän laadukkaasta toiminnasta moitteita antava oikeusasiamies voi ajautua itse samanlaiseen tilanteeseen.³⁰

Oikeusasiamiehelle vireille tulevat asia tulevat yleensä kansalaisten tekemillä vapaamuotoisilla virallisilla kanteluilla. Oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n mukaan oikeusasiamies voi ottaa käsiteltävän asian vireille myös omasta aloitteestaan. Kantelulla tarkoitetaan ylemmälle tai muulle valvovalle viranomaiselle tehtyä ilmoitusta julkisessa hallintotoiminnassa tapahtuneesta toimesta, jonka kantelija katsoo esimerkiksi virheelliseksi

²⁸ Pajuoja yms. 2011, s. 414.

²⁹ Kuusikko 2011, s. 243.

³⁰ Määttä yms. 2007, s. 167.

tai lainvastaiseksi. Oikeusasiamiehelle tehtyjä kanteluita kutsutaan peruslähdekohdaltaan hallintokanteluksi, joka pohjautuu Suomessa pitkälti tavanomaiseen oikeuteen.³¹

Hallintokantelu on vakiintunut oikeusturvakeino joka on edelleen käytettävissä. Hallintokantelun voi lisäksi tehdä myös aina kyseisen alan ylemmälle viranomaiselle. Hallintokantelun olemassa oloa voi korostaa oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin erityinen tehtävä kanteluita vastaanottavina tahoina.³² EoL 2 §:ssä säädetään hallintokantelusta. Kyseisessä lainpykälässä sanotaan, että ”oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa”.

Kun oikeusasiamies ottaa tapauksen oma-aloitteisesti tutkittavakseen, ei tällaisen asian käsittelylle ole muodollisia tai prosessuaalisia esteitä. Tämä eroaa esimerkiksi tuomioistuinlaitosten kohdalla. Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotot ovat juridisesti sitomattomia, mutta sitä on sanottu myös oikeusasiamiesinstituution nimenomaiseksi vahvuudeksi. Juridisen sitomattomuuden on katsottu antavan mahdollisuuden käydä vuoropuhelua välttämättä vastakkainasetteluja substanssiperustein joustavalla tavalla. Tällöin valtiosääntöisessä keskustelussa ei voida nähdä niin sanottua ”tuomarivaltiouhkaa”, jota Suomessa on yleisesti kavahdettu.³³

Toisaalta oikeusasiamiehen kannanotoissa saatetaan nähdä oikeussääntöjen- ja periaatteiden lisäksi myös poliittiseksi katsottuja argumentteja, joista voidaan käydä yhteiskunnallisesti avointa keskustelua. Lainsäädäntötoimenpiteisiin liittyvissä asioissa voidaan täten saada demokraattisesti valitun parlamentin kanta asiaan ja toisaalta tuomioistuinlaitoksille tulevaisuudessa tapauksissa tuomioistuinlaitoksilla on velvollisuus ja mahdollisuus ottaa kantaa tapaukseen sekä tarpeen vaatiessa sen valtiosääntöisiinkin ulottuvuuksiin.³⁴

Eduskunnan oikeusasiamieheltä on edellytetty löytyvän joustavuutta ja aktiivisuutta, mitä tulee ihmisoikeuksien edistämiseen sekä lisäksi rohkeutta omatoimisuuteen, kun perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen on sitä vaatinut. Lisäksi voidaan sanoa, että oikeusasiamies

³¹ Kuusikko 2011, s. 247.

³² Kuusikko 2011, s. 248.

³³ Pajuoja yms. 2011, s. 415.

³⁴ Pajuoja yms. 2011, s. 415.

muuttuu siinä missä yhteiskuntakin. Perustuslakivaliokunta piti vuonna 1998 antamassaan mietinnössä perusteltuna sitä, että oikeusasiamiehen yhtenä perusoikeusvalvontansa keskipisteenä tulisi valvoa, ettei julkisten toimien yksityistämisestä aiheudu perusoikeuksien kannalta haittaa. Oikeusasiamies onkin ottanut ajansaotossa kantaa esimerkiksi siihen, että keikkalääkärit suorittavat terveystarkastuksissa tehtäviä, jotka voidaan katsoa julkisen vallan käytöksi. Lisäksi oikeusasiamies on myös ottanut kantaa yksityisten vartijoiden käyttämiseen vartioinnissa putkissa, jota on pidetty kyseenalaisena.³⁵

2.3 Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan valvonta

Oikeusasiamiehen toimintaa valvoo pääasiallisesti eduskunta, joka saa vuosittain käsiteltäväkseen oikeusasiamiehen laatiman toimintakertomuksen. Toimintakertomus sisältää niin tilastoja kuin myös oikeusasiamiehen selostusta toiminnastaan sekä erilaisia tiivistelmiä muun muassa lausunnoista, esityksistä ja toimenpidepäätöksistä. Toimintakertomus sisältää lisäksi katsauksen muista tärkeiksi katsotuista kannanotoista sekä yhteenvedot tarkastuksista ja niiden aikana tehdyistä havainnoista. Oikeusasiamiehen vastuu on viime kädessä oikeudellista, sillä jos oikeusasiamiehen epäillään syyllistyneen virkarikokseen, voidaan häntä vastaan nostaa syyte valtakunnanoikeudessa. Tästäkin päättää eduskunta.³⁶

Oikeusasiamiehen laatima toimintakertomus on julkinen asiakirja ja yleisesti saatavana, kuten muutkin oikeusasiamiehen asiakirjat. Tapanaan on, että ensimmäinen kappale toimintakertomuksesta luovutetaan eduskunnan puhemiehelle. Lisäksi kertomus jaetaan kaikille kansanedustajille sekä niille virastoille, jotka oikeusasiamies on edellisenä vuotena tarkastanut. Myös julkisen sanan edustajat saavat omat kappaleensa toimintakertomuksesta.³⁷

Toimintakertomusta käsittelee perusteellisemmin perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunta lisäksi kuulee oikeusasiamestä, apulaisoikeusasiamestä ja apulaisoikeusasiamiehen varamiestä sekä mahdollisesti muitakin. Oikeusasiamies itse laatii

³⁵ Pajuoja yms. 2011, s. 417-418.

³⁶ Koskinen 1997, s. 122-123.

³⁷ Koskinen 1997, s. 124.

kertomukseensa vain edellisen vuoden merkittävimmät ratkaisut, mutta valiokunta voi halutessaan tutustua kaikkiin ratkaisuihin, mutta näin ei tiettävästi juurikaan tapahdu. Perustuslakivaliokunnasta asia siirtyy täysistuntoon. Kertomus hyväksytään yleensä säännönmukaisesti sellaisenaan ja on harvinaista, että jokin kansanedustaja käyttäisi puheenvuoron oikeusasiamiehen kertomuksen johdosta.³⁸

Koskinen mainitsee, että jos perustuslakivaliokunta tai eduskunta esittäisi joitakin ohjeita oikeusasiamiehelle, ne tuskin sitoisivat häntä oikeudellisesti. Hän mainitsee lisäksi, että mahdollinen kritiikki otettaisiin varmasti vakavasti ja pyritäisiin pohtimaan toimintaratkaisuja, mutta kyseiselle kritiikille ei voida antaa paljonkaan painoarvoa. Tämä koskee samoin niitä toivomuksia, joita eduskunta mahdollisesti esittäisi oikeusasiamiehelle jonkin asian selvittämiseksi.³⁹ Tästä voidaan mielestäni todeta, että eduskunnan oikeusasiamiehen valvonta ainakin eduskunnassa on luonteeltaan hyvin muodollista ja se herättää minussa kysymyksen, että voiko kyseisenlaisella muodollisella menettelyllä edes löytää oikeusasiamiehen toiminnassa mahdollisesti esiintyviä epäkohtia?

Koskisen mukaan oikeusasiamiehen valvonta on luonteeltaan heiveröistä ja se on ”*omiaan korostamaan oikeusasiamiehen omaa vastuuta toiminnan tasosta ja laadusta*”. Oikeusasiamiehen toiminnan vakuuttavuudelle ja luotettavuudelle tulee asettaa erittäin korkeat vaatimukset, joihin kuuluu muun muassa julkisuus ja läpinäkyvyys. Kaiken toiminnan tulee olla jatkuvasti täysin julkista. Julkisuus antaa laillisuusvalvonnalle ikään kuin pontta, sekä se mahdollistaa myös sen, että yleisö ja julkinen sana valvovat samalla omalla tavallaan oikeusasiamiehen toimintaa.⁴⁰

Oikeusasiamiehen tulee pysyä ehdottoman puolueettomana, joka tarkoittaa muutakin kuin vain puoluepoliittista puolueettomuutta. Lisäksi oikeusasiamiehen tulee olla täysin riippumaton ja sen tulee myös näkyä. Mikään oikeusasiamiehen toiminta ei saa ilmetä sellaisena, että se asettaisi toiminnan kyseenalaiseksi puolueettomuuden osalta.⁴¹

³⁸ Koskinen 1997, s. 124-125.

³⁹ Koskinen 1997, s. 125.

⁴⁰ Koskinen 1997, s. 122.

⁴¹ Koskinen 1997, s. 123.

Mielestäni oikeusasiamiehen puolueettomuuden ja riippumattomuuden merkitystä ei voi liikaa korostaa, sillä on ehdottoman tärkeää, että ylintä laillisuusvalvontaa toteuttaa henkilö jonka omat intressit eivät voi ohjata toimintaa. Se myös osaltaan pitää oikeusasiamiehen toiminnan uskottavalla tasolla ja samalla korostaa valvonnan merkitystä kansalaisten silmissä. Koen myös tärkeäksi, että ylintä laillisuusvalvontaa toteuttavaa tahoja valvotaan yhtä lailla kuin hän valvoo muita julkista valtaa toteuttavia tahoja.

3. VIRANOMAISEN HARKINTAVALTA JA SEN VÄÄRINKÄYTTÖ

3.1 Viranomaisen toimivallan oikeudelliset perusteet

Toimivallalla tarkoitetaan oikeutta käyttää julkista valtaa. Julkista valtaa voivat käyttää niin hallintoelimet kuin viranomaisetkin ja se kohdistuu erityisesti hallinnon ja yksityisen välisiin suhteisiin. Toimivallalla voidaan määrittää se, millä tavoin ja kuinka laajasti hallintotoimilla voidaan vaikuttaa yksityisen oikeussubjektin asemaan päättämällä tämän eduista ja oikeuksista. Julkisella vallalla voidaan myös asettaa sitovia velvollisuuksia ja rajoituksia yksityisille.⁴² Toimivalta antaa siis viranomaisille vallan toimia ja toteuttaa määriteltyjä tehtäviä. Viranomaisilla on niin oikeus mutta myös velvollisuus toimivallan käyttämiseen. Esimerkkinä tällaisesta toimii ratkaisupakko, jonka mukaan viranomaisella on oikeus ja velvollisuus tehdä päätös vireille tulleeseen asiaan.⁴³

Viranomaisten välinen työnjako voidaan myös määrittellä toimivallan avulla. Viranomaisten kesken on työnjakoa sen suhteen, mitä tehtäviä mikäkin viranomainen voi hoitaa. Viranomaisten välinen toimivalta voidaan jakaa kolmeen erilaiseen kategoriaan, joita ovat *asiallinen*, *alueellinen* ja *asteellinen* toimivalta. Asiallisella toimivallalla viitataan siihen, mitä viranomainen saa tehdä eli se määrittää viranomaisen tehtävänkuvan. Alueellinen toimivalta taas tarkoittaa sitä maantieteellistä aluetta, jolla viranomaisella on oikeus ja velvollisuus toimia. Esimerkiksi kunnan ja valtion viranomaisten toiminta-alueet on jaettu eri alueisiin. Asteellinen toimivalta viittaa taas viranomaisten ja hallinnon väliseen hierarkiaan. Asteellinen toimivalta tulee kyseeseen esimerkiksi silloin, kun viranomaisella on alueellinen ja asteellinen toimivalta yhtäaikaista.⁴⁴

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan viranomaiset voivat käyttää julkista valtaa vain lainmukaisesti ja vallan käyttöön oikeuttavan toimivaltasäännöksen mukaisesti. Lisäksi kaikessa muussakin julkishallinnollisessa tehtävässä ja julkisia palveluja toteuttaessa on noudatettava tarkoin lakia. Samoin yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään lailla

⁴² Mäenpää 2008, s. 27.

⁴³ Koivisto 2014, s. 46-47.

⁴⁴ Koivisto 2014, s. 47.

(PL 80.1 §). Näiden kahden säännöksen voidaan Mäenpään mukaan sanoa määrittelevän viranomaisen ja yksilön välisen hallinto-oikeudellisen suhteen valtiosääntöiset perusteet.⁴⁵

Perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten voidaan sanoa ohjaavan lainsäädäntövallan ja hallinnon välistä suhdetta. Ne muun muassa suuntaavat hallintoviranomaisten toimivallan käyttöä kuten myös rajoittavat sitä. Myös lainsäätäjältä vaaditaan aktiivisia toimia perusoikeuden toteuttamiseksi ja turvaamiseksi ja lisäksi siihen kohdistuu velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §), josta vastaavat hallintoviranomaiset.⁴⁶

Puhuttaessa julkisesta toiminnasta, voidaan sen keskeisimmäksi piirteeksi sanoa oikeutta julkisen vallan käyttöön. Lähtökohtaisesti vain viranomaisella on oikeus päättää yksipuolisesti yksityisen oikeusasemaan vaikuttavista toimista. Täten siis ainoastaan viranomaisella voi olla oikeus asettaa oikeudellisesti sitovia velvoitteita, määrätä rajoituksia tai tehdä muita yksityisen oikeuksiin ja vapauksiin yksipuolisesti sitovia päätöksentekoja.⁴⁷ Lisäksi viranomaisen omiin velvollisuuksiin kuuluu myös virkavastuu, jonka mukaan virkamiehillä on PL 118 §:n mukaan velvollisuus vastata virkatoimiensa laillisuudesta.⁴⁸

Viranomaisen tehtävät on pääpiirteissään määritelty lainsäädännössä. Laeissa ja asetuksissa määritellään viranomaisten yleisistä tehtävistä, toiminnasta ja sen tavoitteista sekä toimialasta. Tällaiset säännökset, kuten viraston toimialaa tai tehtäväpiiriä määrittävät, eivät kuitenkaan määrittele toimivaltaa käyttää julkista valtaa kyseisten tehtävien toteuttamiseksi. Viranomaisen tehtävistä ei voi nimittäin johtaa toimivaltaa viranomaisten tehtävien suorittamiseen ja siinä käytettävän julkisen vallan käyttöön.⁴⁹

Julkista hallintotoimintaa määrittää kaksi perustavanlaatuaista periaatetta, joita ovat hallinnon lainalaisuusperiaate ja hallinnon lakisidonnaisuus. Oikeusvaltiossa viranomaiset toimivat lainmukaisesti ja tuomioistuINVALVONNAN kohteena. Hallinnon lainalaisuuden muodostavat lainalaisuusperiaate sekä vaatimus lakisidonnaisuudesta. PL 2.3 §:ssä hallinnon lakisidonnaisuus määritellään näin: ”*Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa*

⁴⁵ Mäenpää 2013, s. 89.

⁴⁶ Mäenpää 2013, s. 89.

⁴⁷ Mäenpää 2013, s. 96.

⁴⁸ Mäenpää 2008, s. 29.

⁴⁹ Mäenpää 2008, s. 28.

julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Lainalaisuusperiaatteen mukaan taas julkisen vallan käytön tulee perustua eduskunnan hyväksymään lakiin.⁵⁰

Viranomaisten on lisäksi kaikessa toiminnassaan otettava huomioon perusoikeudet. Perusoikeusnormien tehtävänä on lisäksi korostaa viranomaisten toimivallan lakisidonnaisuutta ja määrittelyä. Erityisesti jos perusoikeusnormi antaa viranomaiselle mahdollisuuden rajoittaa perusoikeuksia, tulee toimivaltasäännöstä pyrkiä soveltamaan mahdollisimman suppeasti. Viranomaisen tulee siis harkintavaltaa käytettäessä pyrkiä sellaiseen ratkaisuun, joka tukee ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja samalla minimoi niiden rajoitusta.⁵¹

3.2. Vaatimus hyvästä hallinnosta

Vaatimus hyvästä hallinnosta on muodostunut samaan aikaan hyvinvointi- ja sosiaalivaltiokehityksen kanssa. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että alettiin kiinnittämään enemmän huomiota hallinnon laatuun ja responsiivisuuteen. Yhteiskunnalliset tehtävät alettiin järjestämään lailla ja samalla yksilön merkitys hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen osapuolena alkoi saamaan uutta merkitystä. Mitä enemmän hallintotoimet vaikuttavat yksilön oikeuksiin, sitä enemmän hallintomenettelyn legitimitetillä on vaikutusta.⁵²

Hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavista menettelyistä sääntelee pääasiallisesti hallintolaki (HL 2.1 §). Hallintolain 2 luvussa taas on määritelty hyvän hallinnon perusteiden lähtökohdat⁵³. Hallintolaki määrittää yleisestikin kokonaisuudessaan hyvän hallinnon takeet ja toimii tässä Mäenpään mukaan ikään kuin standardisäännöksenä. Täten viranomaistoiminnassa tulee noudattaa hallintolakia perusoikeussäätelyn toteuttamiseksi. Lisäksi hallintolain mukaista viranomaistoiminnan laatutasoa pidetään myös hyvän hallinnon yleisenä vähimmäistasona.⁵⁴

⁵⁰ Mäenpää 2013, s. 137.

⁵¹ Mäenpää 2013, s. 253.

⁵² Koivisto 2014, s. 96.

⁵³ Oikeusturvan, palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen (HL 1 §), hallinnon oikeusperiaatteet (HL 6 §), palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (HL 7 §), neuvonta (HL 8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) ja viranomaisten yhteistyö (HL 10 §).

⁵⁴ Mäenpää 2008, s. 32.

Veli Merikoski on kuvaillut hyvää hallintoa sitaattilla: ”*Asiaa koskevien säännösten puuttumisesta huolimatta on katsottava hyvään hallintoon kuuluvan, että jokaisen järjestelmällisen anomuksen johdosta vaadittaessa annetaan päätös, jonka sisältönä voi tietenkin olla se, että asia ei kuulu tälle viranomaiselle*”. Koivisto tulkitsee sitaattia niin, että hyvä hallinto ilmenee siis eräänlaisena kohtuullisena menettelynä ja oikeudellista sääntelyä kehystävänä asianmukaisuuden ja terveen järjen vyöhykkeenä. Hyvä hallinto pyrkii siis korostamaan kansalaisen ja hallintoviranomaisen välisen suhteen merkityksellisyyttä.⁵⁵

Hyvä hallinto ilmestyi perustuslakiin vuonna 1995 perusoikeusuudistuksen myötä. Ennen perusoikeusuudistusta ja hyvän hallinnon konkreettista lisäämistä perustuslakiin hyvän hallinnon sitovuus oli hieman kyseenalainen. Koiviston mielestä perusoikeusuudistuksen myötä hyvä hallinto sai ”näyttävän aseman hallinnon laadun symbolina”. Hyvän hallinnon vaatimus asetettiin siis aiemmin mainitun PL 21 §:ään oikeusturva otsikon alle. Hyvän hallinnon käsite onkin noussut nopeassa ajassa keskeiseksi hallinto-oikeuden arvoksi ja perusoikeudeksi.⁵⁶

Lisäksi hyvän hallinnon vaatimusta määrittää Euroopan Unionin Perusoikeuskirjan (2012/C 326/02) 41 artikla ”oikeus hyvään hallintoon”. Artiklan mukaan ”*Jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa*”. Artiklaan sisältyy lisäksi vaatimus siitä, että jokaisella on oikeus tulla kuulluksi häneen epäedullisesti vaikuttavissa toimissa ja tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon muun muassa salassapitovelvollisuuden vaatimukset sekä hallintoelinten vaatimuksen perustella tekemänsä päätökset.⁵⁷ Oikeus hyvään hallintoon on peruslähtökohta eurooppalaiseen hallintomenettelyyn ja se merkitsee samalla sitä, että myös kansallisten viranomaisten tulee noudattaa hyvän hallinnon vaatimuksia EU-oikeudellisesti relevantissa toimeenpanossa.⁵⁸

⁵⁵ Koivisto 2014, s. 97.

⁵⁶ Koivisto 2014, s. 98-100.

⁵⁷ EUVL C 326, 2012, s. 403-404.

⁵⁸ Mäenpää 2017, s. 98.

3.3 Hallinnon oikeusperiaatteet

Hyvään hallintoon kuuluvia oikeusperiaatteita voidaan kuvailla täsmällisiä oikeussäätöjä joustavimmiksi ja käyttöalaltaan laajemmiksi normeiksi. Oikeusperiaatteilla kirjataan hallintotoiminnan arvoja ja tavoitteita sekä lisäksi sisällöllisiä puitteita hallinnon toiminnalle. Hallintotoimintaa koskevista oikeusperiaatteista voidaan puhua useammallakin eri merkityksellä. Ne voivat olla lailla määriteltyjä periaatteita tai ne voivat viitata hallintoa määrittävän lainsäädännön lähtökohtiin ja tavoitteisiin.⁵⁹

Taas lakiperustaisista periaatteista puhuttaessa voidaan mainita esimerkiksi lainalaisuus- ja julkisuusperiaate, hyvän hallinnon periaate, kuulemisperiaate sekä HL 6 §:ssä määritellyt periaatteet. Toisaalta periaatteiksi voidaan lisäksi kutsua väljempitasoisia hallinnon palveluperiaatetta, oikeusvarmuutta ja oikeusvoimaa.⁶⁰ Tämän tutkimuksen kannalta olennaisimmat oikeusperiaatteet ovat HL 6 §:ssä määritellyt oikeusperiaatteet, joten muiden oikeusperiaatteiden yksityiskohtaisempi käsittely ei ole relevanttia tutkimuksen teeman kannalta. Tutkimuksen kannalta olennaiset oikeusperiaatteet esitellään edellä tarkemmin.

Hallituksen esityksessä (myöhemmin HE) 72/2002:ssa ehdotettiin, että HL 2 lukuun sisällytettäisiin hyvää hallintoa koskevat perussäännökset. Kyseisten säännösten tehtävänä olisi täydentää hallintoasiassa noudatettavia menettelyperiaatteita. Lisäksi ne asettaisivat vaatimuksia sille viranomaisten toiminnalle, joka jäi aiemmin hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolelle. Tarkoituksena olisi turvata viranomaisten toiminnassa noudatettava niin sanottu lähtötaso. Esityksessä ehdotettiin lisäksi, että hyvän hallinnon perusteisiin kuuluisivat säännökset viranomaisten harkintavaltaa ohjaavista yleisten oikeusperiaatteiden keskeisistä perusteista (6 §). Esityksen mukaan hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaan olisi tärkeää, että viranomaisten harkintavallan käytöstä säädetään lailla.⁶¹

HL 6 §:ssä määritellään tiivistetysti viisi hallinnon oikeusperiaatetta. Nämä oikeusperiaatteet ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, suhteellisuusperiaate, luottamuksensuojaperiaate ja objektiviteettiperiaate. HL 6 §:ssä

⁵⁹ Mäenpää 2017, s. 143.

⁶⁰ Mäenpää 2017, s. 143.

⁶¹ HE 72/2002 vp, s. 36.

sanotaan myös, että: ”*Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia*”.

HL 6 §:ssä määritellyt hallinnon oikeusperiaatteet koskevat kaikkea hallintotoimintaa. Oikeusperiaatteiden merkitys ei täten siis rajoitu vain harkintavallan käyttöön päätöksenteossa vaan ne koskevat muutakin toimintaa, kuten esimerkiksi palvelujen tuottamista ja ylipäätään viranomaisten toimintaa sisällöstä riippumatta. Oikeusperiaatteita sovelletaan HL 6 §:n mukaan hallinnossa asioiviin ja viranomaisten toimiin sekä lisäksi ne ulottuvat sellaiseenkin julkiseen toimintaan, jota oikeusnormit eivät välttämättä riittävästi sääntelee.⁶²

Periaatteiden merkitys ja soveltaminen tulee esiin etenkin silloin, kun viranomaisella on toimivaltansa nojalla mahdollisuus valita erilaisia vaihtoehtoisia päätöksiä, toimia tai menettelyjä. Periaatteiden soveltaminen merkitsee ja edellyttää siten, että viranomaisella on jossain määrin harkintavaltaa valita erilaisten ratkaisujen ja päätösten välillä. Kyseinen harkintavalta voi sisältää priorisointia, jossa keskenään ristiriidassa olevia intressejä joudutaan yhteen sovittamaan niin, että se vaikuttaa päätöksen lopputulokseen. Koska viranomaisella on päätösvalta valinnan suhteen, joka vaikuttaa yksityisen etuihin ja oikeuksiin, on periaatteilla tämän vuoksi merkitystä.⁶³

Suomalaisessa hallinto-oikeudessa on yleisesti hyväksytyinä ja keskeisinä arvopäämäärinä pidetty ihmisten yhdenvertaisuuden, hallinnollisten ratkaisujen objektiivisuuden, julkisen vallankäytön suhteellisuuden ja lainsäädännön tarkoitussidonnaisuuden turvaamista. Lisäksi EU-oikeudellisesta oikeuskäytännöstä on muotoutunut tarve suojata perusteltuja odotuksia hallintotoiminnassa.⁶⁴

⁶² Mäenpää 2017, s. 144-145.

⁶³ Mäenpää 2017, s. 145.

⁶⁴ Mäenpää 2017, s. 143.

3.3.1 Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuusperiaate sisältää velvollisuuden kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja johdonmukaisesti.⁶⁵ HM (19/1949) 5 §:ssä sanotaan, että: ”*Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä*”. Lisäksi Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ”*Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella*”.

Ajatusta tasa-arvoisuudesta pidetään nykyaikaisen oikeusvaltion perus olemukseen kuuluvana vaatimuksena ja sen voisi ajatella kuuluvan Suomalaiseen oikeusjärjestykseen ilman nimenomaista säädöstäkin. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan voidaan sanoa, että viranomaisen on kaikkien suhteen meneteltävä samanlaisissa olosuhteissa samalla tavoin ja millään kansalaisryhmällä ei ole etuoikeuksia.⁶⁶ Erichin mielestä yhdenvertaisuusperiaate hallinnossa merkitsee sitä, että ”*julkisten viranomaisten tulee henkilöön katsomatta yhtäläisesti sovelluttaa lakia*”.⁶⁷

Yhdenvertaisuusperiaatteesta voidaan lisäksi mainita myös sen negatiivisesta oikeusvaikutuksesta, joka rajoittaa viranomaisten vapaan harkinnan alaa. Täten viranomaisen ei siis saa harkintaa käyttäessään ottaa huomioon ihmisten erilaisia taustoja, kuten uskontoa tai ihonväriä. Lain mukaan kyseiset epätasa-arvoiset seikat ihmisten taustalla eivät saa vaikuttaa viranomaisen tekemään päätökseen.⁶⁸ HE 72/2002 mukaan perusoikeutena yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Säännös ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi tarpeellisia positiivisia erityistoimia eli tietyn henkilöryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Tilanteessa olennaiseksi jää, voidaanko erottelu tehdä perusoikeuksien kannalta hyväksyttävistä syistä.⁶⁹

⁶⁵ Mäenpää 2017, s. 144.

⁶⁶ ks. HE 72/2002 vp, s. 54-55 2 luku. Vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset olosuhteet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Erityisesti tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomaisen käyttää yksityisten oikeusasemaan kohdistuvaa harkintaa.

⁶⁷ Merikoski 1958, s. 76-79.

⁶⁸ Merikoski 1958, s. 81.

⁶⁹ HE 72/2002 vp, s. 54.

3.3.2 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomainen voi käyttää toimivaltaansa vain yksinään lainmukaisiin tarkoituksiin. Samalla periaate kieltää harkintavallan väärinkäytön.⁷⁰ Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen voidaan sanoa muodostavan rajoituksen viranomaisen harkintavallan käytölle erityisesti niissä puitteissa, joissa viranomaiselle jää toimintavaltaa kun siitä ensiksi erotetaan kaikki sidotun harkintavallan käyttöön rinnastuva toiminta. Periaatteen mukaan vallan väärinkäyttönä on pidettävä sellaista käyttäytymistä, jossa viranomainen tekee päätöksen hänen muodolliseen toimivaltaansa kuuluvassa asiassa niin sanotusti vieraassa tarkoituksessa.⁷¹

HE 72/2002 mukaan HL 6 §:ssä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat kyseisen viranomaisen tehtäviin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin.⁷² Merikosken mukaan tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen ei kuitenkaan kiinnitetä välttämättä liikaa huomiota, sillä jos valtio haluaisi soveltaa niin sanotusti ”lainkiertoa”, joka ei ole täysin tuntematon ilmiö hallintotoiminnassa, pyrittäisiin tälle toimelle saamaan lainmukaisilta näyttävät kehykset käyttämällä viranomaisille kuuluvaa toimivaltaa sellaisiin tarkoituksiin, joidenka toteuttamiseksi viranomaisille ei ole annettu valtuuksia.⁷³

Mielestäni viranomaisen käyttäessä harkintavaltaansa väärin, loukataan tällöin useimmiten juuri tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Tämä luultavasti korostuu erityisesti tapauksissa, joissa pyritään edistämään omaa henkilökohtaista intressiä tai halutaan muuten vaikuttaa sellaiseen tapaukseen, johon tällä kyseisellä viranomaisella ei olisi oikeutta vaikuttaa.

⁷⁰ Mäenpää 2017, s. 144.

⁷¹ Merikoski 1958, s. 58-59.

⁷² HE 72/2002 vp, s. 55. Käytännön esimerkkinä voidaan sanoa, että virkanimityksissä valintaa ei voida tehdä muiden tarkoituksien toteuttamisen vuoksi, vaan virkaan tulee valita ominaisuuksiltaan sopivin parhaiten viranhoitoon pystyvä henkilö. Sama koskee viran lakkauttamista, jossa virkaa ei voida lakkauttaa vain sen vuoksi, että halutaan päästä eroon tietystä virkamiehestä.

⁷³ Merikoski 1958, s. 61.

3.3.3 Objektiviteettiperiaate

Objektiviteetti eli puolueettomuusperiaate edellyttää, että viranomaisen toimien tulee olla objektiivisesti perusteltuja ja riippumattomia. Kyseinen vaatimus merkitsee sitä, että viranomaisen tekemät päätökset ja toiminta eivät saa perustua epäasiallisiin perusteisiin.⁷⁴ Riippumattomuuden vaatimuksella taas tarkoitetaan sitä, että viranomaisen tulee toimia itsenäisesti erityisesti suhteessa epäasialliseen ulkopuolelta tulevaan vaikuttamiseen. Objektiviteettiperiaatteen keskeisimmäksi tarkoitukseksi voidaan sanoa luottamuksen turvaamista hallintotoiminnan tasapuolisuutta ja puolueettomuutta kohtaan.⁷⁵

Objektiivisuuden vaatimuksella tarkoitetaan mielivaltaisuuden ja asiaankuulumattomien vaikuttimien poissulkemista vielä laajemmalla tasolla, kuin mitä tarkoitussidonnaisuuden periaatteella, joka liittyy vain toimien tarkoitukseen. Objektiviteettiperiaatella pyritään esimerkiksi estämään viranomaista suosimasta häneen läheisissä suhteissa olevia henkilöitä tai tekemään epäasiallisia päätöksiä hänelle epämieluisille henkilöille. Objektiivisuuden vaatimuksella pyritään yksinkertaisesti poistamaan asiaankuulumattomat vaikuttimet hallintotoimista.⁷⁶

3.3.4 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien tulee olla oikeassa suhteessa sen päämäärään nähden.⁷⁷ Suhteellisuusperiaatetta voitaisiin kuvaila niin, että kyseinen periaate määrittää sitä kuinka hallintotoimet voidaan sopeuttaa toimen yleisen laadun ja kulloisessakin tapauksessa olevan intressin mukaisesti. Jos viranomainen joutuu esimerkiksi antamaan sanktioita, tulee kyseisten sanktioiden ankaruuden olla kohtuullinen suhteessa siihen, mitä hallintotoimella tavoitellaan.⁷⁸

⁷⁴ ks. HE 72/2002 vp, s. 55 2 luku. Epäasiallisina perusteina voidaan pitää esimerkiksi tuttujen suosintaa, omien henkilökohtaisten intressien tavoittelua tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelua.

⁷⁵ Mäenpää 2017, s. 159.

⁷⁶ Merikoski 1958, s. 68-69.

⁷⁷ Mäenpää 2017, s. 144.

⁷⁸ Merikoski 1958, s. 75.

Lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava asianmukaisia ja tarpeellisia. Viranomaisen tulisi siis käytännössä mitoittaa toimensa niin alhaiselle tasolle, jolla voidaan saada aikaan tarvittava vaikutus. Periaate korostuu erityisesti silloin, kun joudutaan harkitsemaan epäedullisia seuraamuksia hallinnon asiakkaalle.⁷⁹ Suhteellisuusperiaatteen mukaan myös virasta vapauttamisissa tulee noudattaa erityistä kohtuullisuutta suhteessa seuraamukseen, mitä toimenpide merkitsee virasta vapautetulle. Lisäksi jos viranomaisella on oikeus käyttää voimakeinoja, suhteellisuusperiaatteen merkitys korostuu. Tätä esiintyy toimissa, joissa pidetään yllä järjestystä ja turvallisuutta.⁸⁰

Hallintotoiminnassa suhteellisuusperiaatteella on lisäksi yleisempää merkitystä. Kun periaatetta sovelletaan, voi tällöin tulla kyseeseen minkä tahansa viranomaistoimen arvioiminen suhteessa sen kohteen etuihin ja oikeuksiin. Toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön halutun tavoitteen saavuttamiseksi. Viranomaisen ei voi esimerkiksi vaatia hallinnon asiakkaalta enempää selvityksiä, kuin on tarpeellista. Viranomaisen ja asianosaisen välisen lisäselvittelyn tulisi muutenkin tapahtua mahdollisimman vaivattomasti ja vähiten kustannuksia tuottavalla tavalla.⁸¹

3.3.5 Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaatteen keskeisin tarkoitus on HL 6 §:n mukaan turvata oikeusjärjestyksen perusteella suojattuja oikeutettuja odotuksia. Periaatteen mukaan viranomaisen on toiminnassaan otettava aina huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeutetut odotukset ja lisäksi turvattava ne. Luottamuksensuojalla hallintotoiminnassa tarkoitetaan sitä, että yksityisellä tai muulla oikeussubjektilla tulee olla perustellut edellytykset ja oikeus luottaa viranomaiseen.⁸² Yksityisen tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen tai takautuen vaikuta negatiivisesti yksityisen oikeuksiin.⁸³

⁷⁹ Esiintyy erityisesti työsuojelu- ja rakennusvalvonnassa.

⁸⁰ HE 72/2002 vp, s. 55. Jos esimerkiksi poliisi kokee väkivaltaista vastarintaa, voi poliisi käyttää tilanteen haltuun ottamiseen väkivaltaa, mutta väkivallan tulee olla asteeltaan sellaista, jota voidaan pitää tilanteen kannalta tarpeellisenä ja puolustettavana.

⁸¹ HE 72/2002 vp, s. 55.

⁸² Ks. esim. KHO 2006:90.

⁸³ Mäenpää 2017, s. 166.

Luottamuksensuojan kohteena ovat eritoten jo aiemmin mainitut oikeusjärjestyksen odotetut oikeudet. Kyseiset oikeudet kohdistuvat niin voimassaolevien oikeussuhteiden pysyvyyteen kuin myös siihen, että viranomainen noudattaa hänellä olevia velvollisuuksia. Näistä velvollisuuksista voidaan mainita esimerkiksi velvollisuus noudattaa lakia, velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä, velvollisuus noudattaa tuomioistuimen päätöksiä sekä taannehtivien päätösten kielto. Viranomaisen tulee siis luottamuksensuojanperiaatteen mukaan noudattaa tekemiään päätöksiä ja niihin liittyviä lupauksia ja sitoumuksia. Yksityinen voi luottamuksensuojanperiaatteeseen vedoten valittaa viranomaisen toimesta ja jos suojaa katsotaan loukatun, voidaan päätös valituksen johdosta kumota.⁸⁴

3.2 Vapaata vai sidottua harkintavallankäyttöä?

Viranomaisten toimivaltaan kuuluu olennaisena osana harkintavalta. Harkintavalta antaa viranomaisille mahdollisuuden päätyä ratkaisutoiminnassaan erilaisiin vaihtoehtoisin ratkaisuihin. Viranomaisella on siis oikeus tulkita väljiä ja tulkinnallisia oikeussääntöjä. Harkintaa voisi hallinnollisessa päätöksenteossa verrata käytännössä tuomarin käyttämään harkintaan oikeustapauksissa.⁸⁵

Lainsäädännössä ei kuitenkaan suoraan lue, että viranomaisella on asian suhteen harkintavaltaa. Harkintavallan voi tunnistaa yleensä säännöksiin väljistä muotoiluista. Toisinaan harkintavallan voi tunnistaa lainsäädännöstä helpostikin, mutta välillä se on tunnistettavissa vaikeammin. Yleensä harkintavalta voidaan tunnistaa esimerkiksi muotoiluista ”voidaan myöntää”, joka viittaa siihen että viranomainen on vapaa käyttämään harkintaansa sen suhteen, myöntääkö se esimerkiksi jonkin etuuden. Tämä jää käytännössä viranomaisen vapaaseen harkintaan ja valintaan.⁸⁶

Viranomaisten tulisi käyttää harkintavaltaansa järkevästi, koska se antaa heille liikkumavaraa toimissaan. Oikein käytettäessä se mahdollistaa tehokkaan ja joustavan hallintotoiminnan ja tilannekohtaisia ratkaisuja. Harkintavallalla voidaan ottaa huomioon

⁸⁴ Mäenpää 2017, s. 166-167.

⁸⁵ Koivisto 2014, s. 48.

⁸⁶ Koivisto 2014, s. 48.

erilaisia tapauskohtaisia seikkoja, sekä oikeudenmukaisuutta ja kohtuutta, joita joskus lainsäädäntökään ei ota huomioon. Koiviston mukaan se täten mahdollistaa seurausten ja tavoitteiden toteuttamista, joita ei saavuteta pelkillä säännöillä.⁸⁷

Laakson mukaan lainsäädännön tulkinnanvaraisuus ja viranomaisten harkintavalta eivät välttämättä ole hallinnon lainalaisuuden näkökulmasta ongelmallisia. Vaatimus PL 2.3 §:n mukaisesta lain tarkasta noudattamisesta toteutuu, kunhan lakia sovellettaessa otetaan huomioon kaikki tapaukseen liittyvät oikeuslähteet.⁸⁸ Kullan mukaan myöskään joustavat oikeusnormit eivät välttämättä ole ongelmallisia lainsäädännön täsmällisyysvaatimuksen mukaan, jos oikeudellisella tulkinnalla voidaan täsmentää normeja.⁸⁹

Puhuttaessa harkintavallan mahdollistamasta mielivallankäytöstä, mainitaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa (myöhemmin PeVL) 11/2005, että yleisluontoiset ja joustavat ilmaisut lainsäädännössä saattavat johtaa mielivallankäyttöön⁹⁰, mutta Tereniuksen mielestä se samalla mahdollistaa tapauksien joustavien erityispiirteiden huomioimisen. Jos lainsäädäntö olisi liian tarkasti säänneltyä, se voisi tehdä viranomaistoiminnasta hyvin jäykkää.⁹¹

Jos kyseessä taas on väljä toimivaltasäätely, se antaa viranomaiselle mahdollisesti enemmän harkintavaltaa, mutta ratkaisun lopputulos ei kuitenkaan jää pelkästään viranomaisen omaan harkintaan. Tällöin viranomaisen tulee ottaa huomioon asiaan liittyvät menettelysäännökset sekä selvittää esimerkiksi lainvalmisteluaineistosta ja oikeuskäytännöstä säännöksen sisältöä. Kortteen mukaan on täten vaikeaa nähdä, että viranomaiselle jäisi käytettäväksi käytännössä erityistä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaikka kyse olisikin väljistä toimivaltasäännöksistä. Hän ehdottaakin, että oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan sijaan voitaisiin käyttää termejä 'oikeusharkinta ja joustavan normin soveltaminen'.⁹²

⁸⁷ Koivisto 2014, s. 48-49.

⁸⁸ Laakso ym. 2006, s. 306.

⁸⁹ Kulla 2010, s. 19.

⁹⁰ PeVL 11/2005 vp, s. 8.

⁹¹ Terenius 2013, s. 185.

⁹² Korte 2015, s. 7.

Puhuttaessa viranomaisen harkintavallasta yleisen edun kannalta, on parasta antaa viranomaiselle itsenäinen valta tehdä ratkaisu. Tällä tavalla paras tulos on helppoiten ja varmimmin saavutettavissa. Tämän perusteella viranomainen saa itsenäisesti päättää, minkä päämäärien ja tarkoituksien toteuttamiselle on kannattavaa antaa etusija sekä mitä keinoja niiden saavuttamiseksi olisi käytettävä. Pitkästi edellä mainituista syistä hallintoviranomaisille uskotaan oikeusvaltiossakin valta käyttää niin sanottua vapaata harkintavaltaa.⁹³

Vapaata harkintaa ei tule kuitenkaan sekoittaa mielivaltaan, vaan vapaata harkintaa voidaan nimittää myös *tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi*. Vapaalla harkinnalla ei siis tarkoiteta sitä, että sen turvin viranomaiset voisivat hallintotoiminnassa edistää henkilökohtaisia pyrkimyksiään tai toimia erilaisten mielijohteitten varassa. Lisäksi aiemmin mainitut hallinnon oikeusperiaatteet osaltaan rajoittavat ja ohjaavat viranomaisten vapaan harkinnan käyttöä.⁹⁴

On myös hyvä määritellä tarkoituksenmukaisuusharkinta eli vapaa harkinta suhteessa oikeusharkintaan eli sidottuun harkintaan. Kun vapaalla harkinnalla hallintotoiminnassa tarkoitetaan viranomaisen mahdollisuutta punnita eri ratkaisuvaihtoehtoja oman harkinnan mukaan, niin sidotulla harkinnalla hallintotoiminnassa taas tarkoitetaan sitä, että viranomaisen on toimissaan noudatettava häntä velvoittavaa toimintaohjetta. Tällainen toimintaohje perustuu yleensä säädettyyn lakiin tai sitä alemman-asteiseen säädökseen tai esimerkiksi muuhun tunnustettuun oikeusohjeeseen. Tämä osoittaa siis sen, mitä viranomaisen tulee tehdä, miten asia tulisi ratkaista ja mitä siitä tulisi seurata.⁹⁵

Sidotun harkinnan mukaan viranomaisen tulisi siis päätöstä tehdessään päätyä käytännössä vai yhteen oikeaan lainmukaiseen ratkaisuun. Täten päätöksenteon sisällön osoittavat yksiselitteisesti päätöksenteossa sovellettavat säännökset. Erityisesti kun viranomainen päätöksellään rajoittaa yksilön perusoikeuksia, tulisi päätöksen perustua sidottuun harkintaan. Jos viranomainen rajoittaa esimerkiksi yksilön sananvapautta, tulee

⁹³ Merikoski 1958, s. 2.

⁹⁴ Merikoski 1958, s. 3.

⁹⁵ Merikoski 1958, s. 37.

päätöksenteon perusteiden olla tiukasti lakisidonnaisia ja tämä koskee yleisestikin kaikkia perusoikeuksia rajoittavia toimia, joissa toimille tulee olla laissa määritelty oikeutus.⁹⁶

Tarkoituksenmukaisuusharkinta eli vapaa harkinta on muodoltaan selkeästi vapaampaa ja se myös sallii virkamiehen tekemän valinnan useiden vaihtoehtojen välillä. Vapaa harkinta voi myös johtaa siihen mahdollisuuteen, että päädytään useampaan oikeaan ratkaisuun. Tämä antaa viranomaiselle harkintavallan rajoissa vapauden valita niistä julkisen edun kannalta tarkoituksenmukaisimpana pitämänsä ratkaisun.⁹⁷

Vapaan ja sidotun harkintavallan välistä rajaa on määritelty kansalaisten subjektiivisten oikeuksien⁹⁸ mukaan. Viranomaisten on siis täten katsottu olleen oikeutettuja vapaaseen harkintaan silloin, kun toiminta ei ole vaikuttanut kansalaisten subjektiivisiin oikeuksiin. Määritelmä ei kuitenkaan von Launin mukaan ole tarkasti rajattavissa, sillä jossain tapauksissa viranomaisella saattaa olla sidottu sellaisessakin toiminnassa, jossa ei puututa kansalaisen subjektiivisiin oikeuksiin. Kuitenkin kaikki toiminta, jossa kajoetaan kansalaisten subjektiivisiin oikeuksiin, kuuluu automaattisesti sidotun hallintotoiminnan piiriin.⁹⁹

Vapaan ja sidotun harkinnan erottelua voi nykyään löytää myös valtiosääntökäytännössä. Tämä heijastuu erityisesti perusoikeuksia rajoittavaan viranomaisen toimintaan ja toimivaltaan, jota on pidetty mahdollisena määritellä vain lailla, jos päätösvalta perustuu sidottuun eli oikeusharkintaan. Kun viranomaisten päätöksenteot kohdistuvat esimerkiksi yksilön vapauksiin, kuten sananvapauteen tai elinkeinovapauteen, tulee viranomaisen toimivallan perustua ehdottoman tiukasti lakisidonnaisuuteen. Sidottuun harkintaan tulee lisäksi perustua kaikki yksilön perusoikeuksiin liittyvät, kuten niitä rajoittavat päätökset. Kaikki perusoikeuksia rajoittavat luvat tai oikeudet tulee täyttää laissa määritellyt vaatimukset.¹⁰⁰

Vaikka vapaa harkinta antaakin viranomaiselle toimintavapauksia, ei se kuitenkaan koskaan voi olla täysin harkinnanvaraista tai oikeudellisesta sidonnaisuudesta vapaata. Merikosken

⁹⁶ Mäenpää 2017, s. 282-283.

⁹⁷ Mäenpää 2013, s. 499.

⁹⁸ Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan oikeusjärjestyksen kansalaisille määräämää valtaa jonkin edun tai hyödykkeen saamiseen.

⁹⁹ Merikoski 1958, s. 38.

¹⁰⁰ Mäenpää 2017, s. 283.

mukaan tällaista tuskin käytännössä koskaan esiintyy. Sidonnaisuus voi esiintyä esimerkiksi tapauksissa, jotka katsotaan vapaaharkintaisiksi siksi että päätöksen ratkaisussa voidaan noudattaa vapaata tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Toisena esimerkkinä voidaan sanoa erilaiset hallintoluvat, joiden päätöksissä tulee noudattaa oikeusjärjestyksen asettamia edellytyksiä luvan saamiselle, vaikka luvan antaminen noudattaisikin sinänsä viranomaisen harkinnanvaraisuutta.¹⁰¹

Mäenpää luonnehtii kysymystä tarkoituksenmukaisuuden ja lainmukaisuuden välisestä erosta hallintotoiminnassa tehtävässä päätöksenteossa yhdeksi suomalaisen hallinto-oikeuden suurista kysymyksistä. Tämä kysymys voidaan pilkkoa vielä kolmeen osakysymykseen, joita ovat *hallinnollinen päätöksenteko*, *oikeusperiaatteiden merkitys päätöksenteossa* ja *hallintoprosessin ala ja kohde*. Mäenpään mukaan oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välistä kysymystä ei voida pitää enää täysin ratkaisemattomana, vaikka mitään täysin selkeää vastausta ei vielä ole saatu. Sitä voidaan kuitenkin pitää varmana, että näiden kahden päätöksentekotavan välinen erottelu on loiventunut vuosien saatossa.¹⁰²

Kortteen mielestä edellä mainittuun tuo omat vaikeutensa joustavat normit, joita voi olla haastavaa sijoittaa joko tarkoituksenmukaisuusharkinnan tai oikeusharkinnan alaan. Lisäksi Kortteen mielestä voidaan toisaalta kyseenalaistaa viranomaisen mahdollisuus puhtaasti tarkoituksenmukaisuusharkintaan, koska viranomaisen tulee päätöstä tehdessään kuitenkin ottaa huomioon esimerkiksi perusoikeudet ja hallinnon oikeusperiaatteet. Hän kyseenalaistaakin sen, että koska päätöksenteko ei ole täysin viranomaisen omassa vapaassa harkinnassa, niin onko kysymyksessä todella tarkoituksenmukaisuusharkinta vai jonkin joustavan oikeusnormin soveltaminen?¹⁰³

Kortteen mukaan oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välisestä jaottelusta voitaisiin nykypäivänä jopa luopua. Perustuslaista johtuen viranomaisen toimivalta ja siihen liittyvä harkinta tulee määritellä laissa sekä viranomaisen tulee lisäksi huomioida muut toimintaa ohjaavat säännökset ja harkintavallan rajoitusperiaatteet. Tällöin on kyse oikeusharkinnasta,

¹⁰¹ Merikoski 1958, s. 57.

¹⁰² Mäenpää 2008, s. 118-119.

¹⁰³ Korte 2015, s. 7.

kun viranomaisen soveltaa ja tulkitsee oikeusnormeja ratkaisua tehdessään, jonka mahdollistaa täsmällinen toimivaltasääntely.¹⁰⁴

Viranomaisen harkintavaltaa rajoittaa erityisesti HL 6 § eli hallinnon oikeusperiaatteet, mutta myös vakiintunut oikeus- ja ratkaisukäytäntö voi määrittää harkintavallan rajoja. Huomioon on otettava myös ylemmän asteiset säännökset, kuten perus- ja ihmisoikeudet ja EU-oikeus. Ei ole kuitenkaan oikeusteoreettisesti perusteltua olettaa normien soveltamisen olevan yksinkertaista ja mekaanista, jossa pyritään löytämään yksi oikea ratkaisu. Toisaalta usein on tilanteita, joissa on käytännössä yksi ainoa lainmukainen päätösmahdollisuus.¹⁰⁵

Erityisesti väljien oikeusnormien soveltaminen voi olla hankalaa, jos niitä ei kyetä kunnolla sijoittamaan oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan kahtiajakoon. Tällaisiin tapauksiin liittyy runsaasti harkintavaltaa, jossa päätöksentekijän on kyettävä oikeudellisesti perustelemaan ja lisäksi perusteltava, miksi on päätytty tiettyyn ratkaisuun.¹⁰⁶

Merikosken mukaan voidaan kuitenkin pohtia, että onko sidotun ja vapaan hallintotoiminnan välillä kuitenkaan lopulta eroa? Vapaata harkintaa ei täten olisikaan ja kaikessa päätöksenteossa olisi lopulta vain yksi ja ainoa oikea ratkaisu. Merikoski viittaa pohdinnassaan erityisesti Ruotsiin ja ruotsalaisen kirjallisuuteen, jossa Ruotsin ylimmän hallinto-oikeudellisen yleistuomioistuimen valtaa ei ole rajoitettu koskemaan vain laillisuuskysymyksiä. Lisäksi Merikoski viittaa Tezneriin, jonka mielestä viranomaisilla ei koskaan ole hallintotoiminnassa täyttä vapautta, koska heidän tulee aina toimia yleisen edun mukaan. Tezner kiteyttää tämän sillä, että: ”yleisen edun toteuttamisen vaatimus on hallintoviranomaisen kaikkea toimintaa ohjaava oikeusnormi”.¹⁰⁷

Jos lähtökohtana on se, että hallintoviranomaisen täytyy toiminnassaan pyrkiä aina tarkoituksenmukaisimpaan ja yleistä etua edistävään ratkaisuun, niin voidaan pohtia, että miksi vapaan harkinnan järjestelmä on edes olemassa? Merikosken mukaan asia voidaan ymmärtää niin, että vapaalla harkinnalla tarkoitettaisiin juuri kykyä hyväksyä muitakin kuin vain yhtä ratkaisua. Ratkaisuvaihtoehtojen täytyy tietysti pysyä viranomaisille asetettujen

¹⁰⁴ Korte 2015, s. 7.

¹⁰⁵ Mäenpää 2017, s. 283.

¹⁰⁶ Mäenpää 2017, s. 283-284.

¹⁰⁷ Merikoski 1958, s. 89-90.

toimivaltuuksien rajoissa. Merikoski ymmärtää asian niin, että lainsäätäjän on mahdotonta järjestää kaikki tulevaisuudessa eteen tulevat tapaukset mutta se ei myöskään halua vaatia viranomaisilta kaikista parasta ja tarkoituksenmukaisinta ratkaisua, koska tällainen vaatimus olisi liian epämääräinen asetettavaksi. Tämän vuoksi lain säätäjä antaa viranomaisille vapaan harkinnan ja asettaa vain ne rajat, jonka puitteissa viranomaiset saavat toimia.¹⁰⁸

Koen itse että vapaalle harkinnalle on sijaa, sillä hallintotoiminnassa voi tulla vastaan mitä erilaisempia tapauksia, joiden ratkaisuihin ei voida välttämättä soveltaa yhtä ja ainoaa ratkaisutapaa jo pelkästään sen vuoksi, että tapauksien taustatekijät saattavat olla hyvin erilaisia. Mielestäni viranomaisilla tulee olla sijaa käyttää asiantuntevaa harkintaansa, jotta samalla voidaan kohdella kansalaisia reilusti tunnistamalla tapauksien erilaisia taustatekijöitä.

3.2.1 Harkintavallan käyttöä ohjaavat tekijät

Viranomaisen käyttäessä harkintaansa virkatoimissaan, tulee harkinta sopeuttaa perustuslain määrittelemän harkintavallan puitteisiin. Merkitystä on erityisesti perusoikeuksilla, hallinnon lainalaisuusperiaatteella sekä oikeusnormeilla. Lainsäädännöllä voidaan rajoittaa esimerkiksi yksilön perusoikeuksia ja kun viranomainen soveltaa tällaista lainsäädäntöä, vaikuttavat päätökset suoraan esimerkiksi yksityiselämän suojaan, julkisuusperiaatteen toteuttamiseen tai elinkeinovapauteen. Perusoikeuksia voidaan säännellä myös hallintopäätöksellä, kuten esimerkiksi kaavoituksella tai hallinnollisella seuraamuksella.¹⁰⁹

Hallintopäätökset eivät kuitenkaan saa puuttua yksilön perusoikeuteen tavoilla, jotka loukkaavat suhteellisuusperiaatetta tai tavalla, joka loukkaa perusoikeuksia. PL 2.3 §:n mukaan harkintavallan käyttämisen tulee pysyä tarkoin lain määrittelemissä puitteissa. PL 107 §:n mukaan viranomaisten tulee soveltaa asetuksia ja muita alemman asteisia säädöksiä tavalla, jolla harkintavallan käyttö pysyy lain määrittelemien puitteiden sisällä. Tämä koskee

¹⁰⁸ Merikoski 1958, s. 90-91.

¹⁰⁹ Mäenpää 2017, s. 288.

myös muita harkintavallan käyttöä ohjaavia hallinnollisia ohjeita, suunnitelmia, määräyksiä sekä virallislähteitä.¹¹⁰

Oikeusnormit määrittelevät myös pitkälle viranomaisten harkintavaltaa. PL 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja samalla oikeussäännöt määrittelevät viranomaisen toimivallan ja sen käyttämiseen liittyvän harkintavallan. Täten harkintavallan laajuuteen vaikuttavat pitkälti päätösvallan sisältöä koskevat toimivaltasäännökset. Harkintavallan käyttö on suhteutettava väljissäkin päätöksenteoissa arviointiperusteisiin ja vaikka kyseessä olisi tapaus, jossa harkintavallan arviointikriteerit olisi poikkeuksellisesti jätetty määrittelemättä, tulee tilanteessa silti ottaa huomioon päätösvallan käyttöä ohjaava säännös kokonaisvaltaisesti.¹¹¹

Viranomaisilla on siis päätöksenteossaan oikeus käyttää harkintavaltaa soveltaessaan lakia tai päätöksentekoon vaikuttavia säännöksiä. Harkintavalta antaa viranomaisille ikään kuin oikeuden ratkaista, mikä asiassa on tarkoituksenmukaista ja mitkä säännökset edellyttävät tulkintaa sekä soveltamista erilaisissa tapauksissa. Kun viranomainen käyttää harkintaa harkintavaltansa nojalla tehdessään ratkaisuja, ei tätä voida pitää virkavelvollisuuden vastaisena, sillä asianosaisten kannalta huonokin ratkaisu ei silti välttämättä meinaa viranomaisen rikkoneen virkavelvollisuuttaan.¹¹²

Viranomaisten tulee lisäksi ottaa harkintavallan käytössä huomioon viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavat ja rajoittavat säännökset. Tällaisiin säännöksiin lukeutuu esimerkiksi menettelysäännökset, joita ovat asianosaisten kuulemista ja päätösten perustelua koskevat vaatimukset. Kyseisten normien tarkoituksena on taata se, että viranomaiset päätöksiä tehdessään selvittävät tapauksia tarpeeksi ja ottavat huomioon erilaisia päätöksentekoon vaikuttavia näkökulmia. Lisäksi menettelynormeilla pyritään takaamaan harkintavallan käytön julkista valvottavuutta.¹¹³

Myös yleisisillä säännöksillä on merkitystä määriteltäessä harkintavaltaa. Esimerkiksi kaavoituspäätöksiä tehdessä tulee ottaa huomioon se, että alueiden käytössä tulee edistää

¹¹⁰ Mäenpää 2017, s. 288.

¹¹¹ Mäenpää 2017, s. 288.

¹¹² Rautio yms. 2004 kappaleessa Virkavelvollisuuden rikkominen, verkkomateriaali (päivitetty 30.1.2018).

¹¹³ Mäenpää 2017, s. 288.

alueen kestävä kehitys (MRL 1:1) sekä tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvissä hallinnollisissa päätöksissä on tarkoituksenmukaista edistää sähköisen viestinnän tarjontaa ja käyttöä sekä varmistaa, että viestintäverkoja on saatavilla koko maassa (LSVP 1 §). Edellä mainittua harkinta voidaan myös pitää oikeudellisena harkintana, koska päätökset tulee tehdä soveltaen oikeussäännöksiä ja pysyteltäessä niiden määrittämässä rajoissa.¹¹⁴

Harkintavallankäyttö voi olla myös moninaisempaa ja laaja-alaisempaa verrattaessa suppeaan harkintaan. Viranomaisen voi päätyä useaan erilaiseen ratkaisuvaihtoehtoon perustellusti. Monet päätöksenteon kohteet sallivat moninaisia ratkaisuvaihtoehtoja mutta päätökset tulee kuitenkin tehdä lain määrittelemien puitteiden sisällä. Täten päätöksenteossa on tärkeää noudattaa erityisesti perustuslakia, jolla on etusija suhteessa lakiin ja alemman asteisiin säädöksiin (PL 106 §). Perustuslailla on vahva merkitys koko kansalliseen oikeusjärjestykseen, sillä se luo kehykset sille. Perustuslaki myös suoraan määrittää julkisenvallankäytölle asetetut valtiolliset perusratkaisut.¹¹⁵ Käytännössä siis päätöksenteossa sovellettavaa lakia tulee tulkinta niin, että tehtävä päätös täyttää myös perustuslain sisällölliset vaatimukset.¹¹⁶

Esimerkiksi Oikeudenkäymiskaaren 17:1:2:n mukaan tuomioistuimet joutuvat esitettyjen todisteiden ja muiden seikkojen nojalla harkittuaan asiaa päättää, että mitä asiassa on näytetty ja mitä on jäänyt toteen näyttämättä. Tämä antaa tuomareille laajan harkintavallan ja tuomarit eivät täten syyllisty virkavelvollisuutensa vastaiseen menettelyyn, vaikka asian tulkinnasta voitaisiin olla perustellustikin eri mieltä. Vaikka ylempi oikeus myöhemmin kumoaisi alemman oikeuden päätöksen, ei se siltikään merkitse, että alemman oikeuden jäsenet olisivat syyllistyneet virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Tästä voi mielestäni päätellä sen, että eriäviin ratkaisuihin harkintavallan nimissä on mahdollista tulla, mutta asiassa tulee esittää kuitenkin perustelut sille, miksi kyseiseen ratkaisuun on päädytty. Tapauksistahan voisi periaatteessa aina löytää uuden perustelun ja näkökulman käsiteltävälle asialle ja asianosainen saattaisi olla jo päätökseen saatuun ratkaisuun edelleen epätyytyväinen. Tämä mielestäni kiteyttää harkintavallan ongelmallisuuden, kun yhtä ja ainoaa ratkaisua ei välttämättä ole.

¹¹⁴ Mäenpää 2017, s. 289.

¹¹⁵ HE 1/1998 vp., s. 6.

¹¹⁶ Mäenpää 2017, s. 289.

Perustuslaki ohjaa virkamiehen harkintavallankäyttöä myös yksittäistapauksissa. Tällöin tulee merkitykselliseksi erityisesti perustuslain määrittelemät perusoikeudet. Lisäksi käytännön päätöksenteossa on otettava huomioon myös muut perustuslain säännökset, jotka määrittävät muun muassa hallinnon lainalaisuutta (PL 2.3 §), kunnallista itsehallintoa (PL 121 §) sekä hallintotehtävien ulkoistamisen edellytyksiä (PL 124 §).¹¹⁷

Perus- ja ihmisoikeudet ohjaavat lisäksi myös sisällöllisesti viranomaisten harkintavallan käyttöä. Koska julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen (PL 22 §), tulee virkamiesten velvollisuutenaan soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteistä harkintaa toiminnassaan.¹¹⁸ Tämä juontaa myös juurensa perustuslain etusijasta, jonka vuoksi viranomaisen tulee perusoikeusmyönteisen tulkinnan myötä valita perusteltavissa olevista vaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoitusten toteutumista ja joka samalla ei ota huomioon vaihtoehtoja, jotka ovat ristiriidassa perusoikeuksien kanssa.¹¹⁹

Perusoikeusmyönteisen tulkinnan perusteella harkintavaltaa käytettäessä tulee kiinnittää huomiota myös PL 7.1 §:n mukaisesti yksilöiden henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Tämä tarkoittaa esimerkiksi hoidettavana olevan potilaan suostumuksen saamista. Ihmisoikeusmyönteinen harkintavallankäyttö taas tarkoittaa sitä, että erilaisista tulkintanäkökuilista tulisi valita sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on niin sanotusti ihmisoikeusystävällinen. Perusoikeusmyönteinen tulkinta voi käytännössä tarkoittaa myös perusoikeuksia vähiten rajoittavan vaihtoehdon valitsemista. Tällaisen vaihtoehdon tulisi turvata asianosaisen keskeiset oikeudet.¹²⁰

3.3 Harkintavallan väärinkäytön määritelmä

Harkintavallan väärinkäytölle ei ole kirjallisuudessa muodostunut selkeää sisältöä, joten harkintavallan väärinkäyttö voidaan pyrkiä kiteyttämään olemassa olevan oikeuskäytännön

¹¹⁷ Mäenpää 2017, s. 289.

¹¹⁸ Mäenpää 2017, s. 289.

¹¹⁹ PeVM 25/1994, s. 4.

¹²⁰ Mäenpää 2017, s. 290.

avulla. Konstarin mukaan usein hallinto-oikeudellisissa teoksissa harkintavallan väärinkäytön luokitellaan kuuluvan niin sanottuihin yleisiin oikeusperiaatteisiin. Ei ole kuitenkaan täysin selvää, onko harkintavallan väärinkäyttö itsenäinen oikeussääntönsä, jota voidaan sellaisenaan käyttää hallintoratkaisun perustana, vai onko kyseessä vain ideologinen termi, joka kuvastaa hallintomenettelyn ja oikeusjärjestyksen taustalla olevia arvoja. Jos harkintavallan väärinkäytön katsotaan olevan oikeussääntö, on sillä tällöin välitöntä merkitystä ratkaisukäytännössä.¹²¹

Harkintavallan väärinkäytön taustalla on oikeudellinen instituutio, joka kaventaa viranomaisten valinnanvapautta erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen välillä. Harkintavallan väärinkäytönkiellon perustana voidaan pitää liberalistista oikeusvaltioidea, johon Suomessa kuuluu esimerkiksi hallinnon lainalaisuuden periaate. Oikeusideologian ytimenä voidaan pitää näkemystä, jonka mukaan kaikki julkinen vallankäyttö on voitava perustaa oikeuskäytännöstä.¹²²

Kun viranomaisella käytetään toimivaltanormin mukaista harkintavaltaa toimissaan niin, että hän toimillaan ylittää harkintavallan rajat, kutsutaan tätä harkintavallan väärinkäytöksi. Tällöin viranomaisen tekemä päätös poikkeaa laista tai harkintavaltaa sallivan oikeussäännön sisällöstä. Syynä harkintavallan väärinkäytölle voi olla esimerkiksi päätöksentekijän henkilökohtaiset syyt tai muut epäasialliset tavoitteet.¹²³

Harkintavallan väärinkäyttö voi kuitenkin ilmetä myös ilman puolueellisia tekijöitä, jos harkintavaltaa yksinkertaisesti käytetään puolueettomasti katsoen väärin. Tällaisia toimia voivat olla esimerkiksi asiaan kuuluvan selvityksen laiminlyöminen tai vinoutunut ratkaisukäytäntö. Useimmiten harkintavallan väärinkäyttö ilmenee harkintavallan ylittämisenä, mutta harkintavallan alittaminen on myös mahdollista.¹²⁴

Suomen oikeusjärjestyksessä on selvää, että termeille harkintavallan väärinkäyttö ja tarkoitussidonnaisuuden rikkominen on annettava toisistaan eriävä merkityssisältö. Tämä erityisesti siksi, että harkintavallan väärinkäytöksi voidaan katsoa myös muiden

¹²¹ Konstari 1979, s. 7-8.

¹²² Konstari 1979, s. 77.

¹²³ Mäenpää 2017, s. 292.

¹²⁴ Mäenpää 2017, s. 292.

oikeusperiaatteiden kuin tarkoitussidonnaisuuden rikkominen. Tällaisia ovat erityisesti objektiviteetti- ja yhdenvertaisuusperiaatteen rikkominen sekä suhteellisuusperiaatteesta poikkeaminen.¹²⁵

Pureuduttaessa tarkemmin harkintavallan väärinkäyttöön, voidaan sitä tarkastella esimerkiksi toimivallan ylityksenä. Toimivalta (kompetenssi) on oikeusjärjestyksessä määritelty mahdollisuus tehdä oikeudellisia toimia ja aikaansaada toimilla tarkoitetut vaikutukset.¹²⁶ Jos viranomainen käyttää hänelle kuuluvaa toimivaltaa mutta ylittää toimissaan harkintavallalle annetut rajat, käyttää hän tällöin harkintavaltaansa väärin. Harkintavallan väärinkäyttö voi myös johtua toimesta, joka katsotaan hallinnon oikeusperiaatteiden vastaiseksi. Käytännössä jos esimerkiksi lupaviranomainen toimii syrjivästi lupia myöntäessään tai evää myöntämänsä luvan hyvin vähäisen virheen takia, katsotaan se harkintavallan väärinkäytöksi. Harkintavallan väärinkäyttö on oikeuskäytännössä muodostunut jo itsessään perusteeksi, jonka johdosta hallintopäätös voidaan kumota. Samoin siihen voidaan vedota myös valitusperusteena.¹²⁷

Viranomainen voi myös käyttää harkintaansa väärin alittamalla sen. Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu sille asetetun toimivallan ja tehtävien suorittaminen. Kun viranomaiselle on määritelty harkintavaltaa, tarkoituksena on että viranomainen myös käyttää harkintavaltaansa kokonaisuudessaan. Jos harkintavallan käyttäminen jää kokonaan tai osaksi käyttämättä, puhutaan tällöin harkintavallan alittamisesta. Tämä voidaan katsoa myös harkintavallan väärinkäytöksi.¹²⁸

Harkintavallan alittamista voi esiintyä eri tavoin. Jos esimerkiksi viranomainen ei päätöksenteossaan ota huomioon tosiasioita ja erilaisia näkökulmia riittävästi, käsittelee tapauksia liian kaavamaisesti tai jättää soveltamatta harkintavaltaan kuuluvia perusteita, voidaan ne katsoa harkintavallan alittamiseksi. Oikeuskäytäntöä, joka koskisi harkintavallan alittamista ei ole vielä muodostunut kovinkaan paljoa.¹²⁹

¹²⁵ Konstari 1979, s. 44.

¹²⁶ Konstari 1979, s. 69.

¹²⁷ Mäenpää 2017, s. 292.

¹²⁸ Mäenpää 2017, s. 293.

¹²⁹ Mäenpää 2017, s. 293.

Näen, että viranomaisen harkintavallan alittamiseen kohdistuvaa valitusta voi olla vaikeampi osoittaa toteen eikä monet välttämättä edes huomaa tilanteita, joissa heitä koskevassa hallintopäätöksessä olisi harkintavallankäyttöä alitettu. Tämä voi johtua siitä, että edes viranomainen ei välttämättä tiedä käyttäneensä harkintaansa väärin. Viranomaisten toimintaan saatetaan Suomessa luottaa sen verran paljon, että tilannetta ei osata edes ajatella. Toisaalta, jos kukaan ei päätöksistä valita, ei harkintavallan alittaminen tule myöskään vähentymään eikä sitä koskevaa oikeuskäytäntöäkään muodostu.

Tarkasteltaessa harkintavallan väärinkäyttöä erityisesti toimivallan kannalta, voidaan erottaa kolme erilaista tilannetta. Viranomaisen ryhdyttyessä sellaiseen hallintotoimeen, joka ei kuulu mihinkään viranomaisen toimivaltaan (absoluuttinen inkompetenssi), voidaan puhua toimivallan ylittämisestä. Lisäksi viranomaisen ryhtyessä toimeen, joka ei kuulu tämän kyseisen viranomaisen toimivallanpiiriin (relatiivinen inkompetenssi), voidaan myös puhua toimivallan ylittämisestä. Toisaalta vaihtoehtona on myös, että suoritettava toimi kuuluu kyseisen viranomaisen toimivaltaan.¹³⁰

Konstarin mukaan oikeuskäytännössä esimerkiksi korkein hallinto-oikeus (myöhemmin KHO) on usein ratkaisuisissaan todennut, että viranomainen on päätöstä tehdessään käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen, kuin mitä lain nojalla olisi saanut. Tällöin viranomainen on siis mennyt toimivaltaansa ulommaksi. KHO on usein yhdistänyt harkintavallan väärinkäytön ja toimivallan ylittämisen ratkaisujensa perusteluissaan. Täten on siis hyvin mahdollista, että harkintavallan väärinkäyttö ja toimivallan ylitys esiintyvät samaan aikaan samassa yhteydessä.¹³¹

Hallintotoimi voi myös olla virheellinen, vaikka se kuuluisikin viranomaisen muodolliseen toimivaltaan. Tällöin toimi on suoritettu viranomaisen toimivaltuuksille vieraalla tavalla. Toimi joka on suoritettu viranomaisen toimivallalle vieraassa tarkoituksessa merkitsee viranomaisen toimivallan asiallista ylittämistä. Tämä tarkoittaa sisällöllistä eli materiaalista virhettä viranomaisen toimissa.¹³²

¹³⁰ Konstari 1979, s. 69.

¹³¹ Konstari 1979, s. 70-71.

¹³² Konstari 1979, s. 71.

Harkintavallan väärinkäytön on todettu tarkoittavan käytännössä hallinnon johtavien periaatteiden harkintavallalle asettamien oikeudellisten rajojen ylittämistä¹³³, joka pätee siis yhtä lailla kaikkien hallinnon oikeusperiaatteiden kohdalla. Harkintavallan väärinkäyttö voi ilmetä siis niin tarkoitussidonnaisuuden, yhdenvertaisuuden, objektiviteetin kuin suhteellisuudenkin loukkaamisena. Hallinnon oikeusperiaatteet määrittävät paljolti viranomaisille määritellyn harkintavallan rajoitusperusteet. Lisäksi voidaan mainita, että jokaista hallinnon oikeusperiaatetta sovelletaan ja tarkastellaan hieman erilaisista näkökulmista ja tämän vuoksi harkintavallan väärinkäyttö voi ilmetä montaa eri oikeusohjetta loukaten. Kuitenkin oikeuskäytännön valossa valtaosa harkintavallan väärinkäyttöön liittyvistä tapauksista on tulkittu joko tarkoitussidonnaisuuden tai yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisiksi.¹³⁴

Tarkoitussidonnaisuuden ja yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamisen suurempi esiintyminen harkintavallan väärinkäyttötilanteissa voidaan selittää sillä, että näiden kahden periaatteen epämääräisyydestä huolimatta niillä on enemmän ”käyttöarvoa”, kuin suhteellisuus- ja objektiviteettiperiaatteilla, jotka sisältävät päätöksentekoon kuuluvan yleisen asiallisuusvaatimuksen. Lisäksi voi esiintyä tapauksia, joissa harkintavallan väärinkäyttö on loukannut niin yhdenvertaisuuden kuin tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.¹³⁵

Kombinaatioon voidaan lisäksi liittää vielä objektiviteettiperiaatteen loukkaamisen. Hidenin mukaan esimerkiksi sukulaisen suosimisessa virkatoimissa voisi esiintyä näiden kaikkien edellä mainittujen periaatteiden loukkaamista. Suosiminen voidaan ymmärtää mielivallaksi ja objektiivisuuden loukkaamiseksi, mutta koska sukulaisuus ei ole lain hyväksymä erotteluperuste, voidaan se ymmärtää myös yhdenvertaisuusperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen loukkaamiseksi, sillä suosiminen on virkatoimissa lainvastainen toimintatapa.¹³⁶

Hallinnon johtavia periaatteita on kritisoitu niiden epämääräisyydestä ja toistensa päällekkäisyydestä. Esimerkiksi Makkonen on kyseenalaistanut, että onko ylipäätänsä

¹³³ Ks. Anttonen, LM 1949, s. 27-34.

¹³⁴ Konstari 1979, s. 73.

¹³⁵ Konstari 1979, s. 73-74.

¹³⁶ Konstari 1979, s. 73-74.

käytännöllistä tarvetta pyrkiä luokittelemaan erilaisia periaatteita, kun arvostellaan yksittäistapausten lainvastaisuutta. Hänen mielestään näissä tapauksissa arviointi jää tapauksen kokonaisarvostuksen varaan.¹³⁷

Viljasen mielestä harkintavallan väärinkäyttöä voidaan jo lähtökohtaisesti pitää virka-aseman väärinkäyttämisenä, tai ainakin sitä tulisi pitää. Hänen mukaan esimerkiksi KHO:lla on tapana kuvailla harkintavallan väärinkäyttötapauksia ”käyttänyt harkintaansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se lain mukaan on ollut käytettävissä” tai ”käyttänyt väärin harkintavaltaansa ja siten mennyt toimivaltaansa ulommaksi”. Tätä esiintyy erityisesti kunnallishallinnossa ja tällöin kysymys on usein Kunnallislain 7 §:n 1 momentin kunnan toimialaa koskevan säännöksen tulkinnasta. Kyseisen säännöksen mukaan kunnan tulee hoitaa itsehallintoonsa kuuluvat ja sille laissa säädetyt tehtävät. Säännöstä voi pitää Viljasen mukaan hyvin tulkinnallisena, mutta KHO:n oikeuskäytäntö on luonut asiasta selkeän linjan.¹³⁸

Harkintavallan väärinkäyttöä voidaan konkretisoida käyttämällä esimerkkinä kunnallishallintoa, jossa harkintavallan väärinkäyttötapauksia erityisesti ilmenee. Ennen vanhaan nostettiin harvoin syytteitä kunnallisten viranomaisten virheellisten päätösten vuoksi. Minkäänlaista oikeudellista estettä syytteen nostamiselle ei olisi ollut, mutta Viljasen mukaan tähän on saattanut vaikuttaa se, että luottamustoimeen valituille ei ole ollut minkäänlaisia pätevyysvaatimuksia. Syy on siis ollut jossain muualla. Tähän on saattanut vaikuttaa HM 51 §:ssä mainittu kunnan kansalaisten itsehallintoperiaate. Lisäksi itsehallintoperiaatteen vuoksi oikeuskäytännössä on voinut olla vaikeaa puuttua virheisiin, joihin valittaja ei ole valitusvaiheessa itse vedonnut. Viljasen mukaan täten tulisikin ajatella kansalaisten itsehallinnon edellyttävän kunnan elinten toiminnan lainmukaisuutta, kuin sen vapautta niin sanotusti valtion kontrollista¹³⁹

Viljasen mielestä rikoslain 40 luvun virkarikokset ja erityisesti virka-aseman väärinkäytösäännökset antaisivat mahdollisuuden puuttua harkintavallan väärinkäyttöön rikosoikeudellisin¹⁴⁰ keinoin. Harkintavaltaa voi siis käyttää väärin esimerkiksi KHO 1980

¹³⁷ Makkonen 1968, s. 157.

¹³⁸ Viljanen 1990, s. 340.

¹³⁹ Viljanen 1990, s. 340-341.

¹⁴⁰ Ks. KHO 1952 T 4175 ja KHO 1980 A II 22.

A II 22 tapauksen mukaisesti, jos virkaan valitaan epäpätevä henkilö pätevän sijaan. Kyseisessä tapauksessa lääninoikeus palautti viran uudelleen haettavaksi. Viljasen mukaan kyseinen tapaus ja sen ratkaisu osoittaa hallinnollisen valituksen heikkouden, eli oikeusaste saattaa kumota päätöksen mutta palauttaa sen kuitenkin samalle päätöksentekuelimelle käsittelyyn, ja kyseinen elin saattaa tehdä uudelleen samantyyllisen päätöksen. Harkintavallan väärinkäyttötapauksia on katsottu esiintyvän erityisesti juuri virkanimityksissä.¹⁴¹

Mitä harkintavallan väärinkäytöstä sitten seuraa? Tämä riippuu Kortteen mukaan siitä, millaisissa toimissa harkintavaltaa on käytetty. Jos harkintavaltaa on esimerkiksi käytetty väärin hallintopäätöksen tekemisessä, on asianosaisella käytössään oikaisuvaatimuksen ja valituksen mahdollisuudet ja tehty päätös voidaan näiden perusteella kumota. Oikaisuvaatimus tulee osoittaa aina päätöksen tehneelle viranomaiselle. Jos taas kyseessä on viranhaltija, oikaisuvaatimus tehdään toimielimelle jonka alaisuuteen kyseinen viranhaltija kuuluu.¹⁴²

Viranomainen voi HL 50 §:n mukaan korjata päätöksessään olevan selvän asiavirheen. Tällainen virhe voi olla selvästi puutteelliseen tai virheelliseen selvitykseen, väärän lain soveltamiseen tai menettelyvirheeseen perustuva. Viranomainen voi lisäksi korjata päätöstä, jos tehtyyn päätökseen on ilmennyt jotain oleellista uutta tietoa. HL 52 §:n mukaan aikaa korjaamiselle on viisi vuotta päätöksen tekemisestä. Aloitteen päätöksen korjaamiselle voi tehdä joko asianosainen tai viranomainen itse, mutta HL 50.2 §:n mukaan jos viranomainen on aikeissa korjata päätöksen asianosaisen vahingoksi, tarvitsee tähän asianosaisen suostumuksen. Jos virheellinen päätös taas on tehty johtuen asianosaisen omasta menettelystä, ei päätöksen korjaukselle tarvitse asianosaisen suostumusta. Ongelmalliseksi voi koitua saada asianosaisen hyväksyntä päätökselle, joka aiemmin on ollut hyväksyvä mutta jota ollaan korjaamassa asianosaisen vahingoksi.¹⁴³

Harkintavallan käyttö on viranomaisen velvollisuus ja viranomainen vastaa myöskin sen käytöstä. Kortteen mukaan hallintopäätöksen korjaaminen asianomaisen oman menettelyn vuoksi tuskin tulisi siten kyseeseen tällaisissa tapauksissa. Harkintavallan väärinkäytön

¹⁴¹ Viljanen 1990, s. 341-342.

¹⁴² Korte 2016, s. 25.

¹⁴³ Korte 2016, s. 25-26.

seurauksena kumottu tai korjattu päätös poistaa päätöksestä tehdyn virheen. Tämä ei kuitenkaan vapauta viranomaista siitä tosiasiaista, että hän on toiminut virheellisesti. Viranomaisen voi siltikin joutua vastuuseen tekemästään päätöksestä.¹⁴⁴ Viljasen mielestä tunnusmerkistöt virka-aseman väärinkäyttörikokselle voivat täytyä, jos kyse on ollut selkeästi harkintavallan väärinkäytöstä.¹⁴⁵ Pelkkä päätöksen korjaaminen tai kumoaminen ei osoita viranomaiseen mitään moitetta, lisäksi valitusmahdollisuutta viranomaisen toimista ei aina ole.¹⁴⁶

HE 58/1988:aan katsottiin tarpeelliseksi ottaa lähtökohdaksi se, että virkarikossäännösten suunnittelu tulisi liittää ensisijassa sellaisiin tekoihin ja laiminlyönteihin, jotka ovat yksityisen ja yhteiskunnan kannalta erityisen moitittavia. Koska viranomaisilla on käytössään huomattavaakin julkista valtaa, on heillä käytännössä mahdollisuus puuttua kansalaisten elämään ja oikeuksiin hyvin syvästi. Täten katsottiin tarpeelliseksi, että virkarikossäännöksissä säädetään rangaistaviksi ainakin kaikkein vakavimmat kansalaisiin kohdistuvat julkisen vallan väärinkäyttötapaukset ja samalla tuodaan esille julkisen vallan väärinkäytön tuomittavuus.¹⁴⁷

HE 58/1988:n mukaan erityisestä moitittavuudesta on kysymys myös silloin, kun virka-asemaa käytetään väärin toisen vahingoksi tai oman hyödyn hankkimiseksi. Lisäksi jos virkamies ottaa vastaan lahjuksen tai muun edun joka toimii vaikuttimena hänen virkatoimiinsa ja päätöstensä tekoon, käyttää virkamies tällöin asemaansa rangaistavasti väärin. Täten hallituksen esityksessä todetaan, että virkatoimintaan kohdistuvien puolueettomuus- ja luotettavuusvaatimusten tehostamiseksi on tarpeen säätää rangaistavaksi myös virka-aseman väärinkäyttäminen, jossa pyritään hyödyn hankkimiseen tai vahingon aiheuttamiseen.¹⁴⁸

HE 29/2018 13 §:ssä säädetään viranomaisen toimista johtuvista valitusperusteista. Esityksen mukaan asianomainen voisi valittaa viranomaisen lainvastaisesta päätöksestä muun muassa, jos viranomaisen on päätöstä tehdessään ylittänyt toimivaltansa tai käyttänyt harkintavaltansa väärin HL 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti.

¹⁴⁴ Korte 2016, s. 26.

¹⁴⁵ Viljanen 1990, s. 335-336.

¹⁴⁶ Korte 2016, s. 26.

¹⁴⁷ HE 58/1988 vp, s. 18.

¹⁴⁸ HE 58/1988 vp, s. 18.

Lisäksi lainvastaisesta päätöksestä voi valittaa, jos päätös perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen ja asian virheelliseen arviointiin.¹⁴⁹ Mielestäni kaikki edellä mainitut seikat voisi lukea harkintavallan väärinkäytöksi. Kuitenkin koska tutkimuksen päänäkökulma on hallintokantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle, joka eroaa hallintovalituksesta, en katso tarpeelliseksi käsitellä hallintovalituksen sisältöä tässä tutkimuksessa sen tarkemmin.

¹⁴⁹ HE 29/2018 vp, s. 82.

4. HALLINTOKANTELU OIKEUSTURVAKEINONA

4.1 Hallinnon oikeusturvakeinoista

Koiviston mukaan hallinto-oikeutta luonnehtii toimivallan ja yksilöiden vapauspiirin välinen jännite. Julkinen valta hoitaa tehtäviään välillä yksipuolisestikin valtaa käyttämällä. Valtaa käyttäessään julkisen vallan tulee kuitenkin kunnioittaa yksilöiden vapauksia ja oikeuksia sekä aktiivisesti toteuttaa niitä. Koiviston mukaan oikeusturvan tavoitteena on sovittaa nämä kaksi tavoitetta.¹⁵⁰

Oikeusturva on jokaiselle kuuluva perusoikeus (suppea oikeusturvakäsitys). Sitä voidaan toisaalta myös kuvailla koko oikeusjärjestelmän kantavaksi peruseriaatteen. Hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä kaikkine erityispiirteineen on kuitenkin luettavissa oikeusturvan alle ja tällöin se tulee ymmärtää perusoikeutta laajemmin (laaja oikeusturvakäsitys).¹⁵¹

Oikeusturvalla tarkoitetaan keinoja ja menettelyjä, jotka turvaavat hallintotoiminnassa oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumisen yksityisen ja viranomaisen välisessä suhteessa. Oikeusturva suojaa lisäksi yksityisen erilaisia etuja ja erilaiset oikeusturvakeinot varmistavat oikeudelliset velvollisuuksien toteutumisen. Oikeusturva on omiaan vahvistamaan oikeusvarmuutta ja hallinnon lainalaisuutta.¹⁵²

Oikeusturvakeinojen tarkoituksena on suojata yksilön tai yhteisön eli hallinnon asiakkaan oikeuksia ja etuja suhteessa hallintotoimintaan. Oikeussuojakeinoilla voidaan lisäksi pyrkiä palauttamaan ja korjaamaan loukatun oikeuksia, jos hänen aineellisia etujaan tai oikeuksiaan on loukattu. Oikeusturvakeinojen avulla voidaan saada oikeudet täysimääräisesti toteutetuiksi tai oikeustilat palautetuiksi, jos viranomainen esimerkiksi laiminlyö yksilön oikeuksien tai edun toteuttamista tai puuttuu oikeuteen ilman laissa määriteltyä perustetta. Tällainen lainvastainen puuttuminen voi olla esimerkiksi rajoitus tai kieltö.¹⁵³

¹⁵⁰ Koivisto 2014, s. 51.

¹⁵¹ Koivisto 2014, s. 51.

¹⁵² Mäenpää 2017, s. 411.

¹⁵³ Mäenpää 2017, s. 411.

Koiviston mukaan oikeusturvan käsite on vaikeahahmotteinen sen yleisluontoisuuden ja monimerkityksellisyyden vuoksi. Oikeusturvakeinoista voidaan puhua nimittäin esimerkiksi materiaalisina, menettelyllisinä, ennakkollisina tai jälkikäteinä keinoina. Lisäksi oikeusturvan päämääräksi voidaan sanoa oikeusvarmuuden toteuttamisen. Oikeusvarmuutta voidaan luonnehtia ikään kuin kirjoittamattomaksi periaatteeksi, joka luonnehtii koko oikeusjärjestystä ja yhteiskunnallisia tavoitteita. Oikeusvarmuuden käsite ei kuitenkaan esiinny suomalaisessa lainsäädännössä kovin yleisesti.¹⁵⁴

Hallinto-asioiden käsittelyyn kohdistuu useita erilaisia oikeusturvamenettelyjä, jotka voidaan jakaa kolmeen erilaiseen ryhmään riippuen siitä, missä ja miten oikeusturva toteutetaan. Oikeusturvamenettelyjä toteutetaan keskeisesti niin hallintomenettelyssä, hallintoprosessissa kuin myös yleisissä tuomioistuimissa. Hallintolain tarkoituksena on pyrkiä toteuttamaan oikeusturvaa jo hallintoasian käsittelyn yhteydessä. Hallintolaissa säädetään erityisesti oikeussuojan ennakkollisista takeista. Näillä pyritään ehkäisemään epäkohtia jo hallintokäsittelyn aikana. Hallintolaissa säännellään lisäksi päätöksenteon jälkikäteisistä oikeusturvatakeista, joilla säännellään muun muassa päätöksessä olevan virheen korjaamisesta.¹⁵⁵

Oikeudenkäyntiin perustuvassa oikeusturvassa takeet on määritelty hallintolain käyttölaissa sekä muutoksenhakuun liittyvissä erityissäännöksissä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että hallintopäätöksessä oleva virhe voidaan saattaa hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi hakemalla kyseiseen päätökseen muutosta. Vahingonkorvauslaissa taas säädetään julkisyhteisön tai sen työntekijän aiheuttamasta vahingonkorvaamisesta. Yleisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida korvausvastuun perusteet, mutta asia voidaan saattaa myös hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi, jos kyseessä on esimerkiksi EU-oikeuden rikkomiseen liittyvä vahinko. Tällöin kyseeseen tulisi hallintoriitamenettely, jossa ratkaistaan myös hallintosopimukseen perustuvia korvausvaatimuksia.¹⁵⁶

Lisäksi voidaan erottaa vielä oikeusturvakeinot, jotka liittyvät julkisiin palveluihin ja tosiasialliseen toimintaan. Näihin liittyvät oikeusturvakeinot ovat vielä heikommin kehittyneitä. Esimerkiksi oikaisuvaatimuksella ei voi saada parannusta julkisten palveluiden

¹⁵⁴ Koivisto 2014, s. 51-52.

¹⁵⁵ Mäenpää 2017, s. 413-415.

¹⁵⁶ Mäenpää 2017, s. 415.

hoitoon, kuten sairaanhoitoon tai poliisin toimintaan. Käytännössä siis tehokkaita oikeusturvakeinoja voidaan kohdistaa vain päätöksentekoon, joka liittyy julkisiin palveluihin. Yleisesti oikeusturvakeinoja ei voi kohdistaa esimerkiksi palvelun laatuun tai liiallisten voimakeinojen käyttöön. Julkisiin palveluihin ja hallinnon tosiasialliseen toimintaan kohdistuu kuitenkin viranomaisvalvontaa sekä yleistä laillisuusvalvontaa, joiden keskeiset oikeusturvakeinot ovat hallintokantelu ja muistutus.¹⁵⁷

4.1.1 Preventiiviset oikeusturvakeinot

Oikeusturvan ajallisina vaiheina voidaan erottaa kaksi erilaista, joita ovat ennalta vaikuttava eli *preventiivinen oikeusturva* ja jälkikäteiset eli *korjaavat takeet*. Ennalta vaikuttava oikeusturva liittyy asian käsittelyyn ja viranomaisen menettelyyn ja sen sääntelyyn (*procedural due process*). Kun menettely on asianmukaista, voidaan sillä jo etukäteen ennakoivasti suojata yksityisten oikeuksia. Asianmukainen menettely on omiaan vaikuttamaan siihen, että virheen tai oikeudenloukkauksen todennäköisyys on huomattavasti pienempi. Ennalta vaikuttavan oikeusturvan keskeisinä takeina voidaan pitää hallintolakia ja julkisuuslakia.¹⁵⁸

Ennakollinen oikeusturva mielletään siten, että hallintomenettely on lainmukaista ja yksilöä kunnioittavaa. Käytännössä siis ehkäisevillä menettelysäännöillä pyritään minimoimaan esimerkiksi mielivallan- ja harkintavallan väärinkäyttöä sekä muiden asiattomuuksien ja epäkohtien esiintymistä hallintotoiminnassa. Tärkeitä elementtejä ovat muun muassa virkamiehen puolueettomuus, päätöksenteon viivytyksettömyys, asianosaisen kuuleminen ja hallintopäätöksen perusteleminen. Lisäksi viranomaisten valvonta edesauttaa ennakollista oikeusturvaa.¹⁵⁹

Yleisesti hallinnon julkisuus ja avoimuus ovat omiaan edistämään yksilöiden mahdollisuutta valvoa hallintotoimintaa jo tapauksen käsittelyn alussa. Ennakollinen oikeusturva pyrkii lisäämään hallintotoiminnan hyväksyttävyyttä sekä myös saada se näyttämään kansalaisten silmissä hyväksyttävältä. Ennakollisen oikeusturvan ideana on saada asianosaiset

¹⁵⁷ Mäenpää 2017, s. 416.

¹⁵⁸ Mäenpää 2017, s. 412.

¹⁵⁹ Koivisto 2014, s. 54.

hyväksymään heitä koskeva hallintomenettely ja päätökset ja täten ehkäistä tarvetta jälkikäteisille oikeusturvakeinoille. Käytännössä siis kuinka paremmin ennakoiva oikeusturva toimii, sitä vähemmän on tarvetta jälkikäteiselle oikeusturvalle.¹⁶⁰ Hallinnossa esiintyviin ongelmiin puuttuminen ajoissa sekä niiden ennakoiminen tulee yhteiskunnalle halvemaksi.¹⁶¹

4.1.2 Repressiiviset oikeusturvakeinot

Repressiiviset eli jälkikäteiset oikeusturvakeinot viittaa suoraan yksilöiden käytettävissä oleviin tehokkaisiin oikeusturvakeinoihin. Koska viranomaisen päättää asianosaisten eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista sekä siitä mitä hän saa tehdä ja mitä ei, olisi tärkeää, että viranomaisen tekemät päätökset olisivat virheettömiä ja oikeudenmukaisia. Yhtä lailla niiden tulisi olla ennustettavia ja hyväksyttäviä. On kuitenkin selvää, että hallintotoiminnassakin sattuu inhimillisiä virheitä ja tämän vuoksi toiminnassa tuleekin varautua näihin virheisiin.¹⁶²

Jälkikäteiset eli korjaavat takeet jo nimensä mukaisesti pyrkivät korjaamaan lainvastaisen päätöksen, joka on johtunut virheestä, laiminlyönnistä tai lainvastaisesta menettelystä. Pyrkimyksenä on tällöin aineellisen oikeuden toteutuminen (*material due process*). Korjaavat takeet tulevat kysymykseen erityisesti silloin, kun päätös on jo tehty ja takeilla tarkastellaan päätöksenteossa käytettyä menettelyä ja toimintaa. Kun taas tarkastellaan hallintopäätöksen tai menettelyn korjaamista ja päätöksen kumoamista, oikaisua tai muuttamista, tulee jälkikäteiset oikeusturvakeinot kyseeseen. Hallintolaisissa on eritelty jokaiselle korjattavalle toimenpiteelle oma oikeusturvakeinonsa, mutta hallintoasia voidaan myös uudelleen käsitellä ja tällä tavalla korjata virheellinen päätös.¹⁶³

PL 118 §:n mukaan ”*jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää*

¹⁶⁰ Esimerkiksi mitä paremmin tavallinen terveydenhuolto toimii, sitä vähemmän on tarvetta sairaanhoidolle.

¹⁶¹ Koivisto 2014, s. 54-55.

¹⁶² Koivisto 2014, s. 55.

¹⁶³ Mäenpää 2017, s. 412.

hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään”. Jälkikäteisenä takeena pidetään myös kyseisen 118 §:n mukaista oikeutta saada korvaus tai hyvitys viranomaisen tai virkamiehen lainvastaisen toiminnan johdosta.¹⁶⁴ Vahingonkorvausvastuusta säädetään pääasiallisesti vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Asianomainen voi hakea päätöksessä olevaan virheeseen muutosta, jos hän kokee päätöksen loukkaavan hänen oikeuksiaan tai tapauksessa on muu viranomaisen ja asianosaisten välinen erimielisyys. Jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja on esimerkiksi *valitukset*, joita ovat hallintokunnallis-, kirkollis-, ja perustevalitus. Valituksen voi tehdä yleisesti hallintotuomioistumelle tai muulle toimivaltaiselle muutoksenhakulautakunnalle. Lisäksi mahdollisuutena on joissakin tapauksissa tehdä jatkovalitus korkeammalle taholle, kuten esimerkiksi korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Joskus jatkovalituksen tekemiselle tarvitaan kuitenkin valituslupa, jota edeltää vielä oikaisuvaatimuksen vaihe.¹⁶⁵

Jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja täydentää lisäksi laillisuusvalvonta, jolla tarkoitetaan ylimpien laillisuusvalvojien hallinnon päätöksentekoon ja toimintaan kohdistuvia valvontatoimia. Lisäksi myös ylemmät viranomaiset voivat valvoa alempia viranomaisia ja kunnanhallitus voi valvoa alempia lautakuntia ja sen alaisia viranhaltijoita. Laillisuusvalvonta käynnistyy yleensä hallintokantelulla, joka on ilmoitus ylemmälle laillisuusvalvojalle jostakin hallinnossa tapahtuneesta laittomasta tai muusta epäasiallisesta toiminnasta.¹⁶⁶ Hallintokanteluun oikeusturvakeinona perehdytään tarkemmin tutkimuksen edetessä.

4.1.3 Muodolliset oikeusturvakeinot

Muodollisella oikeusturvalla tarkoitetaan sitä, että yksilö saa lainmukaisen ja lainvoimaisen hallintopäätöksen sekä että hallintomenettely on ollut lainmukaista. Tämä tarkoittaa siis, että hallintomenettelyssä on noudatettu lakia ja yksilön oikeudet ovat toteutuneet. Päätöksen ollessa lainvoimainen, tarkoittaa se, että päätös on lain veroinen asianosaisten suhteen.

¹⁶⁴ Mäenpää 2017, s. 412.

¹⁶⁵ Koivisto 2014, s. 55.

¹⁶⁶ Koivisto 2014, s. 56.

Tällaiseen päätökseen ei voi hakea enää muutosta tavanomaisilla muutoksenhakuineilla sillä päätöksestä on tullut sitova eli oikeusvoimainen.¹⁶⁷

Muodollisessa oikeusturvassa painotus on lain noudattamisen muodollisissa edellytyksissä, ei niinkään se, ovatko hallintopäätökset esimerkiksi sisällöllisesti hyväksyttäviä. Muodollinen oikeusturva viittaa käytännössä siihen, että hallinnon lainalaisuusperiaatetta noudatetaan sekä että toimivia oikeusturvareittejä on olemassa. Koiviston mukaan tästä voidaan ajatella, että hallintokoneisto toimii ennustettavasti ja luotettavasti.¹⁶⁸

4.1.4 Materiaaliset oikeusturvakeinot

Materiaalisella oikeusturvalla taas tarkoitetaan sitä, että viranomaistoiminnassa käytetään harkintavaltaa oikein ja tarkoituksenmukaisesti sekä että asianosaiset kokevat saavansa viranomaistoiminnassa hyväksyttäviä ja oikeudenmukaisia päätöksiä. Harkintavallallaan tarkoitetaan jo aiemmin käsiteltyä virkamiehen mahdollisuutta päätyä erilaisiin vaihtoehtoihin, jotka ovat yhtä oikeutettuja. Materiaalinen oikeusturva pyrkii siis yksilön oikeuksien toteuttamiseen ja siihen, että virkamiehet käyttäisivät harkintavaltaansa legitiimisti. Materiaaliseen oikeusturvaan kuuluu myös se, että julkisen ja yksilön väliset oikeusriidat ratkaistaan asianmukaisesti ja puolueettomasti.¹⁶⁹

Nykyään on kuitenkin huomattava, että on hämäävää puhua harkintavallan oikein käyttämisestä, sillä on täysin mahdollista että tiettyyn oikeustapaukseen olisi löydettävissä erilaisia oikeita ratkaisuja. Tämä korostuu erityisesti paljon harkintavaltaa sisältävissä oikeussäännöissä. Täten kun puhutaan harkintavallan oikeasta käytöstä, muodostuu tämä ajatus hieman hankalaksi. Materiaalinen oikeusturva kuitenkin tähtää ottamaan huomioon yksilön näkökulmat ja pyrkii yksilön oikeuksien ja etujen kannalta parhaisiin ratkaisuihin.¹⁷⁰

Oikeusturvakeinot voidaan lisäksi ryhmitellä niiden tehokkuuden mukaan. Yksi tehokkuuden mittari voi olla esimerkiksi se, saadaanko oikeusturvakeinolla viranomaisen

¹⁶⁷ Koivisto 2014, s. 52.

¹⁶⁸ Koivisto 2014, s. 52.

¹⁶⁹ Koivisto 2014, s. 53.

¹⁷⁰ Koivisto 2014, s. 53.

virheellinen päätös korjatuksi, vai onko keinolla lähinnä vain välillisiä vaikutuksia. Lisäksi tehokkaimpina oikeusturvakeinoina voidaan pitää korjaus- oikaisu- ja valitusmenettelyjä, koska kyseisten keinojen avulla viranomaisen virheellinen päätös voidaan kumota. Jos taas tarkastellaan hallintokantelua, yleistä laillisuusvalvontaa ja virkavastuuta, ei näillä keinoilla voida konkreettisesti korjata tai muuttaa päätöstä.¹⁷¹ Edellä mainitut keinot ja niiden perusteella annetut ratkaisut ovat enemmänkin kantaaottavia suosituksia sen suhteen, kuinka hallinnossa tulisi tai ei tulisi toimia ja niiden seuraukset jäävät lähinnä moitteiden tasolle.

4.2 Hallintokantelumenettely

HE 50/2013 2 luvussa määritellään hallintokantelun käsitteestä. Esityksessä sanotaan, että hallintokantelua ei ole määritelty lainsäädännössä, mutta se voidaan hallintolain säätämiseen johtaneen HE 72/2002:n mukaan määritellä ”ylemmälle viranomaiselle osoitetuksi ilmoitukseksi tai ilmiannoksi virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä”.¹⁷²

HL 53 b §:ssä määritellään hallintokantelun kantelumenettelystä, jossa se on määritelty useita hallintolain säännöksiä joustavammin. Perusteluina tälle on annettu muun muassa, että hallintokantelut voivat olla sisällöltään mitä moninaisempia sisältäen niin tutkimuspyyntöjä, ilmiantoja lainvastaisesta menettelystä sekä ilmoituksia epäkohdista hallintotoiminnassa.¹⁷³ HL 53 b §:n mukaan valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se katsoo hallintokantelun perusteella olevan aiheita. Jos kantelu ei anna aiheita ryhtyä toimenpiteisiin, tulee siitä ilmoittaa viivytyksettä kantelun tekijälle. Viranomaisen tulee hallintokantelua käsitellessään noudattaa hyvän hallinnon takeita ja turvata niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

Hallintokantelu on syytä erottaa tiukkoihin määräaikoihin sidotusta hallinnon ylimääräisestä muutoksenhaku-keinosta eli prosessuaalisesta kantelusta, sillä hallintokantelulla ei pyritä päätöksen kumoamiseen tai muuttamiseen. Hallintokantelua on kuvailtu HE 50/2013:ssa hallinnon muutoksenhakujärjestelmää täydentäväksi oikeussuojakeinoksi. Hallintokantelun

¹⁷¹ Mäenpää 2017, s. 413.

¹⁷² HE 50/2013 vp., s. 4.

¹⁷³ Mäenpää 2017, s. 422.

tärkeys tulee esiin erityisesti silloin, kun kantelijalla ei ole käytettävissään säännönmukaisia muutoksenhaku-keinoja.¹⁷⁴

Perinteisestä hallintoasiasta kantelu eroaa myös sillä, että kantelulla ei päätetä kenenkään edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Lisäksi kantelun ratkaisusta ei voi valittaa jälkikäteen. On kuitenkin tärkeää ottaa huomioon kantelijan sekä kantelun kohteen oikeusturva kantelua käsiteltäessä ja sen ratkaisusta ilmoitettaessa.¹⁷⁵

Hallintokantelu merkityksen voidaankin sanoa vähentyneen vuosin saatossa verrattuna varsinaisiin muutoksenhaku-keinoihin, mutta kokonaan merkityksettömäksi se ei jää. Suomessa hallintokantelu on kuulunut jo oikeusjärjestyksen varhaisimpiin vaiheisiin. Nykyaikana hallintokantelua voidaan kuitenkin kritisoida siitä, että voidaanko sillä konkreettisesti saada aikaan kantelunalaisen päätöksen kumoamista tai muuttamista. Hallintokantelu on tapauksen ratkaisseeseen viranomaisen ylemmälle tai yleistä laillisuusvalvontaa harjoittavalle viranomaiselle tehty ilmoitus, että kantelunalainen toimi on kantelijan mukaan tehty virheellisesti tai se jostain muusta syystä kaipaa oikaisua. Hallintokantelu eroaa myös hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä, sillä se on luonteeltaan vain tavallista hallintomenettelyä.¹⁷⁶

Hallintokantelu on hyvin yleinen hallinnossa asioivien oikeusturvakeino ja hallintoon kohdistuvan valvonnan osa. Hallintokantelun tekee yleensä henkilö, joka on täysin hallinnon ulkopuolinen.¹⁷⁷ Kantelun voi tehdä henkilö, jota asia koskettaa välittömästi, mutta toisaalta on suhteellisen yleistä, että kantelun tekee myös täysin ulkopuolinen henkilö.¹⁷⁸ Kantelija voi tehdä kantelun esimerkiksi yleiselle lainvalvontaviranomaiselle eli eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille tai ylemmälle valvovalle hallintoviranomaiselle. Lisäksi hallintokantelun voi tehdä eräille muille valvoville viranomaisille, kuten tasa-arvovaltuutetulle tai vähemmistövaltuutetulle, jotka käsittelevät omaan toimialaansa kuuluvia kanteluita.¹⁷⁹

¹⁷⁴ HE 50/2013 vp., s. 4.

¹⁷⁵ HE 50/2013 vp., s. 4.

¹⁷⁶ Merikoski 1957, s. 122-123.

¹⁷⁷ Kulla 2008, s. 298.

¹⁷⁸ Pajuoja yms. 2011, s. 209.

¹⁷⁹ Kulla 2008, s. 298.

Hallintokantelun voidaan kuvailla olevan ikään kuin ilmoitus lainvastaisesta menettelystä hallintotoiminnassa. Lisäksi se voi tulla ajankohtaiseksi jos hallintotoiminnassa on tapahtunut jonkin velvollisuuden laiminlyöminen, mutta sen kohteena voi olla myös hallinnollinen epäkohta.¹⁸⁰

HL 53 a §:ssä sanotaan, että: ”*viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle*”. Hallintokantelun voi tehdä niin kirjallisesta päätöksestä kuin tosiasiallisesta toimestakin. Lisäksi toimimattomuuden ja virkaan kuuluvien tehtävien huonon hoidon ja velvollisuuksien laiminlyönnin johdosta voidaan myös kannella. Hallintokantelun voi samalla tapaa tehdä myös yksityisen toiminnasta, jos hallintotoimintaa on ulkoistettu yksityisille henkilöille tai yhteisöille ja se koskee julkista toimintaa.¹⁸¹

Hallintokantelun tekemiselle ei ole asetettu tiukkoja määräaikoja eikä muotovaatimuksia, mutta ylimmät laillisuusvalvojat tutkivat vain harvoin yli kaksi vuotta vanhoja tapauksia. Ainoastaan sosiaali- ja terveyshallinnossa hallintokantelun vireillepanon määräaika on yleensä viisi vuotta. Muilla aloilla kantelu voidaan kuitenkin tehdä ilman määräaika rajoituksia.¹⁸²

Hallintokantelu tehdään yleensä kirjallisesti, mutta kantelija voi tehdä kantelunsa myös suullisesti. Hallintokantelua tehdessä tulee siinä kertoa ainakin pääpiirteissään, mistä syystä kantelija kantelun tekee ja mikä siinä on kantelijan mielestä lainvastaista tai muuten virheellistä. Kantelun tekeminen onnistuu myös nimettömänä, sillä kanteluviranomainen kuten eduskunnan oikeusasiamies, voi ottaa myös oma-aloitteisesti tutkittavakseen tapauksen, johon on kiinnittänyt huomiota tapahtuneen virheen vuoksi.¹⁸³ Suomessa on yleisesti hyväksyttyä, että oikeusasiamies voi tehdä oma-aloitteisia vireillepanoja. Tämä johtuu siitä, että on katsottu että esimerkiksi anonyymeissa kirjoituksissa ilmi tuodut asiat voivat tarpeen vaatiessa päätyä laillisuusvalvojan tutkimaksi. Lisäksi yleiset systeemitason kysymykset eivät välttämättä päädy laillisuusvalvojan tutkittavaksi kantelun kautta.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Mäenpää 2013, s. 274.

¹⁸¹ Mäenpää 2013, s. 274.

¹⁸² Mäenpää 2013, s. 275.

¹⁸³ Mäenpää 2013, s. 275.

¹⁸⁴ Pajuja yms. 2011, s. 211-212.

Hallintokantelun perimmäistä ideaa voisi kuvailla sillä, että se antaa kansalaisille väylän purkaa tyytymättömyyttään viranomaisten toimiin. Ihmisten käsitys julkisesta vallasta perustuu käytännössä vain asioimiseen viranomaisten kanssa, ja jos palvelu on ollut huonoa, on kansalaisella mahdollisuus ilmaista tyytymättömyytensä siihen. Kantelu ylimmille laillisuusvalvojille antaa tähän mahdollisuuden. Pajuojan yms. mukaan ylimpien laillisuusvalvojen kantelututkinnassa on usein kyse ”demokraattisen järjestelmän perusarvoista ja valtiosäännön ytimeistä”.¹⁸⁵

Hallintokantelua voidaan pitää yksilöille tärkeänä, sillä kantelija saa aina kanteluunsa vastauksen, vaikka se osoittautuisikin perusteettomaksi. Kantelijalle usein riittää, että laillisuusvalvoja toteaa kannellun toimen olleen virheetön. Samalla kantelijalle voidaan pyrkiä selventämään, miksi viranomaisinen menetteli kyseisellä tavalla. Pajuojan yms. mukaan hallintokantelu laillisuusvalvojalle toimii niin sanottuna ”varaventtiilinä” kantelijalle ja antaa mahdollisuuden purkaa tyytymättömyyttään. On tietysti selvää, että aina laillisuusvalvojan kanta ei miellytä kantelijaa, jos laillisuusvalvoja on todennut että kantelu ei anna aihetta toimenpiteisiin.¹⁸⁶

4.3. Hallintokantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle

Eduskunnan oikeusasiamiehelle voi kannella kuka tahansa, joka kokee kohdanneensa vääryyttä suomalaisten viranomaisten taholta. Kantelijan taustalla tai asemalla ei ole merkitystä, ainoastaan kantelun kohteen tulee olla suomalaisen viranomaispiirin sisältä. Kantelija voi myös kohdistaa kantelunsa suoraan oikeusasiamiehelle ilman väliportaita. Oikeusasiamies tosin saattaa olla ottamatta kantelua tutkintaansa, jos asian todetaan olevan jo käsittelyssä jossakin toisessa viranomaisessa. Oikeusasiamies ilmoittaa tästä kantelijalle ja hän saattaa lisäksi antaa joitakin neuvoja, kenen viranomaisen puoleen kantelijan olisi syytä tapauksessa kääntyä.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Pajuoja yms. 2011, s. 347.

¹⁸⁶ Pajuoja yms. 2011, s. 347.

¹⁸⁷ Koskinen 1997, s. 82.

Kantelun voi tehdä eduskunnan oikeusasiamiehelle niin suomeksi kuin ruotsiksikin. Oikeusasiamies pyrkii myös parhaansa mukaan kääntämään myös muun kielisiä kanteluita. Kantelut halutaan lisäksi vastaanottaa mielellään kirjallisina käytännön syistä. Oikeusasiamies on kuitenkin ottanut kanteluita vastaan myös suullisesti esimerkiksi tarkastustilaisuuksissa. Oikeusasiamies toivoo lisäksi, että kantelija kantelisi omalla nimellään, jotta tiedetään minne vastaus kanteluun kuuluisi lähettää. Oikeusasiamies ei juuri käsittele nimettömiä kanteluita, joten jo sen vuoksi kantelijan tulisi kannella omalla nimellään, jos hän haluaa tapauksensa käsiteltäväksi. Kantelulle ei lisäksi ole määritelty minkäänlaisia muotovaatimuksia, kunhan siitä selviää, kenestä kantelu on tehty, millaisesta menettelystä on kyse ja milloin se on tapahtunut.¹⁸⁸

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n mukaan oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvaltansa piiriin ja jos on aihetta epäillä, että valvottava on toiminut lainvastaisesti taikka jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. EoL 3 §:n toisen kohdan mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta.

Eduskunnan oikeusasiamies ei käsittele kantelutapauksia, jotka ovat samaan aikaan käsittelyssä jossain toisessa viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Lisäksi laillisuusvalvojat saattavat pidättäytyä ottamasta kantaa kantelun kohteena olevaan oikeuskysymykseen, jos sama oikeuskysymys on samaan aikaan ratkaistavana jossakin tuomioistuimista. Suomessa kuitenkin useiden muiden maiden vastaisesti kantelijan ei tarvitse olla käynyt läpi ensisijaisia oikeusturvakeinoja, vaan kantelun voi yleensä tehdä milloin vain. Joitakin poikkeuksia kuitenkin löytyy.¹⁸⁹

Kun oikeusasiamies ottaa kantelutapauksen käsiteltäväkseen, tulee hänen ensimmäisenä ottaa selvää, onko kantelussa määritelty viranomaisen tai virkamies toiminut kantelussa esitetyllä tavalla. Kanteluviranomainen voi myös itse päättää, millaisiin toimenpiteisiin saatu selvitys antaa aihetta. Kanteluviranomainen pyrkii selvittämään tapausta ja pyytämään mahdollisia lisäselvityksiä kantelun kohteelta, mutta lisäksi kantelun tekijä voi osoittaa tapaukseen lisäselvitystä.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Koskinen 1997, s. 83.

¹⁸⁹ Pajujoja yms. 2011, s. 210-211.

¹⁹⁰ Mäenpää 2013, s. 275.

Oikeusasiamiehen tutkiessa kantelua, kohdistuu tutkimusvalta lähinnä menettelyn tai muun kantelun kohteena olevan toiminnan laillisuusarviointiin. Arviointiperusteisiin voi lukeutua myös se, onko viranomaisen noudattanut hyvää hallintotapaa. Kantelu ei voi kuitenkaan johtaa siihen, että oikeusasiamies voisi muuttaa tai kumota kantelun kohteena olevan päätöksen.¹⁹¹ Hallintokantelun johdosta saatetaan kuitenkin todeta, että tapauksessa on sattunut hallinnollisia epäkohtia tai jopa lainvastaista menettelyä. Tällöin voidaan alkaa valmistelemaan esimerkiksi viranomaiseen kohdistuvaa varoitusta tai muuta virkaoikeudellista toimenpidettä. Tällaisissa tapauksissa tulee kuitenkin noudattaa tarkoin hallintolakia, sillä tällöin kyse ei ole enää pelkästään hallintokantelun käsittelystä.¹⁹²

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 8 §:n mukaan, jos asiassa on aihetta arvostella valvottavan menettelyä, tulee asianomaiselle viranomaiselle varata mahdollisuus antaa oma selvityksensä tilanteesta, ennen kuin oikeusasiamies tekee asiassa ratkaisunsa. Oikeusasiamies voi myös itse kohdistaa tietopyyntönsä suoraan kyseiselle viranomaiselle jota asia koskee tai mille tahansa muulle viranomaiselle. Hídenin mukaan viranomaisten virka-apuvelvollisuudesta ei sellaisenaan voi johtaa velvollisuutta perustelujen esittämiseen, mutta viranomaisten virka-apuvelvollisuuden voidaan katsoa sisältävän kaiken sen tiedon antamisen, jota oikeusasiamies tarvitsee tapausta käsitellessään.¹⁹³

Laillisuusvalvoja voi ottaa oma-aloitteisissa tarkasteluissaan näkökulmakseen niin kriittisen kuin konstruktivisenkin tarkastelutavan. Oikeusasiamiehellä on säännönmukainen toimivalta ottaa käsiteltäväkseen oma-aloitteisia tapauksia. Täytyy kuitenkin muistaa, että oikeusasiamies ei ole verrattavissa tuomioistuimeen oikeussuojakeinona. Oikeusasiamiehen luonnetta voisi verrata juuri päinvastaiseksi ja keskeistä onkin, että oikeusasiamiehellä ei ole ratkaisupakkoa toisin kuin tuomioistuimilla. Oikeusasiamiehellä ei lisäksi ole velvoitetta ottaa kantaa jokaiseen kantelussa esille tuotuun väitteeseen. Keskeistä on myös se, että hallinnollisen epäkohdan kokeneella on mahdollisuus saada asia oikeusasiamiehelle vireille nopeasti ilman muodollisuuksia. Oikeusasiamies voi lisäksi oman harkintansa mukaan

¹⁹¹ Mäenpää 2008, s. 275.

¹⁹² Mäenpää 2017, s. 423.

¹⁹³ Híden 1970, s. 206-207.

laajentaa tutkittavan asian piiriä ja hankkia tarpeelliseksi katsomiaan tietoja asiaan liittyen.¹⁹⁴

Oikeusasiamiehellä on kantelututkinnassaan käytettävissään joustavuutta ja harkintavaltaa, joiden voidaan sanoa liittyvän oikeusasiamieheen jo käsitteellisellä tasolla. Tähän liittyy vahvasti se, että oikeusasiamiehen tekemät kannanotot eivät ole juridisesti sitovia, toisin kuin tuomioistuimilla. Tanskan oikeusasiamies Hans Gammeltoft-Hansen on kiteyttänyt oikeusasiamiehen harkintavallan näin: ”*Oikeusasiamiehen on hallittava selvityksiään niin, että ne kohdistuvat oikeusasiamiesinstituution tehtävänannon kannalta kaikkein tärkeimpiin oikeusvaltion ja -turvan toteuttamiseen liittyviin kysymyksiin, ja keskityttävä asioihin, joissa oikeusasiamiehen kannanotoilla on todennäköisesti suurin vaikuttavuus*”.¹⁹⁵

Kiteytys on mielestäni hyvä, sillä eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksien ja kannanottojen juridinen sitomattomuus voi saada kyseenalaistamaan oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuden ja merkityksellisyyden. Mielestäni voidaan pohtia syvemmin, mikä oikeusasiamiehen perimmäinen tehtävä on ottaessaan hallintokanteluita vastaan? Mielestäni oikeusasiamies toimii ikään kuin suunnannäyttäjänä viranomaisille- ja virastoille havaitessaan heidän toiminnassaan laillisia epäkohtia ja hänen kannanottojensa mahdollisesti toivottaisiin ohjaavan viranomaisia kohti parempia toimintatapoja.

Jos hallintokantelu on tehty ylimmille laillisuusvalvojille eli eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille, ei kantelun käsittelyssä tällöin noudateta hallintolakia. Muiden kuin ylimpien laillisuusvalvojien on kuitenkin aina hallintokantelua käsitellessään noudatettava jo aiemmin mainittuja hyvän hallinnon takeita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Erityisesti kantelun tehnyttä henkilöä tulee ensi sijassa kuulla, ennen kuin viranomainen tekee ratkaisussaan päätöksen. Hallintokantelun johdosta tehtyyn ratkaisuun tulee antaa kirjallinen päätös, joka tulee myös perustella riittävällä tavalla sekä joka on annettava päätöksen kohteelle tiedoksi. Tiedoksianto koskee myös yleensä kantelijaa itseään. Hallintokantelun päätöksestä ei voi valittaa.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Pajuoja yms. 2011, s. 212.

¹⁹⁵ Pajuoja yms. 2011, s. 212.

¹⁹⁶ Mäenpää 2008, s. 275-276.

5. EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN TEKEMÄT RATKAISUT

5.1. Oikeusasiamiehen toiminta ja rooli kanteluiden vastaanottajana

Klassisesti ajateltuna laillisuusvalvojan roolissaan oikeusasiamies pyrkii löytämään vastauksen siihen, onko virkamies menetellyt lainvastaisesti? Jos näin on, niin seuraava tehtävä on selvittää, onko tapauksessa aihetta virkasyytteesen vai riittääkö tapauksessa pelkkä huomautuksen antaminen? Ennen kaikkea tulee pohtia, voidaanko virhe korjata? Näkökulma on kuitenkin laajentunut enemmän ennalta ehkäisevään suuntaan eli siihen, miten voidaan varmistaa ettei samanlaisia virheitä satu vastaisuudessa.¹⁹⁷

Oikeusasiamiehellä on mahdollisuus toteuttaa rikosoikeudellista virkavalvontaa sekä muuta kuin rikosoikeudellista virkavalvontaa. Raja näiden kahden välillä ei kuitenkaan ole tarkka. Oikeusasiamies voi arvioida tutkittavan tapauksen kattavasti niin rikosoikeudelliselta kuin muultakin laillisuuden kannalta. Lisäksi perusoikeusuudistuksen myötä oikeusasiamies voi arvioida myös tuomioistuinten menettelyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.¹⁹⁸

Jo ennen perusoikeusuudistusta pystyttiin havaitsemaan, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta oli painottunut rikosoikeudellista enemmän ohjaavaan, neuvovaan ja suostuttelevaan suuntaan. Oikeusasiamies näyttäytyy enemmän suostuttelijana kuin syyttäjänä. Lehtimaja kutsuu tätä eräänlaiseksi lobbaamiseksi ihmisten oikeusturvan parantamiseksi. Oikeusasiamiehellä on kuitenkin toimenpiteissään käytössä virkasyytteen nostamisen mahdollisuus, joten tämä antaa oikeusasiamiehen mielipiteelle tarvittaessa voimaa.¹⁹⁹

Lehtimajan mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa voidaan erottaa perustuslain mukaan kolme erilaista sektoria, jotka ovat laillisuusvalvonta *suppeassa merkityksessä* (PL 109 §:n 1 momentti), *laajassa merkityksessä* (PL 109 §:n 2 momentti) sekä *valtioneuvoston ja tasavallan presidentin* valvonta (PL 112 §). Laillisuusvalvonta

¹⁹⁷ Lehtimaja 1999, s. 899-900.

¹⁹⁸ Jääskeläinen 2010, s. 182.

¹⁹⁹ Lehtimaja 1999, s. 900.

suppeassa merkityksessä tarkoittaa viranomaisten, julkisyhteisöjen työntekijöiden ja muiden julkisten tehtävien hoitajien valvontaa sekä näiden toiminnasta tehtyjen kanteluiden käsittelemistä. Lisäksi oikeusasiamies tekee laitostarkastuksia, jotka kanteluiden käsittelyn ohessa muodostavat suurimman osan oikeusasiamiehen työstä.²⁰⁰

Laillisuusvalvonnalla laajassa merkityksessä tarkoitetaan koko oikeusjärjestykseen kohdistuvaa valvontaa ja siihen liittyvää raportointia eduskunnalle esimerkiksi lainsäädännössä havaituista puutteista. Oikeusasiamies tekee lisäksi esityksiä näiden puutteiden poistamiseksi. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta muodostaa lisäksi osan oikeusasiamiehen toimenkuvasta. Ylimpiin valtioelimiin kohdistuvan valvonnan voidaan sanoa olevan erikoista verrattuna muihin maihin.²⁰¹

Valtaosa oikeusasiamiehen toimenpideratkaisuista on nykypäivänä erilaisia lausumia ja huomion kiinnittämisiä. Oikeusasiamiehen käsitykset voidaan käytännössä mieltää moitteiksi, mutta niistä löytyy myös ohjaavia ja jopa keskustelevia käsityksiä. Oikeusasiamies voi esimerkiksi näennäisesti oikein menettelleen viranomaisen kohdalla silti kiinnittää hänen huomiotaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvään näkökohtaan.²⁰²

Kaikki eivät kuitenkaan hyväksy oikeusasiamiehen nykypäivän roolia suositusten antajana. Heidän mielestään oikeusasiamiehen tulisi pidättäytyä niin sanotusti klassisen lainvalvojan roolissa ja valvottavat tapaukset voisivat olla ainoastaan joko laillisia tai laittomia, eikä siltä väliltä. Pohdintaa aiheuttaa siis se, voiko oikeusasiamies todeta virkamiehen menettelyn käytännössä lailliseksi, mutta silti alttiiksi kritiikille. Kantelun kohteella on kuitenkin aina oikeus vaatia oikeusasiamieheltä mahdollisimman selkeää kannanottoa toimintansa laillisuuteen ja tältä osalta oikeusasiamiehen toiminnan voidaan katsoa muistuttavan lainkäyttöä eli syyttäjän ja tuomarin työtä.²⁰³

²⁰⁰ Lehtimaja 1999, s. 901.

²⁰¹ Lehtimaja 1999, s. 901-902.

²⁰² Lehtimaja 1999, s. 900.

²⁰³ Lehtimaja 1999, s. 900.

Oikeusasiamiehellä ei kanteluviranomaisena ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, mistä ja kuinka paljon hänelle kannellaan. Käytännössä oikeusasiamies siis vain vastaanottaa kantelut. Kanteluiden käsittely vie kuitenkin ison osan oikeusasiamiehen resursseista ja näin ollen oma-aloitteisille selvityksille ja tarkastuksille ei voi sanoa jäävän liikaa aikaa. Oikeusasiamies tekee vuodessa noin 100 tarkastusta, joiden tärkeyttä perustuslakivaliokuntakin on korostanut. Tarkastusten määrä vaihtelee riippuen kanslian sen hetkisestä työtilanteesta.²⁰⁴

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisema kantelu voi johtaa kolmeen erilaiseen lopputulokseen. Ensimmäisenä vaihtoehtona on, että oikeusasiamies ei tutki kantelua ollenkaan. Toiseksi, oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu ei edellytä mitään toimenpiteitä ja kolmanneksi, oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu edellyttää toimenpiteitä. Oikeusasiamies voi lisäksi jättää tutkimatta sellaisia kanteluita, jotka eivät kuulu hänen toimivaltaansa. Ne luokitellaan kuitenkin ratkaistuiksi kanteluiksi. Sama koskee lisäksi kanteluita, jotka ovat yli viisi vuotta vanhoja tai jotka ovat käsittelyssä jossain toisessa toimivaltaisessa viranomaisessa. Eduskunnan oikeusasiamies joutuu kuitenkin tarkistamaan, onko kantelu käsiteltävänä jossain toisessa viranomaisessa.²⁰⁵

Tulee huomata, että oikeusasiamiehellä ei ole valtaa muuttaa tai kumota muiden viranomaisten tekemiä päätöksiä. Viranomaisen tekemää päätöstä ei voi siis suoraan muuttaa kantelemalla siitä oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamiehen tehtävänä on toimia ikään kuin jälkivalvontaviranomaisena, joka selvittää onko jokin toinen viranomainen menettänyt lainvastaisesti. Oikeusasiamiehen päätös voi kuitenkin olla olennainen siinä prosessissa, kun viranomaisen tekemän päätöksen lopputulos muuttuukin, toimenpide kumotaan tai asianosainen saa tapauksessa hyvitystä.

5.1.1 Toimenpiteisiin johtaneet ratkaisut

Oikeusasiamiehen tutkimista tapauksista osa ei johda toimenpiteisiin sen vuoksi, että tapauksessa ei ole aihetta olettaa tapahtuneen virheellistä menettelyä tai virheellistä

²⁰⁴ Koskinen 1997, s. 86.

²⁰⁵ Määttä yms., 2007, s. 44.

menettelyä ei pystytä todentamaan. Jos tapauksessa taas katsotaan olevan aihetta toimenpiteisiin, ovat nämä toimenpiteet: *virkasyyte, huomautus, käsitys ja esitys*. Tapauksessa voi lisäksi tapahtua korjaus sen tutkimisen aikana.²⁰⁶

HE 50/2013 mukaan koska hallintokantelun seuraamuksia koskevaa säännöstä ei ole, perustuu seuraamukset vakiintuneeseen laillisuusvalvontakäytäntöön. Nimenomaan laillisuusvalvontakäytännössä erityisesti jo aiemmin mainittu huomautus vastaisen varalle sekä huomion kiinnittäminen oikeanlaiseen menettelyyn ovat vakiintuneita tapoja, joilla oikeusasiamies voi ilmaista kannanottonsa.²⁰⁷

Oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtavista ratkaisuista ankarin on *virkasyyte*.²⁰⁸ Virkasyyte johtaa juurensa virkamiesten virkavastuusta, joka lähtee siitä, että virkamiehet julkista valtaa käyttäessään päättävät yksityisten oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista. Täten virkamiehiltä odotetaan täydellistä puolueettomuutta ja tehtäviensä edellyttämää käytöstä. Virkavastuu on osittain ankarampaa ja kattavampaa verrattuna yleiseen oikeudelliseen vastuuseen.²⁰⁹ Tulee kuitenkin ottaa huomioon, että virkasyytteen nostaminen jättää asiassa tapahtuvan ratkaisun muulle taholle, kuin itse oikeusasiamiehelle.

Oikeusasiamies voi siis yksityisen asianomaisen tapaan PL 118 §:n 3 momentin mukaisesti vaatia virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen ja vaatia häntä korvaamaan aiheuttamansa vahingon. Toisaalta, lain mukaan oikeusasiamies voi myös tehdä päätöksen olla nostamatta syytettä, jos katsoo että tapauksessa riittää sanktiona pelkkä *huomautus*.²¹⁰ Huomautuksen voidaan katsoa olevan erityisesti ylimpien laillisuusvalvojen käyttämä sanktio keino ratkaistessaan virkamiehiin kohdistuvia kanteluita. Lisäksi seuraamusjärjestelmä on hierarkkinen ja huomautus on samalla oikeusasiamiehen hallinnollisen ohjauksen keinoista ankarin.²¹¹

Huomautuksen antamista ei voida katsoa suoraan rankaisemiseksi, mutta siihen voi liittyä rangaistuksellinen sävy.²¹² Huomautuksen perimmäisenä tarkoituksena on saada korjattua

²⁰⁶ Määttä yms., 2007, s. 44.

²⁰⁷ HE 50/2013 vp, s. 7.

²⁰⁸ Määttä yms. 2007, s. 44.

²⁰⁹ Kulla 2016, s. 271.

²¹⁰ Määttä yms. 2007, s. 44.

²¹¹ HE 50/2013 vp, s. 7.

²¹² Kulla 2016, s. 271.

lievempiä virheitä virkatehtäviä suoritettaessa sekä estämään niiden toistuminen. Erityisesti oikeusasiamiehen antaman huomautuksen tarkoituksena on saada valvottavaa kiinnittämään huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin.²¹³

Dnro 3934/4/06: Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan hänen Verohallinnolle tekemänsä hakemuksen ratkaisun koskien varainsiirtoveron huojentamista. Kantelija moitti Verohallinnolta saatuja päätöksen perusteluja, joissa todettiin, että hänen esittämiään perusteluita ei voitu pitää laissa tarkoitettuina erityisinä syinä, joidenka vuoksi varainsiirtoveron perimistä voitaisiin pitää hänen osaltaan kohtuuttomana. Kantelija oli ostanut miehensä kanssa asunnon, josta he olivat maksaneet varainsiirtoveron. Talokauppojen jälkeen kantelijan puoliso menehtyi äkillisesti, jonka vuoksi perhe koki parhaakseen myydä vastaostetun talon saman tien. Tämän seurauksena kantelija joutui maksamaan varainsiirtoveron kahteen kertaan lyhyen ajan sisällä ja pyysi tästä vapautusta vedoten raskaaseen elämäntilanteeseensa.

Verohallinto katsoi, että vapautus verosta voidaan myöntää muun muassa silloin, jos verovelvollisen veronmaksukyky on olennaisesti alentunut tai jos verovelvollinen on muun syyn kuin oman huolimattomuutensa vuoksi erehtynyt verosäännösten sisällöstä taikka jos veron periminen olisi muusta erityisestä syystä kohtuutonta. Verohallinnon mukaan kantelijan esittämiä perusteita ei voitu pitää tällaisina erityisinä syinä, jonka vuoksi varainsiirtoveron perimistä voitaisiin pitää kohtuuttomana. Päätökseen ei lisäksi saanut hakea muutosta.

Oikeusasiamies katsoi lausunnossaan, että veroviranomaisen verosta vapauttamista koskeva päätös on HL45 §:n 1 momentin mukaisesti perusteltava siten, että perusteluissa ilmoitetaan, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Päätöksen riittävillä perusteluilla voidaan tällöin arvioida, onko viranomaisen käyttänyt harkintavaltaansa laillisissa rajoissa. Oikeusasiamiehen mukaan pelkän lainkohdan selostaminen ei ole tällainen riittävä peruste. Lisäksi oikeusasiamiehen mukaan tapauksessa ei olisi tullut

²¹³ Mäenpää 2017, s. 439.

nojautua vain kantelijan ja hänen puolisonsa taloudelliseen tilanteeseen kuolinhetkellä, vaan sen jälkeen. Oikeusasiamies piti myös arveluttavana päätöksen perustumista ainoastaan taloudelliseen tilanteeseen, eikä esimerkiksi kuolemasta aiheutuneisiin olosuhteisiin ja järkytykseen.

Oikeusasiamies totesi lausunnossaan myös, että oikeuskirjallisuudessa todetaan varainsiirtoverosta huojentamisen perusteista hyvin niukkasanaisesti, joka jättää tapausten arvioinnin hakijan esittämien syiden varaan, joita ratkaisija voi pitää erityisinä. Tämä jättää tapauksen ratkaisijalle käytännössä vapaan harkinnan. Kenelläkään ei siis voi olla huojentamiseen laillista oikeutta. Lisäksi oikeusasiamies kiinnitti Verohallinnon huomiota siihen, että jos valittaminen päätökseen on kielletty, tulisi se HL 48 §:n perusteella perustella, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei ole mahdollista. Oikeusasiamies antoi ratkaisunaan huomautuksen verovirastolle sen lainvastaisesta menettelystä.

Edellä esitellyssä oikeusasiamiehen ratkaisemassa tapauksessa ilmenee mielestäni vapaan harkinnan ongelman ydin. Jos lainsäädäntö jättää päätöksen perustelut viranomaisen vapaan harkinnan varaan, koituu tämä ongelmalliseksi mielestäni usein juuri siksi, että lainsäädännön määrittelemät ”erityiset syyt” voivat olla monen mielestä erilaisia. Tämä on kuitenkin lainsäädännön puitteissa täysin hyväksyttävää, mutta koen, että oikeusasiamies halusi huomautuksellaan kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisen tulee vapaata harkintaa käyttäessään perustella selkeästi tekemänsä päätökseen liittyvät seikat. Se, käyttikö kyseinen viranomaisen harkintavaltaansa konkreettisesti väärin ei tapauksesta selvinnyt, mutta kokonaisuutena harkintavallan käytössä olisi oikeusasiamiehen mielestä ollut parantamista. Näen, että Verohallinnon selvityksessä mainittu ”erityisistä syistä kohtuutonta” olisi antanut asiaa käsittelevälle virkamiehelle mahdollisuuden vapauttaa kantelija verosta, mutta tämäkin jää viranomaisen oman harkinnan varaan.

Lisäksi HL 53 c §:n mukaan oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon oman *käsityksensä* lain oikeanlaisesta tulkinnasta ja sen edellyttämästä menettelystä. Oikeusasiamiehen lausuma käsitys voi olla luonteeltaan moittivaa tai ohjaavaa.²¹⁴

²¹⁴ Määttä yms. 2007, s. 45.

Oikeusasiamiehen käsitykset ovat yleisesti ottaen lain tulkintaa. Hän voi siis käsityksillä kannustaa viranomaisia tulkitsemaan lakia vastaisuudessa eri tavalla. Käsityksen antamisella voidaan olettaa, että oikeusasiamies toteaa viranomaisen kuitenkin toimineen muodollisesti lain mukaan. Oikeusasiamies ei kuitenkaan ole tässä tapauksessa pitänyt lain tulkintaa onnistuneena. Käsitys ei kuitenkaan ole luonteeltaan velvoittava kannanotto.²¹⁵

Oikeusasiamiehellä on ratkaisukäytännöissään lisäksi mahdollisuutena tehdä *esitys* virheen oikaisemiseksi tai korjaamiseksi ja kiinnittää valtioneuvoston tai muun lakiasäätävän elimen huomiota säännöksissä sekä määräyksissä havaitsemiinsa puutoksiin.²¹⁶ Esitys ei välttämättä sisällä sinänsä viranomaista kohtaan arvostelua, mutta siinä voidaan todeta että kantelija kokee kärsineenä vääryyttä tai että tilanne vaatisi muuten oikaisua. Tapauksessa voi olla kyse myös siitä, että viranomainen on toiminut virheellisesti ja oikeusasiamies esittää esimerkiksi valtiokonttorille niin sanotun *hyvitysesityksen* korvauksen maksamisesta asianosaiselle.²¹⁷

Kuusikon mukaan oikeusasiamiehen hyvitysesitys korvaa ikään kuin suomalaisessa oikeusturvajärjestelmässä olevaa aukkoa liittyen perus- ja ihmisoikeuksien hyvittämiseen, kuten myös julkisen vallan vastuun ratkaisemiseen. Lisäksi hyvitysesityksellä voidaan harkita sellaisen ihmisen, joka on kokenut oikeudenloukkauksen, kokeman loukkauksen aiheuttaman vahingon ja kärsimyksen hyvittämistä. Hyvitysesitystä voidaan pitää tärkeänä niin loukatun kannalta kuin myös siksi, että hyvitysesityksellä voi olla tulevia loukkauksia sekä puutteiden korjaamista edistävä vaikutus.²¹⁸

EOAK 176 1/4/02: Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Verohallituksen menettelyn hänen arvonlisäveron huojennusta koskevan hakemuksen käsittelyssä. Kantelija pyysi hakemuksellaan vapautusta yksityiskäyttöön otetun taksiauton arvonlisäveron suoritusvelvollisuudesta. Verohallitus hylkäsi päätöksen eikä kantelijan mukaan päätöksessä ollut perusteluja sille, miksi hakemus oli hylätty. Kantelijaa oli ohjeistettu maksamaan vero ja hakemaan sen jälkeen vapautusta AVL 201 §:n nojalla.

²¹⁵ Koskinen 1997, s. 113.

²¹⁶ Määttä yms. 2007, s. 45.

²¹⁷ Koskinen 1997, s. 114.

²¹⁸ Kuusikko 2014 s. 14-17.

Lisäksi tiedustellessaan perusteita hylkäämiselle, oli Verohallituksesta ilmoitettu, ettei kantelija tarvitsisi vapautusta verosta koska hän oli jo maksanut veron.

Oikeusasiamies hankki kantelun johdosta Verohallituksen selvityksen. Selvityksen mukaan vapautus verosta voidaan myöntää AVL 210 §:n mukaan erityisestä syystä. Verohallitus ei kuitenkaan katsonut kantelijan hakemuksessa olleita syitä tällaisiksi erityisiksi syiksi, kuten esimerkiksi kantelijan selvitystä terveydentilastaan tai lopetetusta elinkeinotoiminnasta yksityiseen käyttöön ottamaansa autoa. Käytännön mukaan invalideille ei ole ollut tapana myöntää vapautusta arvonlisäverosta liittyen autohankintoihin. Lisäksi selvityksessä todettiin verosta vapauttamista koskevien päätösten perustuvan tapauskohtaiseen harkintaan.

Oikeusasiamiehen mukaan Verohallitus oli ratkaissut kantelijan hakemuksen huojennusasioissa noudatetun käytännön mukaan eikä asiassa ollut syytä epäillä, että Verohallitus olisi ylittänyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin. Oikeusasiamies oli kuitenkin sitä mieltä, että kielteistä päätöstä kantelijan hakemukseen ei ollut perusteltu hallintomenettelylain 24 §:n 1 momentin mukaisesti. Kantelija ei täten ollut käsittänyt, miksi hänen hakemuksena verosta vapautumiselle oli hylätty. Oikeusasiamiehen mukaan hakijan on tärkeää saada tietää, minkä vuoksi hänen hakemuksessaan esittämänsä seikat eivät ole johtaneet haluttuun lopputulokseen.

Oikeusasiamies saattoi Verohallitukselle käsityksensä siitä, että verosta vapauttamista koskeviin hakemuksiin, jotka eivät ole ilmeisen perusteettomia, tulisi kielteiset päätökset perustella siten, että päätöksestä selviää mitkä hakijan ilmoittamat seikat ovat olleet omiaan johtamaan kielteiseen päätökseen. Tällöin voidaan arvioida sitä, että onko viranomaisen käyttänyt harkintavaltaansa laillisissa rajoissa, esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti.

Edellä mainitussa tapauksessa oikeusasiamies katsoi viranomaisen käyttäneen harkintaansa lain sallimissa rajoissa eikä viranomaisen ollut myöskään ylittänyt toimivaltaansa. Kielteinen päätös oli siis oikeusasiamiehen mukaan lainmukainen ja sallittu, joka jääkin

viranomaisen harkinnan varaan. Oikeusasiamies katsoi kuitenkin liian suppean päätöksen perustelun olleen omiaan aiheuttamaan kantelijalle epäselkeän kuvan siitä, miksi päätös oli hylätty. Kantelijalle olisi tullut avata nämä seikat. Tämä oli omiaan saamaan kantelijalle tunteen, että viranomainen oli käyttänyt harkintaansa väärin eikä kantelija ymmärtänyt perusteluja kielteiselle päätökselle. Voidaankin pohtia, että jos viranomainen olisi jo alkuun perustellut päätöksensä samalla tavalla kuin oikeusasiamiehelle toimitetussa selvityksessä, niin olisiko kantelija jättänyt kantelun tekemättä.

Toimenpiteeksi luokitellaan lisäksi se, että kantelun kohteena oleva viranomainen *oikaisee tekemänsä virheen omasta aloitteestaan* jo silloin, kun oikeusasiamies on tapaukseen puuttunut ja pyytänyt asiassa lisäselvitystä.²¹⁹ Käytännössä oikaisu voi tapahtua myös siten, että viranomainen muuttaa omaa käytäntöään tai ohjeistustaan vasta oikeusasiamiehen asiaan puuttuessa.

5.1.2 Ei toimenpiteisiin johtaneet ratkaisut

On myös yleistä, että oikeusasiamiehen tutkimat kantelutapaukset eivät johda minkäänlaiseen konkreettiseen toimenpiteeseen. Tällöin kantelija saa oikeusasiamieheltä vastaukseksi päätöksen, jossa oikeusasiamies toteaa, *ettei tapauksessa ole todettu virheellistä menettelyä tai siinä ei ole syytä epäillä virheellistä menettelyä*. Koskisen mukaan näiden kahden ryhmän välinen raja on kuin veteen piirretty, jos rajaa on ollenkaan. Jälkimmäinen päätöksistä tehdään mahdollisesti ennen edellistä päätöstä, joka saattaa vaatia käsittelyssä paljon harkintaa ja erilaisten selvitysten punnitsemista. Oikeusasiamies kuitenkin tutkii aina hänelle tehdyt kantelut ennen kuin antaa asiassa päätöksensä, vaikka se ei selkeästi johtaisi minkäänlaisiin toimenpiteisiin.²²⁰

Vaikka kantelija saisikin oikeusasiamieheltä päätöksen joka ei aiheuta toimenpiteisiin, kantelu on kuitenkin päätetty ottaa tutkittavaksi tai ainakaan tutkimattomuudelle ei ole ollut mitään syytä. Lisäksi tapauksessa on pyydetty selvitystä tältä kyseiseltä viranomaiselta, jonka toiminnan johdosta kantelu on tehty ja oikeusasiamies on tutkinut aiheeseen liittyvää

²¹⁹ Määttä yms. 2007, s. 45.

²²⁰ Koskinen 1997, s. 112.

aineistoa, lausuntoja ja muuta asian vaativaa materiaalia. Näissä tapauksissa kantelija saa päätöksen, joka *ei ole antanut aihetta toimenpiteisiin*. Koskisen mukaan kantelu ei kuitenkaan välttämättä ole turha, vaikka se ei antaisi aihetta toimenpiteisiin, koska sillä voi silti olla vaikutuksia. Tätä hän perustelee sillä, että virkamiehet ja viranomaiset ottavat yleensä oikeusasiamieheltä tulleet selvityspyynnöt tosissaan ja saattavat jatkossa kiinnittää enemmän huomiota toimintaan, josta oikeusasiamiehelle on kanneltu. Lisäksi kantelun johdosta voi olla myös joissain tapauksissa aihetta lain muuttamista tarkoittavan tai muun esityksen tekemiseen.²²¹

EOAK/5786/2016: Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä selvittämään Verohallinnon menettelyn laillisuuden niin sanotuissa veronkatumuspäätöksissä, jonka johdosta Verohallinto oli määrännyt pimeitä ulkomaisia tuloja Suomeen ilmoittaneille ja veronoikaisuvaatimuksen tehneille veronkorotuksen tai tehnyt oikaisuvaatimuksen tehneestä rikosilmoituksen poliisille. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä myös selvittämään, kenen vastuulla oli ohjeistus veronoikaisuvaatimusten hyväksymisestä ja lisäveron määräämisestä veronkatujien oikaisuvaatimuksen perusteella ja rikosilmoituksen tekemisestä veronkatujista. Kantelija halusi saada selvyuden perusteille, jonka perusteella oikaisuvaatimusten tehneet olivat tai eivät olleet saaneet veronkorotusta ja millä perusteilla Verohallinto määräsi joillekin veronkorotuksen, mutta teki joistain rikosilmoituksen vedoten esimerkiksi törkeään veropetokseen. Kantelija vetosi kantelussaan siihen, että koska Verohallinnon verotuspäätökset ovat salaisia, ei ulkopuolinen voi tutkia yksittäispäätösten lainmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta.

Verohallinto totesi selvityksessään, että sillä on Verohallintolain (nykyisin Laki Verohallinnosta) 28 §:n mukaan oikeus ilmoittaa verorikokset tai muut verotukseen liittyvät rikokset esitutkintaviranomaisille tutkintaa varten. Verohallinnolla on myös oikeus RL 29 luvun 11 §:n mukaan jättää rikosilmoitus tekemättä, jos kyse on esimerkiksi lievästä veropetoksesta. Sääntelyn perusteella Verohallinnolla on velvollisuus tehdä rikosilmoitus

²²¹ Koskinen 1997, s. 112-113.

tietyistä valvonnassa havaitsemistaan rikoksista, jos toimenpiteistä luopumisen edellytykset eivät täyty. Sääntely jättää avoimeksi ne syyt, milloin teko voitaisiin katsoa sen luonteiseksi, että se tulisi saattaa käsiteltäväksi rikosasiانا.

Oikeusasiamies totesi Verohallinnolta ja Valtiovarainministeriöltä saamiensa lausuntojen ja sovellettavien oikeusohjeiden perusteella, että asiassa ei ole ilmennyt syytä epäillä, että Verohallinto olisi näistä sinänsä poikkeuksellisista verovelvollisten vahingokseen tekemistä oikaisuvaatimuksista päättäessään ylittänyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin. Lisäksi oikeusasiamiehen mukaan asiassa ei ole ilmennyt syytä epäillä, että valtiovarainministeriö tai muu taho olisi ohjannut Verohallinnon oikaisuvaatimusten käsittelyyn määrättyjä virkamiehiä. Oikeusasiamiehen mukaan Verohallinnon menettely perustuu eduskunnan säätämään lakiin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta sekä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin. Oikeusasiamies ei voi puuttua hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa eduskunnan lainsäädäntötoimintaan tai sen taustalla olevaan yhteiskuntapoliittiseen harkintaan. Oikeusasiamies ei katsonut kantelun johtavan toimenpiteisiin.

Edellä mainitussa oikeustapauksessa kantelija vetosi siihen, että Verohallinto ei toiminut rikosharkinnassaan yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti tehdessään rikosilmoituksen vain osasta niin sanotuista veronkatujista ja kyseenalaisti Verohallinnon käyttämän harkinnan oikeellisuuden. Kyseisestä kantelutapauksesta ja sen johdosta tehdystä ratkaisusta voidaan päätellä, että jos lainsäädännössä ei konkreettisesti mainita niitä ”erityisiä” syytä, joiden perusteella viranomaisen tulisi tietyssä tapauksessa menetellä, jättää se viranomaisen toimille harkintavaltaa. Kyseisessä tapauksessa viranomainen käytti harkintaansa lainsäädännön asettamissa puitteissa eikä oikeusasiamies katsonut tapauksessa olleen harkintavallan väärinkäytön piirteitä. Kyseisessä tapauksessa viranomainen oli oikeutettu käyttämään harkintaansa parhaaksi katsomallaan tavalla.

Oikeusasiamiehen ei toimenpiteisiin johtanut ratkaisu voi myös viestiä viranomaisten suuntaan, että oikeusasiamies hyväksyy heidän toimintatapansa. Tämä itsessään antaa viranomaiselle lisävarmuutta toimissaan. Lisäksi jos kantelija itse hyväksyy

oikeusasiamiehen tekemän ei toimenpiteisiin johtaneen ratkaisun, tämä lisää kansalaisten luottamusta viranomaisiin.²²²

EOAK/4125/2017: Yhtiöiden asiamiehenä toimiva kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan virkamiesten menettelyn. Kantelija oli tehnyt yhtiöitensä koskevan selvityspyynnön verotarkastusyksikölle, jossa pyydettiin selvittämään yhtiöiden verotarkastukseen liittyviä seikkoja. Kantelija ei ollut kuitenkaan saanut veroviranomaisilta mitään vastausta edes soittamalla Verohallinnolle vajaata kahta viikkoa myöhemmin. Kantelija saattoi oikeusasiamiehen tietoon seikan, että kantelijan yhtiöihin oli toteutettu viimeisen vuoden aikana 5 verotarkastusta sekä sen, että yksi yhtiöistä jolla oli merkittävä toimintaa, oli jätetty tarkastamatta. Kantelija ihmetteli myös sitä, minkä vuoksi ei tarkastettu yhtiö tarkastettiin juuri silloin, kun yhtiön merkittävä hanke oli loppusuoralla ja kantelija epäili, että Verohallinto halusi tällä estää projektin toteutumisen.

Oikeusasiamies totesi ratkaisussaan, että Verohallinto oli vastannut kantelijan lähettämään kirjeeseen reilussa kahdessa viikossa, joka ei täyttänyt julkisuuslaissa määriteltyä käsittelyn erityisen joutuisuuden vaatimusta. Lisäksi oikeusasiamiehen mukaan, vaikka viranomaisella on asiakirjojen salassapidon suhteen julkisuuslain 24 §:n mukaan harkintavaltaa, oli Verohallinnon vastauskirjeessä puutteellisesti mainittu perusteet verotarkastukseen liittyvien seikkojen salassa pidolle. Lisäksi Verohallinto ei ollut ohjeistanut kantelijaa siitä, että hän voisi saattaa tietopyynnön viranomaisen ratkaistavaksi eikä sitä myöskään kysytty kantelijalta.

Oikeusasiamies totesi johtopäätöksensä, että Verohallinto ylitti tietopyynnön käsittelylle asetetun kahden viikon määräajan eikä sille esitetty perustelua. Lisäksi perustelut tietojen antamisesta kieltäytymiselle oli annettu puutteellisesti. Oikeusasiamiehen mukaan menettely tietopyynnön käsittelyssä ei siis täyttänyt perustuslaissa turvattuja oikeusturvan vaatimuksia.

²²² Määttä yms. 2007, s. 48.

Oikeusasiamies saattoi Verohallinnon tietoon käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta. Oikeusasiamiehellä ei ollut kuitenkaan perusteita epäillä, että Verohallinto olisi verotarkastuksista ja verotustoimenpiteistä päättäessään ylittänyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin. Kantelu ei täten johtanut toimenpiteisiin näiltä osin.

Edellä mainitussa kantelussa viranomaisen oli periaatteessa toiminut harkintavaltansa nojalla oikein päättäessään kantelijan tietopyynnön kohteena olevien asiakirjojen salassapidosta, mutta oli perustellut salassapidon puutteellisesti ja liian hitaasti kantelijalle. Koen, että tämän johdosta kantelija koki viranomaisen toiminnan mielivaltaiseksi. Kyseistä kantelua ei välttämättä olisi edes tehty, jos kantelija olisi saanut tarpeeksi ajoissa ja riittävän kattavasti perustellun päätöksen asiakirjojen salassapidolle.

Dnro 2089/4/07: Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan veroviraston toiminnan täytäntöönpanokieltoasioiden käsittelemisessä. Kantelija toimi asiamiehenä yritykselle, johon oli kohdistettu verotarkastus ja hänen mukaansa yhtiöön kohdistetut jälkiverotuspäätökset oli perusteltu ilman tosiasiaperustetta ja oikeudellista perustelua viitaten verotusmenettelystä annetun lain 28 §:n 1 momenttiin. Kantelija oli tehnyt oikaisuvaatimukset jälkiverotuspäätöksiin ja kantelijan mukaan ne eivät olleet ilmeisen aiheettomia. Kantelija lähetti oikaisuvaatimukset päätöksen tehneelle verovirkailijalle ja kirjoituksen mukaan veroviraston ratkaisukäytäntönä on, että päätöksen täytäntöönpanokieltoa koskevaan hakemukseen teki jälkiverotuspäätöksen tekijä.

Kantelijan oli täytynyt joututtaa verovirkailijaa oikaisu päätöksen käsittelyssä ja hän oli saanut kuulla, että vaatimus oli siirretty toiselle virkailijalle. Kantelija sai tältä virkailijalta täytäntöönpanokieltohakemukseen päätöksen ilman perusteluita, että vaatimus oli hylätty. Kantelijan mukaan päätöksen oli tehnyt virkamies, jolla ei ollut asiassa toimivaltaa. Kantelijan mukaan kielteinen perustelematon täytäntöönpanokieltopäätös johon ei saanut hakea muutosta, oli perustuslain vastainen. Kantelijan mielestä muutoksenhakukielto esti mielivaltaisen viranomais päätöksen kohteeksi joutuneen verovelvollisen oikeusturvan toteutumisen ja loukkasi verovelvollisen perus- ja ihmisoikeuksia.

Oikeusasiamies viittasi ratkaisussaan HE 78/1998:n, jonka mukaan muutoksenhakemusta tai verotuksen oikaisuasiaa käsittelevällä viranomaisella oli harkintavalta sen suhteen, milloin oikaisuvaatimusta voidaan pitää aiheettomana. Muussa tapauksessa ilmiselvästi perusteettomilla valituksilla ja oikaisuvaatimuksilla voitaisiin estää täytäntöönpano. Tulkinnallisissa ja epäselvissä tilanteissa tulisi täytäntöönpano kieltää tai keskeyttää. Kuitenkin automaattinen keskeytysmahdollisuus voisi eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mukaan johtaa helposti väärinkäyttöihin aivan ilmiselvästi perusteettomissakin tapauksissa.

Oikeusasiamies totesi, että sillä ei ole toimivaltaa muuttaa tai kumota viranomaisten päätöksiä eikä puuttua siihen, miten viranomainen käyttää sille kuuluvaa harkintaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty. Veroulosottolain mukaan viranomaisella on ollut harkintavaltaa sen suhteen, milloin se on pitänyt verovelvollisen muutoksenhakua aiheettomana. Täten oikeusasiamies totesi, ettei hänellä ole aihetta epäillä, että verovirasto olisi täytäntöönpanokieltihakemusta käsitellessään ylittänyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin. Asiassa ei täten ilmennyt lainvastaista tai virheellistä menettelyä.

Oikeusasiamies kuitenkin totesi, että hylkäävää päätöstä ei oltu perusteltu riittävästi, sillä perusteluista ei ilmennyt täytäntöönpanokiellon hylkäämiseen johtaneita ilmeisen aiheettomia seikkoja. Oikeusasiamies saattoi käsityksensä edellä mainituista veroulosottolain nojalla annettujen ja verotäytäntöönpanolain nojalla annettavien veroviranomaisen kielteisten keskeytysmääräysten perusteluvelvollisuudesta veroviraston tietoon. Lisäksi oikeusasiamies lähetti päätöksen tiedoksi Verohallitukselle huomioitavaksi verotuksen toimittamisen johtamiseen ja kehittämiseen. Muihin toimenpiteisiin kantelu ei antanut aihetta.

Edellä mainitussa oikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa kantelija arvosteli veroviranomaisen tekemää kielteistä päätöstä. Tapauksesta nousee esiin oikeusasiamiehen perusteluista, että hänellä ei ole toimivaltaa puuttua viranomaisen tekemään päätökseen tai kumota sitä. Lisäksi oikeusasiamies painotti ratkaisussaan virkamiehille lain mukaan

kuuluvaa harkintavaltaa ja sen vapautta eikä oikeusasiamies katsonut tapauksessa käytetyn harkintavaltaa väärin. Oikeusasiamies katsoi kuitenkin viranomaisen perustelleen kielteisen päätöksen liian suppeasti.

Mielestäni viranomaisten kielteisistä päätöksistä saatetaan usein valittaa vedoten juuri harkintavallan väärinkäyttöön, vaikka näin ei olisi todellisuudessa tapahtunutkaan. On todettava kuitenkin se tosiasia, että lain mukaan viranomaisilla on oikeus tehdä harkintavallan nojalla myös kielteisiä päätöksiä. Näen kuitenkin, että ongelma saattaa piillä esimerkiksi kielteisen päätöksen liian kapeasta perustelusta, joka jättää kielteisen päätöksen saaneelle henkilölle mahdollisesti tunteen, että tapaus on ratkaistu virheellisesti koska kielteisen päätöksen perimmäiset syyt eivät tule tarpeeksi selvästi ilmi.

5.1.3 Tutkimatta jääneet kantelut

Oikeusasiamies ei tutkia kaikkia hänelle tehtyjä kanteluita. Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi se, että kantelu on siirretty toiselle valvovalle viranomaiselle tai tapahtuma on ylittänyt kantelulle asetetun määräajan. Yleisin syy tutkimatta jättämiselle on ollut se, että asia on ollut vielä vireillä toisessa toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhaku mahdollisuus on ollut vielä käyttämättä. Toiseksi yleisin syy tutkimatta jäämiselle oli se, että tapaus ei ole kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan.²²³ Tällaisia ovat esimerkiksi yksityisten väliset riidat sekä virkarikokset, jotka eivät ole laillisuusasioita.²²⁴

Tutkimatta jääneet kantelut voivat myös olla sisällöltään niin epäselviä ja perusteettomia, ettei niiden sisällöstä ja kantelun perusteesta saada selvää. Tällaisia kanteluita voivat olla esimerkiksi mielisairaaloista tulleet kantelut. Myöskään useita kanteluita samasta aiheesta ei tutkita, koska asia on jo tutkittu moneen kertaan. Lisäksi jos kantelija menehtyy tai peruuttaa kantelunsa, johtaa se myös kantelun raukeamiseen.²²⁵

²²³ Määttä yms. 2007, s. 50.

²²⁴ Koskinen 1997, s. 98.

²²⁵ Koskinen 1997, s. 99.

Kantelua ei myöskään tutkita, jos sen tekemiselle asetettu määräaika on ylittynyt. Oikeusasiamies ei yleensä tutki yli viisi vuotta vanhoja kanteluita, ellei sen tutkimiselle ole jotain erityistä syytä. Käytännössä oikeusasiamies voi siis päättää, että hän tutkii vanhentuneenkin kantelun, joten kantelut eivät aina automaattisesti vanhene vaikka viiden vuoden määräaika olisikin jo kulunut. Erityinen syy vanhentuneen kantelun tutkimiselle voisi olla esimerkiksi virkarikos, joka ei ole vielä vanhentunut.²²⁶

Lehtimajan mukaan tulee kuitenkin korostaa sitä, että kantelun tutkimatta jättäminen ei tarkoita sitä, etteikö oikeusasiamiehen kanslia käyttäisi resursseja siihen, että kantelu kirjataan ”ei tutkittu” -nimikkeellä. Jo pelkästään se, että kantelutapaus todetaan ei tutkituksi, vaati tapaus tutkimista, jotta tämä tieto saadaan selville. Lehtimajan mukaan oikeusasiamies joutuu perehtymään kanteluun ennen kuin toteaa, tuleeko kantelu virallisesti ”tutkia”.²²⁷ Tästä voidaan siis päätellä, että oikeusasiamies ei jätä mitään kantelua täydellisesti tutkimatta, vaan ei tutkittavakin tapaus joudutaan tutkimaan asiaankuuluvasti, jotta tiedetään, onko kantelussa aihetta käynnistää konkreettinen tutkinta.

5.2. Oikeusasiamiehen ratkaisujen vaikuttavuus

Suomen oikeusasiاميestä voidaan luonnehtia näennäisesti varsin voimattomaksi, mitä tulee esimerkiksi rangaistusten määräämiseen, viranomaisten toimien keskeyttämiseen tai vaikka vankien vapauttamiseen. Oikeusasiamiehen kriittisinkin päätös voi olla käytännössä vain mielipide tai suosituksen antaminen, eikä kovia keinoja ole oikeastaan käytössä ollenkaan. Tämä voi tuottaa ongelmia saada suuri yleisö ja valvonnan kohteet hyväksymään oikeusasiamiehen tekemät ratkaisut, kun voimakeinot puuttuvat. Tämä tuo paineita oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuudelle ja uskottavuudelle ja sen vuoksi toiminnan ja luotettavuuden tuleekin täyttää korkeat vaatimukset.²²⁸

On tärkeää, että oikeusasiamiehen toiminnasta ei synny kuvaa, että oikeusasiamies toimisi puolueellisesti tai että oikeusasiamiehen tekemiin ratkaisuihin vaikuttaisi muut vaikuttimet,

²²⁶ Koskinen 1997, s. 99.

²²⁷ Lehtimaja 2001, s. 17.

²²⁸ Koskinen 1997, s. 107.

kuin laillisuusvalvonta. Oikeusasiamiehen tulee perustella tekemänsä päätökset kritiikin kestämillä tavalla. Lisäksi tulee välttää kiusausta ratkaista jokin suurta mielenkiintoa herättävä tapaus myötäillen niitä mielipiteitä, joita suuri yleisö puoltaa. Toisaalta oikeusasiamiehen ratkaisemien kanteluiden prosessin hitaus osaltaan vaikuttaa siihen, että suuren yleisön mielenkiinto on ratkaisuhetkellä todennäköisesti jo hiipunut.²²⁹

Oikeusasiamiehen ehdotuksiin esimerkiksi säännösten uudistamiseen ja muuttamiseen on kuitenkin yleisesti ottaen reagoitu myönteisesti. Esimerkiksi lain esitöissä on saatettu viitata suoraan oikeusasiamiehen kannanottoon ja perusteluihin, joka on johtanut uudistukseen. Toisaalta ministeriö saattaa myöskin hylätä lainsäädäntöuudistuksen, joten aina eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto ei johda uudistusmyönteisyyteen.²³⁰

Voidaan tarkastella myös oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta itse viranomaistoimintaan, joiden toiminnan johdosta hallintokantelu oikeusasiamiehelle yleensä tehdään. Asiaa voidaan tarkastella eri näkökannoilta. Ensimmäkin vaikuttavuutta voidaan tarkastella tilastoaineiston perusteella, että kuinka hyvin oikeusasiamies on pystynyt vaikuttamaan viranomaisten ja muiden julkista valtaa käyttävien toimintaan. Toisekseen vaikuttavuutta voidaan tarkastella sen perusteella, miten oikeusasiamies on kyennyt jaottelemaan toimintansa painopisteen niin hallintokanteluiden tutkimiseen, kuin omien aloitteiden ja tarkastusten väliin.²³¹

Analysoitaessa oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta, on yksi tärkeimmistä näkökulmista se, miten hyvin viranomaistoiminnassa on otettu huomioon oikeusasiamiehen toimenpidepyynnöt. Mielenkiinto kohdistuu siihen, ovatko viranomaiset tosiasiallisesti esimerkiksi muuttaneet puutteelliseksi katsottua ohjeistustaan, suostuneet toimintaansa korjaaviin toimenpiteisiin tai ovatko he suostuneet esimerkiksi maksamaan korvauksia tai hyvitystä kantelijalle, jos oikeusasiamies on tätä suositellut? Edellä mainittua voidaan kutsua oikeusasiamiehen toiminnan *sisällölliseksi vaikuttavuudeksi*. Toisekseen huomioon on otettava toiminnan *ajallinen vaikuttavuus*, eli ovatko viranomaiset ryhtyneet

²²⁹ Koskinen 1997, s. 107.

²³⁰ Määttä yms. 2007, s. 72.

²³¹ Määttä yms. 2007, s. 86.

oikeusasiamiehen suositusten mukaisiin toimiin oikeusasiamiehen esittämässä aikataulussa?²³²

Oikeusasiamies ei voi toiminnassaan konkreettisesti muuttaa tai kumota viranomaisten ratkaisuja, vaan oikeusasiamiehen kontolle jää ennemminkin toimia jälkivalvontaviranomaisena, jonka tehtävänä on selvittää, onko muu viranomainen toiminut lainmukaisella tavalla. Oikeusasiamiehen päätös voi kuitenkin olla jopa edesauttamassa sitä, että alkuperäinen viranomaisen päätös kumotaan tai muutetaan ja että asianosainen saa tapauksesta hyvityksen. Oikeusasiamiehen toimivalta ei riitä tähän yksinään, vaan prosessiin tarvitaan myös muiden viranomaisten myötävaikutusta.²³³ Mielestäni tämä kuitenkin kiteyttää oikeusasiamiesinstituution perimmäisen idean, eli myötävaikuttaa viranomaisten lainsäädännön kannalta virheellisten päätösten kumoamiseen sekä jatkossa niiden ehkäisemiseen.

Koska eduskunnan oikeusasiamies ei voi antaa viranomaisille käskyjä tai määräyksiä muuttaa toimintaansa, päättävät nämä viranomaiset oman toimivaltansa nojalla siitä, tapahtuuko asiassa muutosta ja millä tavalla. Oikeusasiamiehellä ei ole muuta mahdollisuutta kuin tyytyä siihen, miten viranomaiset tulevat asiassa toimimaan. Koska oikeusasiamiehen päätökset eivät ole täytäntöönpanokelpoisia, eivät ne täten ole myöskään muutoksenhakukelpoisia. Tämä voi johtaa siihen, että kielteisen päätöksen saanut kantelija tiedustelee, miten he voivat hakea muutosta oikeusasiamiehen tekemään päätökseen. Käytännössä tällaista mahdollisuutta ei ole.²³⁴

Jo tästäkin voidaan todeta, että oikeusasiamiehen päätökset ja kannanotot ovat luonteeltaan yleisluontoisia ja ohjaavia toteamuksia, joilla ei ole konkreettista välitöntä vaikuttavuutta. Käytännössä vaikuttavuuteen vaikuttaa mielestäni se, että viranomaiset kokevat suuren yleisön edessä oman luottamuksensa säilyttämisen kannalta järkeväksi muuttaa toimintaansa oikeusasiamiehen suosituksen mukaisesti.

Entinen apulaisoikeusasiamies *Jonkka* on todennut, että koska oikeusasiamiehellä ei ole viranomaisten suuntaan käskyvaltaa, tulee laillisuusvalvonnan tärkeimmäksi työkaluksi

²³² Määttä yms. 2007, s. 86.

²³³ Koskinen 1997, s. 108.

²³⁴ Koskinen 1997, s. 108.

oikeudellinen argumentaatio. Käytännössä oikeusasiamiehen ainoa vaikuttamiskeino on hänen antamiensa kannanottojen perustelujen vakuuttavuus.²³⁵ Vaikka oikeusasiamiehen toimenpiteet eivät olekaan kovin voimakkaita, saavat ne voimaa silloin kun tapaus julkistetaan. Kaikki oikeusasiamiehen tekemät päätökset julkaistaan ja niistä laaditaan tiivistelmät eduskunnalle.²³⁶

Oikeusasiamiehelle vireille tulevat asiat voidaan jakaa *reaktiivisiin* ja *aktiivisiin toimintatapoihin*. Reaktiiviset toimintatavat viittaavat oikeusasiamiehen vastaanottamiin kanteluihin. Oikeusasiamiehen tehtävänä on antaa päätös tehdystä kantelusta, mutta hän ei voi kuitenkaan ohjata sellaisenaan kanteluiden tekoa. Lisäksi reaktiivisiin toimintatapoihin voidaan lukea myös oikeusasiamieheltä pyydyt lausunnot. Aktiivisissa toimintatavoissa taas oikeusasiamies voi suunnata voimavaransa merkittävien laillisuusvalvonta-asioiden tutkimiseen. Omien aloitteiden ja tarkastuksien voidaan katsoa olevan tässä avainasemassa.²³⁷

Määttä ja Keinänen tekemän oikeusasiamiehen vaikuttavuuteen liittyvän tutkimuksen perusteella he toteavat, että lakien ja muiden oikeudellisten säännösten laatijat ovat ottaneet oikeusasiamiehen kannanotot lainsäädännön muuttamiseksi suhteellisen myönteisesti vastaan. Käytännössä siis vaikka oikeusasiamiehen lausunnot eivät velvoita mihinkään, voidaan niillä katsoa olevan vaikutusta. Tutkimuksessa lisäksi todetaan, että viranomaisvaikuttavuus on ollut monenlaista ja yleensä kyse on ollut siitä, että viranomaiset ovat konkreettisesti muuttaneet toimintatapojaan oikeusasiamiehen toimintaan puuttuessa. Jos viranomaiset ovat muuttaneet tai korjanneet omia toimintaohjeistuksiaan, voidaan täten puhua jo ylemmästä viranomaisvaikuttavuudesta.²³⁸

Tutkimuksessa nousi lisäksi esille se, että kanteluiden määrä oikeusasiamiehelle on noussut yhä enenevässä määrin. Tämä on vaikuttanut myös siihen, että oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden ratkaiseminen on saattanut siirtyä seuraavalle vuodelle, minkä taas voidaan katsoa olevan ongelmallinen nimenomaan kantelijan oikeusturvan kannalta. Hitaasti ratkaistu kantelu saattaa johtaa siihen, että oikeusasiamiehen tekemällä ratkaisulla ei ole

²³⁵ Jonkka 2000, s. 29.

²³⁶ Koskinen 1997, s. 113.

²³⁷ Määttä yms. 2007, s. 89.

²³⁸ Määttä yms. 2007, s. 179-180.

enää tosiasiallista merkitystä kantelijalle. Tutkimuksessa kuitenkin todettiin, että kanteluiden käsittelyaikojen lyhentyminen ei ole juuri vaikuttanut kantelumääriin, vaan kanteluiden kasvavan määrän vuoksi yhä useampi ratkaisu on siirtynyt silti seuraavalle vuodelle.²³⁹

Määtän ja Keinäsen mukaan ratkaisuna oikeusasiamiehen vastaanottamien kanteluiden kuormittaviin määriin voisi olla oikeusasiamiehen harkintavallan lisääminen sen suhteen, että hän saisi päättää milloin kantelu otetaan käsittelyyn. Harkintavallan lisäämisellä oikeusasiamies voisi kohdistaa tutkimistaan tarkoituksenmukaisiin kanteluihin ja samalla oikeusasiamiehelle jäisi enemmän aikaa aktiivisiin toimenpiteisiin, eli omille tarkastuksille ja aloitteille. Kanteluruuhkat ovat omiaan lisäämään kanteluiden käsittelyaikoja sekä se tulee heijastumaan oikeusasiamiehen tekemien päätösten laatuun.²⁴⁰

²³⁹ Määttä yms. 2007, s. 181.

²⁴⁰ Määttä yms. 2007, s. 182.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa tutkittiin hallintokantelumenettelyä eduskunnan oikeusasiamiehelle koskien viranomaisen harkintavallan väärinkäyttöä. Tutkimuksen päänäkökulmat olivat viranomaisen harkintavallassa ja sen väärinkäytössä, hallintokantelussa ja kantelumenettelyssä eduskunnan oikeusasiamiehelle sekä eduskunnan oikeusasiamieheissä valvontainstituutioon ja hallintokanteluiden käsittelijänä. Tutkimuksessa tutkittiin lopuksi myös eduskunnan oikeusasiamiehen tekemien ratkaisujen vaikuttavuutta. Tutkimuksen tarkoituksena oli tutkia erityisesti kanteluiden avulla sitä, millaiseksi viranomaisten harkintavallan väärinkäyttö on oikeuskäytännön myötä muotoutunut sekä mikä merkitys oikeusasiamiehen kanteluihin antamalla päätöksillä on.

Tutkimus oli mielestäni mielenkiintoinen toteuttaa, sillä harkintavallan väärinkäyttö on määritelty lainsäädännössä suhteellisen suppeasti ja se antaa sijaa erilaisille tulkinnoille. Jonkun mielestä jokin toimi ei ole harkintavallan väärinkäyttöä ollenkaan, ja jonkun mielestä taas selkeästi on. Tämä tulkinnallisuus sai minut kiinnostumaan aiheesta. Lisäksi harkintavallan väärinkäyttö voi olla jopa tiedostamatonta toimintaa, jonka johdosta tehty kantelu voi tulla kantelun kohteelle itselleen täysin yllättäen.

Tutkimuksessa kiinnostava kohde oli myös eduskunnan oikeusasiamies ja hänen kannanottonsa viranomaisista tehdyistä kanteluista. Vaikka oikeusasiamies onkin valvova viranomainen ja toteuttaa ylintä laillisuusvalvontaa, on hänen voimakeinonsa hyvin rajalliset. Oikeusasiamiehen kannanotot perustuvatkin ensisijaisesti huomautuksiin ja käsityksiin, jotka vain tuodaan ilmi. Oikeusasiamiehen ratkaisujen vaikuttavuuden voidaankin katsoa perustuvan tapausten julkisuuteen ja suuren yleisön suunnalta tulleeseen paineeseen. Viranomaisten tulisi jo oman luotettavuutensa vuoksi ottaa oikeusasiamiehen kannanotot huomioon toiminnassaan. Jos viranomaistaho konkreettisesti korjaa toimiaan ja toimintaohjeitaan niin ettei samaa pääsisi jatkossa tapahtumaan, voidaan eduskunnan oikeusasiamiehen kannanoton ja ratkaisun katsoa olleen onnistuneet.

On kuitenkin mielestäni perusteltua pohtia myös oikeusasiamiesinstituution merkityksellisyyttä siltä kannalta, että onko oikeusasiamiehen voimakeinot tarpeeksi

vahvoja ja tulisiko niitä muiden maiden tapaan lisätä. Se, että oikeusasiamies ei voi konkreettisesti esimerkiksi kumota lainvastaista päätöstä vaan hän voi antaa asiasta vain oman käsityksensä, jättää käytännössä asian korjaamisen kyseisen viranomaisen varaan. Tällöin voidaan mielestäni pohtia, että onko oikeusasiamiehen tekemillä ratkaisuilla konkreettista vaikuttavuutta ja saako kantelija vastinetta kantelulleen. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on mainittu, että pelkkä kantelumahdollisuus tyydyttää mielestään lainvastaisen päätöksen saanutta henkilöä.

Tutkimuksesta voidaan päätellä, että viranomaisen harkintavalta on määritelty lainsäädännössä hyvin suppeasti. Mitä suppeammin jokin on määritelty, sitä enemmän se antaa tilaa tulkinnoille. Koska jokainen voi tulkita viranomaisen tekemää päätöstä omalla tavallaan, voidaan päätöksiä pitää helposti harkintavallan väärinkäyttönä, vaikka näin ei olisikaan. Viranomaisen harkintavallan taustalla on kuitenkin se, että on tarkoituksenmukaisinta antaa viranomaiselle vapaus tehdä päätös, kuitenkin lainsäädäntöä ja hallinnon oikeusperiaatteita loukkaamatta. Merikosken mukaan ei olisi edes ideaalia, että jokaiseen tapaukseen olisi vain yksi ja oikea ratkaisu.

Viranomaisen harkintavallalla voidaan sitä oikein käytettäessä mahdollistaa joustavaa, kohtuullista ja tapauskohtaiset tilanteet huomioon ottavaa hallintotoimintaa ja päätöksentekoa. Toisaalta harkintavallan nurjalla puolella on sen väärinkäyttö, joka voi ilmetä esimerkiksi viranomaisen mielivaltaisina päätöksinä, toimivallan ylittämisenä tai alittamisena tai liian suppeana tutustumisena tapauksen taustoihin ja aineistoihin. Harkintavallan väärinkäyttöä voi ilmetä niin tietoisena kuin tiedostamattomanakin toimintana, mutta se on kuitenkin pahimmassa tapauksessa rangaistavaa ja viranomainen voi joutua asiasta virkavastuuseen.

Hallintolain mukaan viranomaisen tulee perustella tekemänsä päätös. Tämä korostuu erityisesti tehdessä kielteisiä päätöksiä ja koen, että se voi vaikuttaa viranomaisten päätöksistä valittamiseen vedoten harkintavallan väärinkäyttöön, jos viranomaiset eivät perustele kielteisiä päätöksiään tarpeeksi kattavasti. Jos kielteisen päätöksen kohde ei saa kunnollista ja ymmärrettävää selitystä kielteiselle päätökselleen, voi hän tulkita päätöksen tehdyn virheellisesti ja harkintavaltaa väärinkäyttäen. Päätöksiä puutteellinen perustelu tuntui esiintyvän kantelutapauksissa useasti.

Konkreettinen esimerkki tästä on oikeusasiamiehen ratkaisemassa tapauksessa 2089/4/07, jossa oikeusasiamies katsoi päätöksen perustelujen olleen riittämättömät. Käytännössä siis esimerkiksi pelkkä lain pykälällä perusteleminen ei riittäisi, vaan perusteluissa tulisi avata tapaukseen vaikuttaneet seikat. Jos päätöksen perusteluiksi saa vain hylkäävän toteamuksen ja lain pykälän, voi tämä mielestäni vaikuttaa kielteisen päätöksen saaneen silmissä perusteettomasti tehdyltä päätökseltä.

Samantyylinen tapaus esiintyi myös oikeusasiamiehen tutkimassa kantelussa 4125/2017, jossa viranomaisen oli kyllä käyttänyt harkintavaltaansa oikein asiakirjojen ja verotarkastusmenettelyn salassapidon suhteen, mutta oli puutteellisesti informoinut tästä kantelijaa. Tämä oli omiaan aiheuttamaan kantelijalle tunteen, että viranomaisen on vain päättänyt olla antamatta tietoja ja toiminut muutenkin mielivaltaisesti. Lisäksi laeva suhtautuminen kantelijan yhteydenottoopyyntöihin oli omiaan lisäämään tätä tunnetta.

Koska harkintavallan käyttö on määritelty lainsäädännössä suppeasti, jättää se viranomaiselle vapauden aidosti harkita tilanteita tapauskohtaisesti oman harkintansa mukaisesti. Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa 3934/4/06 oli kyse siitä, että kantelija koki viranomaisen käyttäneen harkintaansa väärin ottamatta huomioon hänen vaikeaa elämäntilannettaan ja kantelija koki päätöksen muutenkin kohtuuttomana suhteutettuna tilanteeseensa. Oikeusasiamies oli kantelijan kanssa samaa mieltä mainiten, että viranomaisella on oikeus päätöstä tehdessään ja harkintavaltaa käyttäessään ottaa myös tilannekohtaisia ja inhimillisiä seikkoja huomioon, sillä lainsäädännössä oleva maininta ”erityiset syyt” jättää säännöksen avoimeksi. Käytännössä viranomaisen voi harkinnassaan päättää mitä se katsoo tällaisiksi erityisiksi syiksi. Tässä tapauksessa kantelijan äkillinen vaikea elämäntilanne katsottiin oikeusasiamiehen mukaan sellaiseksi seikaksi, jolloin viranomaisen olisi tullut ottaa asia huomioon päätöstä tehdessään ja katsoa se tällaiseksi ”erityiseksi syyksi”, eikä vedota vain esimerkiksi kantelijan taloudelliseen tilanteeseen.

Edellä mainittuun tapaukseen viitaten tulkitsen, että monilla viranomaisilla saattaa olla suurempi kynnys käyttää harkintavaltaansa laajemmin, tilannekohtaiset seikat huomioon ottaen. On saatettu tottua vakiintuneisiin käytänteisiin ja tapoihin sekä totuttu tekemään päätökset samalla yhteneväisellä kaavalla. Kuitenkin oikeusasiamiehen kannanoton mukaan viranomaisten tulisi päätöksiä tehdessään ottaa huomioon myös tapauksen tilannekohtaiset taustat erityisesti, jos asiaa koskeva säännös on jätetty viranomaisen harkinnan varaan.

Lisäksi totean, että viranomaisen harkintavallan väärinkäyttöön liittyviä kantelutapauksia ei verotuksen saralla ollut löydettävissä kovin montaa. Uskon tämän johtuvan siitä, että usein viranomaisen menettelyvirheistä ja lainvastaisista päätöksistä valitetaan enemmän hallinto-oikeudelle, jossa päätös voidaan konkreettisesti kumota. Tähän viranomaiset usein kehottavat itsekin, jos kyseisestä päätöksestä ei voi enää valittaa kyseiselle viranomaiselle. Koska oikeusasiamies ei voi kumota viranomaisen tekemää päätöstä, voi asianomainen katsoa kantelun tekemisen oikeusasiamiehelle turhaksi. Kantelutapauksia tutkittaessa huomasinkin, että useat verotukseen liittyvät kantelut kohdistuivat enemmän viranomaisen yleisiin menettelytapoihin kuin yksittäisen viranomaisen toimiin.

Lisäksi Oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa vuodelta 2012 todetaan, että verotukseen liittyvien ratkaisujen määrä on perinteisestikin ollut pieni, vaikka verolainsäädäntö on hyvin vaikeaselkoista ja verotus luonteeltaan massamenettelyä, jossa käsitellään paljon tapauksia lyhyessä ajassa. Syyksi on arveltu sitä, että verotuksen kattavien oikeussuojakeinojen sekä verotusmenettelyn yksityiskohtaisen sääntelyn vuoksi asiakkaiden ei ole tarvinnut kääntyä ylimmän laillisuusvalvojan puoleen.²⁴¹

Lopuksi voin todeta, että on perusteltua, että viranomaiset voivat käyttää päätöksiä tehdessään vapaata harkintaa. On lisäksi perusteltua, että asianomainen joka on vastaanottanut viranomaisen päätöksen, voi siitä kannella. Aina ei nimittäin ole niin, että viranomaisen tekemä päätös olisi lainmukainen, vaikka viranomainen vetoaisikin vapaaseen harkintaansa. Harkintavallankäytön voidaan siis todeta olevan luonteeltaan hyvin tulkinnallista ja erilaiset seikat huomioon ottavaa. Tämä ilmenee jo suoraan lainsäädännöstä, joka jättää termin harkintavallankäyttö ja harkintavallan väärinkäyttäminen avoimiksi.

On myös mielestäni täysin perusteltua, että kaikki eivät näihin päätöksiin aina ole tyytyväisiä. Voisi siis ajatella, että viranomaisella voi päätöksiä tehdessään olla usein taustalla se, että joku ei ole päätökseen tyytyväinen ja kokee harkintavaltaa käytetyn väärin. Mielestäni viranomaisten tulisikin siis toiminnassaan ottaa tämä huomioon ja pyrkiä mahdollisimman lainmukaiseen ja huolelliseen päätökseen sekä kiinnittää huomiota päätöksen perustelemiseen. Lisäksi mielestäni viranomaisten tulisi pyrkiä ehkäisemään sitä,

²⁴¹ Kertomus eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnasta, 2012, s. 311-312.

että asianomaiselle tulisi tunne siitä, että häntä koskeva päätös on tehty lainvastaisesti, vaikka se ei lainsäädännöllisesti katsottuna näin olisikaan. Tapauksen huolellinen käsittely ja päätöksen perusteiden kattava tiedoksianto asianomaiselle ovat mielestäni omiaan ehkäisemään viranomaisia kohtaan osoitettavaa arvostelua sekä se myös samalla vähentäisi viranomaisisten toimista tehtyjä valituksia ja viranomaisille osoitettuja oikaisuvaatimuksia, jotka usein päätyvät ratkaistaviksi kyseisen viranomaisen omalle työpöydälle ja on samalla omiaan kasvattamaan tämän viranomaisen työmäärää.