
Kimmo Nuotio – Casper Herler
– Johan Boucht (toim./red.)

Nykyajan muuttuva oikeus – Nutida rätt i förändring

r.f. Justus ry. 10 vuotta/år

Julkaisuvaliokunta

Raimo Lahti, puheenjohtaja

Markku Helin

Mika Hemmo

Risto Nuolimaa

Lea Purhonen, sihteeri

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 603 567, f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

Kannen kuva: Oikeuden tunnuksia esittävä korkokuva vuodelta 1786.

Vaasan hovioikeus. Valokuva: Unto Heinonen.

(Julkaistu Vaasan hovioikeuden luvalla.)

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446

ISBN 951-855-192-8

Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 2001

Sisälllys – Innehåll

Esipuhe – Företal	7
<i>Kimmo Nuotio – Casper Herler</i>	
1 Muuttuuko oikeus todella? Oikeuskehityksen syvyys muutoksen vuosikymmenellä	11
<i>Kimmo Nuotio</i>	
2 Kiinnostaako enää pohjoinen?	53
<i>Pia Letto-Vanamo</i>	
3 Maailman oikeusperheiden luokittelu 2000-luvulla	67
<i>Jaakko Husa</i>	
4 Nautintaoikeus Sananvapaus ja sensuuri psykoanalyttisen lainopin tarkastelussa	83
<i>Ari Hirvonen</i>	
5 Seksuaalirikosten muutokset ja sukupuolittunut subjekti	113
<i>Johanna Niemi-Kiesiläinen</i>	
6 En legalstrategi för 2000-talet	141
<i>Lars D. Eriksson</i>	
7 Havaintoja hallinnollisten säädösten antovallan puitteista uuden perustuslain järjestelmässä.	153
<i>Mikael Hidén</i>	
8 Hyvä hallinto – aito perusoikeus?	177
<i>Olli Mäenpää</i>	
9 Kohti uuden talouden juridiikkaa	191
<i>Juha Pöyhönen</i>	
10 Osakkeenomistajan oikeudesta osallistua yhtiökokoukseen	207
<i>Heikki Toiviainen</i>	
11 Anspråk och säkringsåtgärd	223
<i>Marcus Norrgård</i>	

DEN JURIDISKA UTBILDNINGEN

12 Pedagogiska utmaningar för juristutbildningen	237
<i>Johan Bärlund</i>	
13 Behövs det en ny examensreform – juridik i småbitar eller som helheter?	249
<i>Thomas Wilhelmsson</i>	
14 Om sätten att utbilda jurister	257
<i>Dan Frände</i>	
15 Den juridiska utbildningen – ett genmäle	263
<i>Johan Boucht</i>	
16 Justus r.f. 10 år – Justus ry. 10 vuotta.....	281
<i>Katriina Kuusniemi – Sanna-Maria Jokinen</i>	
Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan Vaasan koulutusyksikössä aloittaneet opiskelijat vuosina 1991–2001	295
Justus r.f.:s styrelser åren 1991–2001	298
Kirjoittajaluettelo – Förteckning över författare	299

8 Hyvä hallinto – aito perusoikeus?

Hyvä hallinto on parhaillaan laajan kiinnostuksen kohteena useimmissa EU-maissa ja myös monessa kansainvälisessä järjestössä. Sekä kansallisvaltioiden julkishallintoja että ylikansallisten elinten ja järjestöjen (esimerkiksi EU, WTO, OECD, Maailmanpankki) hallintojen toimintaa pyritään kohentamaan parempaan suuntaan. Näiden hallinnollisten reformien ja hallintotoiminnan uudistamisen tavoitteeksi on tavallisesti määritelty juuri hyvä hallinto.

1 Parempi hallinto tavoitteena

Parempaa hallintoa tavoitellaan useista eri syistä. Yhtenä hyvään hallintoon pyrkimisen pontimina on epäilemättä hallinnon legitimizeettivaje. Useissa kehittyneissä länsimaissa ja EU:ssa luottamus viranomaisten toimintaan ja samalla hallinnon uskottavuus ovat selvästi heikentyneet. Tämän vajeen täyttämiseksi hallintoa pyritään parantamaan lisäämällä muun muassa sen avoimuutta, tehokkuutta ja lähestyttävyyttä sekä mahdollisuuksia vaikuttaa viranomaisten toimintaan. Toisaalta julkishallintoon kohdistuu uudenlaisia laadullis-sisällöllisiä odotuksia ja vaatimuksia myös sosiaalisen oikeusvaltion mallin mukaan vakiintuneesti toimivilla hallintotoiminnan aloilla. Pelkästään lainmukainen hallintotoiminta tai hyvinvointivaltiollisten etujen ja palvelujen saaminen ei ihmisille enää riitä, vaan viranomaisilta vaaditaan laadullisesti enemmän ja parempaa.

Kun julkishallinnon toiminta vaikuttaa jokaisen elämään ja yritysten toimintaan monin eri tavoin, on tärkeää varmistaa, että viranomaiset toimivat asianmukaisesti ja laillisesti samoin kuin se, että yksilön oikeudet toteutuvat täysimääräisesti. Lisäksi julkisten monopolien purkaminen merkitsee, että kilpailuasemassa toimivilta julkisilta elimiltä edellytetään vähintään yhtä hyvää palvelua kuin yksityisiltä palvelun tuottajilta.

Hyvään hallintoon kuuluu myös viranomaisten ennakoitava ja objektiivinen toiminta, joka on jo perinteisesti havaittu myös toimivien markkinoiden edellytykseksi.¹ Tämän vuoksi muun muassa markkinatalouteen siirtyvien ja/tai EU:n jäsenyyteen pyrkivien valtioiden julkishallinnoille pyritään kansainvälisissä järjestöissä määrittelemään laadullisia hallinnon asianmukaista toimintaa varmistavia minimivaatimuksia. Niidenkin yhteisenä nimikkeenä on hyvä hallinto tai eurooppalainen hallintotapa. Lähtökohdasta riippuen hyvä hallinto saattaa tarkoittaa myös pelkästään toiminnan tehon lisäämiseen, toimintakulujen karsimiseen ja hallinnon koon minimointiin tähtääviä tavoitteita.

Tavoitteiden ja taustojen erilaisuudesta huolimatta pyrkimys hyvään ja vielä parempaan hallintoon on ajankohtainen ja jopa globaali tendenssi. Hyvän hallinnon dimensioita on kuitenkin mahdotonta ja ehkä tarpeeton-takin pyrkiä erittelemään kattavasti. Tämän esityksen painopiste sijoittuu hyvän hallinnon oikeudellisten ja erityisesti valtiosääntöisten kiinnkoh-tien selvittelyyn, koska ne kuuluvat tämän termin uusimpiin ja samalla kiinnostavimpiin kehityspiirteisiin.

2 Hyvän hallinnon merkityksiä

Hyvä hallinto on varsin väljä termi. Sen merkitys voidaan täysin perustelusti ymmärtää usealla eri tavalla. Samoin hyvän hallinnon vaatimukset vaihtelevat näkökulmasta riippuen. Hyvällä hallinnolla on varsin laaja sisältö eivätkä tämän käsitteen kaikki merkitykset edes ole yhteensopivia yhteismitallisuudesta puhumattakaan.

Olenainen erojen syy on se, että pyrittäessä parantamaan hallintoa tavoitteet ja näkökulmat eroavat todellisuudessa toisistaan. Hyvään hallintoon pyritään eri syistä: siksi, että hallinto toimii kohtuuttoman byrokraattisesti ja kalliisti tai siksi, että ihmiset ovat menettäneet luottamuksensa hallintoon sen virkavaltaisuuden, etäisyyden taikka korruption vuoksi. Hyvä hallinto voi olla myös laadullinen tavoite sinänsä. Toisaalta myös näkökulma hyvään hallintoon vaihtelee: ekonomistin, management-konsultin ja juristin silmin katsottuna hyvään hallintoon kuuluu hyvin erilaisia elementtejä. Hyvyyden mittapuut eroavat toisistaan myös riippuen siitä, arvioidaanko hallintoa sen ulkopuolelta vai sisäpuolelta.

¹ Ks. tästä (neo-)institutionaalisen talousteorian keskeisestä teesistä erityisesti Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge 1993.

Hyvän hallinnon käsitteen eroavuudet johtuvat myös kielellis-käsitteellisistä tekijöistä: hyvällä on sinänsä erilaisia ulottuvuuksia ja hallinnollakin voidaan tarkoittaa erilaisia ilmiöitä. Suomenkielinen termi *hyvä hallinto* kattaa niinkin erisisältöiset ja -taustaiset englanninkieliset käsitteet kuin good management, good governance ja good administration.

Näillä käsitteillä on yhteisiä piirteitä mutta myös merkittäviä ja merkityksellisiä eroja. Management-näkökulma liittyy yleensä hallinnon sisäisen toiminnan tehokkuuteen ja viraston/viranomaisen omaan hallintoon, joten siinä ovat keskeisellä sijalla etenkin henkilöstö- ja taloushallintoon liittyvät hyvän hallinnon kriteerit. Sen sijaan governance on merkitykseltään väljempi käsite. Siihen sisältyvät sekä julkishallinnon sisäiset laatu-kriteerit että hallinnon ja yksityisen välisen suhteen vaatimukset. Good administration kohdistuu puolestaan ensisijaisesti asiakkaan ja hallinnon välisiin suhteisiin.

Koska hallinnon sisäiset toiminnot ja järjestelyt vaikuttavat hallinnon ulkoisiin suhteisiin, on ilmeistä, että nämä kolme näkökulmaa myös täydentävät toisiaan, vaikka niihin niin ikään sisältyy selvästi ristiriitaisia elementtejä. Esimerkiksi management-näkökulmasta arvioiden hyvin johdettu ja kustannustehokas hallinto pystyy luomaan perusteita myös hyvälle hallintotavalle (governance) ja se mahdollistaa myös hyvän hallinnon (good administration) kriteerien toteuttamisen. Sen sijaan manageriaalisesti kaikkein tehokkain ja kustannuksiltaan halvin hallinto todennäköisesti murentaa hyvän hallintotavan edellytyksiä ja jopa estää hyvän hallinnon kriteerien toteuttamisen.

3 Management, governance ja administration

Hyvän hallinnon perusulottuvuuksina voidaan pitää edellä pääpiirteissään luonnehdittuja kolmea näkökulmaa. Ne korostavat jossain määrin erilaisia asioita ja liittyvät myös hallinnon eri puoliin. Myös hyvyyden arviointitipe-rusteet ovat niissä erilaiset.

Management-näkökulmasta hyvän hallinnon ideaalina on lähinnä tehokas ja toimiva hallintotoiminta ja -menettely. Management on ensisijaisesti hallinnon hallintoa ja vastuu siitä on hallinnon managereilla. Esimerkiksi EU:n taloushallinnon uudistamiseen tähtäävässä SEM-projektissa tavoitteena on *sound and effective management*. Tällainen hallinto toimii kustannustehokkaasti ja sujuvasti; hyviä toimintamalleja haetaan myös liikeyritysten (talous)hallinnosta ja corporate management -opeista. Komission

yleishallinnon uudistamisessa on pyritty myös päätösvalan hajauttamiseen sekä hallinnon rationalisointiin ja modernisointiin.² Hyvä management korostaa hallinnon tehokasta ja tuloksellista toimintaa.

Yleisessä governance-näkökulmassa puolestaan korostuvat muun muassa hallinnon luotettavuus, puolueettomuus ja korruptoitumattomuus. Etenkin OECD:n toiminnassa on pyritty määrittelemään — OECD:n laajan jäsenkentän eroavuudet huomioon ottaen — varsin yleisiä hyvän hallinnon minimaatuksia. Ne korostavat muun muassa julkisen hallinnon eettisiä perusarvoja, julkisen sääntelyn uudistamista (regulatory reform), virkamiesten toiminnan objektiivisuutta ja tehokkuutta sekä henkilöstöhallinnon laatua.³ Periaatteessa good governance siis voi sisältää sekä viranomaiskoneiston sisäisiä laatuvaatimuksia ja virkamiesten toiminnan kriteereitä että yksilön ja hallinnon väliseen suhteeseen vaikuttavia hyvän hallinnon elementtejä. Tässä suhteessa sillä on joitakin yhtymäkohtia myös corporate governance -termin käyttöyhteyksiin ja sovellutuksiin,⁴ vaikka corporate governance -suositukset yleensä keskittyvät suppeampien, share- ja stakeholder -tahojen intressien suojaamiseen.

Euroopan unionin toiminnan ja EU-hallinnon viimeaikaisen uudistamisen yhteydessä good governance -vaatimus on selvästi aikaisempaa enemmän kytketty nimenomaan Euroopan kansalaisten ja unionin välisiin suhteisiin. Edellyttämällä EU:n toiminnassa noudatettavaksi good governance -kriteereitä pyritään lisäämään yleisön luottamusta EU:n instituutioihin, niiden toiminnan avoimuutta ja legitimitettiin. Tuorein ilmaus good governance -ajattelusta tässä mielessä on eurooppalaista hallintotapaa (European Governance) koskeva EU:n valkoinen kirja.⁵ Siinä ”hyvän hallintotavan” keskeisiksi

² Seppo Tiihonen, *Komission hallinnon uudistaminen*. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1998; White Paper, *Reforming the Commission* COM (2000).

³ Ks. näistä vaatimuksista yleisesti <http://www.oecd.org/puma/>.

⁴ Ks. esimerkiksi OECD:n 27.5.1999 hyväksymät *OECD Principles of Corporate Governance* (<http://www.oecd.org/daf/governance/principles.pdf>) ja KTM:n suositus (13.11.2000) *Corporate Governance –kysymysten käsittelystä valtion yhtiöissä ja valtion osakkuusyrityksissä*. Ks. yleisesti myös Pekka Timonen, *Corporate Governance. Instituutiot ja lainsäädännön merkitys*. Helsinki 2000.

⁵ *Eurooppalainen hallintotapa*: Valkoinen kirja. KOM(2001) 428 lopullinen (White Paper on European Governance 25.7.2001) http://europa.eu.int/eur-lex/fi/com/cnc/2001/com2001_0428fi01.pdf. Ks. eurooppalaisesta hallinnosta myös *Governance in the European Union* (de Schutter, O., Lebessis, N. & Paterson, J., eds.). European Commission. Luxembourg 2001. (Myös verkkojulkaisuna: http://europa.eu.int/comm/cdp/cahiers/resume/gouvernance_en.pdf.)

viideksi periaatteeksi ovat valikoituneet avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Jokainen niistä liittyy varsin selvästi EU:n toiminnan epäkohtiin kohdistuvaan kritiikkiin. Valkoisen kirjan mukaan ne ovat kaikki välttämättömiä, kun pyritään kehittämään demokraattisempaa hallintotapaa.

Management- ja governance-näkökulmat ovat korostetusti hallinnon uudistajan ja kehittäjän näkökulmia. Niissä tulee esiin hallintokoneiston pyrkimys kohentaa toimintaansa omista lähtökohdistaan käsin ottaen samalla huomioon hallinnon epäkohdat ja siihen mahdollisesti kohdistettu kritiikki. Tavoitteena on muun muassa tehostaa hallintoa, vähentää sen kustannuksia sekä lisätä hallinnon toimivuutta ja hyväksyttävyyttä.

Näitä näkökulmia täydentää kolmas hyvän hallinnon ulottuvuus, joka on korostetusti oikeudellinen sävyiltään ja muotoilultaan. Hyvä hallinto (good administration) voi merkitä myös hallinnon ulkopuolisen — kansalaisen, asiakkaan, yrityksen tai muun yksityisen tahon — oikeutta saada hyvää hallintoa. Hallintoelinten ja virkamiesten tulee tämän näkökulman mukaan noudattaa hyvää hallintotapaa ja hyviä hallinnollisia käytäntöjä paitsi siksi, että se vahvistaa hyvää hallintoa management- ja governance-merkityksessä myös siksi että yksityisellä on oikeus hyvään hallintoon ja hallinnolla vastaavasti juridinen velvollisuus toteuttaa hyvää hallintoa.

Samoin kuin management- ja governance-näkökulmat myös oikeudellisesti määritelty hyvä hallinto korostaa omalta osaltaan hallinnon laatua, uskottavuutta, asianmukaista menettelyä ja hyviä hallinnon arvoja. Tämän lisäksi se perustaa yksityiselle oikeuden edellyttää ja yksittäistapauksessa vaatia, että näitä laatukriteereitä noudatetaan.

Perusoikeudeksi määritelty hyvä hallinto sisältääkin useita omintakeisia piirteitä, jotka erottavat sen management- ja governance-pohjaisista hyvän hallinnon määritelmistä. Näistä erityispiirteistä ehkä keskeisimpinä voidaan pitää hyvän hallinnon yksilöllisyyttä ja velvoittavuutta. Jokaisella on ainakin omassa asiassaan mahdollisuus oikeudellisesti tehokkaalla tavalla vedota hyvään hallintoon ja myös edellyttää sen keskeisten piirteiden toteuttamista käytännön hallintotoiminnassa. Suomessa hyvän hallinnon keskeiset laatu- ja vähimmäiskriteerit on lisäksi normatiivisesti — joskin suhteellisen yleispiirteisesti — määritelty perustuslain tasolla.

4 Perusoikeus hyvään hallintoon

Perusoikeutena oikeus hyvään hallintoon on varsin tuore, myös kansainvälisesti arvioiden. Suomen hallitusmuotoon se kirjattiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 ja hyvää hallintoa edellyttävä perusoikeussäännös on samansisältöisenä sisällytetty myös uuteen perustuslakiin (1999). Yksilön oikeusturvan yleisiä perusteita määrittelevän perustuslain 21 §:n tarkoituksena on turvata jokaiselle myös yksilöllinen oikeus hyvään hallintoon samoin kuin oikeus saada oikeusturvaa hallintoasioissa.⁶

Säännöksen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Säännöksen 2 momentissa määritellään tarkemmin hyvän hallinnon osatekijöitä. Niihin kuuluvat erikseen mainittuina käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta. Lisäksi säännöksen mukaan muutkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Tämä perusoikeussäännöksen sisältämä menettelykriteerien luettelo ei siis ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan myös muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.⁷ Tällaisiin muihin hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat muun muassa asiakkaiden tasapuolinen kohtelu, yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen ja toimivat vastuujärjestelyt.

Hyvään hallinnon takeisiin voidaan lukea myös perusoikeutena määriteltä hallinnon avoimuus sekä perustuslain edellyttämä vastuu virkatoimista ja julkisen tehtävän hoitamisesta. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovatkin yleensä julkisia ja jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Virkavastuun perusteita sääntelevän perustuslain 118 §:n mukaan virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Lisäksi jokaisella on oikeus vaatia rangaistusta virkamiehelle sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta, mikäli tämän lainvastainen toimenpide tai laiminlyönti on aiheuttanut vaatijalle oikeudenloukkauksen tai vahinkoa. Oikeusturvakeinoillakin pyritään viime kädessä turvaamaan

⁶ Ks. hyvän hallinnon vaatimuksista ks. Heikki Kulla, "Asianmukaisen käsittelyn vaatimus hallintomenettelyssä", *Lakimies* 1998, 1144 ss.; Kirsi Kuusikko, *Neuvonta hallinnossa*. Helsinki 2000, 77 ss.; Eija Mäkinen, *Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto*. Jyväskylä 2000, 106 ss.

⁷ Lainsäädännön kehittämistarpeista ks. *Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Muutos-
tarpeita*. Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2000. Helsinki 2000.

laadultaan ja sisällöltään hyvää hallintoa, vaikka niiden ensisijainen tarkoitus on yksilön oikeuksien suojaaminen.⁸

Säädännäisten takeiden lisäksi hallinnon oikeusperiaatteet määrittelevät sekä muodollisia että sisällöllisiä takeita hyvän hallinnon toteutumiselle. Viranomaisen toimivallan on oikeusvaltiossa perustuttava lakiin ja tämän lainalaisuusperiaatteen noudattaminen kuuluu myös hyvän hallinnon perustekijöihin. Erityisesti viranomaisen harkintavallan käyttöä määrittävät hallinto-oikeudelliset periaatteet tukevat hyvää hallintoa. Viranomaisen toiminnan on niiden mukaan oltava oikeasuhtaista (suhteellisuusperiaate) ja johdonmukaista (yhdenvertaisuusperiaate). Hyvä hallinto edellyttää myös toiminnan puolueettomuutta ja asian käsittelyn objektiivisuutta (objektiivisuusperiaate). Viranomaisen toiminnassa on lisäksi otettava huomioon yksilön perustellut odotukset (luottamuksensuojaperiaatteet).

Hyvän hallinnon perusoikeustatus merkitsee, kuten edellä on todettu, mahdollisuutta vedota hyvän hallinnon kriteereihin suhteessa viranomaisiin ja näiden kriteerien toteuttamiskelpoisuutta käytännössä. Perusoikeusasema tuo mukanaan perusoikeuksiin muutenkin liittyvät erityispiirteet. Näitä ovat muun muassa viranomaisen yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien, siis myös hyvän hallinnon toteutuminen perustuslain 22 §:n mukaisesti.⁹ Kuten muillakin perusoikeuksilla, hyvän hallinnon kriteereillä on etusija suhteessa muuhun lainsäädäntöön perustuslain 106 ja 107 §:n mukaisesti.¹⁰ Hyvän hallinnon osatekijöitä on valtiosääntökäytännössä vakiintuneella tavalla tulkittava perusoikeusmyönteisesti.¹¹ Niin ikään perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat myös hyvän hallinnon takeita.¹² Siten esimerkiksi vain täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritellyt hyvän hallinnon rajoitukset ovat mahdollisia, mikäli tällaiselle rajoitukselle on riittävän painavia perusteita eikä vaihtoehtoista keinoa ole käytettävissä.

⁸ Ks. Pekka Hallberg, "Oikeusturva (PL 21 §)". Pekka Hallberg ym., *Perusoikeudet*. Juva 1999, 651.

⁹ Ks. tästä velvollisuudesta lähinnä sosiaalisten perusoikeuksien kannalta Maija Sakslin, "Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki". *Perusoikeudet Suomessa* (Nieminen, L., toim.). Helsinki 1999, 221 ss.

¹⁰ Ks. Heikki Karapuu, "Perusoikeudet kansallisten normien hierarkiassa". *Lakimies* 1999, 867 ss.

¹¹ Perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta hallintoviranomaisen harkinnassa ks. Paula Ilveskivi, "Perusoikeudet sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa". Kela. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 57. Helsinki 2000, 104 ss.

¹² Ks. perusoikeuksien rajoittamisen rajoituksista kokoavasti Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. Vantaa 2001.

Perustuslain 124 §:n mukaan myöskään hallintotehtävän antaminen hallinnon ulkopuolelle (ja sen hoitaminen viranomaiskoneiston ulkopuolella) ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa sen paremmin kuin *muista hyvän hallinnon vaatimuksia*. Tämä edellytys korostaa myös tehtävää hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä riittävää julkista valvontaa. Yleisenä edellytyksenä on, että tehtävän hoitamisessa voidaan turvata muun muassa yhdenvertaisuus, yksilön menettelylliset oikeudet, muutoksenhakumahdollisuus sekä toimivat vastuujärjestelyt.

Muodollisesti hyvän hallinnon vaatimuksilla perustuslain 124 §:ssä tarkoitetaan myös asian tasapuolista käsittelyä, kielellisten perusoikeuksien toteuttamista sekä oikeutta tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta.¹³ Myös perustuslain 21.2 §:ssä erikseen luetellut hyvän hallinnon takeet kuuluvat luonnollisesti näihin vaatimuksiin. Perustuslakivaliokunnan käytännössä onkin todettu, että hoidettaessa hallintotehtävää hallintokoneiston ulkopuolella ainakin hallintomenettelystä, viranomaisten toiminnan julkisuudesta sekä viranomaisessa käytettävästä kielestä annettuja yleisiä säännöksiä on noudatettava ja näiden säädösten soveltaminen on myös säädännäisesti turvattava, jos hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle.¹⁴ Tällaiseen toimintaan kohdistuu myös virkavastuu, jonka säädännäinen maininta voi selvyuden vuoksi olla tarpeen.¹⁵

5 Hyvä hallinto EU-oikeudessa

Hyvän hallinnon perusoikeusasemaa vahvistaa, että myös EU:n perusoikeuskirja (2000) takaa oikeuden hyvään hallintoon. Jokaisella on perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaan oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Vaikka perusoikeuskirja ei olekaan muodollisesti – ainakaan vielä – sitova oikeuslähde,¹⁶ hyvän hallinnon vaatimuksen voidaan katsoa kuuluvan myös eurooppalaisen hallinto-oikeuden sisältöön.

¹³ Hallituksen esitys 1/1998 valtiopäivät, 179.

¹⁴ Perustuslakivaliokunnan lausunto 23/2000 vp. Ks. perustuslain 124 §:n hyvälle hallinnolle asettamista vaatimuksista myös perustuslakivaliokunnan lausunnot 4 ja 25/2000 vp sekä 2, 17 ja 28/2001 vp.

¹⁵ Perustuslakivaliokunnan lausunto 24/2000 vp. Ks. myös lausunto 14/1999 vp.

¹⁶ Perusoikeuskirjan sitovuuteen liittyvistä näkökohdista ks. esimerkiksi Bruno de Witte, "The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue". *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2001:1, 81.

Perusoikeuskirjan 41 artiklan tarkoittamaan hyvään hallintoon kuuluu lisäksi asianosaisen oikeus tulla kuulluksi ja oikeus saada tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin sekä hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä ja korvata vahingot, joita ne aiheuttavat tehtäviään suorittaessaan. Hyvää hallintoa tukevana voidaan pitää myös perusoikeuskirjan asiakirjajulkisuutta koskevaa 42 artiklaa. Sen mukaan unionin kansalaisilla ”on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin.”

Avoimuudella on tosin EU-oikeudessa perusoikeuskirjaa vahvemminkin määritelty asema.¹⁷ EY-sopimukseen Amsterdamin sopimuksella lisätty uusi 255 artikla sisältää kaikille unionin kansalaisille samoin kuin jokaisella jäsenvaltiossa asuvalle henkilölle kuuluvan perusoikeuden saada tietoja näiden keskeisten toimielinten asiakirjoista. EY 255(1) artiklan mukaan ”[k]aikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin jäljempänä 2 ja 3 kohdan mukaisesti määriteltyjen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti”.

Verrattaessa Suomen perustuslain ja EU:n perusoikeuskirjan hyvää hallintoa koskevia säännöksiä, niiden samankaltaisuus on ilmeinen. EU:n perusoikeuskirjaan hyvää hallintoa koskeva säännös tulikin keskeisesti juuri suomalaisten valmistelijoiden aktiivisuuden tuloksena.¹⁸

HYVÄN HALLINNON PERUSTEKIJÖITÄ

Suomen perustuslain 21 §

- asian käsittely asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä
- käsittelyn julkisuus
- oikeus tulla kuulluksi
- oikeus saada perusteltu päätös
- virkavastuu (PL 118 §)
- asiakirjojen julkisuus (PL 12.2 §)

EU:n perusoikeuskirjan 41 art.

- asian käsittely puolueettomasti, oikeuden mukaisesti ja kohtuullisessa ajassa
-
- oikeus tulla kuulluksi ja asianosaisjulkisuus
- hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä
- hallinnon vahingonkorvausvelvollisuus
- asiakirjojen julkisuus (42 art.)

¹⁷ Samoin päätösten perusteluvelvollisuus perustuu osittain jo EY 253 artiklaan, jonka mukaan neuvoston ja komission on perusteltava päätöksensä. Lisäksi oikeus saada korvaus unionin toimielinten aiheuttamista vahingoista perustuu myös EY 288 artiklaan.

¹⁸ Ks. esimerkiksi valmisteluryhmän puheenjohtajan, oikeuskansleri Paavo Nikulan haastattelu, *Lakimiesuutiset* 10/2000, 38 ss.

Perusoikeuskirjan määräykset koskevat sen 51(1) artiklan mukaan yleensä myös jäsenvaltioita, ”kun ne soveltavat unionin oikeutta”. Hyvää hallintoa koskeva perusoikeuskirjan 41 artiklan säännös sen sijaan velvoittaa poikkeuksellisesti vain unionin toimielimiä ja laitoksia. Säännöksessä mainituilla hyvän hallinnon vaatimuksilla on käytännössä kuitenkin myös kansallisia hallintomenettelyjä tosiasiallisesti yhtenäistävä esimerkkivaikutus. Lisäksi EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo pääosin vahvistettu hyvän hallinnon peruskriteerien kuuluvan EU-oikeuteen, joka sitoo myös kansallisia viranomaisia. Oikeus hyvään hallintoon kuuluu siten eurooppalaiseen menettelyoikeuteen ja myös kansallisten viranomaisten tulee ottaa sen perusvaatimukset huomioon EU-oikeudellisesti relevantissa hallinnollisessa toimenpanossa.¹⁹

Komissio on lisäksi Euroopan oikeusasiamiehen suosituksesta²⁰ hyväksynyt 13.9.2000 hyvää hallintotapaa koskevat toimintasäännöt, joiden kohteena on komission henkilöstön menettely. Myös muut keskeiset toimielimet ovat hyväksyneet vastaavanlaiset säännöstit toiminnassaan noudatettaviksi.

*Toimintasäännöt hyvästä hallintotavasta Euroopan komission henkilöstölle suhteessa yleisöön*²¹ velvoittaa nimensä mukaisesti vain komission henkilökuntaa. Toimintasäännöissä on määritelty hyvän hallinnon periaatteina lainmukaisuus, syrjimättömyys ja yhdenvertaisuus, suhteellisuus ja johdonmukaisuus. Hyvään hallintoon kuuluvat toimintasääntöjen mukaan myös objektiivisuus, puolueettomuus ja menettelystä informointi. Asianosaisia on kuultava ennen päätöksentekoa, päätökset on perusteltava ja niihin on liitettävä muutoksenhakuohjaus. Toimintasäännöt määrittelevät myös tapaa, jolla komissiolle osoitettuja kyselyjä ja luottamuksellista tietoa on käsiteltävä.

Sekä perusoikeuskirjan määrittelemä oikeus hyvään hallintoon että hyvää hallintotapaa koskevat EU-säännöstit kohdistuvat välittömästi vain EU:n toimielimiin. Niiden tarkoituksena ei myöskään ole harmonisoida kansallisen menettelyoikeuden lähtökohtia eikä EU:lla edes olisi tällaista toimivaltaa. Hyvän hallinnon vaatimus ei silti ole merkityksetön kansallisen menettelyoikeuden kannalta.

¹⁹ Eurooppalaisesta menettelyoikeudesta ks. Olli Mäenpää, *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. Helsinki 2001, 250 ss.

²⁰ Euroopan oikeusasiamies esitti 28.7.1999 suosituksen EU:n toimielimille hyvän hallintotavan säännösten elinkohtaisesta hyväksymisestä (www.euro-ombudsman.eu.int).

²¹ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/code/index_fi.htm.

EU:n perusoikeuskirjan määrittelemänä perusoikeutena hyvä hallinto koskee myös kansallista hallintomenettelyä, kun jäsenvaltion viranomaiset soveltavat unionin oikeutta. Selvät poikkeamat hyvän hallinnon peruselementeistä eivät siten ole tältä osin mahdollisia kansallisessa menettelyoikeudessa, vaikka perusoikeuskirja sinänsä ei edellytäkään kansallisen menettelyn yhtenäistämistä. Vaikka jäsenvaltion hallinto-oikeus ei sitä edellyttäisikään, EU-oikeutta soveltavan kansallisen viranomaisen on siten muun muassa varattava asianosaiselle oikeus tulla kuulluksi ja tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ennen EU-oikeutta soveltavan perustellun päätöksen tekemistä. Näiden hyvään hallintoon kuuluvien velvoitteiden laiminlyömistä voidaan pitää menettelyvirheenä ja päätöksen pätemättömyysperusteena sekä EU-oikeuden että kansallisen oikeuden kannalta arvioituna.

Hyvään hallintoon sisältyviä vaatimuksia on perusteltua pitää myös EU:n jäsenvaltion hallintomenettelyn laadullisena minimitasona. Vaatimukset toimivat tämän vuoksi myös tulkinnallisena ohjeena sovellettaessa kansallista menettelysääntelyä. Esimerkiksi Hyvän hallintotavan säännöstöön kuuluvia periaatteita (muun muassa suhteellisuus, vallan väärinkäytöstä pidättäytyminen, objektiivisuus ja johdonmukaisuus) voidaan tämän vuoksi pitää myös kansalliseen hallintomenettelyyn kuuluvina tulkintaelementteinä, kun kysymys on EU-oikeudellisesti relevantista toimeenpanosta.

6 Toteutuuko hyvä hallinto?

Yksilöllisiä oikeuksia perustavat perusoikeudet eivät yleensä toteudu itsestään, vaan ne edellyttävät myös aktiivisia toimia. Tämä koskee myös hyvää hallintoa. Hyvän hallinnon takeiden turvaaminen lailla on välttämätöntä, mutta yhtä olennaista on, että hallinto myös toimii hyvin. Vastuu hyvästä hallinnosta on ensisijaisesti valtion viranomaisilla ja kuntien toimieliimillä sekä tuomioistuimilla. Perusoikeuksien yleinen turvaamisvelvoite perustuslain 22 §:ssä ulottaa vastuun yleisemmin julkiseen valtaan. Lisäksi perustuslain 124 §:n nojalla hyvän hallinnon toteuttamisesta ovat vastuussa myös julkista hallintotehtävää viranomaiskoneiston ulkopuolella hoitavat yhteisöt ja henkilöt. Käytännössä hyvän hallinnon toteuttamisvastuu on näiden toimielinten palveluksessa olevalla henkilöstöllä sen palvelussuhteen luonteesta riippumatta.

Hyvän hallinnon takeita määrittelevän lainsäädännön noudattaminen on hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamisen lähtökohta. Perustuslain ohella keskeistä hyvää hallintoa määrittelevää lainsäädäntöä ovat hallintome-

nettelylaki ja julkisuuslaki sekä sosiaali- ja terveyshuollon palveluja määrittelevät asiakaslait.²² Oikeuskäytäntö ja laillisuusvalvojien (eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri) valvontakäytäntö määrittelevät myös konkreettisesti hyvän hallinnon sisältöä. Niin ikään hallinnon oikeusperiaatteiden asianmukainen huomioon ottaminen kuuluu hyvän hallinnon noudattamiseen.

Näiden normatiivis-virallisten lähteiden lisäksi hyvään hallintoon kuuluu kuitenkin myös pehmeämpiä ja epävirallisia elementtejä. Tässä suhteessa keskeisiä ovat muun muassa hallinnon toimintatavat, viranomaisten hallintokulttuuri ja hallinnolliset käytännöt. Niiden laatu määrittää hyvin keskeisesti hyvän hallinnon todellista sisältöä. Näitä hyvän hallinnon käytäntöä määrittäviä osatekijöitä ei tietysti voida määritellä normatiivisesti, mutta niihin voidaan vaikuttaa muun muassa koulutuksella, organisatorisilla järjestelyillä, palvelusitoumuksilla ja ehkä jossain määrin ohjeistuksellakin. Pyrkimys hyvään hallintoon, toiminnallinen sujuvuus, menettelyllinen helppous ja ennakoitavuus, sisällöllinen asian- ja lainmukaisuus, toiminnan rakenteellinen selkeys ja joustavuus sekä vastuujärjestelmien toimivuus ovat niin ikään hyvän hallinnon edellytyksiä. Lisäksi toiminnan arvopohja ja hallinnon ulkoinen kuva vaikuttavat epäsuorasti mutta hyvin vahvasti siihen, koetaanko viranomaisen noudattavan hyvää hallintoa.

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

Menettelyyn liittyvät seikat sellaisenaan eivät kuitenkaan voi olla valituksen kohteena. Esimerkiksi asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen vastainen menettely tai käsittelyn aiheeton viivytys eivät voi olla valituksen kohteena, vaikka nämä hyvän hallinnon laatutakeet nimenomaisesti taataan perustuslain 21.1 §:n mukaan jokaiselle. Sama koskee hyvän menettelyn takeisiin kuuluvien perustuslain 17 §:ssä määriteltyjen kielellisten perus-

²² Valmisteilla on parhaillaan hallintolaki, joka sisältäisi keskeisimmät hyvän hallinnon menettelytakeet yhtenäisessä säädöksessä. Ks. sen valmistelun taustasta edellä alaviite 7.

oikeuksien noudattamista. Julkisen palvelun huonosta sisällöstä ei myöskään voi tehdä valitusta hallintotuomioistuimeen, vaan oikeusturvakeino on käytettävissä lähinnä hallintokantelu. On tosin selvää, että kaikki hallinnon laadun osatekijät eivät luontevasti kuulu tuomioistuimen arvioitavaksi ja hallintokantelukin toimii osaltaan tehokkaasti hyvän hallinnon edistäjänä. Silti hyvän hallinnon takeissa näyttää vielä olevan kehitettävää ennen kuin hyvän hallinnon perusoikeusaseman edellyttämät oikeusturvatakeet on kunnolla järjestetty.