

JULKAISU 2006:9

# *Hallintolaki hallintotoiminnassa*

*Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti I*

*Tarmo Miettinen  
Ulla Väättänen*

# *Hallintolaki hallintotoiminnassa*

*Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti I*

*Tarmo Miettinen  
Ulla Väättänen*

ISSN 1458-6444  
ISBN 952-466-305-8  
Oikeusministeriö  
Helsinki

Oikeusministeriö ja Joensuun yliopisto tekivät joulukuussa 2004 sopimuksen hallintolain (434/2003) seurantatutkimuksesta. Oikeusministeriö julkaisee seurantatutkimuksen kahtena osaraporttina (”Hallintolaki hallintotoiminnassa” ja ”Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä”). Näissä julkaisuissa esitetyistä tiedoista, mielipiteistä ja kannanotoista vastaavat yksin tutkimusten tekijät.

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2006

Ylijohtaja Pekka Nurmi

# KUVAILELEHTI

## OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä  
22.6.2006

<p>Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)</p> <p>Tarmo Miettinen ja Ulla Vääänen</p>	<p>Julkaisun laji Seurantatutkimus</p>	
	<p>Toimeksiantaja Oikeusministeriö</p>	
	<p>Toimielimen asettamispäivä</p>	
<p>Julkaisun nimi Hallintolaki hallintotoiminnassa Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti I</p>		
<p>Julkaisun osat</p>		
<p><b>Tiivistelmä</b></p> <p>Tutkimus liittyy vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain täytäntöönpanoa ja ensivaiheen vaikutuksia koskevaan seurantatutkimukseen. Tutkimuksen taustalla on eduskunnan hallintovaliokunnan oikeusministeriölle asettama selvitysvelvoite (HaVM 29/2002 vp) uuden hallintolain täytäntöönpanosta.</p> <p>Tutkimuksessa selvitetään sitä, millaisiin toimenpiteisiin viranomaisissa on ryhdytty hallintolain toimeenpanemiseksi, miten viranomaiset arvioivat hallintolain vaikutuksia lain voimassaolon alkuvaiheessa ja millaisia viranomaistointoihin liittyviä muutoksia hallintolaki on aiheuttanut. Seurantatutkimuksen empiirinen osa on toteutettu poikkeikkaustutkimuksena ja tarkastelun kohteena ovat erityisesti hallintolain kaksi ensimmäistä lukua: lain tarkoitus ja soveltamisala sekä hyvän hallinnon perusteet. Hallintolain asettamat menettelysäännökset sisältyvät tutkimukseen pääosiltaan.</p> <p>Tutkimus on toteutettu viranomaisille osoitetulla kyselytutkimuksella. Kyselylomake lähetettiin yhteensä 246 viranomaiselle tai muulle hallintolain soveltamispiiriin kuuluvalla yhteisöllä. Lisäksi haastateltiin verotoimiston, kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston, rakennusvalvontatoimiston, yhteispalvelupisteen ja katsastusaseman asiakaspalvelusta vastaava esimies tai hallintoasioista vastaava toimihenkilö neljällä paikkakunnalla eri puolilla Suomea. Toisen osan tutkimuksesta muodostaa asiakashaastattelu, joka on kohdistettu haastattelututkimuksessa mukana olleiden viranomaisten asiakkaisiin. Tarkoituksena oli selvittää, miten hyvän hallinnon periaatteet ja yksityisen oikeusturva toteutuvat hallinnon asiakkaiden mielestä käytännössä. Asiakashaastatteluja tehtiin yhteensä 102.</p> <p>Tutkimushanke on toteutettu Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitoksella ns. yhteisrahoitushankkeena.</p>		
<p>Avainsanat: (asiasanat) hallintolaki, hyvä hallinto, hallintomenettely, palveluperiaate, oikeusturva</p>		
<p>Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 38/41/2003, OM043:00/2004 Yhteyshenkilö oikeusministeriössä Matti Niemivuo</p>		
<p>Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön julkaisuja 2006:9</p>	<p>ISSN 1458-6444</p>	<p>ISBN 952-466-305-8</p>
<p>Kokonaissivumäärä 142</p>	<p>Kieli suomi, tiivistelmä myös ruotsiksi</p>	<p>Hinta 30,00 €</p> <p>Luottamuksellisuus julkinen</p>
<p>Jakaja Edita Prima Oy</p>	<p>Kustantaja Oikeusministeriö</p>	

## PRESENTATIONSBLAD

## JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum  
22.6.2006

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Uppföljningsundersökning	
Tarmo Miettinen och Ulla Väätäinen		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
Publikation (även den finska titeln) Förvaltningslagen i förvaltningsverksamheten. Delrapport I av uppföljningsundersökningen om verkställandet av förvaltningslagen. (Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti I)			
Publikationens delar			
<p>Referat</p> <p>Den aktuella utredningen är en del av uppföljningsundersökningen om verkställandet av förvaltningslagen, som trätt i kraft vid ingången av 2004, och om dess effekter i ett tidigt skede av tillämpningen. Bakgrunden till undersökningen utgörs av en skyldighet som riksdagens förvaltningsutskott ålagt justitieministeriet dvs. att mot slutet av nästa valperiod komma med en utredning om verkställigheten av den nya förvaltningslagen (FvUB 29/2002).</p> <p>I undersökningen utreds vilka åtgärder myndigheterna vidtagit i syfte att verkställa förvaltningslagen, vilka bedömningar myndigheterna gjort om förvaltningslagens effekter i ett tidigt skede av tillämpningen och vilka slags ändringar i myndigheternas verksamhet förvaltningslagen har medfört. Den empiriska delen av uppföljningsundersökningen har genomförts som en tvärsnittsundersökning och den fokuserar särskilt på de två första kapitlen av förvaltningslagen: lagens syfte och tillämpningsområde samt grunderna för god förvaltning. De förfaranderegler som anges i förvaltningslagen omfattas i huvudsak av undersökningen.</p> <p>Undersökningen har genomförts som en enkätundersökning som riktades till myndigheter. Enkäten skickades till sammanlagt 246 myndigheter eller andra sammanslutningar som omfattas av förvaltningslagen. Dessutom genomfördes intervjuer med den chef som ansvarar för kundbetjäningen eller den tjänsteman som har ansvaret för administrativa ärenden vid skattebyrån, folkpensionsanstaltens lokalbyrå, byggnadstillsynskontoret, samservicekontoret och besiktningstationen på fyra orter på olika håll i landet. Den andra delen av undersökningen utgörs av intervjuer med kunderna hos de myndigheter som deltog i undersökningen. Syftet var att utreda kundernas syn på hur olika myndigheter lyckats omsätta principerna om god förvaltning och den enskildes rättsskydd i praktiken. Antalet kundintervjuer uppgick till 102.</p> <p>Forskningsprojektet har genomförts vid institutionen för juridik vid Joensuu universitet som ett s.k. samfinansierat projekt.</p>			
Nyckelord förvaltningslag, god förvaltning, förvaltningsförfarande, serviceprincipen, rättsskydd			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 38/41/2003, JM043:00/2004 Kontaktperson vid justitieministeriet: Matti Niemivuo			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets publikationer 2006:9		ISSN 1458-6444	ISBN 952-466-305-8
Sidoantal 142	Språk finska, innehåller ett sammandrag på svenska	Pris 30,00 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

## KIRJOITTAJIEN ESIPUHE

Oikeusministeriö ja Joensuun yliopisto tekivät joulukuussa 2004 sopimuksen hallintolain seurantatutkimuksesta. Tutkimussuunnitelman mukaan hallintolain seurantatutkimus koostui useista osahankkeista. Tarkoituksena oli ensinnäkin selvittää hallintolain toimeenpanoa ja välittömiä vaikutuksia sekä hyvän hallinnon toteutumista hallinnossa. Näitä selvitettiin sekä viranomaisille suunnatulla kyselytutkimuksella että eräiden viranomaisten haastattelututkimuksella. Kyselyyn vastasivat yhteensä 153 valtionhallinnon, kunnallishallinnon, välillisen julkishallinnon ja eräiden yksityisten julkista hallintotehtävää hoitavien yksiköiden edustajat. Haastatteluun osallistuivat harkinnanvaraisesti valittujen viranomaisten edustajat (19).

Lisäksi tutkimuksessa koottiin haastattelujen avulla viranomaisten asiakkaiden kokemuksia hyvästä hallinnosta ja oikeusturvasta. Näiden haastattelujen piiriin otettiin tutkimusekonomisista syistä vain runsaat 100 haastateltujen viranomaisten satunnaisesti valittua asiakasta.

Tämä tutkimusraportti (osaraportti I) on kooste edellä tarkoitetuista tutkimushankkeista. Tutkimussopimusta täydennettiin vuoden 2006 alussa niin, että hallintolain seurantatutkimuksen yhteydessä koottiin aineistoa myös hallintolain soveltamista koskevasta oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännöstä vuosilta 2004 – 2005. Tämä osa tutkimushankkeesta julkaistaan erillisenä raporttina (osaraportti II). Lisäksi tutkimushankkeen motivoimana valmistuu erillinen yliopistollinen opinnäytetyö, lisensiaatintutkimus, joka koskee hallintolain keskeistä vaatimusta, asioiden viivytyksetöntä käsittelyä. Tämän vuoksi tässä tutkimusraportissa ei käydä yliopistotasoiseen tutkimukseen kuuluvaa keskustelua tutkimustulosten suhteesta aiemmin tehtyyn tutkimukseen eikä esitetä tulosten tilastolliseen yleistettävyyteen liittyviä yksityiskohtaisia pohdintoja.

Lukijalle on syytä todeta, että hallintolain seurantatutkimusta tehtäessä lain voimaantulosta oli ehtinyt kuluja vasta runsas vuosi. Tutkimusraporteissa esitettävät tutkimustulokset ovat siis lain soveltamisen ensi vaiheeseen liittyviä kokemuksia, arvioita ja tietoja. Pääpaino on ollut viranomaisiin kohdistuneissa kyselyissä ja haastatteluissa sekä oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännön selvittämisessä.

Tutkimushanke on toteutettu Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitoksella ns. yhteisrahoitushankkeena. Tämä merkitsee sitä, että hankkeen kustannuksiin on osallistunut oikeusministeriön lisäksi merkittävältä osin myös oikeustieteiden laitos. Sekä aihepiiri, hyvä hallinto, että metodi, empiirinen oikeustutkimus, kuuluvat laitoksen tutkimussuuntautumisen painopistealueisiin.

Tutkimushankkeesta on vastannut Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitoksella hallinto-oikeuden professori (mvs.) HTT Tarmo Miettinen. Tutkimushankkeen empiirisen osuuden tutkijana on toiminut oikeustieteiden laitoksen tutkija, YTM Ulla Vääänen. Tutkimusapulaisina ovat toimineet hall. yo. Jenni Airaksinen ja hall. yo. Elisa Kuosmanen.

Tämän tutkimusraportin kirjoittamistyöstä on vastannut pääosin Ulla Väättänen. Tarmo Miettinen on kirjoittanut johdannon lisäksi raporttiin sisältyvät lainopilliset osuudet. Yhteenvedot on kirjoitettu yhteistyössä. Molemmat kirjoittajat ovat aktiivisesti osallistuneet koko raportin laatimiseen niin, että he kantavat yhdessä vastuun syntyneestä kokonaisuudesta.

Joensuussa 22. kesäkuuta 2006

Tarmo Miettinen

Ulla Väättänen



# SISÄLLYS

KUVAILULEHTI

PRESENTATIONSBLAD

KIRJOITTAJIEN ESIPUHE

TIIVISTELMÄ

SAMMANDRAG

<b>I JOHDANTO</b> .....	1
1 LAKIUUDISTUS.....	1
1.1 Uuden lain säätäminen .....	1
1.2 Hallintolain tavoitteet ja oletetut vaikutukset.....	2
2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT.....	4
2.1 Toimeksianto.....	4
2.2 Tutkimusasetelma.....	4
2.3 Tutkimuksen organisointi.....	5
<b>II TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN</b> .....	6
3 KAHDEN OSAHANKKEEN MUODOSTAMA KOKONAISUUS.....	6
3.1 Tutkimus- ja aineistonkeruumenetelmät .....	6
3.2 Kyselytutkimus.....	6
3.3 Haastattelututkimus.....	9
<b>III TUTKIMUSTULOKSET</b> .....	11
4 TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET JA TAUSTAMUUTTUJAT .....	11
4.1 Hyvä hallinto .....	11
4.2 Viranomaisten käsitys hyvästä hallinnosta .....	12
4.3 Kyselytutkimuksen taustamuuttujat .....	15
4.4 Kyselytutkimuksen taustamuuttujien arviointi.....	20
4.5 Asiakkaiden haastattelututkimuksen taustamuuttujat .....	21

5	HALLINTOLAIN TOIMEENPANO .....	24
5.1	Hallintolain voimaantumoon liittyvät erityiset ongelmat.....	24
5.2	Koulutuksen järjestäminen .....	24
5.3	Hallintolain tuntemus .....	26
5.4	Viranomaisten antamat ohjeet ja määräykset.....	27
5.5	Yhteenvedo .....	29
6	TOIMENPITEET PALVELUPERIAATTEEN TOTEUTTAMISEKSI.....	31
6.1	Yleistä.....	31
6.2	Tiedottaminen.....	31
6.3	Neuvonta .....	34
6.4	Toimenpiteet asioinnin, asian käsittelyn ja asiakaspalvelun parantamiseksi.....	41
6.5	Erityisryhmien huomioon ottaminen.....	46
6.6	Asiakaspalautteen kokoaminen .....	48
6.7	Asioiden viivytyksetön käsittely .....	51
6.8	Viranomaisten välinen yhteistyö.....	55
6.9	Yhteenvedo .....	58
7	HALLINTOLAIN VAIKUTUKSET .....	62
7.1	Vaikutukset hallintotoimintaan .....	62
7.1.1	Palvelujen saatavuus .....	62
7.1.2	Virkamiesten saavutettavuus.....	63
7.1.3	Asiakkaiden asianmukainen kohtelu.....	63
7.1.4	Asiakkaan ”pompottelun” vähentyminen.....	64
7.1.5	Viranomaisten selkeä kielenkäyttö.....	65
7.1.6	Asioiden käsittelyn nopeutuminen .....	65
7.1.7	Asiakkaan tietoisuus oikeusturvastaan.....	66
7.1.8	Luottamuksensuojan paraneminen .....	68
7.1.9	Puolueettoman päätöksenteon varmistaminen .....	70
7.1.10	Hallintomenettelyn selkeytyminen.....	71
7.1.11	Yhteenvedo .....	72
7.2	Henkilöstövaikutukset.....	73
7.2.1	Vaikutukset henkilöstö- ja tehtäväjärjestelyihin .....	74
7.2.2	Henkilöstön tarve omaksua uusia työtapoja.....	75
7.2.3	Henkilöstön ammattitaidon kehittäminen .....	76
7.2.4	Soveltuvuus asiakaspalvelutehtäviin yleisenä kelpoisuusvaatimuksena	77
7.2.5	Hallintolain edellyttämä asennemuutos .....	78
7.2.6	Hallintolain henkilöstölle asettamat vaatimukset.....	79
7.2.7	Asiakkaiden vaatimusten lisääntyminen .....	80
7.2.8	Virkatoimien laillisuusvalvonnan kiristyminen .....	80
7.2.9	Muita arvioita hallintolain henkilöstövaikutuksista .....	81
7.2.10	Yhteenvedo .....	82

7.3	Vaikutukset hallintomenettelyyn.....	83
7.3.1	Esteellisyys.....	83
7.3.2	Kuuleminen .....	84
7.3.3	Päätöksen perusteleminen .....	86
7.3.4	Asia- ja kirjoitusvirheen korjaaminen .....	88
7.3.5	Tiedoksianto .....	90
7.3.6	Yhteenvedo .....	91
8	KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA .....	93
8.1	Yleisiä päätelmiä .....	93
8.2	Hallintolain myönteiset ja kielteiset vaikutukset .....	95
8.3	Tulkinta- ja soveltamisongelmat .....	96
8.4	Hallintolain ja erityislainsäädännön yhteensovittaminen.....	97
8.5	Yksilöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen.....	98

## LIITTEET

LIITE 1: Viranomaisille osoitettu kyselylomake

LIITE 2: Asiakashaastattelulomake

LIITE 3: Kyselytutkimuksen vastaajaviranomaiset: alueellinen ja viranomaisryhmittäinen luokittelu

LIITE 4: Taulukot ja kuviot

## **TIIVISTELMÄ**

### **Tutkimushanke**

Julkishallinnon toimintaa laajasti sääntelevä yleislaki, hallintolaki (434/2003), tuli voimaan 1.1.2004. Laki korvasi vuoden 1982 hallintomenettelylain (598/1982) sekä vuonna 1954 asiakirjain lähettämisestä annetun lain (74/1954) ja vuonna 1966 tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain (232/1966).

Uuden hallintolain säätämisen keskeisenä tavoitteena oli saattaa hallintoasian käsittelyä koskeva yleinen lainsäädäntö vastaamaan yhteiskunnan ja oikeuskehityksen asettamia vaatimuksia. Lainsäädännön kodifioinnilla uskottiin olevan hallintomenettelyä selkeyttävä ja johdonmukaistava vaikutus. Uudella lailla toteutettiin erityisesti niitä vaatimuksia, joita oli asetettu perustuslain 21 §:ssä.

Parlamentarisen veloitteen hallintolain seurantatutkimukselle asetti eduskunnan hallintovaliokunta, joka edellytti hallintolakiesityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 29/2002 vp) oikeusministeriön antavan vuoden 2006 loppupuolella hallintovaliokunnalle selvityksen uuden hallintolain täytäntöönpanosta.

Hallintolain seurantatutkimusta koskeva sopimus tehtiin tarjouskilpailun perusteella oikeusministeriön ja Joensuun yliopiston välillä joulukuussa 2004. Tutkimushanke toteutettiin pääosin keväällä ja kesällä 2005, runsas vuosi hallintolain voimaantulosta. Hanke toteutettiin Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitoksella ns. yhteisrahoitushankkeena. Tämä merkitsee sitä, että hankkeen kustannuksiin on osallistunut oikeusministeriön lisäksi myös oikeustieteiden laitos.

Tutkimushanke koostuu kahdesta osaraportista. Osaraportissa I on selvitetty hallintolain toimeenpanoa ja välittömiä vaikutuksia sekä hyvän hallinnon toteutumista hallinnossa. Raportti perustuu sekä viranomaisille suunnattuun kyselytutkimukseen että eräiden viranomaisten haastattelututkimukseen. Kyselyyn vastasi yhteensä 153 julkishallinnon viranomaista. Kyselyä täydennettiin haastatteluilla, joihin osallistuivat viiden harkinnanvaraisesti valitun viranomaisen edustajat neljällä paikkakunnalla. Lisäksi tämän osaraportin laadinnassa on hyödynnetty noin 100 edellä mainituissa viranomaisissa satunnaisesti valitun asiakkaan haastattelutietoja.

Tutkimussopimusta täydennettiin vuoden 2006 alussa niin, että hallintolain seurantatutkimuksen yhteydessä koottiin aineistoa myös hallintolain soveltamista koskevasta oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännöstä vuosilta 2004 – 2005. Tämä osa tutkimushankkeesta julkaistaan erillisenä raporttina (osaraportti II).

### **Tutkimuksen keskeiset tulokset**

Eduskunnan hallintovaliokunta korosti hallintolakiesityksestä antamassaan mietinnössä, että lain toimeenpanon kannalta oli välttämätöntä panostaa tiedotukseen, koulutukseen ja seurantaan.

Hallintolain voimaantulon vuoksi valtaosa (83 %) tutkimuksessa mukana olleista viranomaisista ilmoitti järjestäneensä henkilöstölleen koulutusta. Hallintopäätöksiä käsittelevän henkilöstön hallintolain tuntemuksen arvioi vähintään hyväksi 71 % viranomaisista. Hallintolain koulutusta ja osaamista koskevia lukuja voitaneen pitää varsin hyvinä, vaikka hallinnon asiakkaiden oikeusturvan kannalta ongelmallista saattaakin olla se, että noin 30 % hallintopäätösten käsittelijöistä tuntee hallintolain vaatimukset vain kohtalaisesti tai jopa sitä huonommin. Eri asia myös on, missä määrin viranomaisten koko henkilöstön tulisi tuntea hallintolain keskeiset oikeusohjeet ja miten perehdyttäminen voitaisiin järjestää.

Viranomaiset ovat olleet aktiivisia henkilöstönsä kouluttamisessa, mutta sen sijaan eivät asiakkaisiin suuntautuneessa tiedottamisessa. Noin puolet viranomaisista on tiedottanut asiakkailleen näiden oikeudesta neuvontaan ja vain kolmannes vastaajista on tiedottanut oikeudesta käyttää omaa kieltään, oikeudesta tulla kuulluksi ja oikeudesta asioiden viivytyksettömään käsittelyyn. Silti lähes joka toinen viranomaisista (45 %) katsoo, että asiakkaiden tietoisuus oikeusturvastaan on parantunut vähintään jonkin verran hallintolain voimaantulon seurauksena. Asiakkaille kerrotaan näiden vireillepano- ja hallintomenettelyoikeuksista tyypillisesti henkilökohtaisen neuvonnan yhteydessä, jolloin on olemassa vaara, että oikeuksiaan eivät tunne ne hallinnon asiakkaat, jotka eivät käytä viranomaisen neuvontapalveluja.

Tutkimus välittää myönteisen kuvan viranomaisten neuvontapalveluista. Viranomaisten asiakkailleen antama neuvonta ylittää selvästi hallintolain 8 §:ssä asetetut vähimmäisvaatimukset. Asiakkaille annetaan paitsi menettelyllistä neuvontaa, myös neuvoja näiden aineellisista oikeuksista. Tarvittaessa asiakkaita saatetaan avustaa myös lomakkeiden täytössä. Lienee niin, että neuvonta on omaksuttu osaksi hyvää hallintoa jo hallintomenettelylain aikana. Haastatellut asiakkaat ilmaisivat tyytyväisyytensä saamaansa neuvontaan.

Hallintolain vaikutuksia palveluperiaatteen toteutumiseen on varsin vaikea arvioida. Useat tutkimuksessa mukana olleista viranomaisista korostivat, että hallinnossa on jo pitkään ollut vireillä erilaisia palvelun kehittämishankkeita. Hallintolailla ei myöskään nähty olevan vaikutusta esimerkiksi palvelujen saatavuuteen tai virkamiesten saavutettavuuteen. Lienee niin, ettei ”palvelevaa hallintoa” voida saavuttaa pelkästään lainsäädännön avulla. Hyvän hallinnon toteuttaminen on väistämättä myös resurssikysymys.

Hallintopalvelujen kehittämistoimien kirjo on laaja, mutta näyttää siltä, että kehittämistyössä on kaksi pääsuuntaa: toisaalta toimintoja kehitetään itsepalveluperiaatteen suuntaan ja toisaalta lisätään sähköisen asioinnin mahdollisuuksia. Sähköiseen asiointiin perustuva itsepalvelu lisää hallinnon tehokkuutta, mutta palveluperiaate ei toteudu, jollei hallinnon asiakkaille – esimerkiksi iäkkäillä – ole kuitenkin mahdollisuutta myös perinteiseen asiointiin viranomaisissa.

Hallintolain voimaantulolla on useiden viranomaisten (41 %) mukaan ollut vaikutusta vähintään jonkin verran asioiden käsittelyn nopeutumiseen. Enemmistö välillisen julkishallinnon viranomaisista ja puolet valtion viranomaisista (pl. ministeriöt) onkin tehostanut asioiden käsittelyä asettamalla hallintolain voimaantulon jälkeen tavoiteaikoja asioiden käsittelylle. Silti enemmistö kaikista vastaajista ilmoitti, ettei tavoiteaikoja ole asetettu eikä käsittelyaikoja seurata. Käsittelyaika-arvion antaminen ja käsittelyaikojen seuraaminen ei vielä näytä yleistyneen tavanomaiseksi osaksi hallinnon tehokkuuden seurantaa.

Hallintoasian vireillepanoon ja asian käsittelyyn liittyvien menettelyllisten säännösten osalta hallintolaki rakentuu pääasiassa aiemman hallintomenettelylain periaatteiden varaan. Tämä näkyy osittain myös tutkimuksen tuloksissa. Sekä viranomaisille kohdistetun kyselytutkimuksen että haastattelututkimuksen vastauksissa tuotiin esille se seikka, että monet asiat oli säädetty jo hallintomenettelylaissa, eikä hallintolaki tuonut kovin paljon uutta. Useat vastaajat totesivat, että hallintomenettelylain voimaantulo oli aikanaan huomattavasti merkittävämpi muutos viranomaistoiminnassa kuin hallintolain voimaantulo vuoden 2004 alussa.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, ettei uusi laki aiheuta olennaisia muutoksia viranomaisten käytännöille. Hallintolain vaikutusta hallintomenettelyyn onkin tyypillisesti kuvattu niin, että lakiuudistus on kuitenkin selkeyttänyt hallintomenettelyä. Puolet (49 %) tutkimuksessa mukana olleista viranomaisista ja selvä enemmistö (noin 60 %) välillisen julkishallinnon sekä kuntien viranomaista arvioi, että hallintolaki on selkeyttänyt hallintomenettelyä vähintään jonkin verran. Hallintolailla ei ole ollut kovinkaan paljon vaikutusta asianosaisten kuulemiskäytäntöihin eikä asia- ja kirjoitusvirheen korjaamiskäytäntöihin. Selvin vaikutus hallintolailla on ollut kyselyn mukaan päätösten perustelukäytäntöihin: kuitenkin vain kolmasosa vastaajaviranomaisista näkee, että hallintolain voimaantulo on vaikuttanut päätösten perustelemiseen parantaen niiden laatua.

Hallituksen lakiesityksessä pidettiin mahdollisena henkilöstövoimavarojen uudelleenjärjestämistä vuorovaikutteisuuden ja yhteistyön lisääntyessä. Valtaosa (90 %) viranomaisista on kuitenkin sitä mieltä, ettei hallintolailla ole ollut henkilöstövaikutuksia. Henkilöstöä ei ole lisätty eikä siirretty tehtävistä toisiin hallintolain voimaantulon johdosta. Lain voimaantulo ei ole edellyttänyt uusien työtapojen omaksumista eikä hallinnossa nähdä tarvetta olennaiseen asennemuutokseen; vain joka viides katsoo hallintolain edellyttämän asennemuutoksen vievän vuosia. Asiakkaiden vaatimusten kokee varsin moni viranomainen (39 %) lisääntyneen selvästi ja vielä useampi (46 %) kokee laillisuusvalvonnan kiristyneen.

Valtaosa (95 %) kyselytutkimukseen vastanneista totesi, ettei hallintolaki ole aiheuttanut tulkintaongelmia aiempaa lainsäädäntöä enemmän. Myöskään hallintolain ja erityislainsäädännön yhteensovittamisongelmista ei juuri mainittu. Hallituksen esityksen mukaan hallintolaki pyrittiin laatimaan kustannusvaikutuksiltaan mahdollisimman neutraaliksi. Tutkimus ei anna aihetta ennako-olettamuksesta poikkeaviin päätelmiin.

## **SAMMANDRAG**

### **Forskningsprojektets bakgrund**

Förvaltningslagen (434/2003), som är en allmän lag som reglerar verksamheten i den offentliga förvaltningen, trädde i kraft den 1 januari 2004. Förvaltningslagen ersatte lagen om förvaltningsförfarande från år 1982 (598/1982) samt lagen om översändande av handlingar från 1954 (74/1954) och lagen om delgivning i förvaltningsärenden från 1966 (232/1966).

Ett centralt syfte med stiftandet av en ny förvaltningslag var att få den nuvarande allmänna regleringen angående behandlingen av förvaltningsärenden att motsvara den internationella rättsutvecklingen och de krav som den nya grundlagen ställer. Kodifieringen av lagstiftningen syftade till att göra förfarandet i förvaltningen exaktare och klarare. Den nya lagen avsåg särskilt att svara mot de krav som ställs i 21 § i grundlagen.

Uppföljningsundersökningen om verkställandet av förvaltningslagen baserar sig på ett åläggande från riksdagens förvaltningsutskott som i sitt betänkande (FvUB 29/2002) förutsatte att justitieministeriet mot slutet av nästa valperiod, dvs. i slutet av 2006, kommer med en utredning till utskottet om verkställigheten av den nya förvaltningslagen.

Ett avtal om genomförande av en uppföljningsundersökning ingicks mellan justitieministeriet och Joensuu universitet i december 2004 efter ett anbudsförfarande. Forskningsprojektet genomfördes huvudsakligen under våren och sommaren 2005, alltså ett drygt år efter det att förvaltningslagen hade trätt i kraft. Projektet genomfördes vid institutionen för juridik vid Joensuu universitet som ett s.k. samfinansierat projekt. Detta innebär att projektkostnaderna betalades dels av justitieministeriet och dels av institutionen för juridik.

Forskningsprojektet utmynnar i två delrapporter. Delrapport I handlar om verkställandet av förvaltningslagen och om lagens omedelbara effekter samt om hur principen om god förvaltning omsatts i praktiken. Rapporten grundar sig dels på en enkätundersökning som riktades till myndigheter och dels på intervjuer med vissa myndigheter. Sammanlagt 153 myndigheter inom den offentliga förvaltningen svarade på enkäten. Enkätundersökningen kompletterades med intervjuer med representanter för fem speciellt utvalda myndigheter på fyra orter. Därutöver har intervjuer med 100 slumpmässigt utvalda kunder hos nämnda myndigheter utnyttjas vid utarbetandet av delrapport I.

Forskningsavtalet kompletterades i början av 2006 så att i samband med uppföljningsundersökningen insamlades också material om praxisen vid rätts- och laglighetsövervakningen åren 2004–2005. Denna del av forskningsprojektet kommer att utmynna i en separat rapport (delrapport II).

### **De viktigaste resultaten**

Riksdagens förvaltningsutskott framhöll i sitt betänkande över förslaget till förvaltningslag att med tanke på verkställandet av lagen var det nödvändigt att satsa på information, utbildning och uppföljning.

Majoriteten (83 %) av de myndigheter som deltog i undersökningen meddelade att de hade ordnat utbildning för sin personal på grund av att förvaltningslagen trätt i kraft. Undersökningen avslöjar att 71 % av myndigheterna bedömde att den personal som behandlar förvaltningsbeslut är minst väl förtrogen med förvaltningslagen. De resultat som beskriver graden av utbildning i och kännedomen om förvaltningslagen kan betraktas som ganska goda, även om det med tanke på kundernas rättsskydd kan vara problematiskt att 30 % av dem som behandlar förvaltningsbeslut endast har nöjaktig eller sämre kännedom om de krav som ställs i förvaltningslagen. En annan sak är sedan hur bra kännedom hela personalen hos myndigheterna bör ha om de viktigaste rättsnormerna i förvaltningslagen och hur introduktionen i detta syfte skulle kunna ordnas.

Myndigheterna har varit aktiva när det gäller att utbilda sin personal men mindre aktiva i fråga om informationen till kunderna. Ca hälften av myndigheterna har informerat sina kunder om deras rätt till rådgivning, men endast en tredjedel av respondenterna har informerat kunderna om att de har rätt att använda sitt eget språk, rätt att bli hörda och rätt att få sin sak behandlad utan dröjsmål. Trots detta anser nästan varannan myndighet (45 %) att kundernas medvetenhet om sina rättigheter har ökat åtminstone något till följd av att förvaltningslagen trätt i kraft. Typiskt är att kunderna blir informerade om sina rättigheter i fråga om anhängiggörande och förvaltningsförfarande i samband med personlig rådgivning varvid det föreligger en risk att sådana kunder hos förvaltningen som inte använder sig av myndigheternas rådgivningstjänster inte känner till sina rättigheter.

Undersökningen ger en positiv bild av myndigheternas rådgivningstjänster. Den rådgivning som myndigheterna tillhandahåller sina kunder överstiger klart de minimikrav som ställs i 8 § i förvaltningslagen. Kunderna tillhandahålls förutom rådgivning om förfarandena också råd om materiella rättigheter. Vid behov kan kunderna också få hjälp med att fylla i blanketterna. Det verkar som om rådgivningen skulle ha blivit en del av den goda förvaltningen redan under tiden då lagen om förvaltningsförfarande ännu var i kraft. De kunder som intervjuades uttryckte sin belåtenhet med den rådgivning de fått.

Det är svårt att bedöma vilken effekt förvaltningslagen haft i fråga om genomförandet av serviceprincipen. Flera myndigheter som deltog i undersökningen framhöll att det inom förvaltningen sedan länge pågår olika slags projekt för utvecklande av servicen. Förvaltningslagen ansågs inte heller ha haft några verkningar t.ex. i fråga om tillgången på service eller tjänstemännens tillgänglighet. Det torde vara så att målet med ”serviceinriktad förvaltning” inte kan uppnås enbart genom lagstiftning. Genomförandet av principen om god förvaltning är utan tvekan också en resursfråga.

Floran av åtgärder för utvecklande av förvaltningen är stor men det går att skönja två huvudlinjer i utvecklingsarbetet: Å ena sidan utvecklas funktionerna i riktning mot en högre grad av självbetjäning och å andra sidan utökas möjligheterna till elektronisk kommunikation. Självbetjäningen som baserar sig på elektronisk kommunikation ökar effektiviteten hos förvaltningen, men serviceprincipen blir inte genomförd om kunderna hos den offentliga förvaltningen – t.ex. äldre människor – inte har någon möjlighet till ”traditionell” kommunikation med myndigheterna.

Enligt många myndigheter (41 %) har ikraftträdandet av förvaltningslagen haft åtminstone någon positiv effekt i form av snabbare behandling. Majoriteten av myndigheterna inom den indirekta offentliga förvaltningen och hälften av de statliga myndigheterna (exkl. ministerier) har också effektiviserat behandlingen av ärendena genom att de efter ikraftträdandet av förvaltningslagen har börjat uppsätta tidsmässiga mål för behandlingen av ärendena. Majoriteten av respondenterna uppgav dock att inga tidsmässiga mål uppsatts och att ingen uppföljning görs av behandlingstiderna. Att ge en uppskattning av behandlingstidens längd samt att följa upp de faktiska behandlingstiderna ser ännu inte ut att ha blivit en allmänt etablerad praxis vid uppföljningen av förvaltningens effektivitet.

Vad gäller procedurbestämmelserna i fråga om anhängiggörande av förvaltningsärenden och behandling av ärenden bygger förvaltningslagen i huvudsak på de principer som ingick i den tidigare lagen om förvaltningsförfarande. Detta syns också delvis i undersökningsresultaten. I både enkätsvaren och



intervjuerna framhölls det faktum att många omständigheter var redan reglerade i lagen om förvaltningsförfarande och att förvaltningslagen således inte innehöll några större nyheter. Flera respondenter konstaterade att ikraftträdandet av lagen om förvaltningsförfarande innebar på sin tid en mycket större ändring i myndigheternas verksamhet än ikraftträdandet av förvaltningslagen vid ingången av 2004.

I regeringens proposition gjordes en bedömning att förvaltningslagens ikraftträdande i sig inte kan anses försaka grundläggande förändringar i myndigheterna praxis. Förvaltningslagen har dock i allmänhet anses ha inverkat på förvaltningsförfarandet så att förvaltningsförfarandet blivit klarare. Hälften (49 %) av de myndigheter som deltog i undersökningen och en klar majoritet (ca 60 %) av myndigheterna inom den indirekta offentliga förvaltningen samt av de kommunala myndigheterna bedömde att förvaltningslagen gjort förvaltningsförfarandet åtminstone i någon mån klarare. Förvaltningslagen har inte haft några större verkningar i fråga om förfarandena för hörande av part eller förfarandena för rättelse av skriv- och sakfel. De största inverkningarna har förvaltningslagen haft på praxisen vid motiveringen av beslut: Trots detta anser endast en tredjedel av de myndigheter som deltog i undersökningen att ikraftträdandet av förvaltningslagen har haft en positiv effekt, i form av höjd kvalitet, på motiveringen av beslut.

I regeringspropositionen ansågs att det kan finnas behov att inrikta personalresurserna på ett annat sätt när växelverkan och samarbetet ökar. En majoritet bland myndigheterna (90 %) anser dock att förvaltningslagen inte har haft några verkningar i fråga om personal. Mer personal har inte anställts och personal har inte omplacerats i nya uppgifter med anledning av att förvaltningslagen trätt i kraft. Ikraftträdandet av förvaltningslagen har inte inneburit införande av nya arbetsmetoder eller medfört någon väsentlig ändring i attityden: Endast var femte respondent anser att den attitydändring som förvaltningslagen förutsätter kommer att ta flera år att genomföra. Ganska många myndigheter (39 %) anser att kundernas krav ökat klart och ännu fler (46 %) upplever att laglighetsövervakningen har blivit strängare.

Den övervägande majoriteten (95 %) av dem som deltog i intervjuundersökningen konstaterade att förvaltningslagen inte medfört några tolkningsproblem i förhållande till den äldre lagstiftningen. Inte heller nämndes några problem med sammanjämkning av förvaltningslagen och speciallagstiftningen. Enligt regeringspropositionen var avsikten att utarbeta den föreslagna lagen så att den i fråga om kostnadseffekter blir så neutral som möjligt. Undersökningens resultat ger inte anledning till några slutsatser som avviker från förhandsantagandet.

# **I JOHDANTO**

## **1 LAKIUUDISTUS**

### **1.1 Uuden lain säätäminen**

Julkishallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki, hallintolaki (lyh. HL), annettiin 6.6.2003 (434/2003). Laki tuli voimaan 1.1.2004 lukien. Lailla oli tarkoitus edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Laki korvasi vuoden 1982 hallintomenettelylain (598/1982) sekä vuonna 1954 asiakirjain lähettämisestä annetun lain (74/1954) ja vuonna 1966 tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain (232/1966). Hallintolain esitöihin kuuluivat muun ohella oikeusministeriön selvitykset ”Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Lähtökohtia ja suuntaviivoja” (LAVOn julkaisu 4/1997) ja ”Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Muutostarpeita” (LAVOn julkaisu 2/2000). Oikeusministeriön laatimasta lakiluonnoksesta pyydyistä lausunnoista on tehty tiivistelmä (Oikeusministeriö, Lausuntoja ja selvityksiä 2002:2). Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp) annettiin eduskunnalle 24.5.2002. Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 29/2002 vp) valmistui 24.5.2002. Eduskunnan vastaus hallitukselle annettiin 30.5.2003.

Hallintolain soveltamisala on edeltäjänsä hallintomenettelylakia laajempi. Hallintolakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lain soveltamisalan piiriin kuuluvat myös valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset yhdistykset sekä yksityiset niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Myös hallintolain asiallinen soveltamisala on hallintomenettelylakia laajempi: lakia sovelletaan hyvää hallintoa koskevien vaatimusten osalta myös niin sanottuun tosiasialliseen hallintotoimintaan. Lakia sovelletaan eräin osin myös hallintosopimukseen. Lakia ei kuitenkaan sovelleta esimerkiksi lainkäyttöön, esitutkintaan eikä ulosottoon eikä myöskään virka- tai sotilaskäskyasioihin. Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa (13/2003) ja hallintopakosta (uhkasakkolaki 1113/1990) on säädetty erikseen.

Hallintolaki on myös sisällöltään aiempaa laajempi. Laki sisältää kaksi keskeistä asiakokonaisuutta. Ensinnäkin laissa säädetään viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista. Laissa vahvistetaan viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat keskeiset periaatteet ja palveluperiaate sekä täsmennetään viranomaisen neuvontavelvollisuutta. Viranomaisilta edellytetään hyvää kielenkäyttöä ja keskinäistä yhteistyötä.

Toiseksi laissa säädetään sellaisista hallintoasiassa noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä vaatimuksista, jotka olennaisesti vaikuttavat yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnollisessa päätöksenteossa. Näihin kuuluvat esimerkiksi asianosaisaseman perusteita, hallintoasian vireille tuloa ja asian käsittelyä koskevat säännökset.

Uudessa laissa säädetään aiempaa täsmällisemmin asiakirjan lähettämiseen liittyvistä vastuisista ja velvollisuuksista sekä määritellään asiakirjan saapumispäivä. Sukulaisuuden aiheuttamia esteellisyyserusteita tarkistettiin ja lakiin otettiin säännökset esteellisyyssymyksen ratkaisemisesta. Katselmuksen toimittamisessa ja tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä sisällytettiin lakiin nimenomaiset säännökset. Asianosaisen kuulemista ja päätöksen perustelemista koskevia poikkeuksia täsmennettiin ja supistettiin. Laissa vahvistettiin hallintopää-

töksen kirjallista muotoa koskeva pääsääntö. Viranomaisen itseoikaisumahdollisuus laajennettiin koskemaan myös menettelyssä tapahtuneita virheitä ja mahdollistettiin laissa säädettyin edellytyksin asiavirheen korjaaminen vastoin asianosaisen suostumusta. Myös tiedoksiantomenettely uudistettiin: keskeinen uudistus oli se, että pääsäännöksi asetettiin tavallisena kirjeenä toimitettava tiedoksiantotapa.

## 1.2 Hallintolain tavoitteet ja oletetut vaikutukset

Uuden hallintolain säätämisen keskeisenä tavoitteena<sup>1</sup> oli saattaa hallintoasian käsittelyä koskeva yleinen lainsäädäntö vastaamaan yhteiskunnan ja oikeuskehityksen asettamia vaatimuksia. Lainsäädännön kodifioinnilla uskottiin olevan hallintomenettelyä selkeyttävä ja johdonmukaistava vaikutus. Uudella lailla toteutettiin erityisesti niitä vaatimuksia, joita oli asetettu perustuslain 21 §:ssä. Tämän vuoksi hallintolaissa muun ohella edellytettiin asian käsittelemistä ilman aiheetonta viivytystä ja käsittelyaika-arvion antamista asianosaisen pyynnöstä.

Tavoitteena oli myös säätää yksityisen ennakollisen oikeusturvan kannalta välttämättömistä hallintoasian vireillepanoon ja käsittelyyn liittyvistä menettelyllisistä vaatimuksista. Tältä osin sääntely rakentui pääasiassa aiemman hallintomenettelylain periaatteiden varaan. Hallintomenettelylakiin sisältyvät menettelylliset periaatteet olivat osoittautuneet tarkoituksenmukaisiksi, eikä niiden perusteita nähty tarpeelliseksi muuttaa. Uudistukset kohdistuivat pääasiassa yksittäisiin menettelyvaiheisiin liittyvien käytäntöjen selkeyttämiseen ja täsmentämiseen.

Tavoitteiden toteutumisen kannalta pidettiin tärkeänä, että lain soveltamisala ulotettiin koskemaan välillistä julkista hallintoa ja julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä. Lain soveltamisala määräytyi siis viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) vastaavalla tavalla tehtävän laadun eikä organisatorisen aseman perusteella. Tärkeänä pidettiin myös lain asiallisen soveltamisalan määrittelyä niin, että se koskee mahdollisimman kattavasti julkisen hallinnon eri muotoja.

Uudistuksen aineellisena tavoitteena oli selkeyttää viranomaisen velvollisuuksia tehtäviensä hoitamisessa sekä edistää yksilöiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin perustuslain edellyttämällä tavalla. ”Tarkoituksena on luoda järjestelmä, joka tukee yksilön itsenäisiä mahdollisuuksia suoriutua hallintoasiansa hoitamisessa. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää paitsi menettelyllisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä myös varmistumista siitä, että asiointia järjestettäessä ja palveluja tarjottaessa kiinnitetään riittävää huomiota asiakkaiden tarpeisiin.”<sup>2</sup> Tavoitteena oli siis viranomaisen ja viranomaisessa asioivan henkilön yhteistyön parantaminen.

Lakiteknisenä tavoitteena oli muun ohella voimassa olevan lainsäädännön kielellinen ajanmukaistaminen ja hallintoasian käsittelyä koskevan erityislainsäädännön tarpeen minimoiminen.

<sup>1</sup> Lain tavoitteiden ja vaikutusten referointi perustuu hallituksen esitykseen HE 72/2002 vp.

<sup>2</sup> HE 72/2002 vp, s. 33.

Hallituksen esityksen mukaan lain ”vaikutukset yksilöiden asemaan ilmenisivät erityisesti asiakaslähtöisempänä sekä palvelun laatua korostavana viranomaisten toimintana”<sup>3</sup>. Näihin tavoitteisiin pyrittiin lakiehdotuksen mukaan

- 1) vaatimuksilla asiakkaiden tasapuolisesta kohtelusta,
- 2) varmistamalla, ettei asioiden käsittely viivästy aiheuttomasti,
- 3) vähentämällä asiakkaan kannalta tarpeetonta lisätyötä ja edistämällä viranomaisten välistä yhteistyötä,
- 4) edistämällä asiakkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä
- 5) täsmentämällä hallintoasian vireillepanoon, käsittelyyn ja tiedoksiantoon liittyviä menettelyjä.

Myös eduskunnan hallintovaliokunta korosti hallintolakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä yksilön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellytti valiokunnan mukaan menettelyllisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä ja varmistumista siitä, että asiointia järjestettäessä ja palveluja tarjottaessa kiinnitetään riittävää huomiota asiakkaiden tarpeisiin, mikä puolestaan vaatii myös asenteellisten valmiuksien kehittymistä hallinnossa.<sup>4</sup>

Vaikka hallintolakiin sisältyvät vaatimukset perustuivat keskeisiltä osin aiemman lainsäädännön mukaisille periaatteille, pidettiin myös hallituksen esityksessä tärkeänä, että ennen lain voimaantuloa hallintolain sisällöstä ja tehdyistä muutoksista tiedotetaan tehokkaasti uutta lainsäädäntöä soveltavalle viranomaisten henkilöstölle ja muille henkilöryhmille.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, ettei uusi laki aiheuta olennaisia muutoksia viranomaisten käytännöille. Mahdollisena kuitenkin pidettiin tarvetta henkilöstövoimavarojen erilaiseen kohdentamiseen vuorovaikutteisyyden ja yhteistyön lisääntyessä. Käytännössä vakiintuneiden ilmoitus- ja tiedottamisvelvoitteiden muuttumisen arvioitiin lisäävän jossain määrin viranomaisten työtä, mutta toisaalta viranomaisen itseoikaisumahdollisuuden laajentamisen koskemaan asian käsittelyssä tapahtuneita menettelyvirheitä oletettiin vähentävän muutoksenhakujen määrää. Lisäksi tiedoksiantomenettelyn yksinkertaistamisen oletettiin edistävän hallinnon sujuvuutta. Hallintolainsäädännön kodifikaation arvioitiin selkeyttävän hallinnossa noudatettavaa menettelyä.

Hallituksen esityksen mukaan hallintolaki pyrittiin laatimaan kustannusvaikutuksiltaan mahdollisimman neutraaliksi. Vaikka laissa asetettavista uusista velvoitteista seuraisi viranomaisille jossain määrin lisätyötä, näiden velvoitteiden noudattamisen ei kuitenkaan oletettu välittömästi edellyttävän uusien virkojen perustamista. Tarkoituksena oli, että uudistetusta lainsäädännöstä aiheutuvat velvoitteet olisivat toteutettavissa ilman määrärahojen lisäyksiä. Tähän pyrittiin muun ohella muotoilemalla osa säännöksistä joustaviksi siten, että ne antavat viranomaisille mahdollisuuden itsenäisesti arvioida toimenpiteisiin ryhtymistä käytettävissä olevat taloudelliset ja muut voimavarat huomioon ottaen. Esimerkkinä tästä mainittiin palveluperiaatetta ja viranomaisyhteistyötä koskevat säännökset.

---

<sup>3</sup> HE 72/2002 vp, s. 41.

<sup>4</sup> HaVM 29/2002 vp, s. 4.

## 2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

### 2.1 Toimeksianto

Parlamentaarisen velvoitteen hallintolain seurantatutkimukselle asetti eduskunnan hallintovaliokunta, joka edellytti hallintolakiuudistuksesta antamassaan mietinnössä, että ”oikeusministeriö antaa ensi vaalikauden loppupuolella hallintovaliokunnalle selvityksen uuden hallintolain täytäntöönpanosta”.<sup>5</sup> Hallintovaliokunta korosti, että lain toimeenpanon kannalta on välttämätöntä panostaa tiedotukseen, koulutukseen ja seurantaan.

Oikeusministeriö pyysi 27.5.2004 tarjoukset seitsemältä tutkimuslaitokselta hallintolain toimivuutta koskevan selvityksen tekemisestä. Tarjouspyynnön mukaan selvityksen tulisi antaa sekä normitietoon että empiiriseen tietoon perustuen monipuolinen kuva hallintolain toimeenpanosta ja vaikutuksista. Selvitys tulisi laatia siten, että se valmistuu toukokuun 2006 loppuun mennessä. Oikeusministeriön 30.8.2004 tekemän päätöksen mukaan sopimusneuvottelut aloitettiin Joensuun yliopiston kanssa ja tutkimushanketta koskeva sopimus tehtiin oikeusministeriön ja Joensuun yliopiston välillä joulukuussa 2004.

Tutkimussopimukseen liittyvän tutkimussuunnitelman mukaan hallintolain seurantatutkimus jakaantui neljään osahankkeeseen. Nämä osahankkeet olivat: I) Hallintolain toteutus ja välittömät vaikutukset, II) Hyvä hallinto viranomaistoiminnassa, III) Asiakkaiden kokemukset hyvästä hallinnosta ja oikeusturvasta sekä IV) Tilastaselvitys hallintolakiin liittyvästä oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännöstä. Suunnitelman mukaan perusteellisempi lainopillinen tutkimus rajataan tässä vaiheessa hankkeen ulkopuolelle, koska tällaista tutkimusta voidaan tehdä vasta sitten, kun lainvalvonta- ja oikeuskäytäntöä on kertynyt riittävästi. Kun oikeus- ja laillisuusvalvontatapausten kokoaminen vuosilta 2004 – 2005 kuitenkin osoitti, että riittävä aineisto myös hallintolain alkuvaiheen lainopillista arviointia varten oli kertynyt, tutkimussopimusta täydennettiin näiltä osin vuoden 2006 alussa.

Hallintolain seurantatutkimuksella on ollut kaksi päätavoitetta. Ensiksikin tavoitteena on saada tietoa hallintolain toimeenpanosta, viranomaisten ja hallinnon asiakkaiden kokemuksista sekä hallintolain vaikutuksista lain voimassaolon alkuvaiheessa. Toiseksi tavoitteena on kuvata kvantitatiivisesti hallintolain soveltamisesta kertynyttä oikeus- ja laillisuusvalvontakäytäntöä ja arvioida laillisuusvalvojien ja hallinto-oikeuksien ratkaisujen perusteella hyvälle hallinnolle ja hallintomenettelylle uudessa lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia.

### 2.2 Tutkimusasetelma

Tutkimusasetelman muotoiluun on vaikuttanut merkittävästi se, että hallintolain ensi vaiheen seurantatutkimus on parlamentaarisen raportointivelvoitteen vuoksi toteutettava verraten nopeasti hallintolain voimaantulon jälkeen. Seurantatutkimuksen empiirinen osa toteutettiin poikkileikkaustutkimuksena ja tarkastelun kohteena oli erityisesti hallintolain kaksi ensimmäistä lukua: lain tarkoitus ja soveltamisala sekä hyvän hallinnon perusteet. Hallintolain asettamat menettelysäännökset sisältyvät empiiriseen tutkimukseen, mutta vain pääosiltaan.

---

<sup>5</sup> HaVM 29/2002 vp, s. 4

Lain voimaantuloon liittyvällä seurantalutkimuksella, joka tehdään kertaluontoisena poikkeikkaustutkimuksena, voidaan saada tietoa tietyn ajankohdan mukaisesta tilanteesta; lain toimeenpanoon liittyvistä toimista ja ongelmista. Syvällisemmät muutokset ovat havaittavissa vasta viiveellä, joten niitä ei seurantalutkimuksen tässä vaiheessa voida selvittää. Lainormien vaikutuksia tutkittaessa yhteen paikkaan ja aikaan vakiointi ei välttämättä tuo variaatioita esille. Mikäli halutaan selvittää olennaisia muutoksia, tarvitaan pitkittäistutkimusta. Hallinnon kehittyminen, uudenlaisen hallintokulttuurin syntyminen, palvelutason muutokset, asenteiden muuttuminen puolin ja toisin voidaan selvittää luotettavasti vain pitkittäistutkimuksella ja vasta useiden vuosien kuluttua lain voimaantulosta. Päätelmien aikasidonnaisuus pätee myös lainopilliseen tutkimukseen. Tulkinnat voimassa olevasta oikeudesta ovat aina aikaansa sidottuja väittämiä.

Pyrittäessä kuvaamaan ja arvioimaan lain vaikutuksia voidaan tarkastella neljää päätekijää, jotka määräävät lakien toimeenpanoa ja vaikutuksia: 1) säännöstö itse ja sen sisältö, 2) säännösten implementaatio viranomaisorganisaatioissa ja tuomioistuimissa, 3) se, miten kohdealueen toimijat noudattavat ja toteuttavat säännöksiä sekä suhtautuvat niihin, sekä 4) olosuhteet ja niiden muutokset kohdealueella. Olosuhteisiin voitaneen tällöin sisällyttää paitsi säännösten implementaatioympäristö myös ne mekanismit, jotka vaikuttavat säännösten toteutumiseen ja vaikutuksiin.<sup>6</sup> Tässä tutkimusraportissa keskitytään kohtiin 2 ja 3.

### 2.3 Tutkimuksen organisointi

Tutkimushanke on toteutettu Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitoksella ns. yhteisrahoitushankkeena. Tämä merkitsee sitä, että hankkeen kustannuksiin on osallistunut oikeusministeriön lisäksi myös oikeustieteiden laitos. Laitoksen osallistuminen tutkimushankkeeseen on kuulunut laitoksen tutkimusprofiiliin sekä hallinto-oikeudellisen tiedonintressin että tutkimusongelman yhteiskunnallisen merkityksellisyyden vuoksi. Laitoksella halutaan myös kehittää empiirisen oikeustutkimuksen osaamista.

Tutkimushankkeesta on vastannut Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitoksella hallinto-oikeuden professori (mvs.) HTT Tarmo Miettinen. Tutkimushankkeen empiirisen osuuden tutkijana on toiminut oikeustieteiden laitoksen tutkija, YTM Ulla Vääänen. Tutkimusapulaisina ovat toimineet hall. yo. Jenni Airaksinen ja hall. yo. Elisa Kuosmanen. Hankkeeseen osallistuvien osuus tutkimustyössä on tarkemmin eritelty kunkin tutkimusraportin esipuheessa.

---

<sup>6</sup> Ervasti, Kaius – Tala, Jyrki, Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi, Helsinki 1996, s. 15

## II TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

### 3 KAHDEN OSAHANKKEEN MUODOSTAMA KOKONAISUUS

#### 3.1 Tutkimus- ja aineistonkeruumenetelmät

Tutkimuksen tämä osaraportti koostuu kahdesta osahankkeesta. Ensimmäisenä hankkeena on selvittää sitä, *millaisiin lainsäädännön täytäntöönpanon tukitoimiin on viranomaisissa<sup>7</sup> ryhtytty, miten viranomaiset arvioivat hallintolain vaikutuksia lain voimassaolon alkuvaiheessa ja millaisia viranomaistoimintaan liittyviä muutoksia hallintolaki on aiheuttanut.* Tämä osa tutkimuksesta on toteutettu viranomaisille osoitetulla kyselytutkimuksella ja viranomaisia haastatteleamalla.

Toisen osan tutkimuksesta muodostaa asiakashaastattelu, joka kohdistettiin haastattelututkimuksessa mukana olleiden viranomaisten asiakkaisiin. Tarkoituksena on selvittää, miten hyvän hallinnon periaatteet ja yksityisen oikeusturva toteutuvat hallinnon asiakkaiden mielestä käytännössä.

Tutkimuksen toinen osaraportti, joka julkaistaan erillisenä julkaisuna, koskee hallintolain soveltamiseen liittyvää oikeus- ja laillisuusvalvontakäytäntöä. Oikeuskäytännön osalta on laadittu selvitys vuosina 2004 - 2005 korkeimmassa hallinto-oikeudessa sekä kolmessa alueellisessa hallinto-oikeudessa tehdyistä hallintolain soveltamista ja tulkintaa koskevista ratkaisuksista. Vastaava selvitys on tehty myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisujen osalta. Lisäksi tästä tutkimushankkeesta kokonaan erillisenä akateemisenä opinnäytetyönä valmistuu asian käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva tutkimus.

#### 3.2 Kyselytutkimus

Seurantatutkimuksen kyselylomake lähetettiin yhteensä 246 viranomaiselle tai muulle hallintolain soveltamispiiriin kuuluvalle yhteisölle seuraavasti:

- 110 valtion viranomaiselle
- 50 kunnalle, joista 24 kunnassa sekä keskushallintoon että sosiaalitoimeen
- 25 kuntayhtymälle
- kansaneläkelaitoksen päätoimistolle, aluekeskuksille ja 15 paikallistoimistolle
- 10 julkista hallintotehtävää hoitavalle valtion liikelaitokselle ja yksityiselle sekä
- evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitukselle ja 5 hiippakunnalle.

Kyselytutkimuksen laaja kohdejoukko johtui hallintolain laajasta soveltamisalasta. Lakia sovelletaan sekä julkisiin viranomaisiin että yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Kyselytutkimuksen kohderyhmä muodostettiin niin, että siihen kuuluivat tärkeimmät

---

<sup>7</sup> Käsitteellä ”viranomainen” tarkoitetaan tässä tutkimusraportissa kaikkia niitä julkisia viranomaisia, jotka on mainittu hallintolain 2.2 §:ssä. Mutta yksinkertaisuuden vuoksi tutkimusraportin tekstissä tarkoitetaan ”viranomaisella” myös niitä julkisia ja yksityisiä toimijoita, jotka kuuluvat hallintolain 2.3 §:n mukaan lain soveltamisalaan. Vastaavasti käsitteellä ”virkamies” tarkoitetaan sekä valtiolla ja kunnissa virkasuhteessa olevia että niitä työsuhteessa olevia toimihenkilöitä, jotka hoitavat edellä tarkoitetuissa ”viranomaisissa” julkisia hallintotehtäviä.

hallintolain soveltamispiirissä olevat viranomaiset. Kyselytutkimuksen piiriin kuuluvista viranomaisista osa valittiin ilman otantaa ja osa satunnaisotannalla. Kyselylomake lähetettiin kaikille ministeriöille ja sellaisille valtion viranomaisille, joiden tehtäviin kuuluu tyypillisesti hallintoasioiden hoitamista (esim. lääninhallitukset). Kyselylomake lähetettiin myös lainvalvontatehtäviä hoitaville viranomaisille. Aluehallintoviranomaisia ei kuitenkaan otettu kyselytutkimukseen mukaan kattavasti, vaan esimerkiksi TE-keskuksista, työsuojelupiireistä, alueellisista ympäristökeskuksista ja työsuojelupiireistä kysely on lähetetty satunnaisotantaan perustuen vain muutamille, maan eri puolilla sijaitseville yksiköille.

Niitä valtion laitoksia, joiden tehtävät muodostuvat lähinnä tutkimus-, opetus-, kehittämis- ja rekisteritehtävistä otettiin kyselytutkimukseen mukaan valikoiden. Lomake lähetettiin vain erikseen valituille laitoksille, kuten mm. eräille yliopistoille. Valtion paikallishallinnon yksiköistä on mukaan valittu maistraatit, poliisilaitokset (lupa-asiat) ja työvoimatoimistot, yksi yksikkö kustakin läänikokonaisuudesta. Kyselylomake on lähetetty sellaisille kuntayhtymille joiden toimialalla hallintolailla arvioidaan olevan merkitystä. Kuntayhtymät on valittu siten, että kustakin valitusta kuntayhtymätyypistä (koulutuskuntayhtymät, erityishoitopiirit jne.) on satunnaisotannalla valittu viisi kuntayhtymää. Edustava otos näistä viranomaisryhmistä olisi kasvattanut huomattavasti otoskokoa. Tärkeäksi nähtiin mahdollisuus saada kuvailevaa tietoa erityyppisiltä viranomaisyksiköiltä. Näiden viranomaisryhmien osalta tuloksia voidaan pitää ainoastaan suuntaa antavina, eikä niitä voi yleistää koko kyseistä viranomaisryhmää koskevaksi.

Kysely lähetettiin yhteensä 50 kunnalle, jotka valittiin osittain satunnaisotannalla. Kuntaotannassa maa jaettiin neljään läänikokonaisuuteen ja otanta suoritettiin monivaiheisena siten, että otantakunnat muodostavat sekä alueellisesti että asukasmäärältään mahdollisimman edustavan joukon. Läänikokonaisuudet ovat Etelä-Suomen, Länsi-Suomen ja Itä-Suomen läänit sekä Pohjois-Suomi, johon on yhdistetty Lapin ja Oulun läänit. Kysely lähetettiin kaikille kunnille, joiden asukasluku on yli 40 000 (yhteensä 18). Tätä pienemmät kunnat (yhteensä 32) valittiin läänikokonaisuuksittain satunnaisotannalla. Kuntakysely kohdennettiin otantaan kuuluvissa kaupunkimaisissa kunnissa kahteen hallintokuntaan (keskushallinto ja sosiaalitoimi). Taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa kysely lähetettiin vain kuntien keskushallinnolle. Kuntaryhmityksessä on käytetty tilastokeskuksen vuoden 2005 tilastollista kuntaryhmitystä. Sen mukaan kaupunkimaisia kuntia on koko maassa yhteensä 66, taajan asuttuja kuntia 75 ja maaseutumaisia kuntia 291 (luvuissa ovat mukana myös Ahvenanmaan kunnat). Otannassa on tämän ryhmityksen mukaan 24 kaupunkimaista ja 26 taajama/maaseutumaista kuntaa.

Välillisen julkishallinnon piiristä kyselytutkimuksen piiriin on otettu Kansaneläkelaitos (Kela) niin, että kyselylomake on lähetetty päätoimistoon ja kaikkiin aluekeskuksiin sekä otantaan perustuen 15 paikallistoimistoon. Kelan paikallistoimistoja on Suomessa 263, joten otosta ei niiden osalta voi pitää edustavana. Aluekeskusten ja päätoimiston mukanaolo kuitenkin lisää tulosten yleistettävyyttä Kelan kohdalla. Yksityisistä hallintotehtäviä hoitavista kyselytutkimukseen on otettu mukaan otantaan perustuen eräät metsäkeskukset ja eläkelaitokset.<sup>8</sup> Lisäksi kyselylomake on lähetetty Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitukselle ja satunnaisotantaan perustuen viidelle hiippakunnalle.

<sup>8</sup> Välillisen julkishallinnon käsite on jossain määrin ongelmallinen. Oikeuskirjallisuudessa (esim. Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet, Talentum 2004, s. 21-22) välilliseen julkishallintoon on voitu lukea itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset (mm. Kela), julkisoikeudelliset yhdistykset sekä myös yksityiset näiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Esimerkiksi lakisääteisiä eläkelaitoksia (esim. MELA) on toisaalta pidetty yksityisinä julkista hallintotehtävää hoitavina yhteisinä (Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Edita



Viranomaisen sisällä kysely kohdennettiin hallinnollisista asioista vastaaville virkamiehille (hallintojohtajat ja vastaavat). Ensimmäinen kyselylomake lähetettiin yleisesti viranomaisyksikölle ja kyselylomakkeet pyydettiin palauttamaan 18.3.2005 mennessä. Palautusajan umpeuduttua suoritettiin nk. karhukysely, joka lähetettiin yksilöidysti henkilönimellä kussakin viranomaisessa hallintotehtävistä vastaavalle virkamiehelle. Vastausaikaa oli noin kuukausi ja lomakkeet pyydettiin palauttamaan 22.4.2005 mennessä. Karhukyselyvaiheessa kyselylomake oli täytettävissä myös sähköisessä muodossa Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitoksen verkkosivuilla.

Täytettyjä lomakkeita palautui 153 kpl. Palautusprosentti oli siten 62,2 %. Palautusprosentti vaihteli melkoisesti eri viranomaisryhmissä. Otannassa mukana olleiden kirkollisten viranomaisten palautusprosentti oli 100 %. Seuraavaksi suurimmat palautusprosentit olivat ryhmissä ministeriöt 77 %, muut valtakunnalliset valtion viranomaiset 78 %, kuntien yleishallinto 70 % ja Kela 62 %. Pienimmät palautusprosentit olivat ryhmissä valtion alue- ja paikallishallinnon viranomaiset 55 %, kuntien sosiaalitoimi 46 % ja kuntayhtymät 44 %.

Kyselylomake oli laaja, mutta se täytettiin varsin huolellisesti. Kokonaisuutena palautusprosenttia voidaan pitää hyvänä ja tulokset antavat kuvan erityisesti valtion ja kunnan sekä Kelan viranomaisyksikköjen näkemyksistä hallintolain toimeenpanosta ja ensi vaiheen vaikutuksista. Kuntaotannassa ei ole käytetty KuntaSuomi 2004 –tutkimusohjelmaan<sup>9</sup> kuuluvia kuntia, koska niissä on kymmenen vuoden aikana toteutettu runsaasti kyselylomaketutkimuksia, minkä pelättiin vaikuttavan vastausprosenttia alentavasti. Ahvenanmaan kunnat on jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolelle niiden maakunnallisesta itsehallinnosta johtuvien erityispiirteiden vuoksi.

Kyselylomake oli mahdollista täyttää joko yhden henkilön toimesta tai siihen voi vastata useampi henkilö yhdessä. Palautetuista lomakkeista oli yhden henkilön täyttämiä 71 % (109 kpl) ja useamman henkilön yhdessä täyttämiä 27 % (41 kpl). Tieto puuttui kolmesta lomakkeesta. Tulosten tulkinnassa onkin huomattava, että vastaajana on useimmissa tapauksissa yksi yksittäinen viranomaisen edustaja, jota tosin pyydettiin vastauksissaan esittämään koko viranomaisyksikön käsityksiä tutkittavista kysymyksistä.

Kyselylomakkeiden ja mittauksen luotettavuus pyrittiin turvaamaan poistamalla virhevariointia aiheuttavia tekijöitä. Kaikki tutkimuksessa käytetyt lomakkeet pilotoitiin, jonka jälkeen kysymyksiä ja väittämiä sekä niihin sisältyneitä käsitteitä täsmennettiin. Lomakkeen rakennetta parannettiin mm. ryhmittelemällä kysymyksiä uudelleen ja muuttamalla osioiden järjestystä. Kyselylomakkeesta pyrittiin karsimaan sellaiset kysymykset, jotka eivät antaisi luotet-

---

2003, s. 69). Hallituksen esityksessä hallintolaiksi (HE 72/2002 vp, s. 53) julkisoikeudellisina yhdistyksinä on pidetty mm. metsäkeskuksia. Tämän tutkimuksen yhteydessä välillisen julkishallinnon piiriin on luettu Kansaneläkelaitos ja tutkimukseen vastanneet valtion liikelaitokset (Ilmailulaitos ja Metsähallitus). Kun tutkimuksessa viitataan välilliseen julkishallintoon, selittyy tulos pääosin (87 %) Kansaneläkelaitoksen yksiköiden vastauksilla. Sen sijaan vakuutuslaitokset (MELA) ja metsäkeskukset on tässä tutkimuksessa luokitettu julkista hallintotehtävää hoitaviksi yksityisiksi yhteisöiksi, vaikka metsäkeskukset olisikin voitu luokittaa välillisen julkishallinnon ryhmään kuuluviksi (HE 117/1995 vp). Kirkko on luokitettu omaksi yhteisökseen. Haastattelututkimukseen osallistuneita katsastusasemia pidetään myös yksityisinä, julkista hallintotehtävää hoitavina yhteisöinä.

<sup>9</sup> KuntaSuomi 2004 –tutkimusohjelmassa on ollut mukana 47 kuntaa, joiden valinnassa pyrittiin varmistamaan, että otokseen valitut kunnat edustavat mahdollisimman hyvin suomalaista kuntakenttää. Ahvenanmaan kunnat oli jätetty valinnan ulkopuolelle. KuntaSuomi 2004 –tutkimusohjelmasta on ilmestynyt lähes 60 tutkimusraporttia.

tavaa tietoa viranomaistoiminnan sisällöstä. Kyselytutkimuksen aineiston analyysit on tehty SPSS 12.01 tilastollisella tietojenkäsittelyohjelmalla sekä Excel -taulukkolaskentaohjelmalla. Aineistosta tehtiin hyvin monipuolisia ristiintaulukointeja eri muuttujien välisten suhteiden selvittämiseksi. Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta tähän tutkimusraporttiin ei ole otettu mukaan sellaisia muuttujien välisiä tarkasteluja, jotka eivät ole tuoneet esille eroja esimerkiksi eri viranomaisryhmien välillä. Aineiston koosta johtuen tilastollinen analyysi on kuvailtavaa ja eri havaintoarvojen jakautumat on esitetty pääosin taulukoissa. Mitta-asteikkona on pääosin käytetty laatueroasteikkoa, eikä tilastollisia testejä ole tehty. Tilastollisten testien käyttöä on rajoittanut edellä mainittu havaintojen pieni määrä, joka johtaa taulukoinneissa testauksen kannalta liian pieniin soluarvoihin. Tulosten yhteydessä viranomaisilla tarkoitetaan tutkimuksen vastaajaviranomaisia. Viranomaisille osoitetun kyselytutkimuksen kyselylomake on liitteenä 1.

### 3.3 Haastattelututkimus

Haastattelupaikkakunnat olivat Oulu, Mikkeli, Vantaa ja Turku (ml. Kaarinan yhteispalvelupiste). Haastattelut tehtiin ajalla 6. – 17.6.2005. Paikkakunniksi valittiin harkinnanvaraisesti yksi kaupunki kustakin läänikokonaisuudesta. Paikkakuntien valinnassa jouduttiin ottamaan huomioon mm. haastattelujen käytännön järjestelyt kuten kulkuyhteydet.

Haastateltavana olivat verotoimiston, kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston, rakennusvalvontatoimiston ja katsastusaseman asiakaspalvelusta vastaava esimies tai hallintoasioista vastaava toimihenkilö. Yhteispalvelupisteen esimies haastateltiin Kaarinassa, Vantaalla ja Mikkelissä. Valintakriteerinä käytettiin yhteispalvelupisteen ”palvelutarjonnan” laajuutta, mistä syystä Oulun alueella ei suoritettu haastattelua yhteispalvelupisteessä. Haastateltuja henkilöitä oli yhteensä 19.

Haastattelut olivat nk. teemahaastatteluja ja teemat noudattelivat osin samoja aiheita, joita oli tutkittu kyselytutkimuksessa. Haastatteluteemat olivat seuraavat: palveluperiaate, neuvontavertaisuus, vuorovaikutusmahdollisuus, asioiden viivytyksetön käsittely, viranomaisten välinen yhteistyö, oikeusperiaatteet ja hallintolain vaikutukset. Viranomaisten kanssa oli haastatteluajankohdasta sovittu etukäteen ja heille oli toimitettu taustakysymyksiä ja haastattelun teemat. Sama haastattelija teki yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kaikki viranomaishaastattelut. Samoin kaikki asiakashaastattelut suoritti sama haastattelija.

Viranomaishaastatteluista kertyi haastattelunauhoja noin 20 tuntia ja yksittäinen haastattelu oli noin tunnin mittainen. Litteroitua tekstiaineistoa on noin 500 sivua. Aineiston analyysi suoritettiin Atlas.ti 5.0 laadullisen aineiston analyysi-ohjelmalla. Haastattelututkimuksen laadullinen aineisto täydentää kyselytutkimuksen tuloksia ja antaa kvantitatiiviselle tiedolle syvyyttä tuoden mukaan sellaista tietoa, jota kyselylomakkeella toteutetulla tutkimuksella ei voi saada. Tutkimusraportissa haastattelututkimuksen tulokset on esitetty samassa yhteydessä kvantitatiivisen aineiston analyysin kanssa.

Laadullisen aineiston analyysissä ei pyritä tutkimustulosten yleistettävyyteen, vaan tavoitteena on selvittää ja kuvata yksityiskohtaisemmin ja syvemmin viranomaisten näkemyksiä ja kokemuksia hallintolain toimeenpanosta ja tähänastista vaikutuksista kyseessä olevassa viranomaisessa. Laadullisen aineiston analyysissä viranomaishaastatteluissa kertyneen tekstiaineiston havaintoja ryhmiteltiin teemoittain ja havaintoja pelkistämällä ja luokittelemalla etsit-

tiin eroja ja yhtäläisyyksiä. Tutkimuksessa on esitetty autenttisia lainauksia haastateltujen kommentteista. Niillä pyritään ensinnäkin kuvaamaan tyypillisiä viranomaisten esille nostamia asioita ja ongelmia. Toiseksi kommentteissa tuodaan esille erityisen mielenkiintoisia tai poikkeuksellisia näkemyksiä käsiteltävänä olevaan kysymykseen. Kyselylomakkeen avoimet kysymykset on analysoitu laadullisen aineiston tapaan, mutta niiden yhteydessä on joissakin tapauksissa mainittu myös havaintojen määrä.

Asiakashaastattelut suoritettiin samoissa yksiköissä samanaikaisesti viranomaishaastattelujen kanssa. Haastateltavat valittiin sattumanvaraisesti paikalla olleista asiakkaista. Asiakashaastatteluja tehtiin yhteensä 102. Haastattelun kysymysaiheet olivat seuraavat: asioimistiheys kyseessä olevassa viranomaisessa, arvio toimipisteen sijainnista, asiakaspalvelutilojen toimivuus, yksityisyyden turvaaminen asioimisessa, opasteet, neuvonnan ja ohjeiden riittävyys, kielenkäytön selkeys, palveluaikojen sopivuus, oikeusturvan ja oikeuksien tunteminen ja asiakaspalautteen antaminen. Kaikki asiakashaastattelut nauhoitettiin. Haastattelunauhat litteoitiin ja tekstiaineistosta muodostettiin strukturoitu aineisto, jonka analyysi on tehty SPSS tilasto-ohjelmistolla. Aineiston koko (havaintojen määrä) on asettanut rajoituksia tilastoanalyysille. Asiakashaastattelulomake on liitteenä 2.

Asiakashaastattelun tuloksia ei voida yleistää, vaan ne antavat ainoastaan kuvaa asiakkaiden mielipiteistä. Vaikka yksittäiset haastateltavat on valittu puhtaalla satunnaisotannalla, on haastattelupaikat valittu harkinnanvaraisesti. Otoskoko on pieni (102), kun sitä verrataan hypoteettiseen perusjoukkoon, kaikkiin viranomaisten asiakkaisiin, vaikkapa vain haastattelun kohteena olevissa viranomaisyksiköissä. Tutkimusekonomisista syistä ei ollut mahdollista toteuttaa laajempaa viranomaisten asiakkaisiin kohdistuvaa haastattelua.

### III TUTKIMUSTULOKSET

#### 4 TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET JA TAUSTAMUUTTUJAT

##### 4.1 Hyvä hallinto

Perusoikeusuudistuksen eräs merkittävä innovaatio oli hyvää hallintoa koskevan perusoikeuden sisällyttäminen valtiosääntöön. Hyvä hallinto koostuu perustuslain 21.1 §:ssä säädetystä oikeudesta ”saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa --- viranomaisessa” sekä 21.2 §:ssä luetelluista hyvän hallinnon takeista. Perustuslain 21.2 §:ssä lueteltiin nimenomaisina hallintomenettelyn oikeussuojatakeina käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Kun säännös jatkuu niin, että mainitut takeet ja ”muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”, osoittaa jo säännös itsessään sen, ettei hyvän hallinnon takeita luetella säännöksessä kattavasti. Hyvän hallinnon takeista on tarkemmin säädettävä tavallisella lailla. Säännöksen perusteluissa mainitaan hyvän hallinnon muina takeina vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta sekä palveluperiaate<sup>10</sup>.

Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu hyvä hallinto on eräänlainen yläkäsite, joka pitää sisällään sekä viranomaisen toimintaa koskevat yleiset laatuvaatimukset että viranomaisessa asioivan keskeiset oikeusturvatakeet. Hallintolain esitöissä hyvä hallinto on tulkittu kahdella tapaa. Toisaalta sitä käytetään edellä esitetyllä tavalla yläkäsitteenä. ”Perustuslaillinen toimeksianto edellyttää hyvän hallinnon takeiden turvaamista kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa sekä menettelyllisten oikeusturvatakeiden että hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten laintasoista vahvistamista.” ”Vaikka perustuslaissa mainittu hyvän hallinnon käsite voidaan ymmärtää pitkälti menettelyllisiä oikeusturvatakeita määrittävänä käsitteenä, se on saanut enenevässä määrin merkitystä viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavana periaatteena. Erittäin laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä hyvään hallintoon on liitetty useita osakysymyksiä, kuten vaatimukset hallinnon asiakkaiden asianmukaisesta kohtelusta ja virkamiehen asiallisesta kielenkäytöstä sekä hallinnon palveluperiaate.”<sup>11</sup> Toisaalta käsitteellä viitataan hallintomenettelysäännöksiä täydentäviin hallintotoiminnan laadullisiin vaatimuksiin. ”Hyvän hallinnon takeilla voidaan ymmärtää lähinnä vaatimuksia tehokkaasta ja palveluperiaatteen mukaisesta virkatehtävien hoitamisesta. Hyvä hallinto merkitsee myös pyrkimystä joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintokäytäntöön. Tämä merkitsee muun ohella sitä, että asiakkaiden tarpeet otetaan riittävästi huomioon viranomaispalveluja järjestettäessä.” ”Hallintolain 2 lukuun ehdotetaan sisällytettäväksi hyvää hallintoa koskevat perussäännökset. Kyseiset säännökset täydentäisivät hallintoasiassa noudatettavia menettelyperiaatteita.”<sup>12</sup>

Hyvä hallinto -käsitteen kaksijakoisuus saattaa aiheuttaa yksittäistapauksissa sekaannusta, minkä vuoksi tässä tutkimuksessa hyvällä hallinnolla tarkoitetaan ensisijaisesti hallintolain kokonaisuudesta ilmeneviä vaatimuksia viranomaistoiminnalle. Hyvä hallinto on asianmukaista ja tehokasta viranomaisten toimintaa siitä riippumatta, ovatko käsiteltävät asiat hallintoasioita vai tosiasiallisia hallintotoimia. Mutta hyvä hallinto on myös ennakkolisten oikeus-

<sup>10</sup> HE 309/1993 vp, s. 74.

<sup>11</sup> HE 72/2002 vp, s. 5 ja 47.

<sup>12</sup> HE 72/2002 vp, s. 5 ja 47.

turvatakeiden varmistamista siitä riippumatta, ovatko käsiteltävät asiat hallintoasioita vai tosiasiallisia hallintotoimia. Tällaista hyvän hallinnon laajaa tulkintaa puoltaa käsitteellisen selkeyden lisäksi hallintovaliokunnan kannanotto, joka liittyi lain asiallisen soveltamisalan kannalta keskeiseen käsitteeseen ”hallintoasia”. Valiokunta toteaa, että hallintoasian käsitettä ei ole laissa määritelty ja määrittely onkin kaikkiaan vaikeaa. Hallintoasia on monitahoinen juridinen käsite niin oikeuskirjallisuuden kuin oikeuskäytännönkin perusteella. Valiokunnan näkemyksen mukaan hallintoasian käsitteen määrittelyn tarvetta vähentää se seikka, että hallintolakia sovelletaan myös hallintotoimintaan<sup>13</sup>. Hallinnon asiakkaiden näkökulmasta hallintoviranomaisten ja yksityisten julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen toiminta näyttää viranomaistoimintana, jossa keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole tunnistaa hallintoasiaa, vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asiaa tai hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti. Keskeistä on myös selkeisiin säännöksiin perustuva tieto siitä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia hallinnon asiakkaalla on hallinnossa asioidessaan taikka käsiteltäessä hänen itsensä, jonkun muun tai viranomaisen vireillepanemaa asiaa.”<sup>14</sup>

Hallintolain säätämisen yhteydessä päädyttiin ratkaisuun, jonka mukaan lukuun 2, ”Hyvän hallinnon perusteet”, sisällytettiin viisi pykälää. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat ensinnäkin säännökset viranomaisten harkintavaltaa ohjaavien yleisten oikeusperiaatteiden keskeisistä perusteista (6 §). Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös säännökset palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta (7 §). Asioinnin tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta pidettiin asiakaslähtöisen hallinnon keskeisenä lähtökohtana. Viranomaiselle asetettiin aiempaa laajempi velvollisuus antaa asiakkailleen neuvontaa toimivaltaansa kuuluvissa asioissa (8 §). Lisäksi viranomaisella on hallintolain mukaan yleinen velvollisuus vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin sekä opastaa asiakas tarvittaessa toimivaltaiseen viranomaiseen. Lakiin otettiin myös perussäännökset viranomaiselta edellytettävästä hyvästä kielenkäytöstä (9 §). Edelleen laissa säädetään viranomaisten yhteistyötä koskevista keskeisistä periaatteista (10 §). Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava pyynnöstä toista viranomaista hallintotehtävän hoitamisessa. Viranomaisten olisi muutoinkin pyrittävä edistämään keskinäistä yhteistyötä. Tarkoituksena oli erityisesti hallinnon tehokkuuden ja toimivuuden lisääminen.

## 4.2 Viranomaisten käsitys hyvästä hallinnosta

Viranomaisten *haastattelututkimuksessa* haastateltavia pyydettiin kertomaan, miten he määrittelisivät hyvän hallinnon. Tällä haluttiin saada selville, miten viranomaiset ymmärtävät mainitun käsitteen ja mitä he omin sanoin kertoessaan sisällyttävät hyvään hallintoon arvioidessaan asiaa oman yksikkönsä toiminnan näkökulmasta.

*Autokatsastuksessa* haastatellut määrittelivät hyvän hallinnon ajoneuvohallintokeskuksen (AKE) säännösten ja määräysten mukaan toimimiseksi. Hyvään hallintoon nähdään sisältyvän sen, että toiminnan puitteet ovat kunnossa, henkilökunta on osaavaa ja tyytyväistä ja asiakaspalvelu hyvää.

<sup>13</sup> Tällä tarkoitettaneen ns. tosiasiallista hallintotoimintaa.

<sup>14</sup> HaVM 29/2002 vp, s. 5.

*”Meidän toiminnassa se tarkoittaa erittäin selkeää ohjeistusta ja sellasta, että ei olisi tulkinnanvaraista. Selkokieltä, pois kapulakielestä ja sillä lailla talonpoikaisjärjellä.”*

*”Viime kädessä se kohdentuu tuohon asiakasvirtaan eli tää asiakaspalvelu on sillä tasolla, kun sen pitäis olla, eli kaikki mahdolliset lainsäädännölliset muutokset ja olemassa olevat asiat pystytään viemään myös sinne käytännön tasolle.”*

Kansaneläkelaitoksessa (Kela) haastatellut korostavat asiakasnäkökulmaa. Hyvä hallinto tarkoittaa sitä, että asiakas saa lain suomat palvelut helposti ja kohtuullisessa ajassa. Asiakas voi luottaa viranomaisen toimintaan ja palvelun laatuun. Hyvää hallintoa on se, että asiakkaalle myönnetään se etuus, minkä laki edellyttää. Päätökset ovat oikein ja hyvin perustellut. Hyvään hallintoon sisältyy hyvä tietoturva, yhdenvertainen kohtelu, palvelujen helppo tavoitettavuus ja neuvonta.

*”Kyllä se hallintolaista tietysti lähtee se ajatusmaailma. Se ajettiin mielestäni hyvin sisälle ja tota hyvän hallinnon tunnusmerkkejä varmaan on se, että kun kaikilla ihmisillä on oikeestaan subjektiivinen oikeus tämmöseen hyvään hallintoon, niin asiakkaan pitää saada viranomaisista joustavasti, nopeasti, oikeita, selkeitä päätöksiä. Semmonen objektiivisuus ja tasavertaisuushan on siellä varmaan niinku pääasiallinen, että kaikki olisivat tasa-arvoisia tässäkin mielessä.”*

*”Yhdenvertainen kohtelu. En osaa sanoa, etteikö sitä olis ennenkin ollut ja kyllä se on ainakin niinku tavoitteena ollu, mutta se on nyt entistä enemmän korostunu. Kun meillä näitä sosiaaliturvan väärinkäytöksiä esiintyy jonkin verran ja muuta, ett sitä ainakin itse yrittää niihinki kaikkiin soveltaa. Ett jos mä oon eilen laittanu jossain asiassa sen poliisille, ni se menee niinku tässäkin asiassa, ett ei kauheesti käytä sitä omaa harkintavaltaa.”*

Lisäksi hyvään hallintoon sisällytetään ystävällisyys ja yksilöllisten tarpeitten huomioon ottaminen. Hallintomenettelyyn liittyen yksi haastatelluista nostaa esille kuulemisen tärkeyden, jota hallintolaki hänen mukaansa ”jämäköitti”.

Hyvä hallinto on kuitenkin moniselitteinen käsite, joka voidaan ymmärtää saman viranomaisorganisaation sisälläkin eri tavoilla.

*”Et musta se on pikkasen auki, ett siitähän on pitänyt tulla semmonen oma ohjekin, ett mitä se tarkoittaa Kelan sisällä se hyvä hallinto --- meidän keskushallintokin siellä Kelassa on silleen, ett siellähän on etuusosastot ja sitten on hallinto-osasto, mikä kantaa vastuuta tästä hallintolaistakin. Ja niinku sielläkin käydään sitä tasapainoilua, ett miten tää hoidetaan tää asia, ett kyl sitä ihan huomaa, ett ihan joka tasolta meiltä löytyy niitä, jotka ei ihan oo sisäistäny sitä ja ei koe sitä niin tärkeeks ja kokee sen riesaks, ett on se sit niin ärsyttävää, kun kaikki on niin hankalaa.”*

Kunnan rakennusvalvonnassa haastateltujen kuvauksissa hyvään hallintoon liitettiin muun muassa asiallinen käytös, kohtuullinen käsittelyaika, sujuvuus ja se, että asiat ovat aineellisesti hyvin hoidettuja. Neuvonta ja opastaminen jäivät joidenkin haastateltavien mukaan rakennusvalvonnassa vähemmälle, sillä asiakkaista enemmistö on ammattilaisia.

*”Hyvän hallintotavan mukaisesti ihmisiä on kohdeltava kunnioittavasti ja se tarkoittaa nimenomaan sitä, ett pyrittäs niinku ihmismäisesti asioita hoitamaan ja ketään ei hau-*

*kuta ja heitetä ulos. Sellastakin on joskus tapahtunu. Tiedän, ett täält on ihmisiä lähteny itkien ulos, kun on joku virkamies hermostunu ja vähän sanonu pahasti. Ett siin mieles kyl ne lainsäännökset varmaan ihan hyvä on, ett ne oikeen kirjoitetaan näkyviin, niin ett jokainen virkamies sit ymmärtää sen, mitä se tarkoittaa. Jos ei oma järki sitä sano, niin sitten laista luetaan, että nyt pitää näin toimia. Tää on tietysti uus lainsäännös ja se korostaa sitä, ett vaikka kuin hermostuis asiakkaaseen, niin pitää aina muistaa, ett hymyilee vaan ja ohjaa asiakkaan ulos sitten, jos ei muu auta, mut ei rupee käyttäytymään asiattomasti.”*

Myös verotoimistoissa hyvän hallinnon lähtökohtana nähtiin asiakaslähtöisyys ja ammattitaitoinen henkilökunta, joka osaa ja jaksaa palvella asiakkaita. Yksi haastatelluista liitti siihen myös hyvän hallinnon oikeusperiaatteista tasapuolisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, suhteellisuus- ja objektiviteettiperiaatteet. Osa haastatelluista koki hyvän hallinnon määrittelyn vaikeana tehtävänä.

*”Hyvä hallinto on semmosta, että asiakas lähtee tyytyväisenä täältä pois ja se on saanut sen tiedon, mitä se on ollu vailla. --- Semmosta ehkä täsmentymistä tässä on tämä laki tuonut.”*

*”Näin pienenä virkamiehenä, ett mikä se on hyvä hallinto, niin sehän on kuin liukas saippua, ett siitä et otetta saa. Ja kuka sen todella sitte määrittelee, että mikä se on, niin se on toinen, mut se on niinku meiän asia mieltää se, ett miten meillä toimii tän hallintolain hengessä puhelinpalvelut ja asiakaskirjeet, minkälaisia ne on. Ja kyl me niihin voidaan vaikuttaa.”*

Yhteispalvelupisteissä hyvään hallintoon liitettiin keskeisesti asiakaspalvelunäkökulma ja siihen liittyen neuvonta. Periaatteena on, että asiakas palvelee niin pitkälle kuin voidaan ja tarvittaessa selvitetään, missä asia hoidetaan ja ohjataan asiakas oikeaan paikkaan.

*”Ett kaikki ne tiedot annetaan siinä palvellessa, mitkä liittyy siihen kokonaisuuteen, ett asiakas tietää, eikä tarvii hänen lähtee sit uudelleen soittelemaan ja kyselemään, ett silleen mun mielestä meiän palvelupisteessä on kyllä hyvin mennyt, vaikka me ei erillisenä tätä oo käytykään läpi, ett mitä tähän kuuluu tähän hyvään hallintoon.”*

Viranomaisten vastaukset osoittavat, että ”hyvän hallinnon” vaatimukset näyttäytyvät jossain määrin eri tavoin erilaisissa toimintaympäristöissä, eikä ole olemassa yhtä yleispätevää hyvän hallinnon kriteeristöä. Hyvälle hallinnolle asetetaan usein hyvään asiakaspalveluun, mutta myös viranomaistoiminnan oikeudelliseen moitteettomuuteen liittyviä tavoitteita. Hyvälle hallinnolle voi asettaa vaatimuksia yhtä lailla lainsäädäntö kuin toiminnan markkinatilanne. Tutkimuksen viranomaishaastatteluissa hyvän hallinnon vaatimuksissa korostuivat enemmän asiakkaan oikeudet kuin viranomaistoiminnan tehokkuus, mutta päätelmä ei ole tämän haastatteluaineiston suppeuden vuoksi yleistettävissä.

### 4.3 Kyselytutkimuksen taustamuuttajat

Viranomaisille osoitetussa kyselytutkimuksessa koottiin vastaajilta seuraavat taustamuuttujatiedot: viranomaisryhmä, alue, vastaajayksikön henkilöstön määrä, asiakaspalvelun määrä, hallintopäätösten määrä. Lisäksi muuttujien välisissä tarkasteluissa käytettiin taustamuuttujan tapaan vastaajan arviota hallintolain keskeisyydestä kyseisen viranomaisen toiminnassa. Seuraavassa tarkastellaan kyselytutkimukseen vastanneita viranomaisia näiden taustamuuttujien mukaan luokiteltuina.

#### a) Viranomaisryhmä

Vastaajaviranomaisista on käytetty kahta erilaista luokittelua, joista ensimmäisenä tarkastellaan perinteistä hallinnollista ryhmittelyä. Tämän luokittelun mukaisesti vastaajaviranomaiset jakautuvat seuraavasti:

*Taulukko 1: Vastaajaviranomaisten jakautuminen viranomaisryhmiin*

<b>Viranomaisryhmä</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Ministeriö	10	6,5
Valtion muu viranomainen	60	39,2
Kunta	46	30,1
Kuntayhtymä	12	7,8
Kela ja muu välillinen julkishallinto	15	9,8
Kirkkohallitus ja hiippakunnat	6	3,9
Yksityiset	4	2,6
<b>Yhteensä</b>	<b>153</b>	<b>100,0</b>

Toinen jatkoanalyysissä käytetty viranomaisluokittelu on jako hallintoviranomaisiin ja palveluviranomaisiin. Palveluviranomaisiksi on tässä luokittelussa katsottu ne viranomaiset, joiden tehtävät liittyvät pääasiassa tosiasialliseen hallintotoimintaan tai joilla on vastuu näiden palvelujen järjestämisestä kuten esimerkiksi kunnan sosiaalitoimi, erityishuoltopiirin kuntayhtymä ja yliopisto. Kyse ei siis ole asiakaspalvelusta, koska myös hallintoviranomaisissa on asiakaspalvelua. Hallintoviranomaisiksi on luokiteltu ne vastaajayksiköt, joiden tehtävät ovat pääasiassa hallinnollista päätöksentekoa kuten useimmat valtion keskushallinnon viranomaiset, TE –keskus ja kansaneläkelaitosten paikallis- ja aluetoimistot. Luokittelu on liitteessä 3. Tämän luokittelun mukaan vastaajaviranomaiset jakautuvat seuraavasti:

*Taulukko 2: Vastaajaviranomaisten jakautuminen hallinto- ja palveluviranomaisiin*

<b>Viranomaisryhmä</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Hallintoviranomaiset	99	64,7
Palveluviranomaiset	54	35,3
<b>Yhteensä</b>	<b>153</b>	<b>100,0</b>

Näitä kahta eri viranomaisluokittelua käytetään tarkasteltaessa mm. hallintolain toimeenpanoon liittyviä osa-alueita, palveluperiaatteen toteuttamiseen liittyvien toimenpiteiden toteut-



tamista ja hallintolain vaikutuksia eri viranomaisissa. Tavoitteena on selvittää, onko viranomaisryhmien välillä eroja esimerkiksi neuvontakäytännöissä tai palveluperiaatteeseen liittyvien toimenpiteitten toteuttamisessa.

## b) Alue

Hallintolain toimeenpanon ja ensivaiheen vaikutusten tarkastelussa oli yhtenä tavoitteena tulosten alueellinen vertailtavuus. Onko viranomaisten toiminnassa eroja maan eri osien välillä?

Alueellista vertailua varten vastaajaviranomaiset on jaettu neljään läänikokonaisuuteen, jotka ovat Etelä-Suomi, Länsi-Suomi, Itä-Suomi ja Pohjois-Suomi (Oulun ja Lapin läänit). Alueellisesti luokittelemattomia viranomaisia ovat ns. valtakunnalliset viranomaiset, joita on yhteensä 46. Näitä ovat mm. valtion keskushallinnon yksiköt sekä välillisen julkishallinnon päätoimistot, joiden toiminta-alue ja vaikutuspiiri on koko valtakunta.

*Taulukko 3: Vastaajaviranomaisten alueellinen jakautuminen*

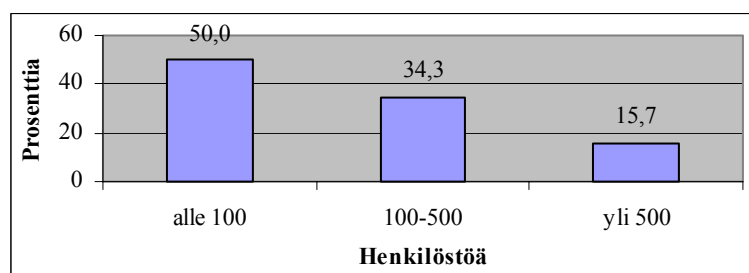
<b>Alue</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Valtakunnalliset viranomaiset	46	30,1
Etelä-Suomi	33	21,6
Länsi-Suomi	39	25,5
Itä-Suomi	18	11,8
Pohjois-Suomi	17	11,1
<b>Yhteensä</b>	<b>153</b>	<b>100,0</b>

Valtakunnallisten viranomaisten ryhmä on suurin. Valtaosa (93 %) valtakunnallisista viranomaisista on viranomaistyyppiltään hallintoviranomaisia. Kaikissa läänikokonaisuuksissa on palveluviranomaisia hieman enemmän kuin hallintoviranomaisia, mikä johtunee siitä, että kunnat (pl. kaupunkimaisten kuntien yleishallinto) on luokiteltu palveluviranomaisiksi. Kyselyyn vastanneiden viranomaisten alueellinen jakautuminen ja luokittelu hallinto- ja palveluviranomaisiin on liitteessä 3.

## c) Vastaajaviranomaisten henkilöstön määrä

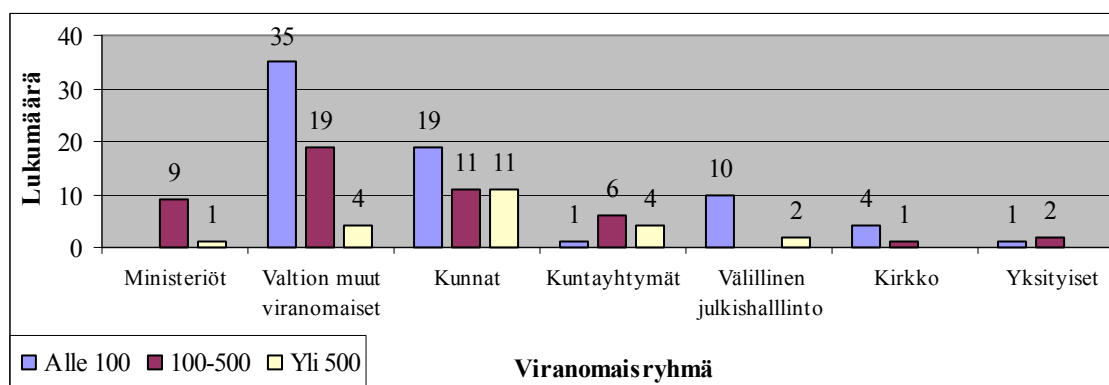
*Kyselytutkimuksessa* vastaajayksiköiltä ei kysytty tarkkaa henkilöstömäärää, vaan heitä pyydettiin ilmoittamaan henkilöstömäärä strukturoidulla kolmiportaisella asteikolla: alle 100 henkilöä, 100 – 500 henkilöä ja yli 500 henkilöä. Tähän kysymykseen saatiin yhteensä 140 vastausta, puuttuvia vastauksia on 13. Seuraavassa kuviossa on esitetty vastaajien jakautuminen henkilöstömäärän mukaan.

Kuvio 1: Vastaajaviranomaisten jakautuminen henkilöstön määrän mukaan (N = 140)



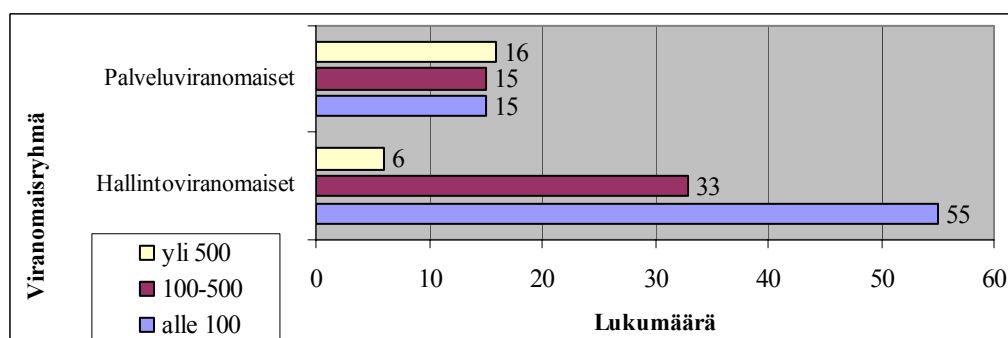
Suuria viranomaisyksiköitä, joissa henkilöstömäärä on yli 500, on vastanneiden joukossa vain 22 ja ne jakautuvat alueellisesti melko tasaisesti: 3 – 6/läänikokonaisuus ja 4 valtakunnallista viranomaista. Kuntavastaajista lähes puolet (46 %) on henkilöstömäärältään suuria, yli 500 henkilön yksiköitä ja keskisuuria ja pieniä yksiköitä on molempia yhtä paljon (27 %). Puolet suurimmista vastaajayksiköistä on kuntaviranomaisia. Henkilöstömäärältään alle 100 henkilön viranomaisista on puolet valtion viranomaisia (35/70).

Kuvio 2: Viranomaisten henkilöstömäärä eri viranomaisryhmissä (N = 140)



Palveluviranomaisissa on lähes saman verran jokaiseen henkilöstökokoryhmään kuuluvia vastaajayksiköitä, kun taas hallintoviranomaisissa on enemmistö niitä, joiden henkilöstömäärä alle 100 henkilöä.

Kuvio 3: Vastaajaviranomaisten henkilöstömäärä hallinto- ja palveluviranomaisten ryhmissä (N = 140)



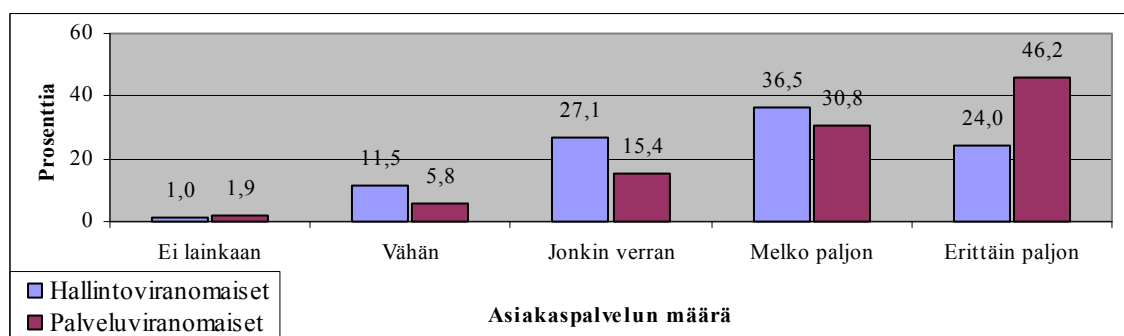
#### d) Asiakaspalvelun määrä vastaajaviranomaisessa

Viranomaisten tarkan asiakaspalvelun määrän selvittäminen katsottiin viranomaisille liian työlääksi, joten vastaajia pyydettiin arvioimaan viisiportaisella asteikolla välillä ”ei lainkaan – erittäin paljon”, kuinka paljon vastaajayksikön tehtäviin kuuluu asiakaspalvelua?

Asiakaspalvelun määrä kuvaa viranomaisyksikön työn sisältöä, mutta se ei kerro esimerkiksi sitä, miten paljon asiakaspalvelua on suhteessa viranomaisen henkilöstöresursseihin. Tulos kertoo vain sen, kuinka paljon kyselyyn vastannut viranomaisen edustaja on arvioinut asiakaspalvelua sisältyvän vastaajayksikön tehtäviin. Tähän liittyykin vastausten luotettavuusongelma, sillä eri vastaajat ovat voineet arvioida asiakaspalvelun erilaisin kriteerein (esim. asiakaspalvelun kokonaismäärä tai asiakaspalvelun määrä suhteessa henkilöstömäärään).

Seuraavassa kuviossa on esitetty asiakaspalvelun määrän jakautuminen hallinto- ja palveluviranomaisissa.

Kuvio 4: Asiakaspalvelun määrä hallintoviranomaisissa ja palveluviranomaisissa

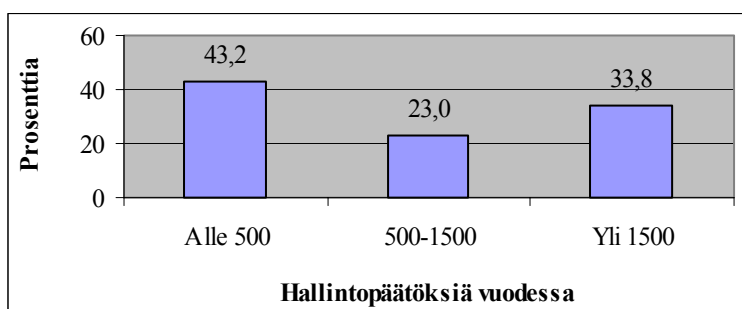


Merkille pantavin ero ryhmien välillä on luokassa ”erittäin paljon” asiakaspalvelua, jossa palveluviranomaisia on suhteellisesti huomattavasti enemmän kuin hallintoviranomaisia.

#### e) Hallintopäätösten määrä vastaajaviranomaisessa

Kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan vuositasolla hallintopäätösten määrä, joissa joudutaan soveltamaan hallintolakia. Kysymykseen vastasi 148 lomakkeen palauttaneista. Arviot hallintopäätösten määrästä vuositasolla jakautuivat seuraavasti: alle 500 päätöstä/vuosi 64 vastaajayksikköä, 500 – 1500 päätöstä/vuosi 34 vastaajayksikköä ja yli 1500 päätöstä/vuosi 50 vastaajayksikköä.

Kuvio 5: Hallintopäätösten määrä vuositasolla (N= 148)



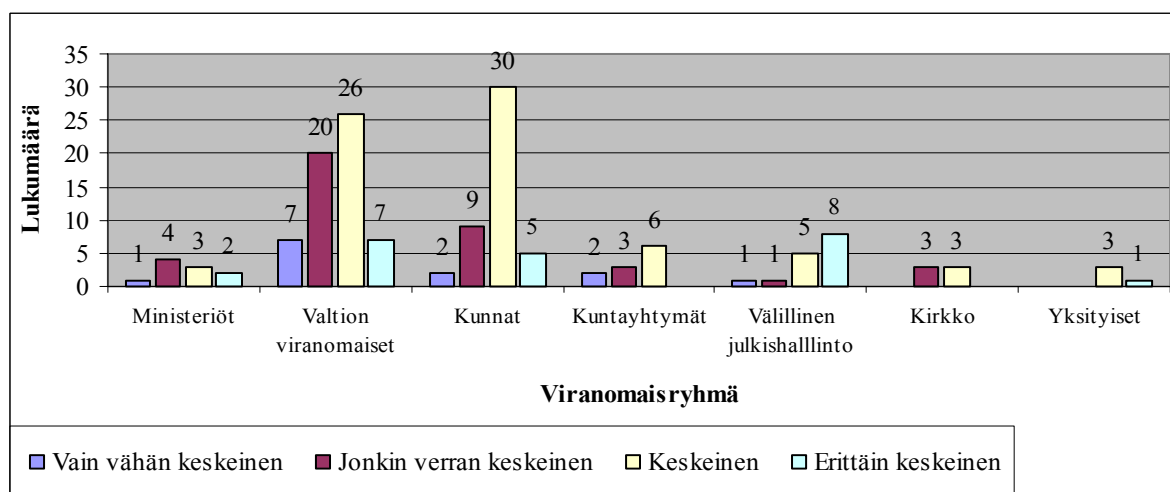
Hallintopäätösten määrä vaihtelee vain vähän eri viranomaisryhmissä, olipa kyse hallinnollisesta viranomaisluokittelusta tai jaosta hallinto- ja palveluviranomaisiin. Viimeksi mainitun viranomaisluokittelun kohdalla tulokseen vaikuttanee se, että taajaan asutuissa ja maaseutu- maisissa kunnissa kyselylomake lähetettiin vain kunnan yleishallintoon ja nämä kunnat on luokiteltu palveluviranomaisiksi.

#### f) Hallintolain keskeisyys

Kyselyssä viranomaisia pyydettiin arvioimaan hallintolain keskeisyyttä omassa viranomais- toiminnassaan. Hallintolain keskeisyyttä pyydettiin arvioimaan viisiportaisella asteikolla vä- lillä ”ei lainkaan keskeinen – erittäin keskeinen”. Kysymykseen vastasivat yhtä lukuun otta- matta kaikki kyselylomakkeen palauttaneet.

Suurin osa kyselyyn vastanneista viranomaisista (65 %) arvioi hallintolain olevan vähintään- kin keskeinen säädös omassa toiminnassaan. Vain yhden vastaajan arvion mukaan hallintola- ki ei ole lainkaan keskeinen omassa viranomaistoiminnassa. Jatkotarkastelussa alimmat luo- kat on yhdistetty luokaksi ”vain vähän keskeinen”.

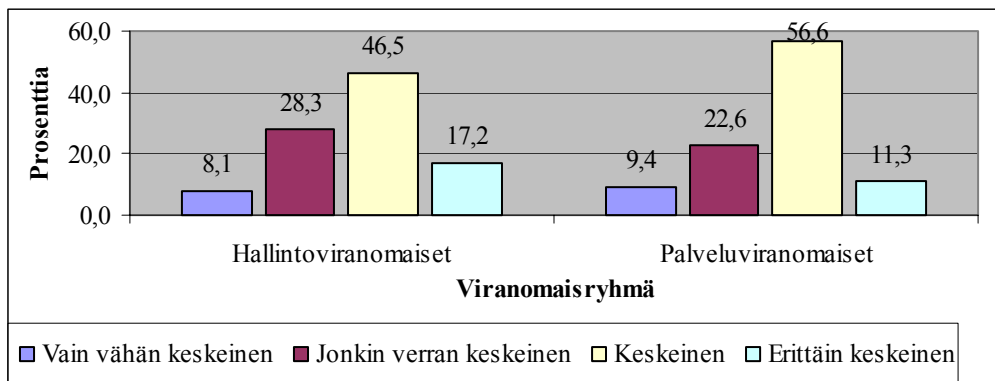
Kuvio 6: Hallintolain keskeisyys viranomaistoiminnassa eri viranomaisryhmissä (N = 152)



Vastaajien arvioissa hallintolain keskeisyydestä on eroja viranomaisryhmien välillä. Yli puo- let välillisen julkishallinnon (53 %) vastaajista arvioi hallintolain olevan ”erittäin keskeinen”

omassa viranomaistoiminnassaan. Yli puolet kuntaviranomaista (65 %) ja kuntayhtymien vastaajista (55 %) arvioi hallintolain olevan ”keskeinen” omassa viranomaistoiminnassaan, kun valtion viranomaisissa heitä on 43 %. Yhtä lukuun ottamatta kaikki ministeriöt arvioivat hallintolain olevan vähintäänkin ”jonkin verran keskeinen” omassa viranomaistoiminnassaan.

Kuvio 7: Hallintolain keskeisyys viranomaistoiminnassa hallinto- ja palveluviranomaisissa (N = 152)



Hallintoviranomaiset arvioivat hallintolain hieman keskeisemmäksi omassa viranomaistoiminnassaan kuin palveluviranomaiset. Ero ei kuitenkaan ole kovin suuri, mikä on jossain määrin yllättävää.

Hallintolain keskeisyyttä koskevissa arvioissa on myös alueellisia eroja. Etelä-Suomen ja Itä-Suomen vastaajista selvä enemmistö arvioi hallintolain olevan ”keskeinen” omassa viranomaistoiminnassaan. Pohjois-Suomen vastaajyksiköissä on keskimääräistä enemmän viranomaisia, jotka arvioivat hallintolain olevan ”erittäin keskeinen”. Myös valtakunnallisista viranomaisista yli puolet (59 %) arvioi hallintolain ”keskeiseksi” omassa toiminnassaan. Länsi-Suomessa on keskimääräistä enemmän (33 %) niitä, joiden mukaan hallintolaki on ”jonkin verran keskeinen”.

#### 4.4 Kyselytutkimuksen taustamuuttujien arviointi

Tutkimustuloksia analysoitaessa on yleisimmin käytetty perinteistä hallinnollista viranomaisryhmittelyä sekä jakoa palveluviranomaisiin ja hallintoviranomaisiin. Sen sijaan muuttujien välisiä yhteyksiä koskevissa tarkasteluissa ei juurikaan ole käytetty alueellista tarkastelua, sillä Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen läänikokonaisuuksia koskevia havaintoja on niin vähän, että soluarvot jäävät muuttujia ristiintaulukoitaessa liian pieniksi.

Vastaajayksikön arvio hallintopäätösten määrästä ja erityisesti asiakaspalvelun määrästä sisältävät luotettavuusongelman, sillä ne ovat yhden yksittäisen (tai joissakin tapauksissa useamman) viranomaista edustavan vastaajan arvioita. Nämä taustamuuttujat, samoin kuin vastaajayksikön henkilöstömäärä, antavat kuitenkin kuvan tutkimuksessa mukana olevasta viranomaisjoukosta.

Viranomaisen oma arvio hallintolain keskeisyydestä osoittautui useassa yhteydessä käyttökelpoiseksi ja erotteluvaksi muuttujaksi esimerkiksi viranomaisryhmien välisessä tarkastelussa. Sitä onkin käytetty taustamuuttujien lisäksi yhtenä muuttujana tarkasteltaessa viranomaisen toimenpiteitä hallintolain toimeenpanemiseksi ja palveluperiaatteen toteuttamiseksi sekä tarkasteltaessa hallintolain voimaantulosta johtuneita vaikutuksia viranomaisissa. Tulosten tulkinnassa on otettava huomioon, että arvio hallintolain keskeisyydestä on viranomaisen edustajan tekemä arvio.

#### 4.5 Asiakkaiden haastattelututkimuksen taustamuuttujat

##### a) Viranomainen ja paikkakunta

Jokaisessa haastattelukohteessa asiakashaastattelut suoritettiin samaan aikaan viranomaishaastattelun kanssa ja haastateltuja asiakkaita on 5 – 6 jokaista haastattelupaikkaa kohden. Kukin haastattelu kesti noin 10 – 15 minuuttia. Haastateltujen määrä vaihtelee vain vähän eri viranomaisryhmien välillä. Joissakin viranomaisissa oli haastatteluajankohdasta johtuen (kesäkuun puoliväli) vähän asiakkaita, jolloin haastateltavia jouduttiin odottelemaan pidempään kuin toisissa paikoissa.

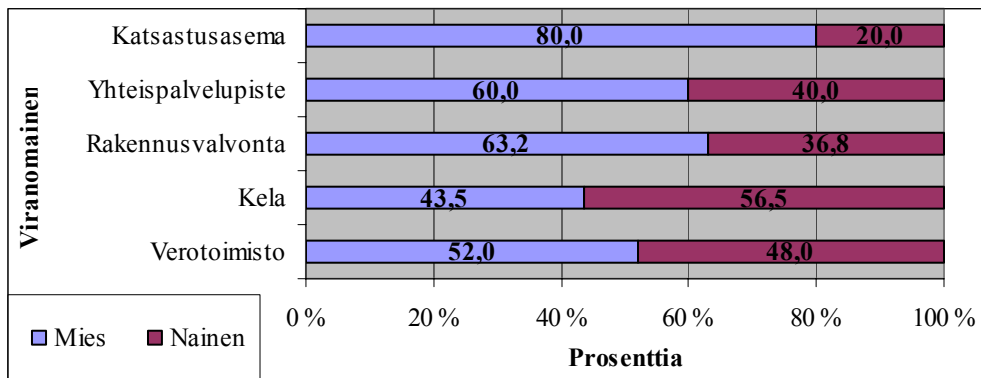
*Taulukko 4: Haastateltujen asiakkaiden jakautuminen viranomaisittain ja paikkakunnittain*

	Oulu	Mikkeli	Vantaa	Turku (ja Kaarina)	Yhteensä
verotoimisto	6	5	6	8	25
Kela	6	5	5	7	23
rakennusvalvonta	4	4	5	6	19
yhteispalvelupiste	0	5	5	5	15
katsastusasema	5	5	5	5	20
<b>yhteensä</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>31</b>	<b>102</b>

##### b) Haastateltavan sukupuoli

Haastateltujen sukupuolijakauma on melko tasainen; miehiä on 60 (59 %) ja naisia 42 (41 %). Rakennusvalvontatoimistoissa ja katsastusasemilla enemmistö haastatelluista asiakkaista on miehiä, kun taas Kelan ja verohallinnon toimipisteissä haastatellut jakautuvat tasaisesti molempiin sukupuoliin.

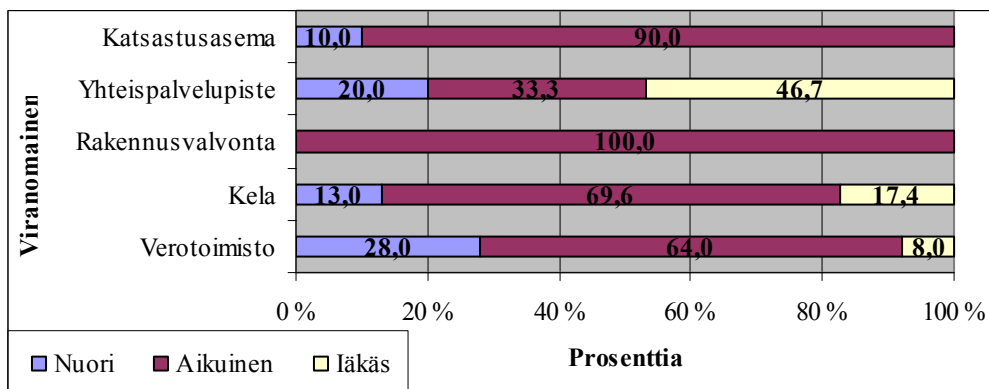
Kuvio 8: Haastateltujen asiakkaiden sukupuolijakaumat eri viranomaisissa (N = 102)



### c) Haastateltavan arvioitu ikä

Haastateltavien ikää ei kysytty suoraan asiakashaastattelutilanteessa, vaan haastattelija arvioi iän karkealla asteikolla nuori, aikuinen, iäkäs. Suurin osa haastateltavista kuuluu ryhmään ”aikuinen” ja heitä oli yhteensä 74. Nuoria ja iäkkäitä on haastatelluissa lähes sama määrä: 15 ja 13. Seuraavassa on kuvattu haastateltavien jakautuminen näihin ikäryhmiin eri haastatelu-kohteissa.

Kuvio 9: Haastateltujen asiakkaiden ikäjakauma eri viranomaisissa (N=102)



Rakennusvalvontatoimistoissa kaikki haastatellut kuuluivat aikuisten ikäryhmään. Myös katsastusasemilla aikuisten ikäryhmään kuuluvia on valtaosa. Tämä selittyy toiminnan ja palvelujen luonteella. Rakennusvalvontatoimistoissa asiakkaat ovat jo maankäyttö- ja rakennuslain säännöksistä johtuen valtaosalta ammattilaisia. Yhteispalvelupisteissä iäkkäitä haastateltavia on eniten, lähes puolet kaikista haastatelluista.

### d) Haastateltavan asiointikerrat viranomaisessa

Asiakashaastattelussa haastateltavilta kysyttiin heidän asiointikertojensa määrää kyseisessä viranomaisessa viimeisen vuoden aikana. Kyseessä ei tarvinnut olla juuri sama toimipiste, missä haastattelu tehtiin, vaan sama viranomainen. Useimmat haastateltavat asioivat kuitenkin juuri kyseisessä toimipisteessä tai se oli ainoa paikka jossa asioita paikkakunnalla voi hoitaa (esim. rakennusvalvonta). Yhden haastateltavan osalta tieto puuttuu.

Taulukko 5: Haasteltujen asiakkaiden asiointikerrat eri viranomaisissa

	1-2 krt	3-5 krt	6 krt tai enemmän	yhteensä
verotoimisto	18	7	0	25
Kela	12	7	3	22
rakennusvalvonta	10	3	6	19
yhteispalvelupiste	7	5	3	15
katsastusasema	10	4	6	20
<b>kaikki viranomaiset</b>	<b>57</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>101</b>
%	56,4	25,7	17,8	100,0

Tyypillisimmin haastateltavilla on ollut asiointikertoja 1 – 2 kertaa vuodessa ja yli kuusi kertaa asioineet (rakennusvalvonta ja katsastusasema) olivat alalla toimivia henkilöitä.



## 5 HALLINTOLAIN TOIMEENPANO

Tässä luvussa arvioidaan hallintolain toimenpanoa viranomaisten sisäisten toimenpiteiden näkökulmasta. Luvussa 6 käsitellään sitä, mitä viranomaisissa on tehty hallintolain erään keskeisen vaatimuksen, palveluperiaatteen hyväksi ja luvussa 7 arvioidaan hallintolain vaikutuksia hallintotoimintaan, henkilöstöön sekä hallintomenettelyyn.

### 5.1 Hallintolain voimaantuloon liittyvät erityiset ongelmat

Hallintovaliokunnan mietinnössä hallintolakia koskeneesta ehdotuksesta pidettiin välttämättömänä panostaa hallintolain toimeenpanossa tiedotukseen, koulutukseen ja seurantaan<sup>15</sup>. Tämän vuoksi tutkimuksessa selvitettiin monipuolisesti hallintolain toimeenpanoa viranomaisissa.

Yleisesti voidaan sanoa, että hallintolain voimaantulosta ei ole aiheutunut viranomaisille suuria ongelmia. Kyselyyn vastanneista valtaosa, 96 % (147/153), ilmoitti, ettei lain voimaantuloon liittynyt erityisiä ongelmia. Kysymykseen, jossa pyydettiin esimerkkejä erityisistä ongelmista, vastasikin vain 9 lomakkeen palauttaneista. Ongelmina mainittiin mm. käsittelyaika-arvion antamisen vaikeus ja esteellisyyssäännökseen liittyvät tulkintaongelmat.

### 5.2 Koulutuksen järjestäminen

*Kyselytutkimuksessa* vastaajaviranomaiselta kysyttiin, onko henkilöstölle järjestetty hallintolain sisältöä käsittelevää koulutusta. Koulutukseksi katsotaan tässä yhteydessä vähintään kolmen tunnin opintokokonaisuus. Kysymykseen vastasivat kaikki lomakkeen palauttaneet.

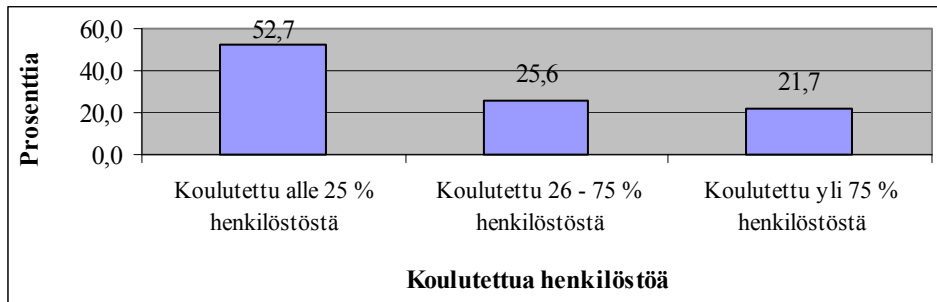
Kysymyksellä ei pyritty selvittämään sitä, oliko kyselyyn vastannut henkilö itse osallistunut mainittuun koulutukseen vaan sitä, miten viranomaisyksikön henkilöstöä kokonaisuudessaan oli koulutettu uuden lain sisältöön. Valtaosa (83 %) kyselyyn vastanneista viranomaisista on järjestänyt henkilöstölle hallintolain sisältöön liittyvää koulutusta. Voidaan sanoa, että henkilöstöä on koulutettu laajasti uuteen lainsäädäntöön, vaikkakin Länsi-Suomen vastaajaviranomaisissa lähes joka neljäs ja Etelä-Suomessa joka viides viranomainen ei ollut järjestänyt-kään koulutusta.

Kyselytutkimuksessa vastaajia pyydettiin myös ilmoittamaan viisiportaisella strukturoidulla asteikolla (välillä alle 10 % – yli 75 %), kuinka suuri osa henkilöstöstä on osallistunut hallintolain sisältöä koskevaan koulutukseen. Tähän kysymykseen saatiin 129 vastausta.

---

<sup>15</sup> HaVM 29/2002 vp, s. 4.

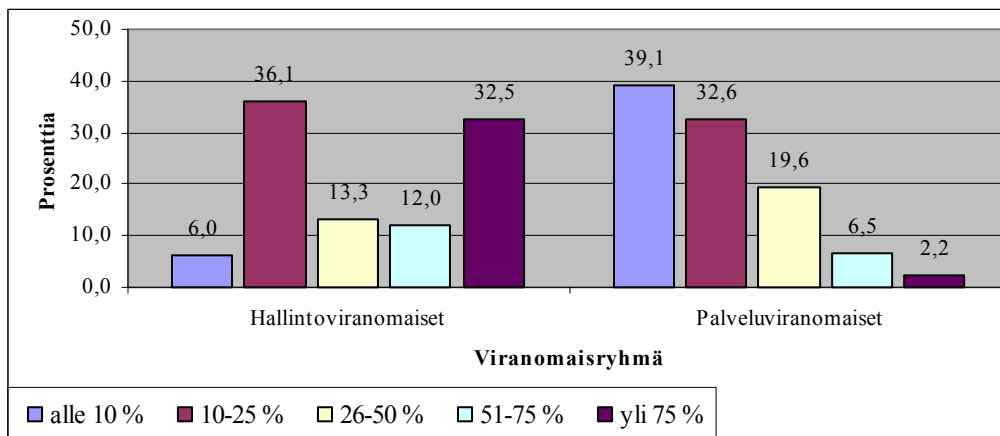
Kuvio 10: Henkilöstön osallistuminen hallintolaista järjestettyyn koulutukseen (N = 129)



Vastaajaviranomaisista 32 % on järjestänyt hallintolakia koskevan koulutuksen yli puolelle henkilöstöstään. Eniten on niitä viranomaisia (35 %), joissa henkilöstöstä on koulutettu 10 – 25 %. Alle 10 % henkilöstöstä on kouluttanut 18 % kysymykseen vastanneista viranomaisista ja yli 75 % henkilöstöstään kouluttaneita on 22 %.

Hallintoviranomaiset ovat kouluttaneet suuremman osan henkilöstöään kuin palveluviranomaiset. Yli puolet henkilöstöstään kouluttaneita on palveluviranomaisissa vain 9 %, kun vastaava luku hallintoviranomaisten kohdalla on 45 %. Tosin hallintoviranomaisissa oli paljon (42 %) myös niitä, jotka ovat kouluttaneet henkilöstöstään vain 25 % tai vähemmän. Palveluviranomaisten kohdalla näitä on 72 %. Suurin osa vastaajaviranomaisista sijoittuu vähiten, alle 10 %, henkilöstöään kouluttaneisiin.

Kuvio 11: Hallintolaista koulutusta saaneen henkilöstön osuus hallinto- ja palveluviranomaisissa (N = 129)



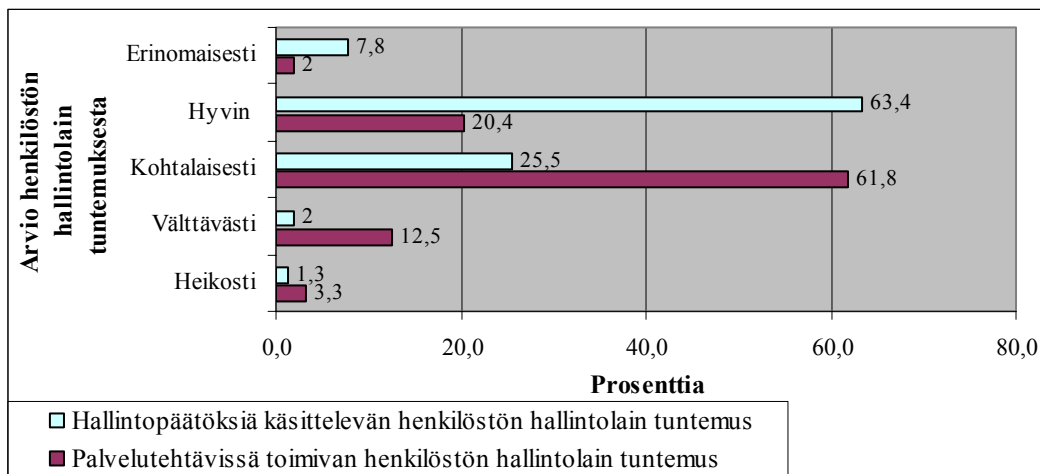
Tästä voidaan päätellä, että hallintolaki nähdään enemmän hallintomenettelyyn ja hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvänä sääntelynä kuin tosiasiallista hallintotoimintaa koskevana lainsäädäntönä. Palvelutehtävissä toimivissa viranomaisissa suuri osa henkilöstöstä toimii tosiasialliseen toimintaan liittyvissä tehtävissä, kuten opetus, kasvatus, hoito ja huolto, ja vain pieni osa henkilöstöstä osallistuu hallintoasioiden käsittelyyn ja siihen liittyen hallintopäätösten valmistelu- ja ratkaisutehtäviin. Näin ollen hallintolakiin liittyvä koulutuskin on kohdistunut vain pieneen osaan henkilöstöä.

Läänikokonaisuuksittain tarkasteluna henkilöstölle järjestetyssä hallintolain koulutuksessa on vain vähäisiä eroja. Ne vastaajaviranomaiset, jotka arvioivat hallintolain keskeiseksi omassa toiminnassaan ovat perehdyttäneet suuremman osan henkilöstöstään uuteen hallintolakiin kuin ne, joissa hallintolaki on arvioitu vähemmän keskeiseksi. Vuosittaisella hallintopäätösten määrällä ja hallintolaista koulutusta saaneen henkilöstön määrällä ei ole keskinäistä yhteyttä.

### 5.3 Hallintolain tuntemus

Hallintolain tuntemusta on tarkastelu erikseen palvelutehtävissä toimivan henkilöstön ja hallintopäätöksiä käsittelevän henkilöstön osalta. Hallintolain tuntemusta pyydettiin arvioimaan viisiportaisella asteikolla välillä: heikosti – erinomaisesti. Kysymykseen vastasivat kaikki kyselylomakkeen palauttaneet.

Kuvio 12: Hallinto- ja palvelutehtävissä toimivan henkilöstön hallintolain tuntemus (N = 153)



Vastaajat arvioivat hallintopäätöksiä käsittelevän henkilöstönsä hallintolain tuntemuksen paremmaksi kuin niiden, jotka toimivat palvelutehtävissä. Hallintopäätöksiä käsittelevän henkilöstön hallintolain tuntemuksen arvioi vähintään hyväksi 71 % vastaajista, kun palvelutehtäviä hoitavan henkilöstön osalta vastaava osuus on vain 22 %. Kuitenkin lähes joka kolmas vastaaja arvioi hallintopäätöksiä käsittelevän henkilöstön laintuntemuksen parhaimmillaankin vain kohtalaiseksi.

Henkilöstömäärältään yli 500 henkilön vastaajajyksiköissä on suhteessa enemmän (77 %) sellaisia, jotka arvioivat palvelutehtävissä toimivien henkilöiden hallintolain tuntemuksen kohtalaiseksi ja vähemmän sellaisia, jotka arvioivat laintuntemuksen hyväksi (9 %) kuin henkilöstömäärältään pienemmissä vastaajajyksiköissä (osuudet 58 % ja 25 %). Sen sijaan vastaajien arviolla hallintopäätöksiä käsittelevän henkilöstön laintuntemuksesta ja vastaajajyksikön henkilöstömäärällä ei näyttäisi olevan yhteyttä.

Vastaajaviranomaisen arviolla henkilöstön hallintolain tuntemuksesta ja järjestetyllä koulutuksella näyttää olevan keskinäistä yhteyttä. Koulutusta järjestäneiden ryhmässä suurempi

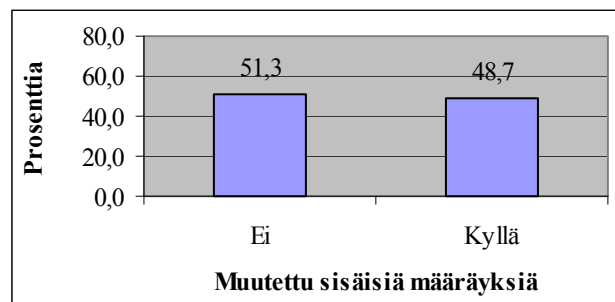
osa vastaajaviranomaisista arvioi hallintolain tuntemuksen palvelutehtävissä toimivan henkilöstön kohdalla vähintään hyväksi ja vastaavasti suurempi osa niistä, jotka eivät olleet järjestäneet hallintolakiin liittyvää koulutusta, arvioi mainitun henkilöstön hallintolain tuntemuksen enintään välttäväksi. Kohtalaisesti hallintolain tuntevien osuus on kuitenkin molemmissa suurin (kouluttaneet 62 % ja ei-kouluttaneet 60 %). Hallintopäätöksiä käsittelevän henkilöstön kohdalla koulutusta järjestäneistä vastaajista valtaosa (76 %) arvioi hallintolain tuntemuksen vähintään hyväksi, kun koulutusta järjestämättömien kohdalla osuus on vain 46 %.

Vastaajaviranomaisen arvioilla hallintolain keskeisyydestä ja palvelutehtävissä toimivan henkilöstön hallintolain tuntemuksesta näyttäisi olevan lievä keskinäinen yhteys. Useimmat niistä vastaajista, jotka arvioivat hallintolain omassa toiminnassaan ”vain vähän keskeiseksi”, arvioivat palvelutehtävissä toimivan henkilöstön hallintolain tuntemuksen ”välttäväksi” tai ”kohtalaiseksi” ja ne, jotka arvioivat hallintolain ”erittäin keskeiseksi”, arvioivat palvelutehtävissä toimivan henkilöstön laintuntemuksen hyväksi. Hallintopäätöksiä käsittelevän henkilöstön kohdalla vastaavaa yhteyttä ei ole, mutta toisaalta on huomattava, että vastaajaviranomaisista suurin osa kaikissa ryhmissä arvioi hallintolain tuntemuksen hallintopäätöksiä tekevän henkilöstön keskuudessa hyväksi.

#### 5.4 Viranomaisten antamat ohjeet ja määräykset

Hallintolain voimaantulon voitaisiin olettaa aiheuttaneen tarvetta muuttaa viranomaisten sisäisiä ohjeita tai määräyksiä. Kyselytutkimuksessa viranomaisilta kysyttiinkin, onko edellä mainittuja muutoksia tehty. Hieman alle puolet vastanneista ilmoittaa, että hallintolain voimaantulosta johtuen sisäisiä ohjeita tai määräyksiä on muutettu (kyllä 73, ei 77, puuttuvia vastauksia 3).

*Kuvio 13: Hallintolain johdosta on muutettu sisäisiä ohjeita tai määräyksiä (N = 150)*



Sisäisten ohjeiden muuttamisessa tai tarkistamisessa on eroja viranomaisryhmien kesken. Kuntaviranomaisissa ja kuntayhtymissä on puolet molempiin ryhmiin kuuluvia, kun taas kyselyyn vastanneista välillisen julkishallinnon viranomaisista 80 % ja ministeriöistä 60 % ilmoittaa muuttaneensa sisäisiä ohjeita. Ainoastaan muiden valtion viranomaisten ryhmässä enemmistö vastaajaviranomaisista (68 %) ilmoittaa, ettei ohjeita ole muutettu tai tarkistettu. Välillisen julkishallinnon ryhmässä suurin vastaajaryhmä on Kela, joka on muuttanut valtakunnallisesti ohjeensa vastaamaan hallintolain säännöksiä.

Sisäisiä ohjeita tai määräyksiä on muutettu suhteessa hieman enemmän palveluviranomaisissa (52 %) kuin hallintoviranomaisissa (47 %). Alueellisia eroja ei ole. Valtakunnallisista vi-

ranomaisista vain runsas kolmannes (37 %) on muuttanut ohjeitaan. Henkilöstömäärältään suurissa, yli 500 henkilön vastaajayksiköissä, on selvästi enemmän niitä (77 %), joissa sisäisiä ohjeita on muutettu hallintolain voimaan tulosta johtuen. Kahdessa muussa ryhmässä (henkilöstömäärä alle 100 ja 100 – 500) alle puolet vastaajista (45 % ja 43 %) ilmoittaa muuttaneensa sisäisiä ohjeita tai määräyksiä. On ymmärrettävää, että kirjalliset ohjeet ovat yleisempiä suurissa yksiköissä.

Viranomaisen tehtäviin sisältyvän asiakaspalvelun määrällä ei näyttäisi olevan yhteyttä sisäisten ohjeiden muuttamiseen. Sen sijaan niissä vastaajaviranomaisissa, joissa tehdään paljon hallintopäätöksiä, on keskimääräistä yleisemmin muutettu sisäisiä ohjeita tai määräyksiä. Viranomaisyksiköistä, joissa tehdään vuosittain yli 1500 hallintopäätöstä, on 61 % muuttanut sisäisiä ohjeitaan. Niissä viranomaisyksiköistä, joissa hallintopäätösten määrä jää alle 500 vuodessa, on muutoksia tehnyt vain 40 % vastaajista. Myös hallintolain keskeisyydellä näyttäisi olevan jossain määrin yhteyttä sisäisten ohjeiden muuttamiseen. Ne vastaajaviranomaiset, jotka ovat ilmoittaneet hallintolain olevan erittäin keskeinen omassa viranomaistoiminnassaan, ovat keskimääräistä yleisemmin (61 %) muuttaneet sisäisiä ohjeitaan tai määräyksiään.

Henkilöstöään kouluttaneet ovat myös muita useammin tarkistaneet sisäisiä ohjeitaan. Valtaosa (71 %) niistä vastaajaviranomaisista, joiden henkilöstöstä yli 75 % on osallistunut hallintolakia koskevaan koulutukseen, ovat muuttaneet sisäisiä ohjeitaan hallintolain voimaantulosta johtuen. Niistä vastaajaviranomaisista, jotka ovat arvioineet palvelutehtävissä toimivan henkilöstön hallintolain tuntemuksen enintään välttäväksi, 70 % ei ole muuttanut sisäisiä ohjeitaan. Samoin 80 % niistä vastaajaviranomaisista, jotka arvioivat hallintopäätöksiä käsittelevän henkilöstön hallintolain tuntemuksen enintään välttäväksi, ei ole muuttanut sisäisiä ohjeitaan.

Avoimeen kysymykseen, jossa pyydettiin kertomaan, mitä ohjeita ja määräyksiä on muutettu, saatiin 71 vastausta. Vastausten sisältö ja yksityiskohtaisuus vaihtelevat. Osassa vastauksista on ilmoitettu muutetut säännöt tai ohjeet (esim. hallintosääntö, hallintojohtosääntö, talous-sääntö). Joissakin vastauksissa on kerrottu ainoastaan muutettujen ohjeiden tiedoksiantotapa kiertokirjeellä, muistiolla tai muulla vastaavalla tavalla. Osassa vastauksia on yksilöidysti ilmoitettu, mitä asiakokonaisuuksia muutetut ohjeet koskevat kuten päätösten perustelemisen, tiedoksianto, esteellisyys, muutoksenhakuohjeet ja asiakaspalveluun liittyvät ohjeet.

Myös *haastattelututkimuksessa* viranomaiset kertoivat sisäisten ohjeiden ja määräysten muuttamisesta hallintolain voimaantulon johdosta. Tuloksista tulee esille se, että hallintolain voimaan tulon jälkeen on eri hallinnonaloilla keskitetysti ohjeistettu viranomaisyksiköitä esimerkiksi kiertokirjeillä. Näin *autokatsastuksessa*, jossa AKE antaa ohjeet ja määräykset katsastusasemien toiminnalle. *Kelassa* on annettu yhtenäiset ohjeet muun muassa hallintolain soveltamisesta etuusasioissa.

*” --- me toimitaan niinku ajoneuvohallintokeskuksen säännösten ja määräysten mukaisesti, et meille tulee ohjeistukset sieltä ja niitten mukaan meiän pitää toimia. ”*

*”--- kaikkeenhan se on vaikuttanut, kaikkeen on tullut tarkennuksia, jokaiseen näihin meiän sisäisiin ohjeisiin, mitkä on periaatteessa lain tulkintaa, siellä se näkyy, ihan kaikissa on varmasti vuoden 2004 alun jälkeen jo kertaalleen tullut tarkennuksia niihin meiän ohjeisiin ja tietysti meillä on tämä ihan oma hallintolain soveltaminen etuusasioissa, tämmönen 55 sivun ohje koko talossa. ”*

*Rakennusvalvontatoimistoissa* hallintolain voimaantumun ei nähty aiheuttaneen muutoksia kirjallisiin sisäisiin ohjeisiin ja/tai määräyksiin. Sen sijaan henkilöstöä on ohjeistettu suullisesti.

*” Mitään kirjallisia tai näitä menettelytapaohjeita ei oo, mut tarkoitus on, että jos tulee epäselvä tilanne, niin kysytään lakimieheltä, että miten pitää täs toimia. Semmonen ohje tietysti aina, että jos ei itse tiedä, niin ei kannata ruveta sooloilemaan, vaan selvittää se, kun meillä on kuitenkin aina joku juristi tääl paikalla, niin pysytään se tutkimaan ta-pauskohtaisesti.”*

*Verotoimistoissa* ei hallintolain nähty tuoneen uusia velvoitteita. Toiminta on lakisidonnaista ja verotuksessa noudatetaan omaa verotusmenettelylakia. Ohjeita päivitetään hallintolaki huomioon ottaen. Haastateltujen mukaan verohallinnossa on laadittu yhdenmukaiset työmenetelmät, jotka koskevat koko valtakuntaa ja niiden merkitystä on korostettu jo ennen hallintolakia. Samoin ennen hallintolain voimaantumun on joissakin haastattelukohteissa uusittu palvelutoimintaan liittyviä ohjeita.

*”Kyllä me ne läpikäytiin, katsottiin ja tsekattiin, mut niissä ei niin kauheesti oo. Esimerkiks tää asiakaspalvelullisuuden periaate ja tämmönen, me ollaan jo ite tehty siinä aika monta vuotta työtä, että me ollaan niitä parannettu, niin että kyllä me nää vaatimukset jo oikeestaan täytetään.”*

Yhdessä *yhteispalvelupisteessä* mainittiin, että hallintolain voimaantumun jälkeen on annettu henkilövalintoja koskeva ohjeistus; mitä päätöksissä on perusteltava ja mitä ei. Muuten hallintolain ei koettu muuttaneen mitään. Ohjeet ovat tulleet mm. kuntaliiton yleiskirjeissä.

*”Ei sitä täällä ole sen kummemmin ohjeistettu, tossa mulla on esimerkiks toi kuntaliiton yleiskirje, missä selostetaan tätä asiaa aika paljon. Sitä on tietysti levitetty ja ohjattu lukemaan. Semmosta niinku kirjattua ohjeistoa ei mun mielestä ole täällä annettu --- ”*

## 5.5 Yhteenveto

Valtaosa (83 %) tutkimukseen osallistuneista viranomaisista on järjestänyt henkilöstölleen hallintolain sisältöön liittyvää koulutusta vähintään yhden kolmen tunnin pituisen opetuskokonaisuuden verran. Vähintään tämän laajuisena hallintolain sisältöön liittyvää koulutusta on järjestetty viranomaisissa melko kattavasti, sillä kolmasosa vastaajista on kouluttanut puolet henkilöstöstään. Koulutetun henkilöstön määrä vaihtelee eri viranomaisissa, sillä kaikkien viranomaisten koko henkilöstö ei tarvitse hallintolakia päivittäisissä virkatehtävissään. Vajaa viidennes vastaajista onkin katsonut riittäväksi, että joka kymmenes henkilöstöön kuuluva koulutetaan hallintolain sisältöön. Hallintolain keskeisyys viranomaisen toiminnassa oli yhteydessä henkilöstölle järjestettyyn koulutukseen ja koulutetun henkilöstön määrään.

Henkilöstön hallintolain tuntemus arvioitiin kohtuullisen hyväksi. Suurimmassa osassa tutkimukseen osallistuneita viranomaisia on hallintopäätöksiä käsittelevän henkilöstön hallintolain tuntemus viranomaisten oman arvion mukaan vähintäänkin hyvä ja palvelutehtävissä toimivien kohtalainen. Niissä viranomaisyksiköissä, joissa hallintolaki on tehtävien kannalta

erittäin keskeinen säädös, on myös palvelutehtävissä toimivan henkilöstön laintuntemus hyvä.

Henkilöstöään kouluttaneet viranomaisyksiköt arvioivat laintuntemuksen keskimääräistä paremmaksi. Henkilöstöään kouluttaneet viranomaisyksiköt ovat myös yleisemmin uusineet hallinnon sisäisiä ohjeita tai määräyksiä. Palveluviranomaisiksi luokiteltavissa viranomaisyksiköissä ohjeiden ja määräysten uusiminen on ollut hieman yleisempää kuin hallintoviranomaisissa. Kansaneläkelaitos ja verohallinto ovat uusineet ohjeita valtakunnallisesti. Myös Kuntaliitto on hallintolain voimaan tulon jälkeen ohjeistanut yleiskirjeissään kunnallisia viranomaisia, samoin kuin kirkkohallitus kirkollisia viranomaisia. Sen sijaan valtion viranomaiset ovat uudistaneet ohjeitaan keskimääräistä harvemmin.

Esimerkkeinä muutetuista oheista tai määräyksistä on mainittu ohje- ja johtosäännöt, hallintomenettelyyn liittyvien yksityiskohtien ohjeistukset (päätösten perustelevuus, tiedoksianto, esteellisyys) sekä muutoksenhakuun ja asiakaspalveluun liittyvät ohjeistukset.

Varsin tehokkaasti hallintolain toimeenpanoon liittyvät toimenpiteet, koulutuksen järjestäminen sekä sisäisten ohjeiden tai määräysten muuttaminen hallintolain voimaantulon johdosta, näyttävät toteutetun Kelassa. Ministeriöistä 60 % on järjestänyt koulutusta ja uusinnut sisäisiä ohjeitaan ja kuntaviranomaisista noin puolet on toiminut näin. Sen sijaan valtion muista viranomaisista vain joka kolmas on järjestänyt hallintolain sisältöön liittyvää koulutusta ja muuttanut sisäisiä ohjeita tai määräyksiä hallintolain voimaantultua.

## 6 TOIMENPITEET PALVELUPERIAATTEEN TOTEUTTAMISEKSI

### 6.1 Yleistä

Palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta säädetään hallintolain 7 §:ssä: ”*Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti*”.

Säännöksen tarkoituksena on yhtäältä turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Hallinnossa asioivilla tarkoitetaan tässä yleisesti viranomaispalvelujen käyttäjiä. Asioinnilla puolestaan tarkoitetaan kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Myös palvelujen käyttäjiltä saatu palaute ja asiakaslähtöiset arviointimenetelmät parantavat palvelun laatua ja tehokkuutta. Asiointimahdollisuuksien olisi vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Pykälässä ei kuitenkaan ole asetettu viranomaiselle ehdotonta velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin asiointipalvelujen asianmukaiseksi järjestämiseksi, vaan säännös mahdollistaa käytettävissä olevien taloudellisten ja muiden voimavarojen huomioon ottamisen.<sup>16</sup>

Palveluperiaatteeseen sisällytetään tässä tutkimuksessa kaikki ne toimenpiteet, jota lain esitöissä on tässä yhteydessä mainittu. Niiden lisäksi palveluperiaatteeseen liittyen tarkastellaan tiedotusta, neuvontaa, viivytyksettömyyttä ja viranomaisten välistä yhteistyötä. Ensimmäisenä tarkastellaan tiedottamista.

### 6.2 Tiedottaminen

Viranomaisten velvollisuudesta tiedottaa ei ole säännöksiä hallintolaissa, mutta viranomaisten yleisestä tiedottamisvelvollisuudesta säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Lain 20.1 §:n mukaan ”*viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan.---*”. Lain 20.2 §:n mukaan ”*viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa*”.

Viranomaisten tiedottamisvelvollisuudesta on myös voitu säätää erityislainsäädännössä. Esimerkiksi laissa Kansaneläkelaitoksesta (731/2001, 2.3 §) on säädetty, että Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on mm. tiedottaa etuuksista ja palvelutoiminnastaan.

Hallintolain esitöissä korostetaan palveluperiaatteeseen liittyen vuorovaikutteisuutta, hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta, valinnanvapautta ja kaikille yhtäläistä mahdollisuutta

<sup>16</sup> HE 72/2002 vp, s. 61–62.



oman asiansa hoitamiseen.<sup>17</sup> Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Vaikka hallintolaki ei sisälläkään varsinaista säännöstä tiedottamisvelvollisuudesta, on asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta tärkeää, että viranomaisen tiedottaa asiakkaalle hänelle lain mukaan kuuluvista oikeuksista. Viranomaisen velvollisuus tiedottaa yleisesti tehtävistään ja toiminnastaan voidaan sisällyttää osaksi hyvän hallinnon ja palveluperiaatteen toteuttamista viranomaisen toiminnassa.

Hallintolaista tiedottaminen voidaan sisällyttää myös osaksi hallintolain toimenpänön liittyviä toimenpiteitä, jolloin tiedottaminen sisältäisi sekä organisaation sisäisen että organisaation ulkoisen tiedottamisen. Tutkimuksessa pyrittiin kuitenkin selvittämään vain viranomaisorganisaatiosta ulospäin, hallinnon asiakkaisiin kohdistuvaa tiedottamista ja keskityttiin hallinnon asiakkaalle ja asianosaisille kuuluvista oikeuksista tiedottamiseen osana hyvää hallintoa ja vuorovaikutteisuutta.

Tutkimuksessa selvitettiin, miten viranomaiset ovat tiedottaneet hallintolain turvaamista hallinnon asiakkaille ja asianosaisille kuuluvista oikeuksista. Kyselylomakkeessa (kysymys 8) vastaajia pyydettiin merkitsemään, mistä luetelluista oikeuksista on tiedotettu ja millä tavalla. Tiedottamistavoista oli lomakkeessa valmiina mainittu internet-sivut, esitteet ja ohjeet sekä tiedottaminen asiakkaalle henkilökohtaisesti. Lisäksi oli mahdollisuus tuoda esille jokin muu viranomaisen käyttämä tiedotustapa. Valittavana oli myös vaihtoehto ”ei tiedotettu”. Muita tiedotustapoja esitellessään vastaajat ovat maininneet mm. koulutuksen, asiakaskirjeet, viranomaisen julkaisemat tiedotuslehdet ja julkiset tiedotusvälineet. Vastauksissa on myös korostettu viranomaisen verkkosivujen lisääntynyttä merkitystä tiedottamisessa.

Henkilökohtainen tiedottaminen voidaan usein tulkita asiakkaalle annettavaksi neuvonnaksi, jolloin asiakas asioi viranomaisessa tai asiakkaan ja viranomaisen välillä on esim. puhelimitse kontakti, jossa asiakkaalle kuuluvista oikeuksista tiedotetaan. Viranomaisen ei välttämättä ole aktiivinen tiedottaja, vaan tiedottamistarve on voinut aktivoitua asiakkaan aloitteesta.

Viranomaisten tiedottaminen hallintolain asiakkaalle turvaamista oikeuksista tapahtuu yleisimmin henkilökohtaisena neuvontana. Kolme yleisintä oikeutta, joista viranomaiset tiedottavat hallinnossa asioiville henkilökohtaisesti ovat asiakirjan täydentäminen, oikeus tulla kuulluksi ja oikeus saada kirjallinen ja perusteltu päätös.

Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin vain vastaajaviranomaisten aktiivista, yksisuuntaista tiedottamista, johon ei liity suoraa henkilökohtaista kontaktia asiakkaan kanssa. Tällaisia tiedottamistapoja ovat internet-sivut<sup>18</sup> sekä esitteet ja ohjeet. Seuraavassa tarkastelussa kyselylomakkeessa mainitut hallinnon asiakkaalle ja asianosaiselle kuuluvat oikeudet on jaettu kahteen ryhmään, jotka ovat a) asian vireillepänön liittyvät oikeudet ja b) prosessin aikaiset oikeudet. Nämä on esitetty yleisyysjärjestyksessä, siten että ensimmäisenä on se oikeus, josta vastaajaviranomaiset ovat yleisimmin tiedottaneet ainakin yhdellä muulla tiedotustavalla kuin henkilökohtaisesti ja viimeisenä se oikeus, josta on tiedotettu harvimminkin.

---

<sup>17</sup> HE 72/2002 vp, s. 5 ja 62.

<sup>18</sup> Internetsivut voivat olla myös interaktiivisia, jolloin niihin on liitetty palautteen antamisen mahdollisuus. Tämän sisältöinen sähköinen tiedonvälitys on tässä tutkimuksessa liitetty osaksi asiakaspalautteen hankkimista.

Taulukko 6: Asiakkaan oikeuksista tiedottaminen

	N	% <sup>19</sup>
<b>a) asian vireilletuloon liittyvät oikeudet</b>		
Oikeus neuvontaan	72	50,7
Oikeus käyttää omaa kieltään	47	34,8
Oikeus avustajan/asiamiehen käyttöön	43	30,3
Alaikäisen oikeus puhevaltaan	24	18,4
<b>b) prosessin aikaiset oikeudet</b>		
Oikeus saada kirjallinen ja perusteltu päätös	61	43,6
Oikeus tulla kuulluksi	51	32,2
Oikeus asioiden viivytyksettömään käsittelyyn	41	30,4
Oikeus asiakirjan täydentämiseen	41	29,5
Oikeus pyytää asia/kirjoitusvirheen korjaamista	38	27,9
Oikeus esittää suullinen selvitys	33	24,3

Oikeus neuvontaan on asian vireilletuloon liittyvistä oikeuksista se, josta vastaajaviranomaiset ovat tiedottaneet hallinnossa asioiville yleisimmin. Seuraavaksi yleisimmin on tiedotettu oikeudesta käyttää omaa kieltään ja harvimminkin alaikäisen oikeudesta puhevaltaan. Prosessin aikaisista oikeuksista on yleisimmin tiedotettu oikeudesta saada kirjallinen ja perusteltu päätös ja seuraavaksi yleisimmin oikeudesta tulla kuulluksi. Harvimminkin on tiedotettu oikeudesta esittää suullinen selvitys.

Tyypillisesti näistä asioista tiedottamiseen käytetään ainoastaan viranomaisen esitteitä ja ohjeita. Toiseksi yleisin tiedotustapa on jakaa tietoa sekä internet-sivuilla että esitteillä ja ohjeilla. Erittäin harvoin vastaajaviranomaiset käyttävät tiedottamiseen pelkästään internet sivuja. Seuraavassa taulukossa on esitetty, kuinka moni viranomainen on ilmoittanut käyttävänsä vain internetiä, vain esitteitä tai ohjeita ja kuinka moni on käyttänyt näitä molempia tapoja tiedottaessaan asiakkaille asian vireilletuloon liittyvistä oikeuksista.

Taulukko 7: Eri tiedotustavat asian vireilletuloon liittyvistä asiakkaan oikeuksista tiedotettaessa

	vain internet	vain esitteet/ ohjeet	sekä internet- että esitteet ja ohjeet
Oikeus neuvontaan	15	22	34
Oikeus käyttää omaa kieltään	6	21	20
Oikeus avustajan/asiamiehen käyttöön	4	24	14
Alaikäisen oikeus puhevaltaan	2	11	11

Vastaajista 76 on tiedottanut asiakkailleen asian vireilletuloon liittyvistä oikeuksista muuten kuin henkilökohtaisesti ja näistä 20, mikä on 13 % kaikista kyselylomakkeen palauttaneista, ilmoittaa tiedottaneensa kaikista neljästä kyselylomakkeessa mainitusta oikeudesta. 15 vastaajaa (10 %) on tiedottanut kolmesta oikeudesta, 24 (16 %) kahdesta ja 17 vastaajaa (11 %) vain yhdestä vireilletuloon liittyvästä asiakkaan oikeudesta.

<sup>19</sup> Prosenttiosuus on laskettu kuhunkin osioon vastanneiden määrästä.

Palveluviranomaiset ovat tiedottaneet hallintolain turvaamista asiakkaan oikeuksista hallintoviranomaisia hieman yleisemmin muillakin tavoilla kuin henkilökohtaisesti. Suhteelliset osuudet vaihtelevat oikeuksittain. Esimerkiksi oikeudesta saada kirjallinen ja perusteltu päätös on palveluviranomaisista tiedottanut 79 % ja hallintoviranomaisista 50 %, mutta asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään on palveluviranomaisista tiedottanut 55 % ja hallintoviranomaisista vain 44 %. Palveluviranomaiset ovat myös tiedottaneet hallintoviranomaisia yleisemmin useammasta asiakkaan oikeudesta. Ministeriöt ovat tiedottaneet hallintolain asiakkaalle turvaamista oikeuksista suhteessa harvemmin kuin muut viranomaisryhmät.

Viranomaisen arviolla hallintolain keskeisyydestä omassa toiminnassaan on odotetusti yhteyttä siihen, ovatko vastaajaviranomaiset tiedottaneet hallintolain asiakkaalle turvaamista oikeuksista myös muilla tavoilla kuin henkilökohtaisesti. Ne vastaajaviranomaiset, jotka ovat arvioineet hallintolain ”erittäin keskeiseksi”, ovat tiedottaneet asiakkaan oikeuksista (vähintään yhdellä tiedotustavalla) suhteellisesti yleisemmin kaikkien kysymyksessä mainittujen oikeuksien osalta, kuin ne jotka ovat arvioineet hallintolain keskeisyyden vähäisemmäksi. Oikeuksista tiedottaneiden osuus vaihtelee välillä 94 % (oikeus neuvontaan) – 44 % (oikeus alaikäisen puhevaltaan) ja vain viimeksi mainitusta oikeudesta tiedottaneiden osuus on vähemmän kuin puolet vastaajista. Hallintolain ”erittäin keskeiseksi” tai ”keskeiseksi” arvioineet ovat myös suhteessa yleisemmin tiedottaneet kaikista neljästä ja harvemmin vain yhdestä vireilletuloon liittyvästä asiakkaan oikeudesta kuin ne, joiden mielestä hallintolaki on vain vähän tai jonkin verran keskeinen.

### 6.3 Neuvonta

Viranomaisen neuvontavelvollisuudesta säädetään hallintolain 8 §:ssä: ”*Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. - Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen*”

Säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta velvoittaa lakiehdotuksen perustelujen mukaan ensisijaisesti menettelylliseen neuvontaan. Viranomaisen on annettava asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireillepanemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluu myös tietojen antaminen viraston käytännöistä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan.

Säännöksen perusteluissa katsottiin, ettei viranomaisen velvollisuuksiin sen sijaan kuuluisi asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet ja laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta. Neuvonnan yhteydessä ei myöskään voida ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Neuvonnassa on olennaista kiinnittää huomiota asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun. Hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa: esimerkiksi kuka asiaa hoitaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää. Neuvontavelvollisuus koskee kuitenkin vain viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Lisäksi neuvonta edellyttää konkreettista neuvonnan tarvetta. Yleistä neuvontavelvollisuutta on täydennetty viranomaiselle asetetulla yleisellä velvoitteella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedustelui-

hin. Säännös ei sen sijaan velvoita viranomaista vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin. Vastaukselta edellytetään hallintolain 9 §:n mukaisesti selkeyttä, täsmällisyyttä ja asiallisuutta. Vastauksen tulisi myös olla perusteltu, jos tällaista on pyydetty. Ajatuksena on, että kysymyksiin vastataan ilman aiheetonta viivytyksiä.<sup>20</sup>

Tutkimuksessa selvitettiin neuvontaan liittyviä käytäntöjä viranomaisten toiminnassa sekä kysely- että haastattelututkimuksella. Tämän lisäksi asiakashaastatteluilla selvitettiin asiakkaiden mielipiteitä kohdeviranomaisten neuvonnan laadusta ja riittävydestä. Kyselytutkimuksessa (kysymys 12) viranomaisille lueteltiin erilaisia vaihtoehtoja neuvontavelvollisuuden toteuttamisesta ja pyydettiin merkitsemään vaihtoehdot, jotka kuvaavat vallitsevaa käytäntöä heidän edustamassaan viranomaisessa. Kysymykseen vastasivat kaikki kyselylomakkeen palauttaneet.

Kyselylomakkeessa mainitut neuvonnan muodon vaihtoehdot voidaan jakaa menettelyyn liittyvään neuvontaan ja aineelliseen neuvontaan. Seuraavassa on esitetty viranomaisen neuvonnan muoto mainituissa ryhmissä yleisyysjärjestyksessä siten, että ensimmäisenä on se neuvonnan muoto, jonka useimmat vastaajaviranomaiset ovat ilmoittaneet. Viimeisenä luetelossa on se neuvonnan muoto, joka harvimminkin kuuluu vastaajaviranomaisten neuvontakäytäntöön.

*Taulukko 8: Viranomaisten antaman neuvonnan muoto*

	N	% <sup>21</sup>
<b>a) menettelyneuvonta</b>		
Asiakkaalle annetaan asian vireillepanomenettelyyn liittyvää neuvontaa	140	91,5
Asiakas opastetaan oikealle viranomaiselle	132	86,3
Asiakkaalle annetaan oikeuskeinojen käyttöön liittyviä neuvoja	127	83,0
Asiakkaalle annetaan pyydettyä ennakoarvio asian ratkaisuun kuluva ajasta		
Asiakasta avustetaan lomakkeiden täyttämässä	118	77,1
Asiakasta muistutetaan sitovista määräajoista	111	72,5
	109	71,2
<b>b) aineellinen neuvonta</b>		
Asiakkaalla olevat virheelliset tiedot ja oletukset korjataan neuvonnan yhteydessä	143	93,5
Asiakkaalle kerrotaan viranomaisen ratkaisulinjasta käsiteltävässä asiassa	119	77,8
Asiakkaalle annetaan tietoja hänen aineellisista oikeuksistaan	105	68,6
Asiakkaalle laaditaan vaihtoehtoisia laskelmia	35	22,9

Muita kuin kysymyksessä esitettyjä neuvontakäytäntöjä on tuotu esille 10 vastauksessa. Sellaisina on mainittu mm. asiakkaalle annettavat kirjalliset ohjeet valitusosoituksesta ja sähköpostin kautta annettava neuvonta.

Valtaosa vastaajaviranomaisista antaa laaja-alaisesti neuvontaa: suuri osa kysymyksessä esitetyistä neuvonnan muodoista sisältyy viranomaisen asiakasneuvontaan. 92 % vastaajista ilmoittaa antavansa asian vireillepanomenettelyyn liittyvää neuvontaa ja oikeuskeinojen käyttöön liittyvää neuvontaa antaa 83 % vastaajista. Pääsääntönä on, että kirjalliseen ky-

<sup>20</sup> HE 72/2002 vp, s. 62–63.

<sup>21</sup> Prosenttiosuus on laskettu kuhunkin osioon vastanneiden määrästä.

selyyn vastataan kirjallisesti. Valtaosa (92,8 %) vastaajista ilmoittaa sen kuuluvan neuvontakäytäntönsä.

Menettelyneuvontaa sisältyy 149 vastaajaviranomaisen neuvontakäytäntöihin ja 148 vastaajaviranomaisen neuvontakäytäntöihin kuulu vähintään yksi aineellisen neuvonnan muoto. Useampi kuin kaksi kolmasosaa vastaajaviranomaisista ilmoittaa neuvontakäytäntöihinsä kuuluvan asiakkaan aineellisia oikeuksia koskevien tietojen antamisen. Lähes kaikki vastaajat (94 %) ilmoittavat oikaisevansa asiakkaalla olevat virheelliset tiedot neuvonnan yhteydessä ja lähes joka neljäs vastaajista ilmoittaa laativansa asiakkaalle vaihtoehtoisia laskelmia.

Näyttää siltä, että viranomaisten antama neuvonta ylittää selvästi hallintolain 8 §:ssä säädetty vähimmäisvaatimukset.

Seuraavaksi tarkastellaan neuvontakäytäntöjä eri viranomaisryhmissä. *Välillisen julkishallinnon viranomaiset* ilmoittavat muita vastaajaviranomaisryhmiä yleisemmin neuvontakäytäntöihinsä sisältyviksi kaikki kysymyksessä mainitut neuvonnan muodot. Välillisen julkishallinnon viranomaisryhmässä näin laajasti neuvontaa antavien osuus on 87 %, kun muissa viranomaisryhmissä osuus vaihtelee välillä 60 – 68 %. Tämä viranomaisryhmä koostuu valtaosalta Kelan viranomaisyksiköistä (13/15) ja Kelassa on neuvontaan kiinnitetty erityistä huomiota<sup>22</sup>. Kaikki välillisen julkishallinnon vastaajat ilmoittavat antavansa asiakkaalle asian vireillepanomenettelyyn liittyvää neuvontaa. He antavat laajasti myös aineellista neuvontaa. Lähes kaikki antavat tietoja asiakkaan aineellisista oikeuksista (13/15), kertovat asiakkaalle ratkaisulinjasta käsiteltävässä asiassa (14/15) ja laativat asiakkaalle vaihtoehtoisia laskelmia (11/15). Kaikki ilmoittavat myös korjaavansa asiakkaalla olevat virheelliset tiedot. Valtaosa vastaajista avustaa asiakkaita lomakkeiden täyttämässä (13/15) ja antaa myös oikaisukeinojen käyttöön liittyvää neuvontaa.

Valtaosa *kuntavastaajista* (42/46) ilmoittaa antavansa asiakkaalle asian vireillepanomenettelyyn liittyvää neuvontaa. Aineellinen neuvonta ei ole vastausten mukaan kuntaviranomaisissa yhtä laajaa kuin välillisen julkishallinnon viranomaisissa. Kaksi kolmesta ilmoittaa antavansa asiakkaalle tietoja hänen aineellisista oikeuksistaan ja kertoo viranomaisen ratkaisulinjasta käsiteltävässä asiassa, mutta vain yksi neljästä kuntaviranomaisesta ilmoittaa laativansa asiakkaalle vaihtoehtoisia laskelmia. Valtaosa kuntavastaajista auttaa asiakkaitaan lomakkeiden täyttämässä (40/46) ja antaa oikaisukeinojen käyttöön liittyvää neuvontaa (40/46). Joka viides kuntavastaajista ilmoitti, ettei se opasta asiakasta oikealle viranomaiselle.

*Ministeriöistä* kaikki ilmoittavat korjaavansa asiakkaalla olevat virheelliset tiedot neuvonnan yhteydessä. Yli puolet ministeriöistä (6/10) antaa asiakkaalle tietoja hänen aineellisista oikeuksistaan ja kertoo viranomaisen ratkaisulinjasta (7/10), mutta yksikään ministeriö ei laadi asiakkaalle vaihtoehtoisia laskelmia ja vain kolme ilmoittaa avustavansa lomakkeiden täyttämässä. Valtaosa ministeriöistä antaa asiakkaalle oikeuskeinojen käyttöön liittyvää neuvontaa (8/10).

Valtaosa muista *valtion viranomaisista* ilmoittaa korjaavansa asiakkaalla olevat virheelliset tiedot neuvonnan yhteydessä (55/60) ja kertoo viranomaisen ratkaisulinjasta käsiteltävässä asiassa (50/60). Enemmistö antaa myös tietoja asiakkaan aineellisista oikeuksista (41/60) ja avustaa asiakkaita lomakkeiden täyttämässä (40/60), mutta vain pieni osa vastaajista ilmoit-

<sup>22</sup> Vuonna 2004 Kelassa on tehty neuvontavelvollisuutta koskeva selvitys (Mattila, Henri: Neuvontavelvollisuus Kelan asiakaspalvelussa. Kela. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 64), jossa tarkastellaan Kelan asiakaspalvelussa annettavan neuvonnan rajoja oikeudellisesta näkökulmasta.

taa laativansa asiakkaalle vaihtoehtoisia laskelmia (8/60). Enemmistö valtion vastaajaviranomaisista antaa asiakkaalle myös oikeuskeinojen käyttöön liittyvää neuvontaa (46/60).

Neuvontakäytäntöjen monipuolisuutta voidaan kuvata tarkastelemalla sitä, kuinka monta erillistä vaihtoehtoa viranomaiset ovat ilmoittaneet ”vallitsevaksi käytännöksi”. Yli puolet vastaajista (57 %) on merkinnyt vähintään yhdeksän kysymyksessä esitetyistä neuvonnan muodoista. 5 – 8 neuvonnan muotoa merkinneitä on 38 % ja ainoastaan 5 % on merkinnyt vain neljä tai vähemmän. Useampi kuin joka viides vastaajista on ilmoittanut, että heidän neuvontakäytäntöihin sisältyvät kaikki neljä aineelliseen neuvontaan kuuluvaa neuvonnan muotoa (22 %) ja vajaa puolet on ilmoittanut niistä kolmen sisältyvän vallitsevaan käytäntöön asiakasneuvonnassa. Hallintoviranomaisten kohdalla vähintään yhdeksän erilaista neuvonnan muotoa ilmoittaneita on suhteessa enemmän (65 %) kuin palveluviranomaisten ryhmässä (44 %).

Neuvonnan muotojen ilmoitetulla lukumäärällä ja arviolla hallintolain keskeisyydestä viranomaisen toiminnassa on vähäinen keskinäinen yhteys. Niissä viranomaisissa, jotka ovat arvioineet hallintolain ”erittäin keskeiseksi” omassa toiminnassaan, on keskimääräistä enemmän niitä, jotka ovat merkinneet vähintään yhdeksän erilaista neuvonnan muotoa (74 %) kuin niiden vastaajien ryhmässä, jotka ovat arvioineet hallintolain ”vain vähän” tai ”ei lainkaan keskeiseksi” (39 %). Vastaavasti tässä hallintolain keskeisyyden vähäisemmäksi omassa toiminnassaan arvioiden viranomaisen ryhmässä on 23 % vastaajista merkinnyt neuvonnan muotoja neljä tai vähemmän, kun muissa ryhmissä osuus on vain 4 % tai vähemmän.

Jos verrataan keskenään palveluviranomaisten ja hallintoviranomaisten neuvontakäytäntöjä löytyy eroja vain muutamissa kysymyksen osioissa. Hallintoviranomaisista suhteellisesti useammat ovat kertoneet viranomaisen ratkaisulinjasta (osuudet 86 % ja 63 %) ja antaneet pyydettyä ennakoarvion asian ratkaisuun kuluva ajasta (osuudet 83 % ja 67 %), kun taas palvelutehtävissä toimivista viranomaisista suhteellisesti useammat ovat avustaneet lomakkeiden täyttämässä (osuudet 83 % ja 67 %). Tulos on odotettu ottaen huomioon viranomaisryhmien tehtävien luonne.

*Haastattelututkimuksessa* viranomaiset kertoivat, missä asioissa asiakkaille annetaan neuvontaa ja miten neuvonta on käytännössä järjestetty. Lisäksi haastateltavat toivat esille neuvontaan liittyviä ongelmia. Useat haastateltavat nimesivät neuvonnan ongelmiksi, miten pitkälle menevää neuvontaa annetaan sekä neuvojen oikeellisuuden varmistamisen.

*Autokatsastuksessa* asiakkaiden tiedustelut ovat aika vähäisiä. Asiakaspalvelussa neuvonta liittyy puhtaasti katsastukseen ja sen jälkeisiin toimenpiteisiin. Jonkin verran tulee puhelin-tiedusteluja ja kysymyksiä sähköpostin välityksellä. *Kelan* asiakkaiden yhteydenottotapoina ovat yleisimmin puhelin, sähköposti ja henkilökohtaiset käynnit. Sähköpostikysymykset ovat lisääntyneet jatkuvasti ja niihin vastataan myös sähköpostitse. Ongelmana vastaamisessa on se, että asiaan liittyvät taustatiedot ovat puutteellisia. Kysymyksiin joudutaan vastaamaan niukoilla tiedoilla kohtalaisen laajasti ja harvoin voi vastata kyllä tai ei. Tarvittaessa pyydetään lisätietoja ja ohjataan Kelan verkkosivuille. Kirjeissä tuleviin kysymyksiin vastataan kirjeellä, mutta niissä on sama hankaluus; taustatieto on annettu usein yhdestä näkökulmasta ja tarvitaan lisäselvityksiä. Samat ongelmat tulevat esille myös *rakennusvalvonnan* ja *verohallinnon* sähköpostin välityksellä antamassa kirjallisessa neuvonnassa.

*”Sähköposti on nykyään lisänny sitä, ett on helppo lähettää kyselyitä ja niihin sit vastataan soittamalla tai lyhyesti sähköpostilla. Oon antanut ohjeet, ett vastatkaa suullisesti,*

*koska jos sä vastaat nopeesti tommoseen laajaan kysymykseen tietämättä kaikkia perustietoja, niin sähköposti on aika vaarallinen väline koska sitä voidaan käyttää sit väärin.”*

Avustaminen lomakkeiden täyttämässä tuli esille kaikissa haastelluissa viranomaisryhmissä. *Autokatsastuksessa* ajoneuvohallintokeskus on antanut ohjeet lomakkeiden täyttamisestä ja osa lomakkeista on sellaisia, jotka asiakas joutuu itse täyttämään ja osa sellaisia, jotka täytetään autokatsastuksessa.

*Kelan* paikallistoimistoissa on erilaisia käytäntöjä. Pääsääntönä kuitenkin on, ettei lomakkeita täytetä eikä valituksia laadita asiakkaiden puolesta. Jos asiakas ei pysty joko fyysisten tai psyykkisten rajoitusten takia täyttämään lomakkeita, ne täytetään virkailijan toimesta asiakkaan sanelun mukaan. Yhden haastateltavan mukaan heillä on tehty sellainen periaatepäätös, että valituksia ei koskaan laadita asiakkaan puolesta.

Eräs *Kelan* haastateltava sanoo kokevansa asiakaspalvelun heikentämisenä sen, jos kieltäydytään avustamasta asiakkaita hakemuslomakkeiden täyttämässä. Toisaalta hän näkee asian yhteydessä myös objektiivisuusongelman. Asiakaspalvelutilanteessa yksittäinen virkailija voi joutua vaikeisiin valintatilanteisiin ja on mahdollista, että samankin viranomaisen sisällä on laajuudeltaan erilaista neuvontatapaa noudattavia virkailijoita. Yksilöllinen neuvonta asiakaspalvelussa on sekä määrällinen että laadullinen henkilöstöressurssikysymys.

*”Jos minä avustan täyttämään, niin ohjaako se sitten liikaa sitä tapahtumaa tai sitä tietojen antamista. Jos minä niin sanotusti vejän kotiinpäin ja jättäisin mainitsematta jotakin. Tai sitten, jos haluisin tuoda sitä asiakkaan ongelmaa enemmän esille, niin voisin sitten olla niinku etunojassa asiakkaaseen päin, että se objektiivisuus siinä sitten kärsii.”*

*”Jos lakia tunnontarkasti noudattaa, sitä ei sais niinku toimia asiamiehenä. Mä itse puhun sellasesta huolehtimisvelvollisuudesta, että ihmisiä pitäis auttaa niissä tilanteissa ja myöskin kattoo se, että ne saa varmasti sellaiset etuudet, mitkä lain mukaan kuuluu, että ei mennä jonkun paalun takaa hihittelemään, että eipä se hoksannut tuota hakea, enpä anna sitä.”*

*”Nykyään on paljon nuoriakin, jotka opiskelee yliopistossa tai korkeakoulussa tai luki-ossa tai missä vaan ja ne tulee tyhjän lomakkeen kanssa tuohon asiakaspalvelupisteeseen, että ne ei osaa täyttää tätä hakemusta. Ja tietysti me neuvotaan ja autetaan siinä ja yhdessä niin sanotusti täytetään, käydään yhdessä läpi ja asiakas kirjaa sinne, miten se asia hänen kohdallaan nyt sitten on. Se vie hirveesti aikaa ja sit muut joutuu oot-taan.”*

*Rakennusvalvontatoimistoissa ja verotoimistoissa* lomakkeita ei yleensä täytetä asiakkaiden puolesta ja haastateltujen mukaan se rajoittuukin ainoastaan iäkkäiden ja toimintarajoitteisten auttamiseen. Tilannekohtaisesti pyritään toimimaan siten, että asiakas saisi asiansa hoidetuksi. *Yhteispalvelupisteissä*, jotka ovat keskittyneet pääasiassa asiakaspalveluun, lomakkeiden täyttäminen yhdessä asiakkaan kanssa näyttäisi olevan melko yleistä.

Käytännöt vaihtoehtoisten laskelmien tekemisessä vaihtelevat. *Rakennusvalvontatoimistoissa*, *yhteispalvelupisteissä* ja *verotoimistoissa* ei vaihtoehtoisia laskelmia haastateltujen mukaan tehdä.

*”Se on meillä vähän sellainen ikuinen ongelma, varsinkin tänä päivänä kasvaa entises-tään, että missä menee neuvonnan ja konsultoinnin raja. Ja me ollaan tänä päivänä si-tä mieltä, että mejän yritys ei konsultoi. Me ei ruveta laatimaan vaihtoehtoisia laske-mia.”*

*”Tätä verosuunnittelua me ei ruveta tekemään. Et sit ku menee näihin vaihtoehtosiin laskelmiin niin sit alkaa olla aika helposti siellä, et sen takia meillä ei niitä tehdä.”*

*”Kun sitä veroneuvontaa ei saa niinkun sillä tavalla antaa, että tehtäs niinkun vertailu- ja että mikä olis asiakkaalle edullisin esimerkiksi jossain verokortissa, että olisko edul-lisin hakee kokoaikaeläke tai osa-aikaeläke --- ”*

Myöskään Kelan toimistoissa ei tehdä spekulatiivisia laskelmia, vaan pyritään neuvomaan vain kussakin konkreettisesti elämäntilanteessa. Asiakkaita ohjataan käyttämään Kelan verkkosivuja, jossa hän voi laskea eri vaihtoehtoja esimerkiksi asumistukeen liittyvissä ky-symyksissä. Asiakkaiden kysymykset siitä, mitä heidän kannattaisi tehdä kulloisessakin elä-mäntilanteessa, koetaan hankaliksi ja näissä tilanteissa ainoastaan esitellään eri vaihtoehtoja, joista sitten asiakas itse voi valita. Kelassa haastatellut toimihenkilöt tiedostivat vahingon-korvausvelvollisuuden mahdollisuuden, jos viranomainen antaa virheellistä neuvontaa. Tule-vaisuuden epävarmuustekijöiden huomioon ottaminen on mahdotonta vaihtoehtolaskelmia tehtäessä. Tästäkin syystä laskelmien tekemisessä ollaan haastateltujen mukaan erittäin pidät-tyväisiä.

*Asiakashaastattelussa* kysyttiin haastatelluilta, ovatko he mielestään saaneet riittävästi ohjei-ta ja neuvoja asiansa hoitamisessa. Jos he vastasivat kieltävästi, kysyttiin jatkokysymyksenä, millaista neuvontaa ja missä asiassa asiakas olisi kaivannut annettua enemmän.

Asiakkaiden vastaukset ryhmiteltiin seuraaviin luokkiin: kyllä, ei, joskus (saadun neuvonnan riittävyys on vaihdellut eri asioimiskertoina), ei selkeää mielipidettä (esim. asiakas ei ole tarvinnut neuvontapalveluja). Enemmistö (78) haastatelluista on tyytyväinen neuvontaan. Kahdeksan haastatelluista ei osannut sanoa mielipidettä asiasta ja kahdeksan ilmoitti, ettei ollut saanut riittävästi neuvoja. Seitsemän asiakkaan kokemus oli, että neuvonnan saaminen vaihtelee: joskus neuvonta on ollut riittävä, mutta toisella kertaa neuvoja ei ole saanut riittä-västi. Myös asiakkaan neuvojen tarve voi vaihdella eri asioimiskertoina.

*Taulukko 9: Oletko (asiakas) saanut riittävästi ohjeita ja neuvontaa?*

	ei selkeää mielipid.	kyllä	ei	joskus	yhteensä
verotoimisto	3	17	3	1	24
Kela	2	17	4	0	23
rakennusvalvonta	1	12	1	5	19
yhteis palvelupiste	1	13	0	1	15
katsastusasema	1	19	0	0	20
<b>yhteensä</b>	<b>8</b>	<b>78</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>101</b>
%	7,9	77,2	7,9	6,9	100,0

Suhteellisesti tyytyväisimpiä neuvonnan riittävyteen olivat katsastusasemilla haastatellut asiakkaat. Heistä lähes kaikki ilmoittivat olevansa tyytyväisiä, tyytymättömiä ei ollut yhtään ja vain yksi asiakas ei osannut kertoa mielipidettään. Seuraavaksi eniten tyytyväisiä oli yh-



teispalvelupisteissä haastateltujen joukossa (13/15). Rakennusvalvontatoimistoissa haastelluissa joka neljäs vastasi, että saatu neuvonta on ollut toisinaan riittävää ja toisinaan taas ei. Kuitenkin enemmistö haastelluista (12/19) piti saamaansa neuvontaa riittävänä. Suhteessa eniten neuvonnan riittävyyteen tyytymättömiä oli Kelan paikallistoimistoissa haastatelluissa, vaikka valtaosa (17/23) heistäkin oli tyytyväisiä. Verotoimiston haastateltujen joukossa oli eniten niitä, jotka eivät osanneet ilmoittaa mielipidettään.

Suhteellisesti eniten neuvonnan riittävyyteen tyytyväisiä asiakkaita oli Turussa (87 % haastelluista) ja suhteellisesti pienin tyytyväisten määrä oli Vantaalla (69 %). Suhteessa eniten niitä, jotka ilmoittivat olevansa tyytymättömiä neuvonnan riittävyyteen, oli oululaisissa vastaajissa (14 %). Iäkkäiden asiakkaiden ryhmässä ei ollut yhtään, joka olisi ollut tyytymätön neuvonnan riittävyyteen. Keskimääräistä enemmän tyytymättömiä oli aikuisten ryhmässä (10 %). Aikuisten ryhmässä oli myös suhteessa eniten niitä, jotka eivät osanneet sanoa mielipidettä asiasta ja jotka ilmoittivat neuvonnan riittävyyden vaihdelleen eri asiointikertoina. Nuorten ryhmässä oli keskimääräistä enemmän niitä, jotka olivat tyytyväisiä neuvonnan riittävyyteen (86 %). Useammin asioineet olivat suhteessa tyytyväisempiä neuvonnan riittävyyteen kuin ne, jotka olivat ensikertalaisia. Yli kuusi kertaa asiointien ryhmässä tyytyväisten osuus oli 89 %, kun 1 – 2 kertaa asioiden ryhmässä se oli 73 %.

Naisissa oli keskimääräistä enemmän, niitä jotka eivät pitäneet saamaansa neuvontaa riittävänä (17 %), kun miesten ryhmässä heidän osuutensa oli vain 2 %. Naisissa oli myös suhteessa hieman enemmän niitä, jotka eivät osanneet sanoa mielipidettään (10 %). Miehissä heitä oli 7 %.

Asiakashaastattelussa kysyttiin lisäksi, ovatko haastateltavat saaneet ohjeita ja neuvoja enimmäkseen suullisesti vai kirjallisesti. Vastaukset jaettiin tarkastelussa seuraaviin ryhmiin: suullista neuvontaa, kirjallista neuvontaa, sekä suullista että kirjallista neuvontaa sekä ryhmä ”ei selkeää mielipidettä”

*Taulukko 10: Minkälaista neuvontaa olet (asiakas) enimmäkseen saanut? (N=101)*

	ei selkeää mielipidettä	suullista	kirjallista	suullista ja kirjallista
verotoimisto	9	6	1	8
Kela	4	11	0	8
rakennusvalvonta	5	9	0	5
yhteispalvelupiste	2	7	0	6
katsastusasema	3	9	0	8
<b>Yhteensä</b>	<b>23</b>	<b>42</b>	<b>1</b>	<b>35</b>

Kaikissa muissa haastattelukohteissa paitsi verotoimistoissa lähes puolet vastaajista ilmoitti saaneensa enimmäkseen suullista neuvontaa. Toiseksi yleisintä on se, että neuvontaa on saatu sekä suullisesti että kirjallisesti. Huomattava osa haastatelluista ei osannut ilmaista mielipidettään tähän kysymykseen.

## 6.4 Toimenpiteet asioinnin, asian käsittelyn ja asiakaspalvelun parantamiseksi

Hallintolain 7 §:n mukaan ”*asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.*”

Kyselylomakkeella (kysymys 9) viranomaisilta kysyttiin, mitä olennaisia toimenpiteitä viranomaisessa on tehty hallintolain palveluperiaatteen johdosta. Vastajia pyydettiin merkitsemään esitetystä luettelosta toimenpiteet, joita on tehty. Kysymykseen vastasi 130 lomakkeen palauttaneista. Useat lomakkeen palauttaneet, jotka olivat jättäneet kysymykseen vastaamatta, ovat ilmoittaneet tässä yhteydessä, että toimenpiteitä on toteutettu jo aikaisemmin, eivätkä ne näin ollen johdu hallintolain voimaantulosta.

Kyselylomakkeessa esitetyt toimenpiteet voidaan jakaa kahteen ryhmään, jotka ovat: a) asiakkaan asiointia välittömästi auttavat toimenpiteet ja b) viranomaisen yleisiä palveluvalmiuksia ja asian käsittelyä parantavat toimenpiteet. Seuraavassa nämä on esitetty yleisyysjärjestyksessä siten, että ensimmäisenä on se toimenpide, jonka vastaajaviranomaiset ovat yleisimmin ilmoittaneet toteuttaneensa ja viimeisenä on toimenpide, joka on harvimminkin mainittu.

*Taulukko 11: Viranomaisten toteuttamat toimenpiteet asioinnin ja asian käsittelyn helpottamiseksi*

	N	%
<b>a) asiakkaan asiointia välittömästi auttavat toimenpiteet</b>		
Kyselyihin vastaamisen nopeutuminen	70	53,8
Virkamiesten tavoitettavuuden parantaminen	58	44,6
Asiakkaiden yksityisyyden turvaaminen	47	36,2
Ns. yhden luukun periaatteen toteuttaminen	31	23,8
Asiakaspalvelutilojen uudelleen järjestäminen	30	23,1
Opasteiden uusiminen	24	18,5
Asiakkaiden turvallisuuden varmistaminen	17	13,1
Viranomaisen palveluaikojen parantaminen	7	5,4
<b>b) viranomaisen yleisiä palveluvalmiuksia ja asian käsittelyä parantavat toimenpiteet</b>		
Henkilökunnan asiantuntemuksen vahvistaminen	99	76,2
Esitteiden tai tiedotteiden uusiminen	64	49,2
Hallintoasioiden sähköinen vireillepano	63	48,5
Asiakaspalveluvalmiuksien kehittäminen	61	46,9
Viranomaisen sisäisen tiedonvälityksen parantaminen	60	46,2
Viranomaisten välisen yhteistyön tehostaminen	46	35,4
Ruuhkien purkaminen erityistoimin	39	30,0

Aluksi tarkastellaan kehittämistoimien monipuolisuutta eli sitä, kuinka monta erillistä toimenpidettä viranomaiset ovat ilmoittaneet toteuttaneensa asioinnin ja asian käsittelyn helpottamiseksi. Puolet kysymykseen vastanneista ilmoittaa toteuttaneensa 5 – 9 toimenpidettä. Enintään neljä toimenpidettä toteuttaneiden osuus on 40 % ja vähintään kymmenen toimenpidettä toteuttaneita on 10 % vastaajista. Yksityisten hallintotehtäviä hoitavien ja välillisen julkishallinnon viranomaisten ryhmissä on suhteessa eniten niitä, jotka ovat toteuttaneet vä-

hintään kymmenen eri toimenpidettä. Hallintoviranomaisten ja palveluviranomaisten välillä ei ole eroja.

Vähintään kymmenen erilaista toimenpidettä asioinnin ja asian käsittelyn helpottamiseksi viranomaisessa ovat toteuttaneet muita yleisemmin ne viranomaiset, jotka ovat arvioineet hallintolain erittäin keskeiseksi omassa toiminnassaan. Muilta osin viranomaisen arviolla hallintolain keskeisyydestä ja toimenpiteiden toteuttamisen monipuolisuudella ei ole yhteyttä keskenään.

Kun toteutettuja toimenpiteitä tarkastellaan viranomaisryhmittäin, voidaan todeta, että välillisen julkishallinnon viranomaisryhmässä on lähes kaikkia toimenpiteitä toteutettu keskimääräistä yleisemmin. Poikkeuksena tähän ovat asioiden sähköisen vireillepanon mahdollistaminen, viranomaisen sisäisen tiedonvälityksen parantaminen ja viranomaisten välisen yhteistyön tehostaminen, joita välillisen julkishallinnon vastaajaviranomaisissa oli toteutettu keskimääräistä harvemmin. Vähiten toimenpiteitä on toteutettu kirkollisten viranomaisten keskuudessa.

Henkilökunnan asiantuntemusta on olennaisin toimenpitein vahvistanut 76 % vastaajaviranomaisista. Hieman keskimääräistä yleisempää se on *välillisen julkishallinnon vastaajaviranomaisissa* (92 %). Muita viranomaisryhmiä yleisemmin välillisen julkishallinnon viranomaisissa on toteutettu asiakaspalveluvalmiuksien kehittämiseen, ruuhkien purkamiseen, ns. yhden luukun periaatteen toteuttamiseen asiakaspalvelussa, virkamiesten tavoitavuuden parantamiseen, opasteiden uusimiseen ja asiakkaiden turvallisuuden varmistamiseen liittyviä toimenpiteitä. Sen sijaan viranomaisten sisäisen tiedonvälityksen parantamiseen ja sähköiseen vireillepanoon liittyviä toimenpiteitä on välillisen julkishallinnon vastaajaviranomaisissa toteutettu keskimääräistä harvemmin.

*Kuntayhtymistä* valtaosa (91 %) on olennaisin toimenpitein vahvistanut henkilökunnan asiantuntemusta, mutta vain 18 % kuntayhtymistä ilmoitti toteuttaneensa asiakaspalveluvalmiuksien kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä. Kuntayhtymien vastaajissa ei ollut yhtään, joka olisi ilmoittanut ruuhkien purkamiseen liittyvien toimenpiteiden toteuttamisesta. Myös *kuntavastaajien* keskuudessa ruuhkien purkamista erityistoimin on toteutettu harvoin, vain 15 % vastaajista ilmoittaa tähän liittyvistä toimenpiteistä. Sen sijaan virkamiesten tavoitettavuutta on parannettu kuntavastaajien keskuudessa keskimääräistä hieman yleisemmin.

Lähes kaikki *ministeriöt* (89 %) ovat vahvistaneet olennaisin toimenpitein henkilökunnan asiantuntemusta. Hallintoasioiden sähköiseen vireillepanoon, virkamiesten tavoitavuuden parantamiseen, kyselyihin vastaamisen nopeuttamiseen ja viranomaisten sisäisen tiedonvälityksen parantamiseen liittyviä toimenpiteitä on ministeriöissä toteutettu keskimääräistä yleisemmin. Sen sijaan yksikään ministeriöistä ei ilmoittanut ruuhkien purkamiseen liittyvien toimenpiteiden toteuttamisesta tai asiakaspalvelutilojen uudelleen järjestelyistä.

Myös muissa *valtion viranomaisissa* on asiakaspalveluvalmiuksien kehittämiseen liittyviä toimenpiteiden toteutettu keskimääräistä yleisemmin (57 % vastaajista). Yleisin valtion viranomaisissa toteutettu toimenpide on henkilökunnan asiantuntemuksen vahvistaminen (71 % vastaajista). Keskimääräistä yleisempiä ovat olleet myös toimenpiteet viranomaisten välisen yhteistyön tehostamiseksi ja opasteiden uusimiseksi.

*Kyselytutkimuksessa* mukana olevissa *kirkon viranomaisissa* ei juurikaan ole ulkopuolisia asiakkaita, vaan ne ovat kirkon sisäisen hallinnon viranomaisyksiköitä. Kirkollisista viran-

omaisista ei yksikään vastaajista ollut toteuttanut asiakaspalveluvalmiuksien kehittämiseen, virkamiesten tavoitavuuden parantamiseen, asiakaspalvelutilojen uudelleen järjestelyyn eikä ruuhkien purkamiseen liittyviä toimenpiteitä. Keskimääräistä yleisemmin kirkollisissa viranomaisissa oli toteutettu toimenpiteitä kyselyihin vastaamisen nopeuttamiseksi.

Palveluperiaatteeseen liittyvien toimenpiteiden toteuttamisessa ei juurikaan ole alueellisia eroja. Hallintoasioiden sähköiseen vireillepanoon liittyviä toimenpiteitä on toteutettu hieman yleisemmin Etelä- ja Länsi-Suomessa kuin Itä- ja Pohjois-Suomen viranomaisissa.

Avoimessa kysymyksessä viranomaisia pyydettiin kuvaamaan tarkemmin 1 – 2 mielestään merkittävintä palvelutoiminnan muutosta ja niiden kustannuksia. Kysymykseen saatiin 88 vastausta. Sähköisen asioinnin kehittämiseen liittyviä toimenpiteet nousevat vastauksissa vahvasti esille. Palveluista tiedottamista ja tiedonvälitystä internetin kautta on tehostettu, viranomaisen kotisivut pidetään ajan tasalla ja asiakirjoja on saatavissa tai luettavissa internetin kautta. Lisäksi on otettu käyttöön sähköisiä asiakaspalautejärjestelmiä. Sähköisen palvelun avulla on voitu parantaa oikeutta saada palvelua äidinkielellään. Sähköinen asioiden vireillepano oli tehty mahdolliseksi vain seitsemässä vastaajaviranomaisessa.

Neuvontaan liittyvinä toimenpiteinä on mainittu mm. neuvonnan menettelytapojen kehittäminen ja ajantasaistaminen, neuvonnan maksuttomuuteen siirtyminen, päivystävä neuvontapalvelunumero ja neuvontapisteiden uusiminen. Henkilökunnan asiantuntemuksen vahvistamiseen ja asiakaspalvelun parantamiseen liittyvinä toimenpiteinä on tuotu esille mm. lainsäädännön tuntemuksen vahvistaminen, lähiesimiestyön organisointi ja virkamiesten tavoitavuuden parantaminen. Palvelutoiminnan muutoksina on mainittu myös tukipalvelujen, kuten kiinteistö- ja puhelinvaihdopalvelujen ulkoistaminen ja työn siirtäminen ruuhka-Suomesta pohjoiseen, jolloin asiakkaat saavat päätökset samassa ajassa koko maassa.

Osa viranomaisista tuo tässä yhteydessä ilmi, että muutoksia ei ole tehty ainoastaan hallintolain voimaantulosta johtuen, vaan yleisemmin paremman palvelun vuoksi, tai että hallintolain asettamat vaatimukset on täytetty jo aikaisemmin.

Toimenpiteiden kustannuksia on arvioitu 23 vastauksessa. Ainoastaan seitsemän vastaajaa arvioi, että toimenpiteistä on aiheutunut kustannuslisäyksiä (henkilöstömenot, koulutuskustannukset, opasteiden tai kaluston uusiminen, sähköisen asioinnin mahdollistaminen, maksuttomaan neuvontaan siirtyminen jne.). Lisäksi vastauksissa on tuotu esille useita palvelutoiminnan kehittämiseen liittyviä hankkeita eri viranomaisissa. Näistä mainittakoon sisäasiainministeriön hanke sähköisen asioinnin kehittämiseksi 2004 – 2005, ASKO -asiakkuuden hoitomalli TE -keskuksissa, työsuojeluhallinnon laaja kehittämishanke 1990-luvulla ja Kelan hanke ”Yksi yhtenäinen Kela” vuonna 2006.

Myös *viranomaishaastattelussa* palveluperiaatteen toteutumista selvitettiin useammasta eri näkökulmasta. Haastatteluissa nousivat esille mm. toimenpiteet, joita on tehty asioinnin ja asiakaspalvelun parantamiseksi sekä ongelmat palveluperiaatteen toteuttamisessa. Toisaalta palvelussa korostetaan asiakasnäkökulmaa ja asiakaspalvelua ja toisaalta kehitetään ja tehostetaan erilaisia itsepalvelun muotoja. Hallinnon asiakkaita ohjataan yleisesti omatoimiseen tiedonhankintaan ja sähköisten palvelujen käyttämiseen. Viranomaisten verkkosivut, esimerkiksi [www.kela.fi](http://www.kela.fi) ja [www.vero.fi](http://www.vero.fi), sisältävät erilaisia ohjeita, hakemuslomakkeita ja sekä laskentaohjelmia, joilla asiakkaat voivat laskea esim. sairauspäivärahan tai opintotuen määrän. Ajanvaraus on mahdollista internetin välityksellä ja palvelutiloissa on atk -päätteitä asiakkaiden käyttöön.

Kaikki *Kelan* haastatellut mainitsivat, että vuosi 2005 oli Kelassa asiakaspalvelun teema vuosi, jolloin koko Kelassa on resursoitu mm. koulutukseen, jonka tavoitteena on kehittää henkilöstön asiakaspalvelutaitoja. Palvelujen kehittäminen nähdään jatkuvana ”työsarkana”, sillä asiakkaiden valveutuessa he osaavat vaatia viranomaiselta palveluja ja viranomaisen on oltava muuntautumiskykyinen ja kehitettävä omaa toimintaansa. Henkilöstön ammattitaidon kehittäminen nähtiin myös asiakkaitten ja henkilöstön oikeusturvaa parantavana tekijänä.

*”Lainmuutoksista ja kaikista koulutetaan meidän henkilökuntaa, ett meillä on ammattitaitoiset ihmiset tuossa asiakaspalvelussa. Sitä kautta pystytään asiakkaitten oikeusturvaa turvaamaan ja toisaalta siinä on myös toimihenkilöitten oikeusturvanäkökulma. Voi turvallisin mielin sitten olla, että se tieto on oikein, mitä on annettu ja ei sit joudu ite eikä Kela työnantajana siitä vastuuseen.”*

*”Me ollaan katottu kaikkii tälläsii meidän kehittämiskohteita, tehty itsearviointeja ja muuta niin me ollaan hiukan jopa todettu sitäkin, että asiakaspalvelu on nyt niin hyvällä tolalla, ett sille ei tartte tehdä mitään --- siis totta kai sitä täytyy jollain tavalla ylläpitää ja asiakkaitten odotukset kasvaa sitä mukaa, mitä parempaa palveluu saadaan, ett kyllähän näistä ollaan tietosii, mutta nyt ois ehkä tärkeempää keskittyä joihinkin muihinki asioihin.”*

Palveluperiaatteen toteuttamiseen liittyvänä yleisimpänä ongelmana on resurssien riittämättömyys, joka tulee jossakin muodossa esille lähes kaikissa haastattelukohteissa. Tämän on eräs haastateltava kiteyttänyt sanoessaan: *”Mehän pystyttäs palvelemaan ja asiakkaat kohtelemaan paljon paremmin ja antamaan parempaa palvelua, jos niinku asiakkaita ei ois niin paljon tai meitä olis enemmän.”*

Palvelua on pyritty parantamaan myös erilaisia prosesseja kehittämällä, käsittely- ja palveluaikojen seurannalla ja henkilöresurssien kohdentamisella mm. ruuhkahuippuihin asiakaspalvelussa. Viimeksi mainitussa on ongelmana koettu jo esillä ollut henkilöstön riittämättömyys.

*”Jatkuvasti joudutaan tässä päivittäisessä toiminnassa miettimään, kuinka paljon me mitoitetaan ihmisiä asiakas- ja puhelinpalveluun ja kuinka paljon on ihmisiä taustalla etuuksien ratkaisutyössä. Hyvä palvelu käsittää sen, että asiakkaat pääsee näihin asiakaspalvelukontakteihin kohtuujalla ja toisaalta myös sen, että päätökset tulee kohtuu nopeasti, laadukkaina ja lainmukaisina. Sitähän me joudutaan jatkuvasti kattomaan ja kun on ruuhka-ajat, vähän lisäämään ihmisiä asiakaspalveluun. Mut tietenkään me ei ihan pystytä vastaamaan asiakkaitten odotuksiin, semmosta resurssia meillä ei oo, että me voitais optimoida molemmat.”*

Haastateltavat liittävät palveluperiaatteen toteutumiseen myös toimivat asiakaspalvelutilat, selkeät opasteet sekä henkilökunnan ja asiakkaiden turvallisuuden sekä sopivat aukiolo- ja vastaanottoajat. Useassa paikassa haastateltavat toivat esille toimitiloihin liittyviä puutteita kuten tilanahtaus ja heikko äänieristys. *Autokatsastuksessa* haastateltavat mainitsivat aukioloaikoihin liittyvänä ongelmana ajoneuvohallintokeskuksen neuvontatuen, joka on auki klo 16 saakka, kun taas autokatsastukset ovat auki jopa klo 20 saakka. Tällöin saattaa tulla tilanteita, joissa asiakasta ei pystytä palvelemaan neuvontapalvelun puuttumisesta johtuen.

*Asiakashaastattelussa* kysyttiin useita palveluperiaatteen toteutumiseen liittyviä asioita. Asiainnoinnin helppouteen liittyen kysyttiin, millainen viranomaisen toimipisteen sijainti on asiakkaan kannalta. Valtaosa haastatelluista oli tyytyväinen toimipisteen sijaintiin (90/102) ja vain 7 ilmoitti olevansa tyytymätön, näistä neljä oli verotoimiston, kaksi rakennusvalvonnan ja yksi Kelan asiakkaita. Viisi haastateltavaa ei osannut sanoa mielipidettä asiasta. Tyytymättömyyden syitä olivat pysäköintipaikkojen vähäisyys ja toimipisteen etäinen sijainti.

Asiakailta kysyttiin myös mielipidettä viranomaisen toimitilajärjestelyistä. Ovatko asiakaspalvelutilat heidän mielestään toimivia ja ovatko opasteet riittäviä ja selkeitä? Haastateltujen joukossa oli enemmän tyytymättömyyttä toimitilojen toimivuuteen kuin toimipisteen sijaintiin, joskin enemmistö piti tilajärjestelyjä asiakkaan kannalta toimivina (74/102). Tyytymättömiä oli 11, näistä 7 rakennusvalvontatoimistoissa haasteltua. Katsastusaseman asiakkaissa oli suhteessa eniten tyytyväisiä, vaikka henkilökunnan arvioiden mukaan nimenomaan asiakaspalvelutilat olivat joillakin asemilla ahtaat ja epäviihtyisät. Aikuiset olivat hieman keskimääräistä tyytyväisempiä asiakaspalvelutilojen toimivuuteen kuin nuoret ja iäkkäät asiakkaat. Yli puolet (61/102) haastatelluista piti opasteita riittävinä ja selkeinä, tyytymättömiä oli 15. Joka neljäs haastateltava ei osannut ottaa kantaa asiaan (26/102). Suhteessa eniten tyytyväisiä oli Kelan paikallistoimistoissa haastelluissa asiakkaissa (83 %). Suhteessa eniten tyytyväisiä opasteiden tasoon ja riittävyteen oli nuorissa asiakkaissa, kun taas iäkkäissä haastelluissa oli suhteessa eniten tyytymättömiä.

Asiakailta kysyttiin myös, onko heidän mielestään yksityisyyden suoja turvattu asiainnoinnin yhteydessä. Hieman yli puolet haastatelluista oli tasoon tyytyväinen (59/102), tyytymättömiä oli 16. Joka neljännellä haastatelluista ei ollut mielipidettä asiasta. Keskimääräistä useammat Kelan paikallistoimistoissa haastatellut olivat tyytyväisiä yksityisyyden suojan turvaamiseen, sen sijaan joka neljäs yhteispalvelupisteissä haastelluista ilmaisi tyytymättömyytensä.

*Autokatsastuksessa* kaikki asiakkaat eivät pitäneet yksityisyyden suojaa tärkeänä: ”*Jos on paljon ihmisiä, niin ei ole yksityisyyttä, mutta tällaisissa asioissa se ei häiritse*” ja ”*Asiat eivät ole mitenkään salassa pidettäviä, mutta ehkä jos pari ihmistä on samaan aikaan luukulla, voi olla vaikea keskittyä omaan asiaansa.*”

Asiakashaastattelussa haastateltavia pyydettiin antamaan yleinen arvio asiakaspalvelusta kouluarvosanaa (4 – 10) käyttäen. Autokatsastuksessa, samoin kuin yhteispalvelupisteissä annettujen arvosanojen keskiarvoksi tuli 9-, Kelan paikallistoimistoissa 8+, rakennusvalvontatoimistoissa 8 ja verotoimistoissa 7½. Yleisesti haastellut asiakkaat olivat tyytyväisiä saamaansa palveluun ja suhtautuivat ymmärtäväisesti virkailijoiden kiireeseen. Kaikki kritiikkiä esittäneet antoivat myös myönteistä palautetta asiakaspalvelusta.

Hallintolain palveluperiaate on laaja-alainen toimintaohje ja viranomaisten keinovalikoima periaatteen toteuttamiseksi vaihtelee viranomaiskohtaisesti. Palveluperiaatetta toteuttavia kehittämishankkeita on toisaalta ollut vireillä jo pitkään ennen hallintolain voimaantuloa. Viimeaikaisiin kehityspiirteisiin näyttäisivät toisaalta kuuluvan sähköisen asiainnoinnin lisääminen ja toisaalta itsepalvelun lisääminen.

## 6.5 Erityisryhmien huomioon ottaminen

*Kyselytutkimuksessa* viranomaisilta kysyttiin, miten erityisryhmien tarpeet on otettu huomioon. Selvennykseksi oli esimerkkeinä erityisryhmistä mainittu liikuntaesteiset, tulkkauspalveluja tarvitsevat ja ikääntyneet.<sup>23</sup> Kysymykseen vastasivat kaikki lomakkeen palauttaneet. Hieman vajaa puolet (44 %) viranomaisista, jotka vastasivat avoimeen kysymykseen, on toteutettu erityistoimia erityisryhmien tarpeitten huomioon ottamiseksi. Suurempi osa vastaajista (56 %) ilmoittaa, ettei toimenpiteitä ole tehty. Useat vastaajista ovat kuitenkin ilmoittaneet kysymyksen yhteydessä, että asiat ovat olleet jo aikaisemmin järjestyksessä, joten erityistoimenpiteitä ei ole tarvittu.

Palvelutehtävissä toimivien viranomaisten kohdalla erityistoimia on toteutettu hieman yleisemmin (54 % vastanneista) kuin hallintoviranomaisten kohdalla (39 % vastanneista). Pohjois-Suomen viranomaisissa toimenpiteitä on toteutettu keskimääräistä yleisimmin (71 % vastanneista) kuin muilla alueilla, joissa erityistoimista ilmoittaneiden osuus vaihtelee välillä 44 – 58 %. Niissä viranomaisissa, joissa on muutettu sisäisiä ohjeita tai määräyksiä, on myös yleisemmin toteutettu erityisryhmien asiakaspalveluun liittyviä erityistoimenpiteitä.

Avoimessa kysymyksessä viranomaisilta kysyttiin, millä tavalla erityisryhmien tarpeet on otettu asiakaspalvelussa huomioon. Kysymykseen vastasi 69 lomakkeen palauttaneista viranomaisista. Liikuntaesteisten erityistarpeiden huomioon ottaminen mainitaan suurimmassa osassa vastauksia (42). Liikuntaesteisten esteetön liikkuminen on turvattu mm. invalidihissein ja -luisin ja sähköisesti avautuvien ovin sekä tilaratkaisuilla kuten sijoittamalla asiakaspalvelutilat ensimmäiseen kerrokseen. Useassa vastauksessa (21) tuotiin esille, että erityisryhmien tarpeisiin on kiinnitetty huomiota jo ennen hallintolain voimaantuloa mm. toimitilojen suunnittelun ja korjausten yhteydessä, eikä hallintolaki ole tuonut tarvetta erityisjärjestelyihin. Asiakkaiden turvallinen asiointi on pyritty mahdollistamaan mm. välttämällä vaikeakulkuaisten reittien luomista. Erityisryhmien erityispalvelujen tarpeeseen on kiinnitetty huomiota myös osana palveluprosessia mm. viranomaisyhteistyötä kehitettäessä ja asiakaspalvelun ohjeistuksessa.

Tulkkauspalveluista tai henkilökunnan kielitaidosta on maininta 23 vastauksessa. Vain yksi viranomaisilmoittaja, että kielitaitoinen henkilökunta pystyy antamaan palvelua useilla eri kielillä. Tämän lisäksi kolmen vastaajan mukaan palvelua annetaan englannin kielellä. Lopuissa vastauksissa toimenpiteinä on mainittu, että tarvittava tulkkauspalvelu järjestetään (esim. Helsingin seudun asioimistulkkauskeskus). Kaikissa vastauksissa ei tosin ole yksilöity tarkoitetaanko ulkomaalaisia vai viittomakielisten tulkkia.

*Viranomaishaastattelun* tulokset tukevat sitä kuvaa, joka kyselytutkimuksen perustella on saatavissa erityisryhmien tarpeiden huomioonottamisesta viranomaisen toiminnassa ja erityisesti asiakaspalvelussa. Erityisryhmät, joihin liittyviä toimenpiteitä on yleisimmin toteutettu, ovat liikuntaesteiset ja tulkkauspalveluja tarvitsevat, mutta toimenpiteet eivät ole liittyneet hallintolain voimaantumiseen, vaan erityistarpeet on otettu huomioon jo aikaisemmin.

*Autokatsastuksessa* erityisryhmät otetaan huomioon esim. siten, että luku- ja kirjoitushäiriöisille järjestetään suullinen koe kuljettajatutkinnossa ja ulkomaalainen voi suorittaa kokeen tulkin välityksellä. Tulkkauspalvelua järjestetään tarvittaessa myös muulloin. Tilat oli kaikissa haastattelukohteissa järjestetty siten, että liikuntaesteiset pystyvät sujuvasti asioimaan.

<sup>23</sup> Hallintolain 26 § edellyttää tulkkitsemistä ja kääntämistä eräissä viranomaisaloitteisissa asioissa.

Haasteltavat toivat esille lainsäädännön asettamat vaatimukset palvelujen tuottajille mm. esteettömän liikkumisen osalta ja ne on otettava huomioon jo katsastusasemia rakennettaessa. Asiakaspalveluun kuuluu asiakkaiden avustaminen tarpeen mukaan. Kuulovammaisten kanssa kommunikoidaan kirjoittamalla. Henkilökunnan kielitaidon parantamiseksi on järjestetty koulutusta. Tulkkauspalvelut tuotiin esille jokaisella haastatellulla katsastusasemalla, samoin liikuntaesteisten erityistarpeiden huomioon ottaminen. Erityisiä kielitaitovaatimuksia ei henkilökunnalle ollut asetettu: *”--- ei tarvii olla mitään viittä, kuutta kieltä osaavia ihmisiä ---”*

*Kansaneläkelaitoksen* haastattelukohteissa tuotiin esille, että varsinaisesti hallintolain voimaantulosta johtuen ei ole toteutettu mitään konkreettisia muutoksia. Erityisryhmät on otettu palvelujen järjestämisessä huomioon jo aikaisemmin. Liikuntaesteiset, kuulovammaiset, tulkkipalveluja tarvitsevat mainittiin erityisryhminä kaikissa toimipisteissä. Selvityksiä palvelujen toimivuudesta on tehty mm. yhteistyössä vammaisjärjestöjen kanssa. Asiakaspalvelupisteiden järjestämisessä erityisryhmien tarpeet otettu on huomioon (mm. asiakaspalvelu ensimmäisessä kerroksessa, sähköovet, induktiosilmukka kuulovammaisille). Tulkkipalvelut on hoidettu keskitetysti ja toimivasti jo ennen hallintolain voimaantuloa. Esimerkkinä mainittiin sosiaalikeskus, jossa selvitetään keskitetysti asiakkaan kokonaistilanne ja hoidetaan kaikki tulkkauspalveluja tarvitsevan asiakkaan asiat, muun muassa hänelle kuuluvat etuudet. Usein asiakkailta on itsellään tulkki mukana mikäli he eivät pysty asioimaan omatoimisesti. Viranomaisen tarvitsemia todistuksia käännetään viranomaisen omana työnä.

Myös *rakennusvalvontatoimistoissa* tuotiin esille, että kaikkia ryhmiä on kohdeltava samalla tavalla, eikä erityisryhmien huomioon ottaminen ole seurausta hallintolain voimaantulosta, vaan muista säädöksistä. Hallintolain johdosta ei ole toteutettu erityisjärjestelyjä. Erityisryhmät on otettu huomioon mm. tilajärjestelyissä jo aikaisemmin. Tarvetta erityisryhmien huomioon ottamiseen ja erityistoimiin tuotiin vähiten esille juuri rakennusvalvonnassa, jossa asiakaspalvelua on suunnitelmallisesti ohjattu siihen suuntaan, että asioita hoidetaan maankäyttö- ja rakennuslain säännösten mukaisesti suunnittelijoiden kanssa. Tulkkauspalvelujakaan ei ole tarvittu kaikissa haastatelluissa viranomaisissa. Tarvittaessa henkilökunta pystyy palvelemaan molemmilla kotimaisilla ja englannin kielellä.

*”--- eikä mitään valituksiakaan ole tullut, että ois erityisesti pitänyt panostaa siihen, jotenkin on tullu sellanen kuva, kun tässä on käyny eri puolilla rakennusvalvonnassa, että tämmöiset ryhmät ei oikeestaan käytä tän tahon viranomaispalveluja --- ja sit kun rakentamaan ryhdytään, niin heillä on sit yleensä paikallinen ammattilainen, joka asioi täällä ---”*

*”--- mä oon nyt ollu viistoista ja puol vuotta ja ainuttakaan asiakasta en oo pyörätuolissa nähny, vaikka tänne taloon mielestäni esteettömästi pääsee ---- siis ainut erityisryhmä, jotka joskus tulee esille on nämä maahanmuuttajat ja kyl me heitä kohdellaan ihan samalla tavalla kuin kaikkia muitakin asiakkaita ---”*

*Verotoimistoissa* yleisin erityisryhmä ovat maahanmuuttajat (esim. ulkomaalaiset kausityöntekijät kesäaikana). Liikuntaesteisten erityistarpeet on otettu huomioon useimmiten jo tilojen suunnittelussa ja toimipaikan sijoittamisessa. Esteetön pääsy on turvattu. Muiden vammaisryhmien osalta on enemmän puutteita, esim. viittomakielen tulkkeja ei ole riittävästi. Kuulovammaisten kanssa kommunikoidaan kirjoittamalla. Näkövammaisilla on useimmiten avustaja mukana. Myöskään verotoimistoissa ei haastateltujen mukaan ole ongelmia tulkkauspalvelujen järjestämisessä. Henkilökunnasta löytyy aina joku, joka pystyy palvelemaan ruot-



sin kielellä ja tarvittaessa englanniksi. Päätös annetaan aina virallisella kielellä ja tarvittaessa liitetään epävirallinen selvitys englanniksi.

*Yhteispalvelupisteet* ovat nimenomaan asiakaspalvelupisteitä, joissa myös erityisryhmien asioiminen on otettu huomioon. Haastattelukohteissa asiakaspalvelutilat on järjestetty siten, että esimerkiksi pyörätuolia käyttävät asiakkaat pystyvät käyttämään nettipalvelupisteitä, ikääntyneille on varattu korotettuja tuoleja, liikkuminen on järjestetty esteettömäksi ja näkövammaiset pääsevät asioimaan opaskoiran kanssa. Joissakin pisteissä on kiinnitetty huomiota muun muassa painaviin ulko-oviin, jotka ovat vanhuksille vaikeat avata.

*Asiakashaastattelussa* haastateltavilta kysyttiin mielipidettä kulkemisen esteettömyydestä. Kysymys esitettiin niille haastateltaville, joille liikkumisen voitiin olettaa tuottavan ongelmia kuten vanhukset tai liikkumisessaan erilaisia apuvälineitä käyttävät asiakkaat. Näitä asiakkaita oli haastateltavissa vain muutamia. Heistä kolme esitti kritiikkiä portaista ja ahtaista tiloista, jotka olivat hankalia mm. lastenvaunujen kanssa liikuttaessa.

## 6.6 Asiakaspalautteen kokoaminen

Lakiuudistuksen keskeisenä tavoitteena on ollut asiakaslähtöisyys, palveluperiaatteen toteuttaminen, vuorovaikutteisuus sekä asiakkaan vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen. Yhtenä mittarina asiakaslähtöisyyden toteuttamisessa voidaan pitää asiakaspalautteen hankkimista ja saadun palautteen hyödyntämistä viranomaistoiminnan kehittämisessä.

Kyselylomakkeessa (kysymys 13) kysyttiin viranomaisilta asiakaspalautteen kokoamisesta, vaikka hallintolaisissa ei ole nimenomaisesti velvoitetta asiakaspalautteen kokoamiseen. Ensinnä kysyttiin yleisesti kootaanko palautetta ja jos palautetta on koottu, milloin viimeksi. Kysymykseen saatiin 150 vastausta, joista 87 (58 %) ilmoitti asiakaspalautetta koottavan systemaattisesti ja 63 (42 %), ettei asiakaspalautetta koottu.

Asiakaspalautteen kokoaminen on yleisintä yksityisissä ja välillisen julkishallinnon vastajyksiköissä. Ensiksi mainituista kaikki vastanneet kokoavat asiakaspalautetta systemaattisesti. Välillisen julkishallinnon viranomaisissa osuus on 87 %. Harvinaisinta asiakaspalautteen kokoaminen on kirkollisissa viranomaisissa, joista vain yksi ilmoitti palautteen kokoamisesta. Asiakaspalautteen keräämisessä ei ole alueellisia eroja.

Avoimessa kysymyksessä viranomaisia pyydettiin kertomaan tarkemmin, miten asiakaspalautetta on koottu. Avoimeen kysymykseen vastasi 91 lomakkeen palauttaneista. Asiakaspalautetta kootaan sekä passiivisesti että aktiivisesti. Passiivinen asiakaspalautteen antaminen on mahdollista esimerkiksi viranomaisen nettisivujen kautta tai viranomaisen toimitiloissa esillä olevilla asiakaspalauttelomakkeilla. Yleisin käytössä oleva tapa on sähköinen palautteenantamismahdollisuus. Kysymykseen vastanneista viranomaisista joka kolmas kokoaa asiakaspalautetta sähköisesti. Vain joka viides vastaajista käyttää perinteisiä asiakaspalauttelomakkeita. Tämä muutos asiakaspalautteen kokoamistavassa voi toisaalta johtaa siihen, että palautteen antaminen anonymisti ei enää ole yhtä helppoa kuin aikaisemmin, eikä sähköinen palautteen antamistapa välttämättä sovellu iäkkäille ihmisille.

Joka kolmannessa kysymykseen vastanneesta 91 viranomaisyksiköstä on järjestetty asiakas-  
 tyytyväisyyskyselyjä. Lisäksi asiakaspalautetta kootaan viranomaisaloitteisesti siten, että

pyydetään palautetta henkilökohtaisesti erilaisissa koulutus- ja tiedotustilaisuuksissa (17 vastausta). Kaikki kysymykseen vastanneet ovat ilmoittaneet jonkinlaisesta asiakaspalautetietojen käsittelystä. Palautteet tallennetaan ja niitä seurataan mm. laatimalla tilastoja. Kuitenkin vain joka kymmenes vastanneista on ilmoittanut asiakaspalautteen johtaneen toimenpiteisiin viranomaisessa ja yhtä useat mainitsevat yhteydenotoista palautteen antajiin. Enemmistö vastanneista ilmoittaa, että palautteen kerääminen on jatkuvaa. Kertaluontoisesti asiakaspalautetta ilmoittaa kokoavansa joka kolmas vastanneista ja näistä puolet kerää palautetta vähintään vuosittain. Muutamat vastaajat ilmoittivat ”sattumanvaraisesta” asiakaspalautteen kokoamisesta: ”yhteydenotot rekisteröidään ja palautteet kirjataan”. Kyselylomakkeella ei kysytty palautteen sisällöstä, vaan sitä selvitettiin vain viranomaisille ja asiakkaille tehdyssä haastattelussa.

*Viranomaishaastattelussa* kaikki haastateltavat kertoivat sekä asiakaspalautteen keräämisestä että saadun palautteen sisällöstä. Yleisesti voidaan todeta, että asiakaspalautteen kokoaminen on tullut osaksi viranomaisen toimintaa ja toiminnan kehittämistä. Kaikissa haastattelukohteissa kerättiin asiakaspalautetta muodossa tai toisessa. Palautetta kerätään asiakaspalautelomakkeilla, joita oli saatavilla lähes kaikissa haastattelukohteissa. Tämän lisäksi on yleisesti käytössä palautteen antamismahdollisuus internetin välityksellä ja monissa kohteissa on järjestetty asiakaspalautekyselyjä joko viranomaisen itsensä tai ulkopuolisen toteuttamana. Saatua palaute dokumentoidaan ja käsitellään yksikössä (tiimipalaverit, työyksikkökokoukset, henkilöstöpalaverit jne.). Haastattelututkimuksessa kysyttiin myös asiakaspalautteen käsittelystä ja käytöstä toiminnan kehittämiseksi. Toisin kuin kyselytutkimuksessa useimmat haastateltavat toivat esille muutoksia, joita saadun palautteen pohjalta on toteutettu.

*Autokatsastuksessa* laatu järjestelmä velvoittaa haastateltujen mukaan asiakaspalautteen koaamiseen. Kaikissa haastattelupisteissä ovat käytössä internet ja asiakaspalautelomakkeet. Myös suullinen palaute kirjataan ja palautteet käsitellään henkilöstöpalaverissa. Jokaiseen ”vähänkin aiheelliseen” palautteeseen pyritään vastaamaan. Kerran vuodessa suoritetaan ulkoinen asiakastytyväisyystutkimus, jolloin kahden viikon ajan jaetaan kyselylomakkeita kaikille asiakkaille. Kyselyn tulosten pohjalta valitaan toiminnan kehittämiskohteet. Palautteesta on saatu myös keinoja, millä toimintaa on voitu parantaa eri yksiköissä. Palaute on koettu rakentavana ja se kohdistuu haastateltujen mukaan lähinnä katsastusprosessiin. Asiakaspalvelusta on saatu enimmäkseen myönteistä palautetta.

*Kelassa* asiakaspalvelun kehittäminen on ollut viime vuosina vahvasti koko Kelan hankkeenä. Käytössä on koko valtakunnan tasoinen Aspal -asiakaspalautejärjestelmä. Palautetta voi antaa sähköisesti, suullisesti ja toimipisteiden asiakastiloissa on Aspal-asiakaspalautelomakkeita. Palautteen antaminen on pääosin asiakkaan aktiivisuuden varassa. Jos asiakas pyytää kirjallista vastausta, sellainen annetaan. Kaikki palaute kootaan em. järjestelmään ja tulokset ovat tarkasteltavissa koko Kelassa (Kelan sisäiseen käyttöön). Valtakunnallinen asiakasbarometrikysely järjestetään kerran vuodessa. Sen tuloksista julkistetaan tiettyjä osioita, jotka ovat vertailtavissa eri julkishallinnon viranomaisten toiminnasta kerättävään asiakaspalautteeseen (esim. verohallinto, työvoimahallinto, sosiaali- ja yksityisen sektorin palveluista pankki ja apteekki). Haastateltujen mukaan positiivista palautetta on saatu ystävällisestä asiakaspalvelusta ja negatiivista palautetta odotusajoista ruuhka-aikoina sekä etuus päätösten viipymisestä. Palaute annetaan tiedoksi henkilöstölle.

*”Sekä negatiivinen että positiivinen asiakaspalaute kyllä sitten pannaan kaikkien tiedoksi, että jos joku äityy kehuaan meitä, niin me pannaan se sähköpostilla koko henkilökunnalle sitten tiedoksi, että tämmönen palaute on saatu ja hyvä, hyvä. Sitten, jos*

*on munattu tai asiakkaan mielestä ei oo mennyt niin kuin olis pitänyt, niin katotaan mikä siihen on mahdollisesti ollut syynä, että voimmeko vaikuttaa sitten ite siihen.”*

Vain osassa haastatelluista *rakennusvalvontatoimistoista* koottiin systemaattisesti asiakaspalautetta. Palautetta kootaan lomakkeilla ja sitä on mahdollista antaa myös sähköpostitse. Spontaani asiakaspalautte kirjattiin ylös niissäkin paikoissa, joissa asiakaspalautteen antamismahdollisuutta ei ollut viranomaisen toimesta järjestetty. Saatu palaute ohjautuu yksikön esimiehelle ja toiminnan kehittämistä pohditaan yhteispalavereissa.

*”No ne menee päällikölle ja hän käy niit läpi, mut jos sielt niinku nousee ne epäkohdat tavallaan niitä sitten porukalla pohditaan --- se on ihan niinku jatkuvaa kehittämistä, aina kun tulee ongelma niin sit ruvetaan pohtiin, ett miten tää vois paremmin hoitaa. Siin mieles järjestelmällistä kyllä.”*

*Rakennusvalvontatoimistoissa* tehdään myös laajempia asiakaspalvelututkimuksia muutaman vuoden välein. Jotkut haastatelluista kyseenalaistivat näiden kyselyiden merkityksen toiminnan kehittämisen kannalta ja totesivat, että kunnan yleisten asiakaspalvelututkimusten yhteydessä saatu tieto on luotettavampaa.

*”Kun me kysytään omilta asiakkailtamme, niin ne vastaukset on lähinnä ylistäviä ja siten oikeestaan tota kehittämiseen liittyvää tietoo ja informaatioo niistä ei oo saatu vuosiin. Ja kun sitten kaupunki taas tekee noin yleisesti omia tiedustelujaan niin vaikka me ollaan niinku marginaalissa siinä, niin se on kuitenkin ehkä luotettavampaa.”*

Myös *verotoimistoissa* palautetta kerätään systemaattisesti. Käytössä ovat asiakaspalautelomakkeet ja tämän lisäksi toimistot suorittavat omia asiakaskyselyitä. Taloustutkimus on tehnyt asiakaskyselyn vuonna 2003. Saatu palaute käsitellään esim. viraston johtoryhmässä tai asiakastyytyväisyystyöryhmässä. Palautteen johdosta on pyritty vaikuttamaan mm. palveluasenteisiin, palvelun joutuisuuteen ja asiantuntemukseen. Verohallinnon verkkosivuilla on palautteenantomahdollisuus, jonka voi kohdistaa haluamaansa verotoimistoon. Palaute on mahdollista kohdistaa yksilöidysti esim. jollekin henkilölle.

*”Meiän verohallinnon sivuilla saa antaa palautetta. Jos se sitten voidaan kohdistaa johonkin verotoimistoon niin vastataan asiakkaalle. Tää on pelin henki, siellä verohallinto vastaa sellaseen yleiseen palautteeseen ja siten jos siinä on aihetta, että joku henkilö täällä nimetään, että se palveli huonosti, selvitetään mikä henkilön kanssa oli tilanne ja käydään läpi, asiakkaalle yleensä soitetaan sitten ja pannaan kirje.”*

*Yhteispalvelupisteissä* kerätään palautetta lomakkeilla, joissa voi antaa palautetta minkä tahansa palvelupisteessä toimivan viranomaisen tai muun tahon palveluista. Palautetutkimuksissa kysellään mm. kuntalaisten tyytyväisyyttä eri palveluihin ja tuloksia pyritään hyödyntämään palvelujen kehittämisessä. Joissakin haastattelukohteissa tuotiin esille myös asiakkaiden ”turhautuminen” palautteen antamiseen. Palautetta annetaan käyntiasiakkaiden määrään nähden hyvin vähän.

*” Kun meillä on ollu nyt useamman vuoden vireillä tää asia, että asiakkaat on toivonu pidempiä aukioloaikoja ja kun se on asia, johon me ei voida vaikuttaa, kun ei saa resursseja niin meinattiin taas viime keväänä pistää tää kysely vireille ja sit rupes tulemaan asiakkailta palautetta, että mehän ollaan just sanottu tästä monta kertaa. Ihan turhaa kysyä siit, kun me tiedetään, että on tulossa joku ratkasu --- ”*

*Asiakashaastattelussa* haastateltavilta kysyttiin, ovatko he antaneet asiakaspalautetta. Lisäksi kysyttiin sitä, miten he ovat antaneet palautetta tai miksi eivät ole sitä antaneet. Vastaukset palautteen antamisen tavoista jaettiin kolmeen ryhmään: suullisesti, kirjallisesti ja molemmilla mainituilla tavoilla. Haastateltavat olivat antaneet asiakaspalautetta yllättävän vähän. Valtaosa haastatelluista (78/102) ei ollut antanut asiakaspalautetta siinä viranomaisessa, jossa haastattelu suoritettiin. Suullista ja kirjallista palautetta antaneitten määrä oli lähes samansuuruinen (8 ja 10). Molempia tapoja oli käyttänyt vain yksi haastateltava. Viiden haastateltavan kohdalla kysymystä ei oltu esitetty. Yleisimmin kirjallista palautetta oli annettu katsastusasemilla (6), missä asiakaspalautelomakkeet olivatkin hyvin esillä asiakaspalvelutilassa.

## 6.7 Asioiden viivytyksetön käsittely

Hallintolain 23 §:n mukaan ”asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. – Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.”

Säännöksen perusteluissa korostetaan, että hyvään hallintoon kuuluu asioiden käsittely asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Jo perustuslain 21 §:n 1 momentti takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Ajallinen tehoste kohdistuu lähinnä asioihin, joissa on asianosainen. Merkitystä ei ole sillä seikalla, onko asia tullut vireille asianosaisen tai viranomaisen aloitteesta. Säännöksellä pyritään estämään käsittelyprosessin tarpeeton pitkittyminen. Asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja lausunnot tulisi siis hankkia riittävän varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisia keinoja käyttäen. Asia saattaa kuitenkin olla senlaatuinen, että ratkaisun tekemiseksi joudutaan hankkimaan laaja-alaisia selvityksiä sekä arvioimaan niiden merkitystä asian lopputuloksen kannalta eri näkökulmista. Vaikka käsittelyaika tällöin saattaakin pitkittyä, sitä ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna aiheettomana viivästyksenä. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä. Sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat olisi pyrittävä käsittelemään yhtä nopeasti.

Säännös ilmentää myös vaatimusta viranomaisen käsittelyvelvollisuudesta. Tämän periaatteen ydinsisältönä on, että viranomainen tutkii jokaisen sille tehdyn vaatimuksen ja antaa siihen aineellisen ratkaisun. Asiassa annettu ratkaisu voi olla myös päätös asian tutkimatta jättämisestä.

Velvollisuus käsittelyaikaa koskevan arvion antamiseen koskee ainoastaan niitä asioita, joissa on asianosainen. Käsittelyaika-arvion antamista koskeva pyyntö voi olla joko suullinen tai kirjallinen ja myös arvio voidaan esittää joko suullisesti tai kirjallisesti. Menettelyn yksinkertaistamiseksi viranomainen voisi myös yleisesti määritellä käsittelemiensä asioiden keskimääräiset käsittelyajat.<sup>24</sup>

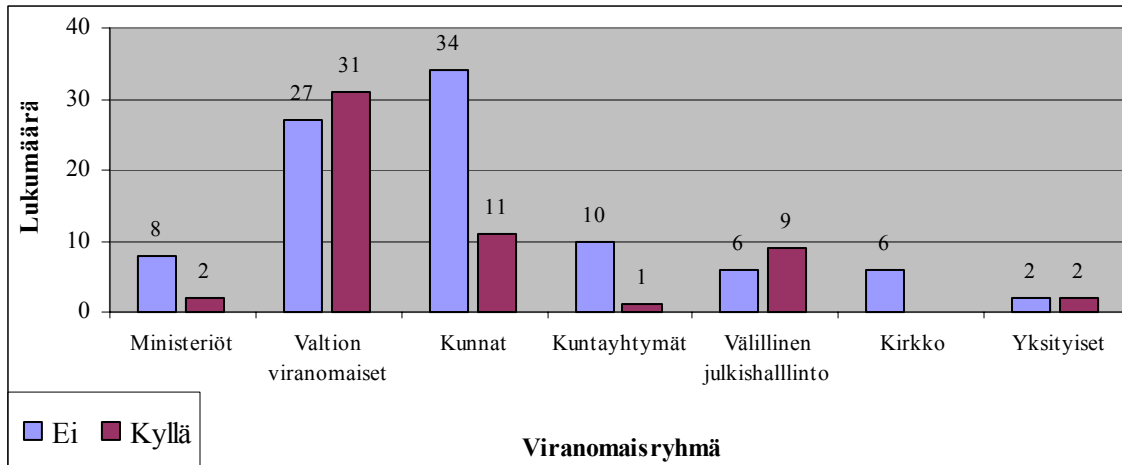
Kyselytutkimuksessa viranomaisille esitettiin useita asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyviä kysymyksiä. Ensiksikin viranomaisilta kysyttiin, onko asioiden käsittelylle asetettu

<sup>24</sup> HE 72/2002 vp, s. 79–82.

viranomaisen sisäisiä tavoiteaikoja hallintolain voimaan tulon jälkeen. Vastausvaihtoehdot olivat ”kyllä” ja ”ei”. Kysymykseen vastasi 149 (97 %) kyselylomakkeen palauttaneista.

Vastaajista 38 % ilmoitti, että hallintolain voimaantumisen jälkeen viranomaisissa on asetettu kyseisiä tavoiteaikoja. Enemmistö vastaajista (62 %) ilmoitti, ettei tavoiteaikoja ollut asetettu.

*Kuvio 14: Viranomaisen sisäisten tavoiteaikojen asettaminen hallintolain voimaantumisen jälkeen viranomaisryhmittäin tarkasteluna (N = 149)*



Välillisen julkishallinnon viranomaisryhmässä enemmistö vastaajista (60 %) on hallintolain voimaantumisen jälkeen asettanut viranomaisen sisäisiä tavoiteaikoja. Samoin muissa valtion viranomaisissa kuin ministeriöissä yli puolet vastaajista (53 %) oli asettanut tavoitteita asioiden käsittelyajoille lain voimaantumisen jälkeen. Sen sijaan muissa viranomaisryhmissä suuri enemmistö (ministeriöt 80 %, kunnat 76 %, kuntayhtymät 91 %) eivät ole asettaneet sisäisiä tavoiteaikoja. Palvelutehtävissä toimivat vastaajaviranomaiset ovat asettaneet tavoiteaikoja suhteellisesti harvemmin (29 % vastaajista) kuin hallintoviranomaiset (42 %), mikä voi osoittaa sitä, että käsittelyaikatavoitteet on asetettu yleisemmin hallintopäätösten tekemiselle kuin tosiasiallisen hallintotoiminnan ratkaisuille.

Ne vastaajaviranomaiset, jotka ovat arvioineet hallintolain erittäin keskeiseksi omassa toiminnassaan, ovat hieman muita yleisemmin asettaneet viranomaisen sisäisiä tavoiteaikoja asian käsittelylle ja myös julkistaneet näitä seurantatietoja muita yleisemmin. Muiden ryhmien välillä ei ole eroja.

Pohjois-Suomen vastaajaviranomaisissa on tavoiteaikoja asetettu yleisemmin kuin muilla alueilla. Pohjois-Suomen vastaajista 63 % ilmoitti asettaneensa tavoiteaikoja, kun muilla alueilla vastaava osuus vaihteli välillä 28 – 36 %.

Asioiden käsittelyaikojen seurantatietoja ilmoittaa julkistavansa 43 % kysymykseen vastanneista viranomaisista. Tästä on pääteltävissä, että viranomaisissa on asetettu käsittelyaikatavoitteita jo ennen hallintolain voimaantumista, sillä lukumäärä on suurempi kuin niiden vastaajien määrä, jotka ovat ilmoittaneet tavoiteaikojen asettamisesta asian käsittelylle hallintolain voimaantumisen jälkeen. Seurantatietojen julkistaminen on yleisintä välillisen julkishallinnon viranomaisryhmässä: 67 % vastaajista ilmoittaa julkistavansa tietoja. Muiden viranomais-

ryhmien välillä ei ole juuri eroja. Hallintoviranomaiset julkistavat seurantatietoja hieman yleisemmin kuin palvelutehtävissä toimivat viranomaiset. Seurantatietojen julkistaminen on hieman yleisempää Pohjois-Suomen viranomaisissa (50 %) kuin muilla alueilla. Harvinaisinta tietojen julkistaminen on Itä-Suomen viranomaisten keskuudessa (28 %).

Hallintolain 23.2 §:n mukaan käsittelyaika-arvio on annettava asiakkaan pyynnöstä. Kysymyslomakkeella kysyttiin viranomaisten käytäntöjä käsittelyaika-arvioiden antamisesta asiakkaille. Viranomaisia pyydettiin kertomaan esimerkkejä asioista, joissa käsittelyaika-arvio annetaan asiakkaan pyynnöstä. Avoimeen kysymykseen saatiin 110 vastausta. Joka kolmas vastanneista viranomaista ilmoittaa, että käsittelyajoista annetaan arvio aina pyydettyä. Osa viranomaisista vastasi hieman varovaisemmin ilmoittaen, että tarkkaa arviota ei ole aina mahdollista antaa. Käsittelyaika-arvio kuitenkin ”pyritään antamaan” tai ”jos kyetään antamaan, annetaan” tai ”sovitaan yhdessä aika.” Melko yleistä on, että asiakkaalle ilmoitetaan kulloisenkin asiatyypin yleinen käsittelyaika. Esimerkki asioista, joissa käsittelyaika-arvio annetaan asiakkaan pyynnöstä, mainitaan virantäyttö- ja nimitysasiat, aloitteet, etuusasiat, lupa-asiat, selvityspyynnöt, kaava-asiat, oikaisuvaatimukset, tukipäätökset, erilaiset hakemukset ja ennakkoratkaisut, korvaukset ja maksut.

Toiseksi viranomaisia pyydettiin kertomaan esimerkkejä asioista, joissa käsittelyaika-arvio annetaan viranomaisaloitteisesti. Tätä koskevaan avoimeen kysymykseen vastasi 63 kyselylomakkeen palauttaneista. Esimerkeissä oli yhteensä 14 mainintaa erilaisista viranomaisen toimialaan kuuluvista lupa- ja hakemusasioista (esim. ympäristöluvat, alkoholiluvat, toimeentulotuki, työttömyysturva, nimenmuutos). Arvioita käsittelyajasta annetaan viranomaisaloitteisesti myös muutoksenhaun tai kanteluiden yhteydessä (10 mainintaa). Arvio käsittelyajasta annetaan mm. seuraavissa tilanteissa: kyseessä merkittävä asia, pyydettyä asiakkaalta lisäselvityksiä, on tiedossa, että käsittely tulee kestämään kauan tai asiakkaan pyytämä aikataulu ei ole mahdollinen ja silloin kun pyritään varmistamaan, että asiakas ei menetä muita määräaikoja. Yhdeksän vastaajaa on ilmoittanut, että käsittelyaika-arvio annetaan viranomaisaloitteisesti aina. Neljä vastaajaa ilmoittaa, että käsittelyaika-arvioita ei anneta viranomaisaloitteisesti lainkaan, vaan keskimääräiset käsittelyajat ovat nähtävissä viranomaisen verkkosivuilla.

Viranomaisilta kysyttiin myös, minkälaisissa asioissa käsittelyaika-arviota ei pystytä hallintolain säännöksestä huolimatta antamaan. Tähän kysymyksen vastasi 34 lomakkeen palauttaneista. Käsittelyaika-arvioita ei pystytty antamaan mm. seuraavissa tilanteissa: asian käsittelyn yhteydessä joudutaan pyytämään selvityksiä ulkopuolisilta, kuulemaan useita eri tahoja tai asian käsittely riippuu toisen viranomaisen toiminnasta, muutoksenhakuun ja kanteluihin liittyvät asiat, kuntalaisaloitteet, jotka vaativat paljon valmistelua, lastensuojeluasiat sekä yleisemmin muut kuin asiakasta henkilökohtaisesti koskevat asiat. Vastaajista 7 ilmoittaa, että luotettavan vastauksen antaminen on vaikeaa. Kaksi vastaajaa ilmoittaa tässäkin yhteydessä, että käsittelyaika-arvion antaminen onnistuu lähes kaikissa tapauksissa ja kaksi vastaajaa on ilmoittanut, että arvioita ei yleensä pystytä antamaan.

Viranomaisilta kysyttiin lisäksi avoimella kysymyksellä, millä muilla keinoin asioiden viivytyksetöntä käsittelyä on pyritty varmistamaan. Kysymykseen saatiin 107 vastausta. Vastauksista on löydettävissä erilaisia menettelytapoja, jotka voidaan ryhmitellä seuraavasti: työnjohdon toimenpiteet (esim. valvonta, esimies-alaiskeskustelut, erilaiset palaverit), henkilöstöjärjestelyt (työnjako, sijaisjärjestelyt, lisäresurssit), seuranta eri muodoissaan (diarit ym.), prosessien kehittäminen (käsittely-, toiminta- ja menettelyprosessit, määräaikojen asettami-

nen) sekä ohjeistus ja koulutus, valmiit päätöspohjat ja vastauskirjetyypit (nk. pikavastaukset).

*”Toimintakulttuurimme on sellainen, että vireille tulleet asiat hoidetaan viivytyksettä. Mikäli tältä osin ilmenee vastaisuudessa ongelmia, tavoiteaikojen asettamista pitänee harkita.”*

*”Juoksevia asioita ei päästetä ruuhkaantumaan, vaikeat ja isot asiat valmistellaan tavoitteellisesti.”*

*”Resurssipulaan kiinnitetty esimiesten huomiota ja lausunntomenettelyä on nopeutettu. Avustushakemukset käsitellään pääsääntöisesti listakäsittelyssä 4 – 6 kertaa vuodessa. Siten kaikki asiat käsitellään 3 – 4 kk viiveellä. Käsittelyaikojen nopeuttaminen ei ole mahdollista ilman huomattavaa voimavarojen lisäystä.”*

*”Tiedotusta eri sidosryhmille ja asiakasryhmille, hakemukset pyritään ottamaan vastaan hyvin täytettyinä ja tarvittavat liitteet mukaan, lisäselvitykset pyydetään heti, määrajat annetaan.”*

Asiakashaastattelussa kysyttiin haastateltavien mielipidettä asiakaspalvelun viivytyksettömyydestä. Vastaukset jaettiin neljään ryhmään: kyllä, ei, joskus ja ei selkeää mielipidettä. ”Joskus” ryhmään luokitellut haastateltavat ovat kokeneet, että asiakaspalvelun viivytyksettömyys vaihteli eri asioimiskertoina. Enemmistö haastatelluista (74/102) on sitä mieltä, että asiakaspalvelu on ollut kyllin ripeää. ”Ei” ja ”joskus” vastauksia on lähes saman verran (8 ja 9). ”Joskus” vastauksista 6 on Kelan paikallistoimistoissa haastateltuja asiakkaita. Kymmenellä haastateltavalla ei ole mielipidettä asiasta (asioimassa ensimmäistä kertaa tms.).

Asiakkailta kysyttiin myös, mitä he pitivät kohtuullisena aikana odottaa asiakaspalvelua. Kohtuullisena pidetyssä odotusajassa oli eroja haastattelukohteitten välillä. Katsastusasemilla kohtuullisena pidetty aika vaihteli 5 – 15 minuutin välillä. Tosin muutamat totesivat, että kohtuullinen aika riippuu asiasta ja kiireestä. Puolta tuntia pidettiin jo liian pitkänä odotusajana. Kelan paikallistoimistoissa ja rakennusvalvontatoimistoissa kohtuullisena aikana pidettiin 15 – 30 minuuttia. Yksi Kelan haastateltava piti jopa tunnin odotusta kohtuullisena. Verotoimistoissa asiakkaiden arviot olivat edellistä tiukempia ja siellä haastateltavat pitivät kohtuullisena 10 – 15 minuutin odotusaikojia. Tosin muutama piti maksimina puolta tuntia. Yhteispalvelupisteissä haastateltavat odottivat ripeintä palvelua ja siellä kohtuullisena aikana pidettiin 2 – 10 minuutin odotusaikaa.

Tavoiteaikojen asettaminen ja niiden seuraaminen sekä julkistaminen eivät vielä ole vakiintunut vallitsevaksi käytännöksi julkishallinnossa, sillä vain runsas kolmannes on asettanut asioiden käsittelyyn liittyviä tavoiteaikoja hallintolain voimaantultua. Tavoiteaikojen asettaminen on tyypillisempää hallinto- kuin palveluviranomaisille, siis hallintopäätöksille kuin tosiasiallisen hallintotoiminnan ratkaisuille. Tutkimus toi toisaalta esille sen, ettei asioiden käsittelyaika-arviota aina pystytä esittämään. Kaikesta huolimatta asiakkaat suhtautuivat käsittelyaikoihin ymmärtävästi. Toisaalta asiointipalvelunaikoihin liittyvä toleranssi vaihteli yllättävän selvästi.

## 6.8 Viranomaisten välinen yhteistyö

Hallintolain 10.1 §:n mukaan ”viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä”.

Viranomaisten välisen yhteistyön toimivuudella on säännöksen perustelujen mukaan keskeinen merkitys paitsi hallintoasian selvittämisessä myös yleisemmin hallinnon toiminnan kannalta. Asian ratkaisemista varten tarvitaan usein lausuntoja ja selvityksiä, joita asiaa käsittelevä viranomainen ei voi itse laatia mm. erityisasiantuntemuksen puutteen vuoksi. Tavoitteena on asiantuntemuksen välittyminen muille viranomaisille. Yhteistyövelvoite myös yksinkertaistaa ja nopeuttaa asiointia viranomaisessa, kun asiakkaan ei välttämättä tarvitse kääntyä eri viranomaisten puoleen saadakseen asiansa hoidetuksi. Säännös ilmentää viranomaisen palveluperiaatetta yhtäältä suhteessa muihin viranomaisiin ja toisaalta hallinnon asiakkaisiin. Viranomaisten yhteistyövelvoite koskee myös tosiasiallista hallintotoimintaa. Viranomaisyhteistyön sisältöä olisi tulkittava laajasti siten, että se kattaisi myös muunlaisen yhteydenpidon viranomaisten välillä. Käytännössä kysymys voisi olla esimerkiksi viranomaisten välisistä neuvotteluista tai siitä, että samanlaisia asioita käsittelevät viranomaiset pyrkivät seuraamaan riittävässä määrin toistensa käytäntöjä. Tällä on puolestaan merkitystä asianosaisten tasapuoliselle kohtelulle.<sup>25</sup>

*Kyselytutkimuksessa* viranomaisilta kysyttiin onko yhteistyövelvoite aiheuttanut muutoksia heidän toiminnassaan. Kysymykseen vastasi 145 kyselylomakkeen palauttaneista, joista vain kahdeksan (5.5 %) ilmoitti, että yhteistyössä on tapahtunut muutoksia.

Avoimeen kysymykseen, jossa viranomaiset toivat esille esimerkkejä muutoksista, vastasi vain 17 kyselylomakkeen palauttaneista. Vastaaajien mukaan viranomaisten välistä yhteistyötä on tehty aina, eikä hallintolaki ole tuonut erityisiä muutoksia. Hallintolaki ei ole yhteistyön alullepanija, vaan syy ja tarve tulevat muualta. Velvoite tulee myös erityislainsäädännöstä. Useat vastaajat tuovat esille, että yhteistyön kehittäminen on jatkuvaa ja hallintolain myötä sitä on entisestään korostettu. Esimerkiksi kuntien yleishallinto joutuu entistä enemmän neuvomaan ja selvittämään muiden kunnan hallintokuntien ongelmia. Viestintä ja tietojen vaihto on tehostunut ja muuttunut säännölliseksi.

Eräs viranomainen toteaa, että avustaminen neuvoin on vanhastaan normaalia. Sähköpostin laaja käyttö on verkostoinut vaikeiden asioiden käsittelyä ja tarjoaa käyttöön koko asiantuntijakapasiteetin parhaimmillaan muutamassa minuutissa valtakunnan tasoisesti. Yhteydenpidon muotoina mainitaan myös perinteiset puhelintiedustelut ja kirjekyselyt. Kaksi viranomaista on ilmoittanut, ettei heillä ole toisen viranomaisen avustamistehtäviä. Toisena ääripäänä voitaisiin nähdä toteamus: ”*Ministeriön toiminta perustuu eri viranomaisten kanssa tehtävään päivittäiseen yhteistyöhön.*”

Avoimessa kysymyksessä viranomaisia pyydettiin mainitsemaan 1 – 2 tuoretta esimerkkiä toisen viranomaisen avustamisesta hallintotehtävän hoitamisessa. Kysymykseen vastasi yhteensä 79 viranomaista. Vastauksissa kerrottiin paitsi asioista myös yhteistyötahoista ja avustamisen sekä yhteistyön muodoista. Yhteistyön muodoista on mainittu mm. seuraavia: yhteiset neuvottelukunnat, tietojen antaminen ja neuvonta (12 mainintaa), lausuntojen antaminen ja selvitysten tekeminen toiselle viranomaiselle (18 mainintaa). Esimerkkeinä on mainittu

<sup>25</sup> HE 72/2002 vp, s. 65–66.



mm. rikoksesta syytettyjen mielentilalausunnot, lausunnot vammojen syy-seuraussuhteista, lausunnot poliisille tapaturmatutkinnan johdosta, työttömyysturvalausunnot työttömyysturvan maksajalle, lausunnot lastenhuoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvissä asioissa, lausunnot kuluttaja-asioissa eri tahoille. Myös hakemusten siirtäminen toiselle viranomaiselle on mainittu esimerkkinä toisen viranomaisen avustamisesta virkatehtävän hoitamisessa.

Eräs keskushallinnon viranomainen mainitsee, että oikeudellisten ohjeiden antaminen oman hallinnonalan alemmille viranomaisille vie entistä enemmän aikaa. Alemmat viranomaiset antavat puolestaan ohjeita luottamushenkilöille. Eri säädökset (esim. hankinta-, julkisuus- ja luonnonsuojelulainsäädäntö) ovat tulkinnallisuudellaan, samoin kuin kaava-asiat osallistumisoikeuksien kautta, työllistäneet viranomaisia neuvontatehtävillä. Vastausten mukaan kunnat avustavat toisiaan mm. vaalien järjestämisessä. Yhtenä avustamismuotona on mainittu myös oppilaitosten yhteistyö yhteishaun toteuttamisessa.

Myös *viranomaishaastatteluissa* tuli esille hallintolain asettama yhteistyövelvoite ja siitä mahdollisesti aiheutuneet muutokset viranomaistoiminnassa. Keskusteluissa pyrittiin selvittämään viranomaisten kokemuksia viranomaistahojen yhteistyön muodoista, toimivuudesta ja mahdollisista ongelmista. Haastattelut antavat monipuolisen kuvan viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja tietojen vaihtoon liittyvistä ongelmista. Haastattelut tukevat kyselytutkimuksessa saatua tulosta, jonka mukaan hallintolaki ei ole tuonut viranomaisten väliseen yhteistyöhön paljonkaan uutta.

*Autokatsastuksessa* tärkeä yhteistyötaho on ajoneuvohallintokeskus, joka ohjeistaa, neuvoo ja järjestää mm. katsastajien koulutusta. Lisäksi haastatteluissa tuotiin esille yhteistyö rekisterintiasioissa vakuutusyhtiöitten kanssa ja ajokorttiasioissa poliisin kanssa. Autokatsastuksessa korostui yhteistyön koulutuksellinen luonne. Yhteistyötahot järjestävät henkilöstölle jatko- ja täydennyskoulutusta. Poliisin kanssa tehtävästä yhteistyöstä mainittiin poliisin määrämät kunto- ja valvontakatsastukset sekä teknisenä asiantuntijana toimiminen liikenneonnettomuuksien tutkintalautakunnissa ja tieliikennevalvonnassa. Yhteistyön ongelmana mainitaan ainoastaan resurssipula. Silloin kun katsastusteknikko on avustavissa tehtävissä, hän on poissa peruskatsastuksista. Ruuhka-aikoina asiakkaita ohjataan saman yrityksen muihin toimipisteisiin asiakaspalvelun jouduttamiseksi. Katsastusasemien väliseen yhteistyöhön kuuluu myös tietojen vaihto esim. katsastuskriteereistä ja tutustuminen paikan päällä toisten toimintaan. Autokatsastuksessa yhteistyön toimivuus arvioitiin yleisesti hyväksi.

*Kansaneläkelaitoksen* haastattelukohteissa tuotiin esille yhteistyö verohallinnon, työvoimatoimiston ja sosiaalitoimen kanssa. Esimerkiksi työvoimahallinnon ja sosiaalitoimen kanssa järjestetään yhteisiä tilaisuuksia, joissa käydään läpi prosesseja. Tavoitteena on yhteisymmärryksen lisääminen ja asiakkaiden hakemusasioiden käsittelyn nopeuttaminen. Yhteispalaverit ja käytännön menettelytavoista sopiminen on koettu erittäin tarpeellisiksi. Toisaalta haastatteluissa esitettiin kritiikkiä sitä kohtaan, että yhteydet on luotu organisaation ylätasolla, jossa ei välttämättä tunneta ydintehtävään liittyviä käytäntöjä. Työrutiineihin kuuluu toimivaltaiselle viranomaiselle ohjaaminen. Kelassa tuotiin esille tiukat tietoturvaan liittyvät säännökset, joita noudatetaan viranomaisten välisessä tietojen vaihdossa ja siellä myös tiedostetaan, että jotkut viranomaiset pitävät Kelaa jäykkänä ja byrokraattisena. Tiukat salassapitosäännökset onkin koettu yhtenä yhteistyön ongelmana.

*”Kelan puolesta varmaan toimii hyvin, mutta vähän epäilen, että kaikki viranomaistahot ei oo yhtä mieltä siitä, miten meitä saa tietoo.”*

*”Kyl miel aika tiukat edelleen on, et aika harva meiltä mitään tietoja saa. Sosiaalitoimi on ainoon kenellä on laajat oikeudet ja se sitten ehkä tuntuu meidän yhteistyökumppaneista, ett me ollaan mahdottomia---*”

*”--- Joskus saattaa tulla sellaisia tilanteista, joissa tekis mieli enemmänkin, avoimemmin kertoa, että tässä on tällainen ja tällainen juttu. Että tää on vähän sellanen asia, että kuinka pitkälle niissä uskaltaa sitten mennä --- elikkä tällainen sosiaaliturvan väärinkäyttöhan on valtava kansantaloudellinen asian ja sitten jos viranomaiset eivät pysty tietosuojasysteistä johtuen asiasta ilmoittamaan, niin sitten se on minusta niinku lainsäädännön puute.”*

Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyön ongelmana tuotiin esille Kelan pitkät käsittelyajat, jotka vaikuttavat sosiaalitoimen toimeentulotuen hakijoiden määrään. Kelan ja verottajan yhteistyössä on ongelmana se, että verotiedot tulevat Kelalle viiveellä ja näin esim. työttömyys-etuuksien väärinkäytöksiä on mahdollista syntyä, joskin niihin pystytään jälkikäteen puuttamaan. Yksi haastatelluista Kelan toimihenkilöistä toteaa, että hallintolain voimaantulo on terävöittänyt yhteistyövelvoitetta.

*”Kyllä hallintolaki sitä terävöitti sillä tavalla, että siellä on erikseen mainittu se, että tällainen viranomaisten välinen yhteistyö pitää järjestää, me on koettu se sellasena.”*

Kelan haastateltavat toivat esille tietojen vaihtamisen tärkeyden erityisesti sosiaalitoimen viranomaisten kanssa. Eräs haastateltava toi parannusehdotuksena esille viranomaisille luotavan mahdollisuuden käyttää tietyissä asioissa yhteisiä tiedostoja, joista kaikki viranomaiset pystyisivät katsomaan tietyt asiat. Jokaisella viranomaisella on velvollisuus valvoa ja seurata ratkaisuja ja ennen kaikkea sitä, että ratkaisut ovat oikeita. Näin asiakkaat saisivat kaikki etuudet, mutta vain ne, jotka heille kuuluvat. Toisaalta haastateltava tiedosti tällaisiin yhteisiin laajoihin tiedostoihin liittyvät tietosuojariskit asiakkaan kannalta.

*” --- siinä on sitten tällaisia negatiivisia piirteitä sitten, että ihmistä on liikaa tiedostoja ja että niitä mahdollisesti voitaisiin käyttää väärinkin ---.”*

Kelan erityislainsäädäntö sääntelee haastattelijoiden mukaan tarkasti tietojenantovelvollisuudesta: kenelle kuuluu antaa, keneltä saadaan tietoa. Eri tahojen kanssa on ollut tiivis yhteistyö jo vuosia ja yksi haastatelluista korosti, ettei hallintolaki tuonut siihen mitään uutta. Yleisesti yhteistyöhön muiden viranomaistahojen kanssa oltiin tyytyväisiä, eikä mitään suurempia ongelmia tuotu esille.

*Rakennusvalvontatoimistoissa* tärkeinä yhteistyötahoina mainittiin kaavoittaja, kaupunkisuunnittelu, ympäristövirasto, palotarkastus ja kunnalliset luottamushenkilöelimet (lautakunnat ja neuvottelukunnat). Yksi haastatelluista mainitsi edellisten lisäksi myös vammaisneuvoston. Keskeisiä yhteistyön muotoja ovat mm. lausunnot ja yhteiset palaverit. Toisilla paikkakunnilla esim. museovirasto on keskeisempi yhteistyötaho kuin toisilla. Erään haastateltavan mukaan yhteistyö on muuttunut vuosien mittaan todelliseksi yhteistoiminnaksi ja toimii nykyisin hyvin.

*” --- sillon kun mä tulin ni museo oli semmonen välttämätön paha, että kaikki purkamispäätökset ne lähetettiin tiedoksi museoon vasta sit, kun ne oli saanut lainvoiman, ett ei päässy sorkkimaan väliin. Mut nykyään se on semmosta ennakkollista, ett nyt lausunnot punnitaan ja ollaan semmoses välittömässä yhteistyössä ---.”*

Fyysinen läheisyys yhteistyön sujumisessa – mm. tilat samassa rakennuksessa – tuotiin esille erityisesti rakennusvalvonnassa, eikä viranomaisten välistä yhteistyötä yhdistetty hallintolain voimaantumoon. Hallintolaki ei ole haastateltavien mukaan ohjannut yhteistyötä, vaan se on lähtenyt muista tarpeista. Eräänä esimerkkinä mainittiin virasto-organisaation kehittäminen kunnassa ja sen tavoitteeksi asetettu yhteistyön parantaminen. Taustalla ovat myös toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden kehittämistavoitteet.

*”--- nyt kun ollaan tässä lähekkäin, niin otetaan aina piirustukset tai kartta mukkaan ja näytetään ja keskustellaan yhdessä, mutta ei se mitenkään hallintolain edellyttämää toimintaa oo kyllä, se on ihan sitä päivittäistä tavallista ---.”*

Hallintolain voimaantulo ei ole muuttanut yhteistyön käytäntöjä haastelluissa *verotoimistoissa*. Myös yhteistyöhön liittyviä ongelmia tuotiin esille vähän. Yksi verotoimiston haastatelluista mainitsee ongelmana tiukan tietosuojan omalla hallinnonalalla. Mielenkiintoista on, että ongelmana mainitaan, samoin kuin Kelassa, nimenomaan omat salassapitosäännökset, ei toisen viranomaisen, esimerkiksi Kelan, tiukkoja tietosuojasäännöksiä.

*”Yksi ongelma, mikä oikeestaan voitais sanoo, et tulee tämmöses viranomaisten välisessä yhteistyössä esille aika usein, on tää meidän korostettu salassapitovelvollisuus --- aina jonkin verran tulee miettimistä, et kun me halutaan et sieltä löytyy selvät pykälät, et minkä perusteella me annetaan verotustietoja vaikka poliisille, et meille ei riitä se, että poliisi vaan soittaa ---.”*

Viranomaisten välisen yhteistyön velvoite näyttäytyy säännökseltä, jolla on ollut vähiten vaikutusta viranomaisten toimintaan. Yhteistyö on perustunut toiminnallisiin tarpeisiin, eikä hallintolaki ole tässä suhteessa merkinnyt muutosta. Yhteistyötä ovat lainsäädäntövelvoitteita enemmän lisänneet sähköpostin käyttökelpoisuus viranomaisten välisessä viestinnässä sekä viranomaisten toimitilaratkaisut: vaivaton yhteydenpito on olennainen edellytys yhteistyölle.

## 6.9 Yhteenveto

Tutkimuksen toisena osiona oli sen selvittäminen, millaisia toimenpiteitä viranomaisissa on tehty hallintolain – tässä yhteydessä laajasti tulkitun – palveluperiaatteen toteuttamiseksi.

Ensinnäkin selvitettiin sitä, millä tavoin viranomaiset ovat tiedottaneet hallintolain turvaamista hallinnon asiakkaille ja asianosaisille kuuluvista oikeuksista, mistä oikeuksista on tiedotettu ja miten monipuolisesti oikeuksista on tiedotettu. Sen sijaan tiedottamisen laatua ei tässä yhteydessä tutkittu.

Viranomaiset eivät ole kovin aktiivisesti tiedottaneet hallintolain turvaamista asiakkaan oikeuksista. Asiakkaitten oikeuksista tiedottaminen tapahtuu yleisimmin henkilökohtaisen neuvonnan yhteydessä. Vain alle kolmasosa viranomaisista tiedottaa asiakkaan oikeuksista siten, että asiakas voi saada niistä tiedon milloin tahansa ilman varsinaista asiointia viranomaisessa. Esitteet ja ohjeet ovat vielä viranomaisen verkkosivuja yleisempi tiedotuskanava. Palveluviranomaiset ovat hallintoviranomaisia aktiivisempia tiedottajia.

Tutkimuksessa selvitettiin myös neuvontaan liittyviä käytäntöjä. Tulosten mukaan vastaajat tulkitsevat neuvontavelvollisuuden laajasti. Viranomaisten antama neuvonta on monipuolista ja neuvontaa annetaan lain säättämää minimiä laajemmin. Neuvonta kattaa sekä menettelyyn että aineellisiin kysymyksiin liittyvän neuvonnan, tarvittaessa asiakasta avustetaan lomakkeiden täytössä. Enemmän kuin kaksi kolmasosaa vastaajista ilmoittaa neuvontakäytäntöihin kuuluvan asiakkaan aineellisia oikeuksia koskevien tietojen antamisen. Myös oikaisukeinon käyttöön liittyvää neuvontaa annetaan yleisesti kaikissa viranomaisryhmissä ja useampi kuin joka viides vastaaja laatii asiakkaalle vaihtoehtoisia laskelmia. Erityisen yleistä tämä on välillisen julkishallinnon viranomaisissa. Hallintoviranomaiset neuvovat asiakkaitaan laajemmin heille kuuluvista oikeuksista kuin palveluviranomaiset.

*Haastattelututkimuksessa* haastateltavat tuovat esille suulliseen neuvontaan ja sähköpostin välityksellä annettavaan neuvontaan sekä asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja asioiden objektiiviseen käsittelyyn liittyviä ongelmia. Saman viranomaisen sisällä voi olla erilaisia neuvontakäytäntöjä noudattavia virkailijoita. Neuvonta koetaan keskeisenä osana asiakaspalvelua ja asiakkaan oikeusturvan toteutumista, mutta yksilöllinen neuvonta on sekä määrällinen että laadullinen henkilöstöresurssikysymys. Tutkimuksessa haastatellut asiakkaat ovat pääosin tyytyväisiä saamaansa neuvontaan. Kirjalliset neuvot olivat harvinaisia ja yleisimmin asiakkaat kertoivat saaneensa neuvoja suullisesti.

*Kyselytutkimuksessa* selvitettiin, miten asiakkaan asiointia tuetaan ja viranomaisen palveluvalmiuksia ja asian käsittelyä parannetaan. Molempiin ryhmiin kuuluvia toimenpiteitä on toteutettu keskimääräistä yleisemmin välillisen julkishallinnon viranomaisissa. Välillisen julkishallinnon viranomaisissa oli panostettu erityisesti asiakaspalvelun parantamiseen ja ministeriöissä kyselyihin vastaamisen nopeuttamiseen sekä sisäisen tiedonkulun parantamiseen. Kuntaviranomaiset olivat parantaneet virkamiesten tavoitettavuutta ja valtion viranomaiset (pl. ministeriöt) olivat vahvistaneet henkilökunnan asiantuntemusta.

Osa viranomaisista tuo tässä yhteydessä ilmi, että muutoksia ei ole tehty ainoastaan hallintolain voimaantulosta johtuen, vaan yleisemmin paremman palvelun vuoksi tai, että hallintolain asettamat vaatimukset on täytetty jo aikaisemmin. Viranomaisissa on jo ennen hallintolakia ollut vireillä erilaisia palvelujen kehittämishankkeita.

*Viranomaishaastatteluissa* on saatu yksityiskohtaisempaa tietoa erilaisista palveluperiaatteen toteuttamista tukevista toimenpiteistä. Viranomaiset korostavat toisaalta asiakasnäkökulmaa ja asiakaspalvelua ja toisaalta pyrkivät kehittämään erilaisia itsepalvelun muotoja sekä sähköistä asiointia. Taustalla ovat resurssikysymykset, sillä palveluperiaatteen toteuttamisen yleisimpänä ongelmana on tuotu esille juuri resurssien riittämättömyys ja kohdentamisongelmat. Kun henkilöstöä kohdistetaan asiakaspalvelutehtäviin, ruuhkautuvat asiat varsinaisessa päätösvalmistelussa (esimerkiksi Kelan etuuspäätökset). Viranomaiset tasapainoilevat viranomaistehtäviinsä kuuluvien osa-alueiden välillä turvatessaan kokonaistehtävänsä asianmukaista hoitamista.

Viranomaiset ymmärtävät palveluperiaatteen laajasti liittäen siihen myös toimivat ja asianmukaiset toimitilat. Moni viranomainen korostaa, että tavoitteena on tyytyväinen asiakas. Asiakashaastattelussa kävikin ilmi, että asiakkaat ovat varsin tyytyväisiä palveluperiaatteen toteutumiseen haastattelukohteissa. Esimerkiksi asiakaspalvelutiloja asiakkaat pitivät toimivampina kuin viranomaiset itse.

Myös erityisryhmien tarpeet on otettu viranomaisten antamien vastausten mukaan hyvin huomioon esimerkiksi toimitilajärjestelyissä. Liikuntaesteisten tarpeet on huomioitu yleisesti ottaen hyvin. Fyysiseen ympäristöön liittyvät esteettömän liikkumisen vaatimukset on usein otettu huomioon jo toimitilojen valinnassa tai suunnittelu- ja rakentamisvaiheessa.

Haastattelujen mukaan positiivinen erityiskohtelu hyväksytään toisaalta vain niiden osalta, joilla on jokin erityisperuste kuten fyysinen vamma. Ikääntyvien asiakkaiden tarpeet otetaan huomioon siten, että heitä avustetaan mm. lomakkeiden täyttämässä, mikä muuten ei kuulu viranomaisen palvelukäytäntöön. Tulkkauspalvelujen järjestämistä ei koettu suureksi ongelmaksi ja erityisesti niillä paikkakunnilla, joissa toimii keskitetty tulkkauspalvelu, ulkomaa- laisten asiakkaiden palvelut on voitu järjestää toimivasti.

Näyttää siltä, että julkisella sektorilla on melko laajasti omaksuttu asiakaspalautteen kokoaminen. Asiakaspalautteita kootaan, dokumentoidaan ja hyödynnetään erityisesti välillisen julkishallinnon viranomaisissa. Palveluperiaatteeseen liitetään myös vuorovaikutteisuus, mutta palautteen kokoamisen yksi tärkeimmistä funktioista näyttäisi olevan julkisen sektorin toiminnan tehostaminen. Kyselytutkimuksessa vain harvat (10 kyselylomakkeen palauttaneista) toivat esiin asiakaspalautteen vaikutuksia: palvelun kehittämistoimia, yhteydenottoja asiakkaisiin tai virkailijaan kohdistuvia toimenpiteitä. Haastattelututkimuksessa haastateltavat kertoivat kuitenkin lukuisia esimerkkejä asiakaspalautteen pohjalta toteutetuista parannuksista. Valtaosa haastatelluista asiakkaista ei ollut antanut palautetta asioimassaan viranomaisessa.

Erityisesti laillisuusvalvojat ovat kiinnittäneet huomiota kohtuuttoman pitkiin asioiden käsittelyaikoihin viranomaisissa. Tutkimuksen mukaan runsas kolmasosa viranomaisista on hallintolain voimaantulon jälkeen asettanut asioiden käsittelylle hallinnon sisäisiä tavoiteaikoja. Käsittelyaikatavoitteita on toki asetettu jo ennen hallintolain voimaantuloa. Välillisen julkishallinnon ja valtion viranomaista (pl. ministeriöt) käsittelyaikatavoitteita on asettanut yli puolet vastaajista. Käsittelyaikatavoitteita asetetaan useammin hallintopäätöksiä tekevissä viranomaisissa kuin tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Vajaa puolet vastaajista julkistaa käsittelyaikatavoitteiden seurantatiedot, jolloin myös hallinnon asiakkaat voivat halutessaan saada tietoa asian käsittelylle asetettujen aikatavoitteiden toteutumisesta.

Hallintolaki velvoittaa käsittelyaika-arvion antamiseen asiakkaan sitä pyytäessä. Viranomaiset eivät kuitenkaan aina pysty täyttämään tätä lain asettamaa vaatimusta tai ovat jo arviota antaessaan epätietoisia arvion paikkansa pitävyydestä. Yleisintä on, että asiakkaalle ilmoitetaan kyseessä olevan asiatyypin keskimääräinen käsittelyaika, jolloin arvio ei perustu tapauskohtaiseen harkintaan. Käsittelyaika-arvioita annetaan myös viranomaisaloitteisesti esimerkiksi silloin, kun kyseessä on asiakkaan kannalta merkittävästä asiasta tai pyydettyä lisäselvityksiä asian käsittelyä varten. Viranomaiset toivat esille, että käsittelyaika-arviota ei pysytä antamaan edes asiakkaan sitä pyytäessä esimerkiksi silloin, kun kyseessä on asia, jossa joudutaan pyytämään lausuntoja ulkopuolisilta, kuulemaan eri tahoja tai kun käsittely on riippuvainen toisen viranomaisen toiminnasta. Asiakashaastatteluissa tuli ilmi, että valtaosa asiakkaista on tyytyväisiä asiakaspalvelun joutuisuuteen ja piti odotusaikoja kohtuullisina. Asiakkaat suhtautuivat melko ymmärtäväisesti viranomaisten kiireisiin ja ruuhka-aikojen pitkiinkin jonotusaikoihin.

Tutkimustulosten mukaan hallintolain voimaantulo ei ole tuonut muutoksia viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Vastaajien mukaan yhteistyötä on tehty aina, eikä tarve yhteistyöhön nouse hallintolaista vaan käytännön tehtävien hoitamisesta. Myös erityislainsäädäntö asettaa

yhteistyövelvoitteita. Yhteistyön kehittäminen koetaan jatkuvana prosessina, jota tosin hallintolain myötä on entisestään korostettu. Yhteistyön tarve ja merkitys vaihtelee eri viranomaisissa: joissakin tehtävissä toiminta perustuu yhteistyöhön eri viranomaistahojen kanssa, kun taas joidenkin tehtävissä on hyvin vähän toisten viranomaisten avustamistehtäviä. Yleisimpiä yhteistyön muotoja ovat tietojen vaihto, lausuntojen antaminen, erilaisten selvitysten tekeminen toiselle viranomaiselle sekä asiantuntija-avun antaminen. Ongelmina mainitaan resurssipula, tiukat tietoturva- ja salassapitosäännökset sekä toisen viranomaisen pitkät käsittelyajat. Yleisesti yhteistyöhön oltiin melko tyytyväisiä.

## 7 HALLINTOLAIN VAIKUTUKSET

### 7.1 Vaikutukset hallintotoimintaan

Hyvän hallinnon eräitä osatekijöitä on tarkasteltu kyselytutkimuksen kysymyksessä 21, jossa vastaajaviranomaisia pyydettiin arvioimaan viisiportaisella asteikolla, välillä ”ei lainkaan – erittäin paljon”, kuinka paljon hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta kysymyksessä lueteltuihin asioihin. Osa hyvän hallinnon osatekijöistä oli esillä myös viranomais- ja asiakashaastatteluissa. Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kuhunkin osatekijään liittyviä tuloksia.

#### 7.1.1 Palvelujen saatavuus

Hallintolain voimaantulolla ei ole juurikaan ollut vaikutusta palvelujen saatavuuteen missään viranomaisryhmässä. Vastaajista 41 % ilmoittaa, ettei hallintolailla ole ollut lainkaan vaikutusta palvelujen saatavuuteen

*Taulukko 12: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta palvelujen saatavuuteen?*

	N	%	Kum. %
ei lainkaan	62	41,1	41,1
vain vähän	57	37,7	78,8
jonkin verran	31	20,5	99,3
paljon	1	0,7	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>151</b>	<b>100,0</b>	

Ministeriöissä ja kirkollisten viranomaisten ryhmässä ovat ”ei lainkaan” arvioit keskimääräistä yleisempiä (70 % ja 83 %). Yli puolet kaikista vastaajista (58 %) arvioi vaikutusta olleen vain vähän tai jonkin verran. Yksikään ei ole arvioinut hallintolain vaikutusta erittäin suureksi ja vain yksi kuntaviranomainen arvioi vaikutusta olleen paljon.

Yhtenä tekijänä, joka vaikuttaa viranomaisen palvelujen saatavuuteen, ovat asiakkaiden asiointimisen kannalta riittävät ja sopivat palveluajat. *Asiakashaastattelussa* haastateltavilta kysyttiin, ovatko viranomaisen palveluajat mielestänne sopivia. Valtaosa vastanneista (77/99) piti palveluaikoja sopivina. Joka kuudes piti niitä kuitenkin itselleen sopimattomina. Kolmen vastaajan mielestä aukioloaikojen sopivuus vaihteli esim. vuorotyöstä johtuen. Kysymystä ei esitetty kolmelle haastateltavalle ja kahdella ei ollut asiasta mielipidettä asiasta, sillä he eivät tienneet asiointikohteen palveluaikoja. Verotoimistojen haastatelluista kahta lukuun ottamatta kaikki olivat tyytyväisiä palveluaikoihin (23/25), kun taas rakennusvalvontatoimistojen palveluaikoihin tyytymättömiä oli lähes puolet haastatelluista (8/19). Aikuisten ryhmässä tyytymättömiä oli suhteellisesti eniten ja iäkkäitten ryhmässä heitä ei ollut yhtään. Useat vastaajat mainitsivat, että työssä käyvän on vaikeaa järjestää asiointiaikaa silloin, kun viranomaisen palveluajat on sijoitettu klo 8 – 16 välille.

### 7.1.2 Virkamiesten saavutettavuus

Hallintolain voimaantulolla on ollut vain vähän vaikutusta virkamiesten saavutettavuuteen. Yksikään vastaajaviranomainen ei ilmoittanut, että vaikutusta olisi ollut erittäin paljon ja vain 5 % vastaajista ilmoittaa, että vaikutusta on ollut paljon. Enemmistö (60 %) vastaajista ilmoittaa, että vaikutusta on ollut vain vähän tai jonkin verran ja 35 % ilmoittaa, että vaikutusta ei ole ollut lainkaan.

*Taulukko 13: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta virkamiesten saavutettavuuteen?*

	N	%	Kum. %
ei lainkaan	53	35,1	35,1
vain vähän	56	37,1	72,2
jonkin verran	34	22,5	94,7
paljon	8	5,3	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>151</b>	<b>100,0</b>	

Palveluviranomaisissa on suhteessa hieman enemmän kuin hallintoviranomaisten ryhmässä sellaisia, jotka ovat ilmoittaneet hallintolailla olleen vaikutusta virkamiesten saavutettavuuteen (33 % ja 25 %). Hallintolain keskeisyydellä ei ole yhteyttä siihen, miten suureksi hallintolain voimaantulon vaikutus virkamiesten saavutettavuuteen on viranomaisissa arvioitu.

Aiemmin on todettu, että noin kolmannes vastaajaviranomaisista on ilmoittanut toteuttaneensa virkamiesten tavoitettavuuteen liittyneitä toimenpiteitä. Lähes sama määrä vastaajista näkee hallintolailla olleen vaikutusta virkamiesten saavutettavuuteen.

### 7.1.3 Asiakkaiden asianmukainen kohtelu

Kaksi kolmasosaa vastaajista on sitä mieltä, että hallintolain voimaantulolla ei ole ollut vaikutusta asiakkaiden asianmukaiseen kohteluun. Joka kolmas on arvioinut, että vaikutusta ei ole ollut lainkaan. Asianmukainen kohtelu voi saada eri viranomaisissa erilaisen sisällön, joten tässä on huomattava mainitun käsitteen monitulkintaisuuteen liittyvä virhemahdollisuus.

*Taulukko 14: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta asiakkaiden asianmukaiseen kohteluun?*

	N	%	Kum. %
ei lainkaan	53	35,3	35,3
vain vähän	41	27,3	62,7
jonkin verran	48	32,0	94,7
paljon	8	5,3	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>150</b>	<b>100,0</b>	

Kuntaviranomaiset ovat nähneet lakiuudistuksella enemmän vaikutusta asiakkaiden asianmukaiseen kohteluun kuin muiden viranomaisryhmien vastaajat. Useampi kuin joka toinen



kuntavastaja (57 %) arvioi, että hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta asiakkaiden asianmukaiseen kohteluun. Välillisen julkishallinnon vastaajista vastaava osuus on 36 % ja valtion viranomaisista 28 %. Palveluviranomaiset ovat hallintoviranomaisia yleisemmin arvioineet, että lakiuudistuksella on vaikutusta asiakkaiden asianmukaiseen kohteluun (52 % ja 30 %).

#### 7.1.4 Asiakkaan "pompottelun" vähentyminen

Viranomaisen hoitaessa tehtäviään ei voida täysin välttyä siltä, etteikö asiakas joissakin tilanteissa joutuisi asioimaan useamman virkamiehen tai työntekijän luona hoitaessaan asiaansa. Tällöin asiakkaalle voi tulla kokemus siitä, että hänen asiaansa "pompotellaan" työntekijältä toiselle. Viranomaiset ovat pyrkinneet minimoimaan tätä erilaisin toimenpitein mm. kehittämällä sisäisiä prosessejaan. Yhtenä osiona hallintolain voimaantuloon liittyviä vaikutuksia selvitetessä kysyttiin, onko hallintolain voimaantulo vaikuttanut siten, että asiakkaan "pompottelu" on vähentynyt.

*Taulukko 15: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta asiakkaan "pompottelun" vähentymiseen?*

	N	%	Kum. %
ei lainkaan	44	29,3	29,3
vain vähän	49	32,7	62,0
jonkin verran	48	32,0	94,0
paljon	9	6,0	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>150</b>	<b>100,0</b>	

Enemmistö vastaajista (62 %) on sitä mieltä, että hallintolain voimaantulolla ei ole juurikaan ollut vaikutusta "pompottelun" vähenemiseen. Lähes joka kolmas vastaajista arvioi, että hallintolain voimaantulolla ei ole ollut lainkaan vaikutusta ja joka kolmas arvioi, että vaikutusta on ollut "vain vähän". Vain 6 % vastaajista arvioi, että hallintolain voimaantulolla on ollut paljon vaikutusta. Aiemmin on todettu, että noin neljännes viranomaisista on toteuttanut nk. yhden luukun periaatteeseen liittyviä toimenpiteitä ja enemmän kuin joka kolmas on tehostanut viranomaisten välistä yhteistyötä.

Kuntaviranomaisista yli puolet (54 %) arvioi "pompottelun" vähentyneen, mikä on selvästi suurempi osuus kuin muissa viranomaisryhmissä. Esimerkiksi välillisen julkishallinnon viranomaisista 40 % ja valtion viranomaisista (pl. ministeriöt) 29 % arvioi hallintolakiuudistuksella olleen "pompottelua" vähentävää vaikutusta. Kirkollisista viranomaisista neljä kuu-desta arvioi, ettei vaikutusta ole ollut lainkaan.

### 7.1.5 Viranomaisten selkeä kielenkäyttö

Yli puolet (61 %) vastaajista arvioi, että hallintolain voimaantulolla ei ole ollut vaikutusta viranomaisten selkeään kielenkäyttöön.<sup>26</sup> Joka kolmas vastaajista arvioi vaikutusta olleen jonkin verran. Vain yhdeksän vastaajaa arvioi vaikutusta olleen paljon.

*Taulukko 16: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta viranomaisten selkeään kielenkäyttöön?*

	N	%	Kum. %
ei lainkaan	40	26,5	26,5
vain vähän	52	34,4	60,9
jonkin verran	50	33,1	94,0
paljon	9	6,0	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>151</b>	<b>100,0</b>	

Jälleen kuntaviranomaiset arvioivat keskimääräistä yleisemmin lakiuudistuksella olleen vaikutusta (50 % kuntavastaajista). Heitäkin useammin vaikutusta näkivät välillisen julkishallinnon vastaajat, joista 60 % arvioi hallintolain voimaantulon vaikuttaneen viranomaisen selkeään kielenkäyttöön. Valtion viranomaisten ryhmässä 34 % vastaajista arvioi lakiuudistuksella olleen vaikutusta, mutta ministeriöiden vastaajissa heitä oli vain yksi. Hallinto- ja palveluviranomaisten välillä ei ole eroja.

*Asiakashaastattelussa* kysyttiin haastateltavilta viranomaisen kielenkäytön selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Kysymys esitettiin 94 haastatellulle, joista 90 on vastannut kysymykseen myöntävästi. Vain kaksi haastateltua on vastannut kieltävästi ja kahden mielestä kielenkäytön selkeys ja asiallisuus vaihtelee: ”*Riippuu virkailijasta. Toiset paneutuu asioihin paremmin, toiset on hätäisiä ja kiireisiä ja joskus, kun esimerkiksi puhelimella ottaa yhteyttä, niin saa niin töykeän ja nopean vastauksen, että se jää ihan suututtamaan.*” Asiakkailta ei kysytty, onko kielenkäytön selkeydessä tapahtunut muutosta vuoden 2004 alun jälkeen.

### 7.1.6 Asioiden käsittelyn nopeutuminen

Vajaa puolet vastaajaviranomaisista (41 %) arvioi, että hallintolain voimaantulolla on ollut vähintään jonkin verran vaikutusta asioiden käsittelyn nopeutumiseen ja vain 3 % arvioi vai-

<sup>26</sup> Hallintolain 9.1 §:n edellyttää, että ”viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä”. Säännöksen perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 64-65) mukaan kielenkäytön vaatimukseen kuuluu sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännös edellyttää esitystavalta siten sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä. Kielenkäytön asiallisuus merkitsee myös sitä, ettei hallinnon asiakkaaseen kohdisteta loukkaavia tai väheksyviä sanontoja. Vaatimus hyvästä kielenkäytöstä koskee sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa. Säännös edellyttää, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Havainnollisuuden ja selkeyden vuoksi asiakirjat tulee laatia selvästi erottuviin osiin. Asiakirjaa laadittaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että se muodostaa sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden. Vastaavat hyvälle kielenkäytölle asetetut vaatimukset olisi otettava huomioon selostettaessa hallinnon asiakkaalle asioita suullisesti esimerkiksi puhelinkeskustelussa. Selkeän ja ymmärrettävän kielen käyttö edellyttää lakiehdotuksen mukaan paitsi harjaannusta tekstien laatimiseen myös tarpeen mukaan koulutusta.

kutusta olleen paljon. Tulos vastaan niiden määrää, jotka ovat asettaneet asioiden käsittelylle viranomaisen sisäisiä tavoiteaikoja hallintolain voimaantulon jälkeen.

*Taulukko 17: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta asioiden käsittelyn nopeutumiseen?*

	N	%	Kum. %
ei lainkaan	44	29,1	29,1
vain vähän	45	29,8	58,9
jonkin verran	57	37,7	96,7
paljon	5	3,3	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>151</b>	<b>100,0</b>	

Viranomaisryhmistä kuntaviranomaiset arvioivat yleisimmin hallintolain voimaantulolla olleen vaikutusta asioiden käsittelyn nopeutumiseen. Puolet näistä vastaajista (51 %) oli sitä mieltä, että vaikutusta on ollut. Yksikään vastaajista ei ole arvioinut, että vaikutusta olisi ollut erittäin paljon. Ainoastaan yksi kirkollisista vastaajaviranomaista on sitä mieltä, että hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta asioiden käsittelyn nopeutumiseen. Palveluviranomaisissa on suhteessa enemmän kuin hallintoviranomaisten ryhmässä niitä, jotka arvioivat hallintolailla olleen vaikutusta asioiden käsittelyn nopeutumiseen (52 % ja 35 %).

Sillä, miten keskeiseksi viranomaiset ovat arvioineet hallintolain omassa toiminnassaan, on yhteyttä siihen, minkä verran viranomaiset arvioivat hallintolain voimaantulolla olevan vaikutusta asioiden käsittelyn nopeutumiseen. Ne viranomaiset, jotka ovat arvioineet hallintolain ”vain vähän” tai ”ei lainkaan keskeiseksi”, ovat arvioineet keskimääräistä yleisemmin hallintolain vaikutuksen enintään vähäiseksi asioiden käsittelyn nopeutumiseen (85 %, koko aineisto 59 %) ja vain 15 % heistä on arvioinut vaikutusta olleen vähintään jonkin verran, kun koko aineistossa osuus on 41 %.

### 7.1.7 Asiakkaan tietoisuus oikeusturvastaan

Yli puolet vastaajaviranomaisista on arvioinut, että hallintolain voimaantulolla on ollut ”vain vähän” tai ”ei lainkaan” vaikutusta asiakkaan tietoisuuteen oikeusturvastaan. Kuitenkin 45 % vastaajista on arvioinut hallintolain voimaantulolla olleen vaikutusta vähintään jonkin verran. 8 % vastaajista arvioi hallintolain voimaantulolla olleen vaikutusta vähintäänkin paljon. Tulos vastaa kohtuullisesti niiden vastaajaviranomaisten määrää, jotka ovat tiedottaneet asiakkaan oikeusturvasta.

*Taulukko 18: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta asiakkaan tietoisuuteen oikeusturvastaan?*

	N	%	Kum. %
ei lainkaan	31	20,4	20,4
vain vähän	52	34,2	54,6
jonkin verran	57	37,5	92,1
paljon	11	7,2	99,3
erittäin paljon	1	0,7	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>152</b>	<b>100,0</b>	

Kunta- ja kuntayhtymäviranomaiset ovat arvioineet hallintolain vaikutuksen asiakkaan tietoisuuteen omasta oikeusturvastaan selvästi suuremmaksi kuin muut viranomaisryhmät. Ministeriöistä puolet arvioi, että vaikutusta ei ole ollut lainkaan. Palveluviranomaiset ovat yleisemmin arvioineet, että hallintolailla on ollut vaikutusta, kuin hallintoviranomaiset (63 % ja 35 %).

*Haastattelututkimuksessa* viranomaisten edustajia pyydettiin arvioimaan, miten heidän asiakkaansa tuntevat oikeutensa ja oikeusturvansa. Erityisesti pyrittiin selvittämään hallintolain turvaamien asiakkaan oikeuksien tuntemusta. Yleisesti haastateltavat kaikissa haastattelukohteissa pitivät asiakkaitaan erittäin valistuneina, osaa jopa ”ylivalveutuneina”. Yleinen tietämyksen taso on noussut ja tietoa on helposti saatavilla esimerkiksi internetin välityksellä. Lähes jokainen mainitsee, että asiakaskuntaan kuuluu myös niitä, jotka eivät tunne etenkään lainsäädäntöä ja sen turvaamia oikeuksia.

*”Kyllä niitä löytyy sellaisia ylivalveutuneitakin, lyövät melkein lakikirjalla, ett näin kuules täällä lukee, toi on väärin --”*

*”Kyllä ne, jotka täällä yleensä asioi tai käyvät, niin kyllä ne tietävät. No ei tietenkään kaikki tiä ees, mitä asian suhteen tehdään, mutta sitä vartenhan me täällä ollaan.”*

*”--- voin sanoa, että ei ne kyllä tietenkään tunne lainsäädäntöä, niinku me itse tunemme täällä, mistäs ne sen tietäis, sithän ne vasta oliskii --- ”*

*Autokatsastuksessa* todettiin myös se, että asiakkaiden oikeusturvan tuntemus ei tule esille silloin, kun asiakkaat ovat tyytyväisiä saamaansa palveluun. Toisaalta asiakkailla on mahdollisuus ”äänestää kantapäällään”, koska katsastuspalveluja tuottavia tahoja on useita.

Sekä *Kelassa* että *verotoimistoissa* haastateltavat toteavat, että asiakkaat, erityisesti usein asioivat, osaavat vaatia omia oikeuksiaan, mutta hallintolakiin vedotaan hyvin vähän. Toiset oikeudet tunnetaan ja ymmärretään paremmin kuin toiset. Esimerkkinä vähemmän tunnetusta oikeudesta mainitaan *Kelassa* oikeus asiamiehen tai avustajan käyttöön. Kuulemisen merkitystä asiakkaan oikeusturvan kannalta ei aina ymmärretä.

*”--- sitä mikä on ongelmallisinta tän kuulemisen kannalta, ett asiakkaat ei ihan ymmärä sitä, ett toki se antaa heille oikeuksia ja se on ihan heidän etunsa, ett näin toimitaan, mut ne ei koe sitä niin, vaan kysyy, miks ette vaan ratkase sitä.”*

*”Siinä on hirveen paljon vaihtelua, että jotkut pääasiakkaat tuntevat sen vähän niinku kiusallisenkin hyvin, elikkä käyttävät kaikki mahdolliset etuudet --- sitte tän hallintolain mukana tuoma oiskohan vitsaus se, että jotkut ihmiset käyttävät niinku tavallaan tämänösenä häiriköintinä sitä, että käyttävät tän lain mukanaan tuomia heille määrättyjä subjektiivisia oikeuksia tavallaan niinku väärin, että vaikka ei olis mitään tarkistettavaa, niin tarkistetaan, koska se on sanottu, että meidän pitää antaa tietoja. Onneksi tää porukka on pieni, mutta se on yllättävän työllistävää.”*

*Rakennusvalvonnassa* tuodaan esille se, että asiakkaat osaavat aikaisempaa paremmin valvoa etujaan ja asiakkaiden suhtautuminen viranomaisiin on muuttunut.

*”Kyl määhän luulen, ett tällaset hallintolain periaatteet ihmisillä on niinku jotenkin tiedossa, he pitää niinku itsestään selvinä, ett näinhän pitäis toimia. Ei oo enää semmosta*

*hallintoalamaiskäsitystä, kun joskus aikasemmin oli. Ett vanhemmis ihmis is huomaa sitä, ett ne kumartaa melkein ovella, kun ne tulee ja pyytävät anteeksi, kun häiritsevät virkamiestä työaikana. Ja niille aina vastataan, ett mehän ollaan täällä sitä varten, ett me palvellaan asiakkaita. Mut niinku nuoret koulutetut ihmiset niin ne kyl osaa vaatii ja suhtautuu viranomaisiin sillä tavalla, kun laki edellyttää.”*

*Asiakashaastattelussa* kysyttiin, kuinka hyvin haastateltavat omasta mielestään tuntevat omat oikeutensa ja oikeusturvansa ja millaisia palveluja ja asian hoitamista he voivat mielestään vaatia viranomaiselta. Haasteltujen vastaukset jakautuvat melko tasaisesti kolmeen ryhmään: reilu kolmasosa vastaajista oli sitä mieltä, että he tuntevat hyvin oikeutensa ja oikeusturvansa (37/98), kolmasosa vastaajista ei niitä mielestään tuntenut (34/98) ja hieman vajaalla kolmasosalla vastaajista ei ollut mielipidettä asiasta (27/98). Kysymystä ei esitetty neljälle haastateltavalle. Verotoimistoissa haastatelluissa oli keskimääräistä enemmän niitä, jotka arvioivat tuntevansa oikeutensa ja oikeusturvansa (14/23, 61 %) ja rakennusvalvontatoimistoissa haastatelluissa taas niitä, jotka eivät oman arvionsa mukaan niitä tunne (11/19, 58 %). Yhteis palvelupisteissä haastatelluissa oli keskimääräistä enemmän henkilöitä, jotka eivät osanneet ottaa kantaa asiaan (9/15, 60 %). Kelan asiakkaista vajaa puolet haastatelluista (10/22) oli sitä mieltä, etteivät he tunne omia oikeuksiaan ja oikeusturvaansa riittävän hyvin. Kaikista oululaisista haastatelluista puolet arvioi tuntevansa oikeutensa ja oikeusturvansa, kun taas muilla paikkakunnilla vastaajat jakoutuivat tasaisemmin kolmeen ryhmään. Noin 40 % miehistä arvioi tuntevansa omat oikeutensa ja oikeusturvansa, kun taas naisista noin 40 % oli sitä mieltä, etteivät he niitä tunne. Iäkkäitten vastaajien ryhmässä oli keskimääräistä vähemmän oikeuksiensa tuntevia (23 %) kuin nuorten ja aikuisten ikäryhmissä, joissa molemmissa heitä oli 40 % vastaajista. Viranomaisten arvioissa tuli esille, että erityisesti nuorempia asiakkaita pidetään entistä valveutuneempina. Odotetusti ensimmäistä ja toista kertaa asioivat tunsivat oikeutensa keskimääräistä harvemmin kuin ne asiakkaat, jotka olivat asioineet useammin.

### 7.1.8 Luottamuksensuojan paraneminen

*Haastattelututkimuksessa* haastateltavilta kysyttiin, miten kyseisen viranomaisyksikön toiminnassa otetaan huomioon luottamuksensuojan periaate<sup>27</sup>. Tässä yhteydessä tuli ilmi, että kaikki viranomaiset eivät tunne kyseistä periaatetta, vaan liittävät luottamuksensuojan käsitteen luottamukselliseen asiankäsittelyyn ja salassapitoon. Parhaiten periaate tunnetaan *Kelas-*

<sup>27</sup> Luottamuksensuojan periaate on eräs hallintolain 6 §:n sisältämiä oikeusperiaatteita (viranomaisen toimien ”on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”). Säännöksen perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 60-61) mukaan luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Luottamuksensuoja edellyttää kuitenkin, että suojaamisen kohteena olevat odotukset voidaan perustaa viime kädessä johonkin oikeusjärjestyksen kokonaisuuden keskeisistä ainesosista, joita ovat lainsäädäntö, yleiset oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset. Yksityisen tietoinen lainvastainen menettely tai se, että oikeustilan muutos on ollut ennakoitavissa, eivät oikeuta suojaamisen arvoiseen luottamukseen. Edellytyksenä on, ettei päätös perustu asianosaisen antamiin virheellisiin tai olennaisesti puutteellisiin tietoihin. Oikeutettuna odotuksena ei pidettäisi myöskään pelkkiä oletettuja taloudellisia odotuksia. Myöskään viranomaisten esittämät käsitykset tai lupaukset hallinnon asiakkaille eivät saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon voitaisiin vedota.

sa ja verohallinnossa, mutta sielläkin haastateltavat arvioivat, etteivät kaikki toimihenkilöt välttämättä tunne periaatetta.

Asiakkaat vetoavat harvoin luottamuksensuojaan. Päätösten pysyvyyteen ja yhtenäiseen ratkaisulinjaan liittyviä ongelmatilanteita kuitenkin syntyy mm. valtakunnallisesta töiden taasaamisjärjestelystä johtuen. Toisaalta Kelan yhtenäiset ohjeet, joita toimihenkilöt käyttävät, turvaavat osaltaan yhtenäistä ratkaisulinjaa. Eräät haastateltavat pohtivat luottamuksensuojaan liittyen myös asiakkaan vastuuta tietojen antamisesta ja tietojen oikeellisuudesta; mihin se päättyy ja mistä alkaa viranomaisen selvittämisvelvollisuus.

*”--- ei se kyl mun mielestä ole mikään iso ongelma, sanotaan ett mul on ehkä kolme kertaa siihen vedottu luottamuksensuojaan --- eniten se on ongelma, kun näit töitä tasa-taan niin sitte, kun asiat ratkaistaankin jossain muualla niin näis, missä on asiantuntijalääkäreiden lausuntoja, niin siellä lääkärit on aika vahvoja kans niis omissa mielipiteissään. Ja he voi katsoa, ett tää yleinen asiantuntijalääkäri ei nyt kyl ymmärtäny yhtään mitään, ett hän on näin katsonut ja on sitä mieltä, ett vaik on vuosia maksettu tietty etuutta, niin hän katsoo, ett se pitäis sieltä alusta lähtien lähtee oikasemaan. Ja mikää ei ollu niinkun muuttunu, ett se on vaan se näkemys pään sisällä. Niin kyl mä oon sillon ruvennu aina siit luottamuksensuojasta puhumaan.”*

*”Kelahan on ohjeistanu, ett me tehtäis valtakunnassa samalla lailla --- toimihenkilöt, ei niinku lain kanssa pelaa, vaan he käyttää niitä ohjeita. Ett se on tärkeitä, ett niissä ohjeissa tuodaan aina esille se, ett jos joku muuttuu.”*

*”On tilanteita, että asiakas ei anna oikeita tietoja tai ei anna riittäviä tietoja. Tai sitten vaikka ei välttämättä salaiskaan mitään, niin me ei osata siitä asiayhteydestä päätellä, että meidän pitäis tommonen tieto saada. Elikkä siinä on kiikun kaakun, että onko se asiakas salannu sitä tietoo vaiko eikö, että olisko meidän pitänyt huomata, että tommonen tieto olis pitäny hommata siihen ja sillon se ratkasu on perustunu puutteelliseen selvitykseen ja on lain vastanen ja se pitäis oikasta tai purkaa. Sieltä tulee näitä takaisinperintöjä ja silloin meillä on asiakkaitten kanssa napit vastakkain, että kerroitko sinä vai etkö kertonu. Silloin on tärkeitä riittävä dokumentointi.”*

Rakennusvalvonnassa eräs haasteltava ilmaisi kantansa päätösten pysyvyyteen seuraavasti:

*”--- itse olen sitä mieltä, että hallintopäätöksen pitäisi olla pysyvä, et se on niinku ajokortti, et jos kerran saa, niin sit sä saat ajaa --- mut rakennusluvist on ihan selkeetä, ett kun ihmisil on lupa, niin meil on tullu tilanteita, missä on sit huomattu, ett itsekin on tehty väärin ja - ehkei näin sais tehdä - niin kyl mää on kertonu kaikil, ett jos se lupa on lainvoimainen, niin siitä vaan rakentamaan, vaikka se ois kuinka väärin perustein myönnetty.”*

Verotoimistossa luottamuksensuojaan liittyviä kysymyksiä ei koeta ongelmana. Haastatellut tuovat esille verotusmenettelylain säännökseen sisältyvän kriteeristön siitä, milloin joku saa luottamuksensuojaa ja milloin ei. Luottamuksensuojaan vedotaan jossain määrin oikaisuvaatimusvaiheessa.

*”Luottamuksensuojaperiaatteestahan on erityissäännös verotusmenettelylaissa. Se ei oo kauheesti näkyny periaate viel meillä, kyllähän siihen jonkin verran vedotaan, erityisesti tuossa oikaisuvaatimusvaiheessa, mut siin on aika tiukat edellytykset, ett sitä*

*erityissäntöön vois soveltaa ja musta tuntuu, että sitä ei oo kauheesti päästy edes käyttämään.”*

Kyselytutkimuksessa viranomaisia pyydettiin arvioimaan, minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta luottamuksensuojan paranemiseen. Kyselylomaketta täyttäessään viranomaisella on ollut ennen kysymykseen vastaamista mahdollisuus tarkistaa sellaisten käsitteiden sisältö, joista he eivät ole olleet selvillä. Useampi kuin joka kolmas vastaajista on arvioinut, että hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta luottamuksensuojan paranemiseen vähintään jonkin verran.

*Taulukko 19: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta luottamuksensuojan paranemiseen?*

	N	%	Kum. %
ei lainkaan	49	32,7	32,7
vain vähän	47	31,3	64,0
jonkin verran	47	31,3	95,3
paljon	7	4,7	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>150</b>	<b>100,0</b>	

Kuntien ja kuntayhtymien vastaajat ovat arvioineet hallintolaille olleen enemmän vaikutusta luottamuksensuojan paranemiseen kuin muut viranomaiset (41 % ja 42 % vastaajista). Ministeriöiden vastaajat ovat arvioineet vaikutuksen kaikista vähäisimmäksi: seitsemän vastaajaa kymmenestä arvioi, että vaikutusta ei ole ollut lainkaan.

### 7.1.9 Puolueettoman päätöksenteon varmistaminen

Enemmistö vastaajista (68 %) arvioi, ettei hallintolain voimaantulolla ole ollut vaikutusta puolueettoman päätöksenteon varmistamiseen. Useampi kuin joka kolmas vastaaja on sitä mieltä, että vaikutusta ei ole ollut lainkaan ja vain 6 % arvioi vaikutusta olleen vähintäänkin paljon.

*Taulukko 20: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta puolueettoman päätöksenteon varmistamiseen?*

	N	%	Kum. %
ei lainkaan	56	37,3	37,3
vain vähän	46	30,7	68,0
jonkin verran	39	26,0	94,0
paljon	8	5,3	99,3
erittäin paljon	1	0,7	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>150</b>	<b>100,0</b>	

Tässäkin kuntavastaajat näkevät hallintolakiuudistuksella olleen enemmän vaikutusta kuin muiden viranomaisryhmien vastaajat. Kuntavastaajista yli puolet (51 %) arvioi hallintolain voimaantulolla olleen vaikutusta puolueettoman päätöksenteon varmistamiseen. Välillisen julkishallinnon viranomaisista vain 13 % ja valtion viranomaisista (pl. ministeriöt) 28 % arvioi lakiuudistuksella olleen vaikutusta. Ministeriöiden vastaajissa ei ole yhtään, joka arvioisi

vaikutusta olleen edes jonkin verran. Jälleen palveluviranomaiset arvioivat lakiuudistuksella olleen enemmän vaikutusta kuin hallintoviranomaiset.

Viranomaisen arviolla hallintolain keskeisyydestä omassa toiminnassa on yhteyttä viranomaisen arvioon siitä, onko hallintolain voimaantulolla ollut vaikutusta puolueettoman päätöksenteon varmistamiseen. Joka toinen niistä vastaajaviranomaisista, jotka ovat arvioineet hallintolain olevan vain vähän keskeinen omassa toiminnassaan, on arvioinut, ettei hallintolain voimaantulolla ole ollut lainkaan vaikutusta puolueettoman päätöksenteon turvaamiseen. Niistä vastaajaviranomaisista, jotka ovat arvioineet hallintolain omassa toiminnassaan keskeiseksi, on vastaavan ”ei lainkaan vaikutusta” -arvion tehnyt vain joka neljäs.

### 7.1.10 Hallintomenettelyn selkeytyminen

Lainsäädännön kodifioinnilla uskottiin olevan hallintomenettelyä selkeyttävä ja johdonmukaistava vaikutus. Tutkimuksessa selvitettiin viranomaisten käsityksiä hallintomenettelyn selkeytymisestä, mutta kysymyksessä ei erikseen pyydetty arviota lainsäädännön kodifioinnin vaikutuksesta.

Puolet vastaajista arvioi hallintolain voimaantulolla olleen ainakin jonkin verran vaikutusta hallintomenettelyn selkeytymiseen, mutta lähes neljäsosa vastaajista (24 %) arvioi, ettei vaikutusta ole ollut lainkaan.

*Taulukko 21: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta hallintomenettelyn selkeytymiseen?*

	N	%	Kum. %
ei lainkaan	36	23,8	23,8
vain vähän	41	27,2	51,0
jonkin verran	61	40,4	91,4
paljon	13	8,6	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>151</b>	<b>100,0</b>	

Välillisen julkishallinnon vastaajista 60 % ja kuntavastaajista 59 % arvioi, että hallintolakiuudistuksella on ollut vaikutusta hallintomenettelyn selkeytymiseen, mikä on enemmän kuin muissa viranomaisryhmissä. Ministeriöt ovat arvioineet keskimääräistä huomattavasti yleisemmin, että hallintolain voimaantulo ei ole vaikuttanut lainkaan hallintomenettelyn selkeytymiseen (70 %). Palveluviranomaiset arvioivat hallintoviranomaisia yleisemmin, että hallintolakiuudistuksella on ollut hallintomenettelyä selkeyttävä vaikutus (54 % ja 46 %).

Viranomaisten arviolla hallintolain keskeisyydestä omassa toiminnassaan on yhteyttä siihen, miten vastaajaviranomaiset ovat arvioineet hallintolain voimaantulolla olleen vaikutusta hallintomenettelyn selkeytymiseen. Hallintolain ”vain vähän keskeiseksi” omassa toiminnassaan arvioineet ovat yleisimmin arvioineet, ettei hallintolakiuudistus ole vaikuttanut lainkaan hallintomenettelyn selkeytymiseen. Vastaavasti ne viranomaiset, jotka ovat arvioineet hallintolain ”keskeiseksi” tai ”erittäin keskeiseksi” omassa toiminnassaan ovat suhteessa selvästi yleisemmin arvioineet lakiuudistuksen vaikuttaneen ”paljon” hallintomenettelyn selkeytymiseen.



### 7.1.11 Yhteenveto

Viranomaiset arvioivat hallintolailla olleen varsin vähän vaikutuksia hallintotoimintaan. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomauttaa siitä, että kyselyä tehtäessä hallintolaki oli ehtinyt olla voimassa vasta puolitoista vuotta.

Eniten hallintolailla on ollut vaikutusta asioiden käsittelyn nopeutumiseen (41 % näkee lailla olleen vähintään jonkin verran vaikutusta), asiakkaan tietoisuuteen oikeusturvastaan (45 % näkee lailla olleen vähintään jonkin verran vaikutusta) sekä hallintomenettelyn selkeytymiseen (49 % näkee lailla olleen vähintään jonkin verran vaikutusta). Lain vaikutusta asioiden käsittelyn mahdolliseen nopeutumiseen ja hallintomenettelyn selkeytymiseen voi pitää uskottavana, mutta jossain määrin yllättävää on se, että hallintolaki olisi voinut vaikuttaa myös asiakkaiden tietoisuuteen omasta oikeusturvastaan. Näin siitä syystä, ettei hallintolain mukaisista asiakkaan oikeuksista kuitenkaan tehokkaasti tiedottanut kuin kolmannes viranomaista.

Vähän tai ei lainkaan hallintolailla katsottiin olleen vaikutusta palvelujen saatavuuteen (41 % ei nähnyt lailla olleen mitään vaikutusta), virkamiesten saavutettavuuteen (35 % ei nähnyt lailla olleen mitään vaikutusta), puolueettoman päätöksenteon varmistamiseen (37 % ei nähnyt lailla olleen mitään vaikutusta) ja asiakkaiden asianmukaiseen kohteluun (35 % ei nähnyt lailla olleen mitään vaikutusta). Nämä kaikki ovat sellaisia hallintotoiminnan elementtejä, että muutokset niissä näkyvät vasta pitkällä aikajänteellä.

Mielipiteet hallintolain vaikutuksista jakaantuivat eniten seuraavien muutosten suhteen: asiakkaan ”pompottelun” vähentyminen, viranomaisten selkeä kielenkäyttö ja luottamuksen suojan paraneminen.

Hallintolain vaikutuksia koskeviin viranomaisarvioihin on suhtauduttava tietyllä varauksella mm. seuraavista syistä. Viranomaisten oli vaikea esittää arvioita siitä, miten hallintolaki on vaikuttanut asiakkaan tuntemukseen omasta oikeusturvastaan, sillä asiakkaan valvutuneisuus ei aina tule esille asiakkaan asioimisen tai hallintoasian käsittelyn yhteydessä. Luottamuksensuojaan liittyvän muutoksen arviointiin sisältyy systemaattisen virheen riski, sillä ei ole aivan varmaa, ovatko kyselytutkimuksen vastaajat ymmärtäneet luottamuksensuojan käsitteen oikein. Haastattelun yhteydessä käsitettä jouduttiin selvittämään, sillä kaikki viranomaiset eivät vielä tunne tätä oikeusperiaatetta. Hallintomenettelyn selkeytymisen yleinen arviointi ei vielä anna tietoa siitä, miltä osin ja minkä verran menettely on viranomaisten mielestä selkeytynyt. Samoin ”selkeä kielenkäyttö” voi sisällöllisesti tarkoittaa eri viranomaisissa hyvinkin erilaista kielellistä ilmaisutapaa asiakkaan ja viranomaisen välisessä kanssakäymisessä.

Hallintolain vaikutuksia on syytä tarkastella myös viranomaisryhmittäin.

*Ministeriöiden* arvioiden mukaan hallintolain voimaantulolla ei ole juurikaan vaikutusta hallintotoimintaan. Yhdenkään osatekijän kohdalla ministeriöt eivät ole arvioineet vaikutusta olleen paljon. Virkamiesten saavutettavuuteen, asioiden käsittelyn nopeutumiseen ja asiakkaan pompottelun vähentymiseen on 60 % vastaajista arvioinut vaikutusta olleen ainakin vähän. Muiden asioiden kohdalla valtaosa vastaajista on arvioinut, että vaikutusta ei ole ollut lainkaan.

Muiden *valtion viranomaisten* arviot jakautuivat tasaisemmin vaihtoehtojen ”ei lainkaan – vain vähän – jonkin verran” vaikutusta välille. Noin kolmasosa vastauksista sijoittui kunkin

edellä mainitun vaihtoehdon kohdalle, kun vastaajaviranomaiset arvioivat hallintolain voimaantulon vaikutusta asiakkaan tietoisuuteen oikeusturvastaan, asiakkaan pompottelun vähentymiseen, hallintomenettelyn selkeytymiseen, viranomaisen selkeään kielenkäyttöön ja asioiden käsittelyn nopeutumiseen. Lähes puolet vastaajista on arvioinut, että vaikutusta ei ole ollut lainkaan puolueettoman päätöksenteon varmistamiseen, luottamuksensuojan paranemiseen, asiakkaiden asianmukaiseen kohteluun ja palvelujen saatavuuteen. Ainoastaan virkamiesten saavutettavuuteen arvioi lähes puolet vastaajista olleen vaikutusta ”jonkin verran”.

*Kuntaviranomaiset* arvioivat hallintolailla olleen ”jonkin verran” vaikutusta lähes kaikkiin kysymyksessä esitettyihin asioihin. Enemmistö vastaajista (51 – 59 %) arvioi hallintolain voimaantulolla olleen vaikutusta asiakkaiden asianmukaiseen kohteluun, asiakkaiden ”pompottelun” vähentymiseen, viranomaisten selkeään kielenkäyttöön, asioiden käsittelyn nopeutumiseen, puolueettoman päätöksenteon varmistamiseen ja hallintomenettelyn selkeytymiseen.

*Välillisen julkishallinnon viranomaiset* arvioivat hallintolain vaikutuksen yleisesti suhteessa vähäisemmäksi kuin kuntaviranomaiset. Hallintolain voimaantulolla ei nähdä olleen paljoakaan vaikutusta hallintotoimintaan. Kelassa mm. asiakaslähtöisyyteen ja palveluperiaatteen toteuttamiseen on kiinnitetty laajasti huomiota jo ennen hallintolain voimaan tuloa, mikä näkyy tuloksissa. 40 – 50 % vastaajista arvioi, että hallintolain voimaantulolla ”ei ole lainkaan” vaikutusta palvelujen saatavuuteen, virkamiesten saavutettavuuteen, asioiden käsittelyn nopeutumiseen ja puolueettoman päätöksenteon varmistamiseen. Lähes puolet vastaajista arvioi vaikutusta olevan ”vain vähän” asiakkaan tietoisuuteen oikeusturvastaan ja luottamuksensuojan paranemiseen. Runsaat puolet vastaajista arvioi vaikutusta olevan vähintään ”jonkin verran” hallintomenettelyn selkeytymiseen ja viranomaisten kielenkäyttöön.

## 7.2 Henkilöstövaikutukset

Seuraavaksi tarkastellaan hallintolain voimaantulosta aiheutuneita henkilöstövaikutuksia. Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään sekä määrällisiä että laadullisia henkilöstövaikutuksia. Laadulliset vaikutukset sisältävät viranomaisten henkilöstön ammatilliseen osaamiseen, asennemuutoksiin ja työtapoihin liittyvät seikat.

*Kyselytutkimuksessa* (kysymys 22) viranomaisilta tiedusteltiin, onko hallintolain voimaantulosta johtuen palkattu lisätyövoimaa tai siirretty henkilöstöä uusiin tehtäviin. Vastaajista lähes kaikki (150/153) ilmoittivat, ettei hallintolain johdosta ole palkattu lisätyövoimaa eikä tehty muitakaan mainittuja henkilöstöjärjestelyjä. Näin ollen voidaan sanoa, että hallintolailla ei ole ollut määrällisiä henkilöstövaikutuksia kyselyyn vastanneissa viranomaisissa.

Henkilöstön määrällisiä vaikutuksia koskevaan avoimeen kysymykseen vastasi vain 8 lomakkeen palauttaneista. Vastauksissa on todettu mm. työllistettyjen henkilöiden käyttö eri tehtävissä. Eräs vastaaja toteaa, että maaseutukunnissa väheksytään hallintoasioiden hoitamista ja niiden vaatavuutta. Lisähenkilöstöä ei ole palkattu. Toisen vastauksen mukaan viranomaistoiminnan henkilöstö on vähentynyt ja vähenee myös jatkossa. Tehtävät pysyvät samoina ja sähköinen asiointi parantaa tuottavuutta. Vain yhdessä vastauksessa ilmoitetaan, että hallintolaki on ollut yksi syy lisätyövoiman palkkaamiselle. Kahdessa vastauksessa to-

detaan, että tehtäviä on järjestelty uudelleen (esim. työn siirtäminen), mutta lisätövoimaa ei ole palkattu.

Kyselytutkimuksessa (kysymys 23) pyrittiin selvittämään myös hallintolain voimaantulosta mahdollisesti aiheutuneita laadullisia henkilöstövaikutuksia. Viranomaisia pyydettiin arvioimaan esitettyjä väittämiä hallintolain henkilöstövaikutuksista neliportaisella asteikolla ”eri mieltä – vähän eri mieltä – lähes samaa mieltä – samaa mieltä”. Lisäksi vastaaja voi valita vaihtoehdon ”ei mielipidettä”.

### 7.2.1 Vaikutukset henkilöstö- ja tehtäväjärjestelyihin

Valtaosa vastaajista (89 %) oli ”samaa mieltä” tai ”lähes samaa mieltä” yleisesti esitetystä väittäimestä ”hallintolain voimaantulolla ei ole ollut henkilöstövaikutuksia”. Vain 7 vastaajaa (5 %) ilmoitti olevansa väitteestä eri mieltä.

Taulukko 22: Hallintolain voimaantulolla ei ole ollut henkilöstövaikutuksia

	N	%	Kum. %
eri mieltä	7	4,6	4,6
vähän eri mieltä	9	5,9	10,5
lähes samaa mieltä	24	15,8	26,3
samaa mieltä	111	73,0	99,3
ei mielipidettä	1	0,7	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>152</b>	<b>100,0</b>	

Myös haastattelututkimuksessa nousivat esille hallintolain voimaantuloon liittyvät henkilöstövaikutukset. Tulokset ovat hyvin samansuuntaisia kuin kyselytutkimuksessa. Hallintolain voimaantulosta ei ole seurannut henkilöstölisäyksiä. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö henkilöstön lisäämiseen olisi eri syistä tarvetta lähes kaikissa haastatelluissa viranomaisissa.

Autokatsastuksessa kaikki haastatellut ovat sitä mieltä, että hallintolain voimaantulolla ei ole ollut suoranaisia henkilöstövaikutuksia. Kaikissa Kelan haastattelukohteissa tuotiin esille, että hallintolaki ei ole vaikuttanut vakinaisen henkilökunnan määrään. Mahdolliset henkilöstövähennykset kohdistuisivat määräaikaisiin palvelussuhteisiin, joita on paljon.

*”--- se on koko ajan tarve vaan näyttää pienempää suuntaa ja kun näit keskittämisiä tehdään, etuuskii keskitetään tiettyihin paikkoihin ja työtä tasataan, ei se ainakaan näytä siltä, että me mitään lisää saatais --- mut meil on myöskin se tilanne, ett meil on määräaikaisia aika paljon, ett meill ei ne ratkaisut tuu kohdistumaan vakinaisiin. Vakinaiset pysyy, mut määräaikasia varmaan joudutaan sitten vähentämään.”*

Eräs haastateltava toi esille vaikutuksia, joita hallintolain voimaantulolla pitäisi olla. Haastateltavan mukaan hallintolain myötä pitäisi viranomaisen toiminnassa pyrkiä mittaamaan määrällisten tulosten sijaan sitä, miten hyvin asiakkaita palvellaan sekä päätösten oikeellisuutta ja perustelujen laatua.

*” --- meitä vakuutuspiirejä ei pistetä järjestykseen sen hyvän hallinnon mukaan vaan tulosten mukaan --- ettei mitattais pelkästään sitä palveluaikaa tai montako päätöstä*

*meiltä tulee, hallintolain ois pitänyt tuoda mukaanaan se, että meille toimihenkilöille annetaan aikaa tehdä hyvin sekä asiakaspalvelutyö että ratkaisutyö”*

Myös haastatelluissa *rakennusvalvontatoimistoissa* todettiin yleisesti, ettei hallintolailla ole ollut henkilöstövaikutuksia. Taloudelliset voimavarat säätelevät henkilöstön määrää, vaikka henkilöstön lisäämiseen olisi tarvetta.

*”No ei hallintolaista varsinaisesti, tähän on tämä meidän kausiluonteisuus ja suhdannevaihtelut, mikä vaikuttaa meidän henkilöstöön, ei se hallintolaista.”*

*”Kyl tämä rahapuoli henkilöstömäärää säätelee ja se on kuitenkin vaan yksi lisätehtävä muitten joukossa, kyl se vanha henkilökunta sit on niinku hoitanu ne tehtävät, ei siit oo tullu semmosta uutta --- ”*

Myös *verotoimistoissa* todettiin, että hallintolailla ei ole ollut vaikutusta henkilöstön määrään, mutta kylläkin laatuun. Tarkemmin yksilöimättä haastateltavat totesivat, että lain vaatimuksia on pitänyt toiminnassa ottaa huomioon.

Sama tilanne oli myös haastatelluissa *yhteispalvelupisteissä*. Henkilöstömäärät eivät ole lisääntyneet, mutta asiakaspalveluun, resurssien riittävyteen ja toimintatapoihin on kiinnitetty huomiota. Yhdessä haastattelukohteessa tuotiin tässä yhteydessä esille asiakkaiden lisääntyneet vaatimukset, jolla nähtiin olevan myös henkilöstövaikutuksia työn tarkkuuden ja huolellisuusvaatimuksen kasvaessa.

*”Tähän tekis niinku koukaten mieli sanoa, että hallintolaista johtuen me ollaan nykyisin hirveän tarkkoja näissä esteellisyyskysymyksissä ja mieluummin tulkitaan niinku ankaraasti, että sen asiakkaan tietämys ja vaatimus on niinku sillä tavalla lisääntynyt, ett hyvin helposti sitten halutaan johonkin päätökseen puuttua, niin vedotaan tommosiin muotovirheisiin --- ”*

## 7.2.2 Henkilöstön tarve omaksua uusia työtapoja

Vastaajista 11 % on ilmoittanut olevansa samaa mieltä väitteestä, jonka mukaan *”henkilöstö on joutunut omaksumaan uusia työtapoja”*. ”Lähes samaa mieltä” väitteestä on 25 % vastaajista. Ne vastaajat, jotka ovat arvioineet hallintolain erittäin keskeiseksi omassa toiminnassaan, ovat keskimääräistä yleisemmin sitä mieltä, että henkilöstö on joutunut omaksumaan uusia työtapoja (22 % vastaajista). Vastaavasti ne, jotka ovat arvioineet hallintolain vain vähän tai jonkin verran keskeiseksi omassa toiminnassaan, ovat keskimääräistä yleisemmin eri mieltä väittämästä.

*Taulukko 23: Koko henkilöstö on joutunut omaksumaan uusia työtapoja*

	N	%	Kum. %
eri mieltä	47	30,9	30,9
vähän eri mieltä	50	32,9	63,8
lähes samaa mieltä	37	24,3	88,2
samaa mieltä	17	11,2	99,3
ei mielipidettä	1	0,7	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>152</b>	<b>100,0</b>	

Ne vastaajaviranomaiset, joiden henkilöstöstä yli 75 % on osallistunut hallintolaista järjestettyyn koulutukseen, ovat keskimääräistä yleisemmin sitä mieltä, että henkilöstö on hallintolain voimaantulosta johtuen joutunut omaksumaan uusia työtapoja.

*Haastattelututkimuksen tulosten mukaan ei autokatsastuksessa nähty hallintolain voimaantuloilla olevan juurikaan vaikutusta henkilöstön työtapoihin. Rakennusvalvonnassa nähtiin syitä työtapojen muutoksen myös muualla, mutta hallintolaillakin on osuutensa muutoksissa. Verotoimistojen haastateltavat totesivat, että hallintolaki on vähän ”patistanut”, mutta ei ratkaisevasti muuttanut mitään. Palvelua ja työmenetelmiä on kehitetty jo ennen hallintolakia. Samoin yhteispalvelupisteissä todettiin jatkuva työtapojen kehittämistarve, johon hallintolaki ei juuri ole vaikuttanut. Sen sijaan kansaneläkelaitoksen haastateltavat olivat yhtä lukuun ottamatta sitä mieltä, että koko henkilöstö on joutunut omaksumaan uusia työtapoja. Uusien työtapojen oppimisen tarpeen ja hallintolaista järjestetyn koulutuksen nähtiin liittyvän toisiinsa: ”Kyllä, täysin samaa mieltä, joka ikinen ihminen on koulutettu siihen hallintolakiin ja on joutunut oppimaan uutta.”*

### 7.2.3 Henkilöstön ammattitaidon kehittäminen

Vastaajien mielipiteet hajoavat melko lailla heidän arvioidessaan väitettä ”henkilöstön ammattitaidon kehittäminen on selvästi korostunut” hallintolain voimaantulon johdosta. Alle puolet vastanneista näkee hallintolain voimaantuloilla olleen vaikutusta (47 %), kun taas 53 % ei näe hallintolailla olleen tällaista vaikutusta.

*Taulukko 24: Henkilöstön ammattitaidon kehittäminen on selvästi korostunut*

	N	%	Kum. %
eri mieltä	37	24,3	24,3
vähän eri mieltä	44	28,9	53,3
lähes samaa mieltä	45	29,6	82,9
samaa mieltä	21	13,8	96,7
ei mielipidettä	5	3,3	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>152</b>	<b>100,0</b>	

Viranomaisryhmien välillä ei ole suuria eroja. Välillisen julkishallinnon ja kuntien vastaajaviranomaiset arvioivat muita viranomaisryhmiä hieman yleisemmin, että hallintolain voimaantulo on korostanut henkilöstön ammattitaidon kehittämistä. Hallintoviranomaiset ovat palveluviranomaisia yleisemmin eri mieltä väittämästä (59 % ja 48 %). Hallintolaista järjestetyllä koulutuksella ja siihen osallistuneen henkilöstön suhteellisella osuudella ei ole yhteyttä siihen, mitä mieltä vastaajaviranomaiset ovat henkilöstön ammattitaidon kehittämistä koskevasta väittämästä.

*Viranomaishaastattelussa* haastateltavat eivät liittäneet henkilöstön ammattitaidon kehittämistarvetta hallintolakiin, vaan se nähtiin yleisenä edellytyksenä sille, että viranomaisen toiminta täyttää sille asetetut vaatimukset. Hallintolain voimaantulo nähdään yhtenä myötävaikuttavana tekijänä. Muun muassa autokatsastuksessa tuotiin esille, että henkilöstön ammattitaidon kehittäminen on jatkuvaa ja siihen vaikuttavat enemmän markkinavoimat kuin esimerkiksi hallintolain voimaantulo. Työn laatuvaatimusten koetaan koko ajan kiristyvän ja henkilöstöltä vaaditaan yhä enemmän osaamista. Henkilöstö on erikoistunut eri tehtäviin ja

ammattitaidon ylläpitäminen ja kehittäminen turvataan koulutuksella ja kolmen vuoden välein suoritettavilla kokeilla. Viranomaishaastateltavat eivät nähneet syy-yhteyttä hallintolain voimaantumisen ja ammattitaidon kehittämistarpeen välillä.

*”Se on meillä ylipäättään niin keskeinen tää ammattitaito, se on tärkeä juttu, mut en nää siihen hallintolakiin sitä linkkiä. Se on aina meille tärkeä.”*

*”Kyl tää asiakaspalvelutaitojen ja ammattitaidon kehittäminen on ykkösasioita. Kyllähän tää niinku pääpaino minun ymmärtääkseni kohdistuu siihen, että meillä on asiantuntevat asiakaspalvelijat ja sitten taas substanssin hallinta on sitä luokkaa, että saavat oikeita vastauksia kysymyksiinsä. Semmoista tietotaitoa lisäämällä myöskin tätä palvelua voidaan parantaa.”*

#### 7.2.4 Soveltuvuus asiakaspalvelutehtäviin yleisenä kelpoisuusvaatimuksena

Hieman useampi kuin joka kolmas vastaaja (38 %) on samaa mieltä väittämästä, että hallintolain voimaantumisen vaikutuksesta ”soveltuvuudesta asiakaspalvelutehtäviin on tullut yleinen kelpoisuusvaatimus”. Viranomaisryhmien välillä ei ole suuria eroja ja vain välillisen julkishallinnon vastaajaviranomaiset ovat keskimääräistä yleisemmin sitä mieltä, että vaikutusta on ollut (47 % vastaajista).

*Taulukko 25: Soveltuvuudesta asiakaspalvelutehtäviin on tullut yleinen kelpoisuusvaatimus*

	N	%	Kum. %
eri mieltä	50	34,0	34,0
vähän eri mieltä	41	27,9	61,9
lähes samaa mieltä	35	23,8	85,7
samaa mieltä	21	14,3	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>147</b>	<b>100,0</b>	

Hieman yllättäen ne viranomaiset, jotka ovat arvioineet hallintolain olevan ”vain vähän keskeinen” omassa toiminnassaan, ovat keskimääräistä yleisemmin samaa mieltä väittämästä, jonka mukaan soveltuvuudesta asiakaspalveluihin on tullut yleinen kelpoisuusvaatimus. Vastaavasti ne viranomaiset, jotka ovat arvioineet hallintolain olevan ”erittäin keskeinen” omassa toiminnassaan, ovat olleet keskimääräistä yleisemmin eri mieltä kyseessä olevasta väittämästä.

Odotettu tulos on, että niissä vastaajaviranomaisissa, joiden tehtäviin sisältyy oman arvion mukaan vain vähän asiakaspalvelua, soveltuvuudesta asiakaspalvelutehtäviin ei ole tullut yleinen kelpoisuusvaatimus. Sen sijaan ne vastaajaviranomaiset, jotka ovat arvioineet asiakaspalvelua olevan ”erittäin paljon”, eivät ole keskimääräistä yleisemmin sitä mieltä, että soveltuvuus asiakaspalvelutehtäviin olisi tullut yleiseksi kelpoisuusvaatimukseksi.

*Haastattelututkimus* tuo esille, että soveltuvuus asiakaspalvelutehtäviin on kaikissa haastattelukohteissa ammatillisen osaamisen ohella yksi henkilöstön valintakriteeri, mutta vaatimusta ei liitetä hallintolain voimaantumiseen.

*”Ei sitä oo kirjattu tällaisiin yleisiin kelpoisuusehtoihin, mutta se otetaan niinku käytännössä huomioon. Siihen kiinnitetään tänä päivänä paljon huomiota, kun henkilöstöä valitaan, miten ne pärjää asiakkaitten kanssa. Ei riitä tänä päivänä, että hallitsee sen asiasisällön.”*

*”Mun mielestä on ollut jo aikasemminki, ennen kun laki tuli voimaan, ett uutta henkilöstöä palkattaessa katsottiin, ett minkälainen se on asiakaspalvelutyypinä ---”*

*”Jos ei tärkein, niin hyvin tärkeä, kyllähän kaikki lähtee siitä, että tää on puhdasta asiakaspalvelutyötä. Kyllä aika hyvät pitää muut avut olla, jos se ei niinku nouse merkittävään rooliin tää asiakaspalvelu.”*

Kelan haastateltavat korostavat ensisijaisesti substanssiosaamista, mutta pitävät myös sopivuutta asiakaspalveluun tärkeänä – oli hallintolakia tai ei. Kaikki eivät kuitenkaan pidä sitä yleisenä kelpoisuusvaatimuksena.

*”Ei, en mä ihan allekirjoita tuota. Ei hallintolaki aseta asiakaspalvelijalle sen enempää. Semmonen tietty substanssiosaaminen korostuu ja totta kai jokainen niinku henkilökohtainen ominaisuus vuorovaikutuksessa, että eihän sinne ketään semmosta perusilmeeltään aika negatiivista voi pannakaan.”*

*”Meillä on aina ollu, toki seulan läpi on sitten päässy sellasiaki, jotka ei sovellu. Siitä lähetään, että rekrytointitilanteessa haastatellaan. Nyt ei mene hakemukset eteenpäin ellei pysty asiakaspalveluun.”*

## 7.2.5 Hallintolain edellyttämä asennemuutos

Neljä viidestä vastaajasta on eri mieltä väittämästä, jonka mukaan *”hallintolain edellyttämä asennemuutos vie henkilöstöltä vuosia”*. Eri viranomaisryhmien välillä ei ole eroja yhtä poikkeusta lukuun ottamatta; välillisen julkishallinnon vastaajista runsas kaksi viidesosaa (43 %) on sitä mieltä, että asennemuutos voi viedä näinkin kauan. Palveluviranomaisten ryhmässä väittämästä samaa mieltä olevia on suhteessa selvästi enemmän kuin hallintoviranomaisten ryhmässä. Viranomaisen arviolla hallintolain keskeisyydestä ei ole yhteyttä siihen, mitä mieltä vastaajat ovat olleet tästä väittämästä.

*Taulukko 26: Hallintolain edellyttämä asennemuutos vie henkilöstöltä vuosia*

	N	%	Kum. %
eri mieltä	70	47,3	47,3
vähän eri mieltä	49	33,1	80,4
lähes samaa mieltä	19	12,8	93,2
samaa mieltä	10	6,8	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>148</b>	<b>100,0</b>	

*Viranomaishaastattelussa* kaikki haastatellut olivat sitä mieltä, että asennemuutos vie aikansa, mutta ei vuosia. Osalle henkilöstöä uusien asioiden omaksuminen on helpompaa kuin toisille. Yleisesti asennemuutoksen tarvetta ei nähdä suurena.

*”Tämähän on nyt tietysti, että joku yksittäinen virkamies, joka on niitä asioita tehnyt tietyllä tavalla jo yli 30 vuotta, niin hän se sitten tekee siihen eläkepäätökseen saakka omalla tavallansa. Mutta yhteisön paine, kyllä se jotain vaikuttaa ---”*

Myös Kelan haastateltavat olivat sitä mieltä, että asenteiden muuttuminen on yksilöllistä ja vie eri henkilöillä eripituisen ajan, mutta muutosta on tapahtunut.

*”--- on niin pitkät työhistoriaerot ihmisillä, ennen oli tämmönen viranomaisten kunnioitus ja oli hallintoalamaisia --- joillakin se niinku näkyy, mut kuitenkin on tää asiakasnäkökulma ja että asiakas on tärkein, niin se on erittäin hyvin mennyt läpi ja ihmiset tietää, että asiakkaita varten täällä ollaan.”*

*”--- jos tälleen kokonaisuutena katotaan, niin ei, enemmänki on näitä yksilöitä joka lähtöön, ei tälleen niinku kokonaisuutena.”*

Ainoastaan yhteispalvelupisteissä oltiin epäileväisempiä asennemuutoksen onnistumisesta vanhemman henkilöstön kohdalla ja muutoksen arvioitiin vievän vuosia. Yksi haastateltava arvioi tarvittavan ”sukupolvenvaihdoksen” verran aikaa ennen kuin asenteet muuttuvat. Yhteispalvelupisteiden henkilökunnalla on hieman toisenlainen näkökulma asiaan, sillä he ovat eräällä tavalla myös asiakkaan asemassa suhteessa niihin viranomaistahoihin, joiden palveluja yhteispalvelupisteissä tarjotaan (Kela, verohallinto, kunnan palvelut jne.)

*”--- ainakin kuntien tällanen hallinto henkilöstö on hyvin ikääntynyt eli ei sillä oo hirveitä intoo muuttaa asentoa, että mennään vanhalla, että kyl se on niinku tietynlainen sukupolvenvaihtokysymys sitten kun asenteet muuttuu --- monet on niinku väsyneitä muutoksiin, kun niitä tulee jatkuvasti, hitaasti muutokset tulee.”*

*” --- mä toivon tota, että vaikutus olis se, että päästäs niinku siitä oman reviirin puolustamisesta vihdoin siihen mitä on vuosikausia puhuttu, että se tiedetään, kuka on asiakas, mitä varten ollaan olemassa.”*

## 7.2.6 Hallintolain henkilöstölle asettamat vaatimukset

Valtaosa vastaajista (93 %) on sitä mieltä, etteivät hallintolain henkilöstölle asettamat vaatimukset ole kohtuuttomia. Vain yhdeksän vastaajaa (7 %) on samaa mieltä väittämästä, jonka mukaan ”hallintolaki asettaa henkilöstölle kohtuuttomia vaatimuksia”. Hallintoviranomaiset ovat palveluviranomaisia yleisemmin täysin eri mieltä väittämästä (71 % ja 50 %).

Taulukko 27: Hallintolaki asettaa henkilöstölle kohtuuttomia vaatimuksia

	N	%	Kum. %
eri mieltä	96	63,6	63,6
vähän eri mieltä	44	29,1	92,7
lähes samaa mieltä	5	3,3	96,0
samaa mieltä	6	4,0	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>153</b>	<b>100,0</b>	



### 7.2.7 Asiakkaiden vaatimusten lisääntyminen

Lähes kaksi kolmasosaa vastaajista on eri mieltä väittämästä, jonka mukaan ”asiakkaiden vaatimukset ovat selvästi lisääntyneet” hallintolain voimaantulon jälkeen. Sen sijaan noin puolet kuntavastaajista (48 %) ja yli puolet välillisen julkishallinnon vastaajista (53 %) näkee asiakkaiden vaatimusten lisääntyneen selvästi. Hallintoviranomaiset ovat palveluviranomaisiin verrattuna suhteellisesti yleisemmin eri mieltä väittämästä (66 % ja 52 %).

Taulukko 28: Asiakkaiden vaatimukset ovat lisääntyneet selvästi

	N	%	Kum. %
eri mieltä	39	25,5	25,5
vähän eri mieltä	54	35,3	60,8
lähes samaa mieltä	34	22,2	83,0
samaa mieltä	26	17,0	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>153</b>	<b>100,0</b>	

Viranomaisen arviolla hallintolain keskeisyydestä ei ole yhteyttä sen kanssa, mitä mieltä viranomaiset ovat tästä väittämästä. Sen sijaan ne vastaajaviranomaiset, joiden mielestä asiakkaiden tietoisuus oikeusturvastaan ei ole lisääntynyt tai on lisääntynyt vain vähän, ovat myös keskimääräistä yleisemmin sitä mieltä, että asiakkaiden vaatimukset eivät ole lisääntyneet. Vastaavasti ne viranomaiset, jotka ovat arvioineet hallintolain lisänneen asiakkaiden tietoisuutta oikeusturvasta vähintään ”jonkin verran”, ovat selvästi yleisemmin sitä mieltä, että myös asiakkaiden vaatimukset ovat lisääntyneet. Lienee niin, että viranomaiset näkevät asiakkaiden tietoisuuden omasta oikeusturvastaan omalle toiminnalle asetettuina lisääntyvinä vaatimuksina.

*Haastattelututkimuksessa* lähes kaikki haastatellut toteavat, että asiakkaiden vaatimukset ovat koko ajan selkeästi lisääntyneet. Asiakkaat osaavat vaatia omia oikeuksiaan, mutta sitä on vaikea arvioida tiedostavatko he nimenomaan hallintolain heille turvaamat oikeudet. Eräs haastateltu arvioi asiaa seuraavasti: ”Meidän asiakkaat eivät tiedä koko laista yhtään mieltään.”

### 7.2.8 Virkatoimien laillisuusvalvonnan kiristyminen

Vastaajien mielipiteet väitteestä, jonka mukaan virkatoimien laillisuusvalvonta on kiristynyt, jakautuvat melko tasaisesti. Hieman yli puolet vastaajista (54 %) ei näe, että virkatoimien laillisuusvalvonta olisi kiristynyt hallintolain voimaantulon jälkeen ja hieman vajaa puolet (46 %) on sitä mieltä, että laillisuusvalvonta on kiristynyt. Kuntavastaajista 48 %, kuntayhtymistä 50 % ja välillisen julkishallinnon vastaajaviranomaista 40 % näkee laillisuusvalvonnan kiristyneen. Hallintoviranomaiset ovat palveluviranomaisia yleisemmin sitä mieltä, että laillisuusvalvonta ei ole kiristynyt (61 % ja 42 %). Viranomaisen arviolla hallintolain keskeisyydestä ei ole yhteyttä sen kanssa, mitä mieltä viranomaiset ovat tästä väittämästä.

Taulukko 29: Virkatoimien laillisuusvalvonta on kiristynyt

	N	%	Kum. %
eri mieltä	46	31,5	31,5
vähän eri mieltä	33	22,6	54,1
lähes samaa mieltä	34	23,3	77,4
samaa mieltä	33	22,6	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>146</b>	<b>100,0</b>	

*Haastattelututkimuksessa* haasteltujen arvioissa laillisuusvalvonnan kiristymisestä oli vaihtelua eri haastattelukohteiden välillä. *Autokatsastuksessa* haastateltavat arvioivat nimenomaan viranomaisvalvonnan kiristyneen jo pidemmällä aikavälillä.

*”Kyllä tänä päivänä viranomainen seuraa meitä huomattavasti tarkemmin kun viis vuotta sitten.”*

*”Kyllä, valvonta on kiristynyt, oon jokseenkin samaa mieltä”*

*Kelan* haastateltavat arvioivat, että varsinaista laillisuusvalvonnan lisääntymistä ei ole nähtävissä, mutta sen sijaan tietoisuus siitä näkyy. Valvovat tahot, joita mainitaan, ovat asiakkaat sekä eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Sen sijaan Kelan sisäisen valvonnan ei koeta lisääntyneen.

*Rakennusvalvonnassa* ja *verotoimistoissa* haastateltavat eivät koe, että ulkoapäin tuleva sen enempää kuin sisäinenkään valvonta olisi hallintolain voimaantulosta johtuen kiristynyt.

*”Meillä kyllä on ne samat vahtimiset harrastettu, ei oo keksitty mitään uutta, kun ei oo keretty keksiä ja eikä oo yritettykään.”*

*”Ei, mutta tää meidän kenttä on semmoinen, että siinä on ollut ja tulee olemaan laillisuusvalvontaa.”*

## 7.2.9 Muita arvioita hallintolain henkilöstövaikutuksista

*Kyselytutkimuksessa* (kysymys 23) henkilöstövaikutuksia selvitettiin myös avoimella kysymyksellä, jossa vastaajia pyydettiin tuomaan esille muitakin kuin strukturoidussa kysymyksessä esitettyjä hallintolain henkilöstövaikutuksia. Avoimeen kysymykseen vastasi vain 17 lomakkeen palauttaneista ja heistäkin 11 tuo esille, että hallintolaki ei ole tuonut mitään merkittävää uutta, vaan asiat ovat olleet kunnossa jo vanhan lainsäädännön aikaan. Hallintolain esille nostamat asiat ovat olleet suurimmaksi osaksi arkipäivää, nyt ne vain on kirjattu lakiin. Asiakkaita on neuvottu ennenkin ja on kiinnitetty huomiota siihen, että ”henkilöstö kykenee asiakaspalveluun”. Tämäkin kertoo osaltaan, että hallintolaista seuranneet henkilöstövaikutukset ovat hyvin vähäisiä. Yksittäisinä esimerkkeinä vaikutuksista mainitaan voimaantulovaiheen koulutukseen panostaminen, henkilökunnan ”varovaisuuden” lisääntyminen, työaikajärjestelyt ja satunnainen ylityön tarve. Muutamassa vastauksessa esitetään kritiikkiä lisätyöstä, jota hallintolain edellyttämät työkäytännöt ja menettelyt edellyttävät. Tehtävien hoitaminen edellyttää ammattitaitoista henkilöstöä, jotta asiakkaita osataan ja ehditään neu-

voa hallintoasioissa. Yhden vastaajan mukaan ”kansalaisten oikeusturva olisi saavutettavissa vähemmälläkin hiusten halkomisella”.

### 7.2.10 Yhteenveto

Hallintolailla ei nähty olevan henkilöstövaikutuksia. Lain voimaantulo ei ole aiheuttanut henkilöstölisäyksiä eikä henkilöstösiirtoja. Lailla ei myöskään ole muutettu hallintotoimintaa niin paljon, että kyse olisi vuosia kestävästä asennemuutoksesta taikka tarpeesta omaksua uusia työtapoja. Hallintolain voimaantulosta johtuvan henkilöstön ammattitaidon kehittämistarpeen kuitenkin on havainnut lähes puolet viranomaisista. Sama määrä arvioi myös laillisuusvalvonnan kiristyneen.

Palveluviranomaiset arvioivat hallintoviranomaisia yleisemmin hallintolailla olevan laadullisia henkilöstövaikutuksia. Vaikutukset liittyvät asiakaspalveluun ja vuorovaikutustaitoihin, jotka korostuvat palveluviranomaisten työssä. Hallintolakia ei kuitenkaan koeta kovin vaativana, sillä valtaosa vastaajista on sitä mieltä, ettei se aseta henkilöstölle kohtuuttomia vaatimuksia.

Hallintolain henkilöstövaikutuksia on syytä tarkastella myös viranomaisryhmittäin.

Valtaosa *ministeriöiden* vastaajista on sitä mieltä, että hallintolain voimaantulolla ei ole ollut henkilöstövaikutuksia. Vain yksittäiset vastaajat arvioivat vaikutusta olleen siihen, että virkatoimien laillisuusvalvonta on kiristynyt, henkilöstön ammattitaito selvästi korostunut, asiakkaiden vaatimukset lisääntyneet, koko henkilöstö on joutunut omaksumaan uusia työtapoja tai soveltuvuudesta asiakaspalveluun on tullut yleinen kelpoisuusvaatimus.

Muut *valtion viranomaiset* arvioivat henkilöstövaikutukset hieman suuremmiksi. Enemmistö vastaajista on sitä mieltä, että hallintolailla ei ole ollut henkilöstövaikutuksia, eikä se myöskään aseta kohtuuttomia vaatimuksia henkilöstölle eikä lain vaatima asennemuutos vie vuosia. Arviot hallintolain vaikutuksista henkilöstön ammattitaidon kehittämisen korostumiseen ja asiakkaiden vaatimusten lisääntymiseen hajoavat välille ”eri mieltä - vähän eri mieltä - lähes samaa mieltä”. Noin kolmasosa vastauksista asettuu kunkin vaihtoehdon kohdalle. Sen sijaan joka neljäs vastaaja (15/57) on sitä mieltä, että virkatoimien laillisuusvalvonta on lisääntynyt hallintolain myötä.

Myös *kuntaviranomaiset* arvioivat yleisesti, ettei hallintolain voimaantulolla ole ollut henkilöstövaikutuksia, vaikka henkilöstövaikutuksia yksilöidymmin arvioidessaan vastaajat ovat valtion viranomaisia yleisemmin nähneet hallintolailla olleen vaikutusta. Lähes puolet kuntavastaajista on sitä mieltä, että asiakkaiden vaatimukset ovat lisääntyneet ja virkatoimien laillisuusvalvonta kiristynyt. Yli puolet vastaajista on sitä mieltä, että hallintolaki ei aseta kohtuuttomia vaatimuksia henkilöstölle. Muiden väittämien kohdalla vain alle kolmasosa vastaajista on arvioinut hallintolailla olleen vaikutusta.

Samoin kuin muissa viranomaisryhmissä myös *välillisen julkishallinnon viranomaisista* selvä enemmistö arvioi yleisesti, ettei hallintolailla ole ollut henkilöstövaikutuksia. Vaikutukset on arvioitu vähäisemmiksi kuin kuntaviranomaisissa ja joiltakin osin vähäisemmiksi kuin valtion viranomaisissa. Puolet vastaajista on sitä mieltä, että hallintolaki ei aseta henkilöstölle kohtuuttomia vaatimuksia. Kuitenkin 43 % arvioi, että hallintolain edellyttämä asennemuutos

voi viedä henkilöstöltä vuosia. Joka kolmas vastaaja on kuitenkin sitä mieltä, että henkilöstö on joutunut omaksumaan uusia työtapoja ja noin puolet vastaajista on ”lähes samaa mieltä” siitä, että henkilöstön ammattitaidon kehittäminen on korostunut selvästi. Vain 3 vastaajaa 15:sta on samaa mieltä siitä, että soveltavuudesta asiakaspalveluun on tullut yleinen kelpoisuusvaatimus. 40 % näkee laillisuusvalvonnan kiristyneen.

### 7.3 Vaikutukset hallintomenettelyyn

*Kyselytutkimuksessa* viranomaisilta pyydettiin arvioita myös hallintolain keskeisten menettelysäännösten vaikutuksista viranomaistoimintaan. Kyselylomakkeessa kysyttiin, ovatko hallintolain säännökset muuttaneet viranomaisten käytäntöjä asianosaisia kuultaessa, päätöksiä perusteltaessa, asia- ja kirjoitusvirheitä korjattaessa ja päätöksiä tiedoksi annettaessa. Lisäksi kysyttiin muun ohella sitä, ovatko esteellisyysäännökset aikaisempaa helpompia vai vaikeampia soveltaa. Nämä hallintomenettelyn aihealueet otettiin tähän tutkimushankkeeseen mukaan, koska ainakin esteellisyys-, kuulemis- ja perusteluvirheet ovat hallinnossa varsin tyypillisiä. Hallintomenettelysäännöksiin ei kysely- ja haastattelututkimuksessa keskitytty tätä laajemmin, koska menettelysäännökset ovat keskeisiä tutkimushankkeen toisessa osaraportissa.

#### 7.3.1 Esteellisyys

Hallintolaissa täsmennettiin hallintomenettelylain esteellisyyttä koskevia säännöksiä (HL 27 – 30 §). Uudistamistarvetta kuitenkin vähensi se seikka, että hallintomenettelylain esteellisyyssäännökset oli uudistettu vuoden 1998 alussa voimaantulleella muutoksella. Tämä vuoksi esimerkiksi esteellisyyssperusteiden muuttamiseen ei nähty tarvetta. Hallintolaissa tarkennettiin kuitenkin lähisukulaisten piiriä niin, että se vastaa uudistetuissa tuomarin esteellisyyttä koskevissa säännöksissä tarkoitettuja läheisiä. Lakiin sisällytettiin myös erilliset säännökset esteellisyyden ratkaisemisesta. Mahdollisuutta asian esteellisenä käsittelemiseen rajoitettiin aiempaan nähden.<sup>28</sup>

Hallintolain säännösten soveltamiseen liittyen *kyselytutkimuksessa* kysyttiin (kysymys 32), ovatko hallintolain esteellisyyttä koskevat säännökset (27 – 30 §) viranomaisten arvion mukaan helpompia vai vaikeampia soveltaa aikaisempaan verrattuna. Kysymykseen saatiin 148 vastausta, joista 14 ilmoitti, ettei heillä ole mielipidettä asiasta.

*Taulukko 30: Vastaajien arvio hallintolain esteellisyyssäännösten soveltamisen vaikeudesta*

	N	%	Kum. %
helpompia soveltaa	33	22,3	22,3
vaikeampia soveltaa	18	12,2	34,5
ei muutosta	83	56,1	90,6
ei mielipidettä	14	9,5	100,0
<b>yhteensä</b>	<b>148</b>	<b>100</b>	

<sup>28</sup> HE 72/2002 vp, s. 38.

Seuraavassa tarkastellaan vain niitä 134 vastausta, joissa on ilmoitettu arvio muutoksesta. Hieman yli puolet vastaajista on sitä mieltä, että esteellisyysäännösten soveltamisen helpoudessa tai vaikeudessa ei ole tapahtunut muutosta aikaisempaan verrattuna. Joka viides on sitä mieltä, että esteellisyysäännökset ovat helpompia soveltaa ja vain 18 vastaajan mielestä säännösten soveltaminen on vaikeampaa kuin aikaisemmin. Länsi- ja Pohjois-Suomen viranomaiset ovat keskimääräistä yleisemmin (37 % ja 47 %) sitä mieltä, että esteellisyysäännökset ovat aikaisempaa helpompia soveltaa, kun taas Etelä- ja Itä-Suomen viranomaiset ovat yleisemmin (66 % ja 71 %) sitä mieltä, että muutosta aikaisempaa ei ole tapahtunut.

Kuntaviranomaisista lähes joka neljäs pitää esteellisyysäännöksiä aikaisempaa vaikeampina soveltaa, kun taas kuntayhtymävastaajista yli puolet pitää soveltamista aikaisempaa helpompana. Valtion (pl. ministeriöt) ja välillisen julkishallinnon viranomaisissa on keskimääräistä enemmän (70 %) niitä, jotka ilmoittavat, ettei muutosta aikaisempaan ole tapahtunut. Palveluviranomaisissa on enemmän niitä, jotka pitävät esteellisyysäännösten soveltamista aikaisempaa helpompana ja hallintoviranomaisissa puolestaan niitä, jotka eivät näe muutosta aikaisempaan verrattuna. Ne vastaajat, jotka ovat arvioineet hallintolain olevan erittäin keskeinen omassa toiminnassaan, ovat keskimääräistä yleisemmin sitä mieltä, että esteellisyysäännösten soveltaminen on aikaisempaa vaikeampaa, kuin ne vastaajat, joiden toiminnassa hallintolaki on vähemmän keskeinen. Mielenpitoet esteellisyysäännösten sovellettavuudesta jakautuivat, eikä eroille ole osoitettavissa yhtä yhteistä tekijää.

Viranomaisia pyydettiin mainitsemaan esimerkkejä mahdollisista esteellisyysäännöksiin liittyvistä tulkintaongelmista. Esimerkkejä on mainittu 18 vastauksessa, joista kahdessa todettiin säännösten selkeytyneen. Hallintolaki on muuttanut oikeuskäytäntöä lainsäädännöksi. Ongelmiksi on koettu esteellisyttä koskevien säännösten vaikea ymmärrettävyys ja tulkittavuus. ”Läheisen” määrittely ja nimenomaan käsite ”erityisen läheinen henkilö” tuovat tulkintaongelmia ja epävarmuutta päätöksentekoon. Samoin ilmaisu ”jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu” on koettu vaikeasti tulkittavaksi. Joidenkin mielestä sääntelyä on vaikea selvittää yksiselitteisesti toimijoille. Ongelmaksi on ilmoitettu myös esteellisyttä koskeva päätöksenteko monijäsenisessä toimielimessä. Tähän liittyy myös päätöksen perusteluvollisuus, joka yhden vastaajan mukaan aiheuttaa aikaisempaa monimutkaisempaa menettelyä esteellisyysä toteutamisessa. Yhtenä esimerkkinä tulkintaongelmista on esitetty kalastusalueet, jotka koostuvat henkilöistä, jotka joissakin tapauksissa ovat kaikki asianosaisia ja esteellisiä käsittelemään asiaa.

### 7.3.2 Kuuleminen

Asianosaisen kuulemisesta säädetään hallintolain 34 – 36 §:ssä. Lain 34.1 §:n mukaan ”asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun”. Lain 35 §:ssä säädetään päämiehen, edunvalvojan tai huoltajan kuulemisesta ja lain 36 §:ssä säädetään kuulemismenettelystä.

Kuulemisperiaatteen sisältöä täsmennettiin säätämällä asianosaisen oikeudesta lausua mielipiteensä asiaan mahdollisesti vaikuttavien vaatimusten ja selvitysten ohella myös käsiteltävänä olevasta hallintoasiasta. Uudistusta pidettiin tarpeellisena, koska aiempi lainsäädäntö oli jättänyt kuulemisveloitteen sisällöllisen ulottuvuuden jossain määrin epäselväksi. Lakiin ei sisällytetty säännöksiä siitä, millä tavalla kuuleminen käytännössä toteutetaan. Perustelujen

mukaan lähtökohta on, että asianosainen antaa selityksensä kirjallisesti. Viranomaisen voi hyväksyä myös suullisen selityksen, jos tätä voidaan pitää asian laatuun ja olosuhteisiin nähden tarkoituksenmukaisena. Lisäksi kuulemista koskevia poikkeuksia rajoitettiin aiempaan nähden: yksinomaan päätöksen antamisen kiireellisyyteen vetoaminen ei enää riitä kuulemisvelvollisuudesta poikkeamiseen. Kuulemismenettelyyn (36 §) kuuluu hallintolain mukaan se, että asianosaiselle ilmoitetaan kuulemisen tarkoitus ja se, mistä seikoista selitystä pyydetään sekä selityksen antamiselle varattu määräaika.<sup>29</sup>

Kysymyksellä 26 selvitettiin, ovatko hallintolain säännökset asianosaisen kuulemisesta muuttaneet viranomaisen kuulemiskäytäntöjä (esim. kuulemissäännöksen soveltamispiiri, kuulemisten sisältö tai kuulemistavat). Kysymykseen vastasi 147 (96 %) kyselylomakkeen palauttaneista.

*Taulukko 31: Ovatko hallintolain säännökset asianosaisen kuulemisesta muuttaneet kuulemiskäytäntöjänne?*

	N	%
ei	131	89,1
kyllä	16	10,8
<b>yhteensä</b>	<b>147</b>	<b>100</b>

Valtaosa vastaajaviranomaisista ilmoittaa, että hallintolain säännökset asianosaisen kuulemisesta eivät ole muuttaneet kuulemiskäytäntöjä. Vain 16 vastaajaa (11 %) ilmoitti kuulemiskäytäntöjen muuttuneen. Keskimääräistä yleisemmin kuulemiskäytännöt ovat muuttuneet välillisen julkishallinnon viranomaisissa. Joka viides välillisen julkishallinnon vastaajaviranomainen ilmoittaa, että hallintolain voimaantulo on muuttanut kuulemiskäytäntöjä. Hallinto- ja palveluviranomaisten välillä ei sen sijaan ole eroja. Muihin alueisiin verrattuna Etelä-Suomen viranomaisissa kuulemiskäytännöt ovat muuttuneet keskimääräistä harvemmin; vain yksi kolmestakymmenestä vastaajasta (3 %) ilmoittaa muutoksista.

Avoimella kysymyksellä pyrittiin selvittämään yksityiskohtaisemmin kuulemiskäytäntöihin liittyviä muutoksia. Viranomaisia pyydettiin mainitsemaan 2 – 3 tyyppillistä tapausta hallintolain aiheuttamista muutoksista. Avoimeen kysymykseen vastasi 21 viranomaista.

Vastauksista käy ilmi, että viranomaiset kiinnittävät kuitenkin aiempaa enemmän huomiota kuulemiskäytäntöihin. Kuuleminen pyritään hoitamaan huolella, niin että se kattaa kaiken sen, mikä voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Vastaajien mukaan kuuleminen on tehostunut ja tietoisuus on kasvanut, henkilöstöä on ohjeistettu ja kirjaaminen on huolellisempaa. Tästä esimerkkinä vastaus: ”*Kuulemisessa tarkistetaan säännökset entistä tarkemmin*”. Valtakunnan tason viranomaiset korostavat aikaisempaa enemmän kuulemisen merkitystä alue- ja paikallishallinnon viranomaisille. Kuuleminen tapahtuu pääsääntöisesti kirjallisesti. Vastauksissa on esimerkkejä kuultavien piirin tarkistamisesta: ”*Aiemmin kantelijan kuuleminen jäi usein hoitamatta*” ja ”*valmistelijoille on tiedotettu siitä, että muun kuin asianosaisen hakies- sa oikaisua asianosaista on kuultava ennen päätöksentekoa*”.

Tutkimuksessa haluttiin myös selvittää, onko kuulemiskäytäntöjen muutoksista aiheutunut ongelmia. Tähän kysymykseen vastasi 13 viranomaista, minkä osaltaan kertoo, ettei lakimuu- tos ole tuottanut viranomaisille kovin paljon ongelmia. Vastauksissa tulee esille kolme kuu-

<sup>29</sup> HE 72/2002 vp, s. 95–96.

lemiseen liittyvää ongelmaa: kuulemisen merkitys, kuulemisen riittävyys ja kuulemisen sisältö. Viranomaiset kokevat kuulemisen työlääksi. Eri tahoja kuullaan entistä enemmän kirjallisesti ja näin kuulemiseen menee enemmän aikaa. Lausuntojen hankkiminen hidastaa prosessia. Asiakkaat eivät aina ymmärrä kuulemisen merkitystä: kuulemisyhteydenotto mielletään joissakin tapauksissa päätökseksi, josta halutaan tehdä valitus tai asiakkaat kokevat kuulemisen byrokratiaksi, eivätkä ymmärrä sitä osaksi omaa oikeusturvaansa. Myös kuulemisen laajuus ja sisältö on tuottanut joillekin viranomaisille ongelmia. Milloin on kuultu ”tarpeeksi”, milloin voi jättää kuulematta (esim. psyykkisesti sairas kantelija), kuullaanko vain päätöksen perusteena olevasta asiatiedosta vai myös päätökseen sisältyvistä viranomaisen toimenpidevaatimuksista?

Myös haastattelututkimuksessa erityisesti *Kelan* haastateltavat toivat esille kuulemisvelvoitteen laajuuden kuulemiseen liittyvänä ongelmana. Samoin sen, etteivät asiakkaat aina ymmärrä kuulemisen merkitystä.

*”Se ett asiakkaatkaan ei ymmärrä sitä kuulemist, tai ett he niinku rasittuu siitä, ett mitä te tämmösii kyselette ja miks te kyselette. Se tuottaa vähän ongelmii.”*

*” --- kun multa tullaan kysymään, ett onks tää nyt ihan pakko kuulla, ett täs menee ihan hirveesti aikaa, mä sanon se on ihan pakko kuulla. Ja sit se, ett muutoksenhakuasteetkin on ottanut sen asian tosissaan, niin sielt tulee sitten se prosessivirhepäätös, joka kumoo sen sitte, jos ei oo kuultu. Et must se on tosi hyvä. Ett se on mun mielest se tärkein, mikä on siinä, ett me kuullaan sitä asiakasta --- ”*

*”--- ongelmallisinta tän kuulemisen kannalta etuuksista on nämä lapsilisäasiat elikkä kun vanhemmat tappelee siitä, ett kumman luona lapset taas on ja kumpi saa nostaa lapsilisän ja ne hakee sitä vuorotellen ja ne aina kuullaan sen toisen hakemukset ja se antaa kolmesivusen kirjeen ja me kuullaan siitä toista ja sitten jossain vaiheessa pistetään tietysti poikki, mut ett siinä menee pitkä pitkä aika ja nyt se toinen osapuoli, joka sitä hakee niin kokee, ett nyt hänen hakemustaan ihan vaan pallotellaan huvin vuoks, varsinkin jos se on negatiivinen se päätös.”*

Lisäksi viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvänä ongelmana on koettu kysymys siitä, riittääkö päätöstä tekevälle viranomaiselle toisen viranomaisen suorittama kuuleminen samassa asiassa.

*”--- et yhteistyössäkin pikkasen närästää nää kuulemiset ja tämmöset, sosiaalitoimikin katsoo, ett he jo teki näin ja näin, ett eiks tää nyt riitä ja me sanotaan, ett kuule meidän täytyy viel kuulla tätä asiakasta, ett se on meidän velvollisuus ja me ollaan se, joka päätöksen antaa --- ett just tää kuuleminen aiheuttaa aina sitä, että kun he pyytää meitä maksamaan jonkun etuuden heille ja me kuullaan asiakasta, mitä mieltä se on asiasta, ja siinä menee se kaksi viikkoo --- ”*

### 7.3.3 Päätöksen perusteleminen

Hallintolain 45 §:ssä säädetään hallintopäätöksen perustelemisestä. Lain 45.1 §:n mukaan ”päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset”.

Perusteluvollisuudella on säännöksen perustelujen mukaan keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Riittävät perustelut antavat edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomais-toimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta. Hyvin perusteltu päätös helpottaa muutoksenhakuasian käsittelyä, kun tuomioistuin saa perusteluista selville, mihin seikkoihin asian ratkaissut viranomais on kiinnittänyt huomiota ja minkä merkityksen se on niille antanut. Tosiasiaperusteluina päätöksestä on käytävä ilmi ne selvitettyiksi katsotut tosiseikat, joille asian ratkaisu perustuu. Oikeudellisena perusteena on ilmoitettava ratkaisun perusteena olevat lain tai asetuksen säännökset sekä mahdolliset yleiset oikeusperiaatteet.<sup>30</sup>

Kyselylomakkeen kysymyksessä 27 kysyttiin, onko hallintolain säännös päätösten perustelemisesta muuttanut viranomaisen hallintopäätösten perustelukäytäntöjä. Kysymykseen vastasi 148 (97 %) lomakkeen palauttaneista.

*Taulukko 32: Onko hallintolain säännös päätöksen perustelemisesta muuttanut hallintopäätösten perustelukäytäntöjänne?*

	N	%
ei	94	63,5
kyllä	54	36,5
yhteensä	148	100

Enemmistö (64 %) vastaajaviranomaisista ilmoittaa, ettei hallintopäätösten perustelukäytännöissä ole tapahtunut muutosta ja joka kolmas vastaaja on sitä mieltä, että perustelukäytäntöjä on muutettu hallintolain voimaantulosta johtuen. Länsi-Suomen vastaajaviranomaisista lähes joka toinen on ilmoittanut perustelukäytäntöjen muuttuneen. Puolet ministeriöistä, kuntaviranomaisista ja kuntayhtymistä sekä 60 % välillisen julkishallinnon viranomaisista ilmoittaa päätösten perustelemisessä tapahtuneen muutoksia. Sen sijaan muiden valtion viranomaisten ryhmässä muutoksia perustelukäytännöissä on vastausten mukaan tehty keskimääräistä vähemmän (16 % vastaajista). Palveluviranomaisissa ovat muutokset perustelukäytännöissä yleisempiä kuin hallintoviranomaisissa (48 % ja 30 %). Ne vastaajat, jotka ovat arvioineet hallintolain olevan ”keskeinen” tai ”erittäin keskeinen” omassa toiminnassaan, ovat ilmoittaneet yleisemmin hallintolain säännöksen aiheuttaneen muutoksia perustelukäytännöissä kuin ne vastaajat, joiden toiminnassa hallintolaki on vähemmän keskeinen.

Avoimella kysymyksellä pyydettiin vastaajia mainitsemaan 2 – 3 tyypillistä tapausta perustelukäytäntömuutoksista. Kysymykseen saatiin 64 vastausta, joissa muutoksia kuvataan tarkemmin. Yleisimmin vastaajat ilmoittavat, että hallintolain myötä päätösten perusteluissa on kiinnitetty huomiota perustelujen selkeyteen, tarkkuuteen ja täsmällisyyteen. Kolmasosa vastaajista toteaa yleisesti, että hallintolain voimaantultua päätökset perustellaan paremmin. Viranomaiset kuvaavat muutosta parempaan mm. seuraavilla ilmaisuilla: päätösten perustelut ovat aiempaa yksityiskohtaisempia, laajempia, kattavampia ja huolellisempia tai ne ovat terävöityneet ja monipuolistuneet. Henkilövalintoja koskevien päätösten perustelemisen mainitsee erikseen vain kuusi viranomaisista ja yhdeksän vastaajan mukaan hylkäävien päätösten perusteluihin kiinnitetään erityistä huomiota. Kuudessa vastauksessa on tuotu esille, että päätökset on perusteltu hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti jo ennen hallintolain voimaantu-

<sup>30</sup> HE 72/2002 vp, s. 107–108.



loa tai perusteluvelvollisuuteen ovat vaikuttaneet enemmän erityislainsäädäntöön kirjatut säännökset ja niissä tapahtuneet muutokset.

Vain yhdeksässä vastauksessa on kerrottu esimerkkejä ongelmista hallintopäätösten perustelutarkastuksessa. Kaikki vastanneet ovat pitäneet ongelmana perustelujen puutteellisuutta; etteivät ne toisaalta jäisi liian yleiselle tasolle, eivätkä toisaalta olisi liian yksityiskohtaisia ja rikkoisi yksityisyyden suojaa. Esimerkkinä on mainittu sairausdiagnoosien merkintä perusteluihin. Myös säännösten kansantajuistaminen siten, että sisältö ei muutu, koetaan ongelmana. Kahdessa vastauksessa on tuotu ongelmana esille myös ajan vähäisyys. Päätökset jäävät perustelematta, koska se lisää työtä.

Myös haastattelututkimuksessa viranomaiset arvioivat päätösten perusteluita. Erityisesti *Kelan* haastateltavat toivat esille päätösten perustelujen tason selkeän parantumisen hallintolain tultua voimaan, joskin niissä nähdään edelleen parantamisen varaa.

*”Ite ainakin nään selkeen linkin sinne hallintolakiin, ett se on kyllä parantanu päätösten perusteluita huomattavasti, ett tulee näitä yksilöityjä perusteluita. Tietysti meidän järjestelmä antaa niitä tiettyjä fraaseja, mutta ainakin näissä hylkäävissä päätöksissä perustelut on huomattavasti parantunu ja joissain ne on todella hyvin perusteluita.”*

*”Positiivisena asiana on tullu se, ett ei niinku roiskita asioita, vaan tehdään se sillä tavalla kuin laki edellyttää, varaudutaan siihen, ett me joudutaan perustelemaan. Ja ennen kaikkea se tietenkkin pitäis olla johtotähtenä, ett se asiakas saa oikein ne perustelut päätökset ja hänen asiansa hoidetaan niinku laki edellyttää.”*

*”--- hallintolain aikana, ja jo hallintomenettelylain aikanakin on toki siinä uurastettu, mut kyllä se on yksi tärkeä asia ja edelleen asiakkaat on aika tyytymättömii meidän päätösten perusteluihin, ett sitä puolta pitää kehittää --- kun meillä on fraasipohjat, joihin tehdään päätöksiä, niin se on ongelma, ett ei käytetä yksilöllisii perusteluita, tyydytään siihen mitä kone antaa.”*

Sen sijaan rakennusvalvontatoimistoissa ei nähty päätösten perustelukäytännöissä hallintolain voimaantulosta johtuvia suuria muutoksia. Periaatteena on ollut, että kielteiset päätökset perustellaan, mutta esimerkiksi lupa-asioissa myönteistä ratkaisua, jota kukaan ei vastusta, ei perustella.

*”Meillä on aina ollu rakennuslupa-asioissa periaatteena, et myönteistä ratkaisuu ei erityisesti perustella, vaan lupa myönnetään ja määrätään ehdot. Jos joku naapuri vastustaa, niin sillan saatetaan kirjottaa joku perustelu, miks sitä naapurin väitettä ei otettu huomioon. Ja hylkäävis päätöksissä on aina ollu periaatteena se, ett sillan pitää tietysti perustella paremmin, ett miks ei sitä voida myöntää. Ei tää hallintolain muutos siihen oo tuonu muutosta.”*

#### 7.3.4 Asia- ja kirjoitusvirheen korjaaminen

Hallintolain 50 – 53 §:ssä säädetään asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisesta. Viranomaisen itseoikaisumahdollisuuksia laajennettiin ja täsmennettiin hallintolaissa aiempaan lainsäädäntöön verrattuna. Oikaisusäännöksiä puolelta otettiin myös huomioon massahallinnossa

annettujen päätösten korjaaminen. Muutoksenhakujen vähentämiseksi asiavirheen korjaaminen (50 §) laajennettiin koskemaan päätöksen sisältövirheiden ohella myös menettelyssä tapahtuneita virheitä. Toinen keskeinen uudistus oli päätöksen korjaamisen edellytyksenä olevan asianosaisen suostumuksen rajoittaminen tilanteisiin, joissa päätös korjataan asianosaisen vahingoksi. Suostumuksesta voidaan kuitenkin poiketa, jos virhe on selvästi aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Asianosaisen menettelyn huomioon ottaminen sallittiin vastaavasti kirjoitusvirheen korjaamisessa silloin, kun korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen (51 §). Korjaamisasian vireilletulosta ja käsittelystä (52 §) sekä korjaamisen menettelystä (53 §) säädettiin aiempaa täsmällisemmin. Korjaamista koskevan aloitteen tekemiselle tai vaatimuksen esittämiselle asetettiin viiden vuoden määräaika.<sup>31</sup>

Kyselylomakkeen kysymyksessä 28 viranomaisilta kysyttiin ovatko asia- ja kirjoitusvirheen korjaamiskäytännöt muuttuneet hallintolain säännöksistä (50 – 53 §) johtuen.

*Taulukko 33: Ovatko asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisen käytännöt muuttuneet hallintolain säännöksistä johtuen?*

	N	%
ei	135	91,8
kyllä	12	8,2
<b>yhteensä</b>	<b>147</b>	<b>100</b>

Valtaosa vastaajista (92 %) ilmoittaa, että korjaamiskäytännöt eivät ole muuttuneet. Vain 12 vastaajan (8 %) mukaan muutoksia on tapahtunut. Näistä 5 on kuntaviranomaisia.

Avoimeen kysymykseen, jolla selvitettiin tarkemmin muutoksia asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisen käytännöissä, saatiin 19 vastausta. Puolessa vastauksista on joko yksilöimätön maininta ”toimitaan hallintolain mukaisesti” tai ilmoitus, ettei virheen korjauksia ole ollut lainkaan tai niitä on vain yksittäisiä, jolloin muutoksista ole voitu nimetä tyypillistä tapausta. Esimerkkeinä muutoksista on mainittu, että hallintolaki sallii muotovirheen korjaamisen (esim. kuulemisen laiminlyönti, ratkaisuvallan puuttuminen). Korjaamiskäytäntöjen muutoksista on vain kaksi esimerkkiä: ”Virheen sisältänyt asiakirja korvataan kokonaan uudella, korjatulla asiakirjalla, eikä virhettä vain korjata alkuperäiseen, virheelliseen kappaleeseen” ja ”aikaisemmin pyydettiin virheellinen asiakirja takaisin”. Kahdessa vastauksessa todetaan muutos, jonka mukaan virhe voidaan korjata myös asianosaisen haitaksi.

Asia- ja kirjoitusvirheen korjaamiseen liittyviä ongelmia on tuotu esille vain yhdessä vastauksessa. Vastaajan mukaan ”hallintolain 50.2 § on ongelmallinen tilanteissa, jolloin asiakas ei ole menetellyt millään tavalla moitittavasti (kyse on pelkästään viranomaisen huolimattomuudesta tms.), asiakas ei suostu päätöksen korjaamiseen vahingokseen ja virheellinen päätös voi johtaa turvallisuuden vaarantumiseen. Sama koskee periaatteessa myös hallintolain 51 §:ää.”

*Haastattelututkimuksessa* eräs Kelan haastatelluista mainitsi hallintolain yhtenä myönteisenä muutoksena asiavirheen korjaamismahdollisuuden.

<sup>31</sup> HE 72/2002 vp, s. 40.

*”Yks hyvä juttu, mitä hallintolaki toi tullessaan ja toi sen myös meidän erityislainsäädäntöön on tää, et me voidaan itse korjata meidän menettelyvirhe. Me poistetaan se meidän päätös ja annetaan uus päätös ja sit voi valittaa siitä.”*

### 7.3.5 Tiedoksianto

Hallintolain 9 luvussa ovat säännökset hallintopäätöksen ja muun asiakirjan tiedoksiannosta. Nämä säännökset olivat aiemmin sisältyneet lakiin tiedoksiannosta hallintoasioissa (232/1966). Tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä pyrittiin tässä yhteydessä selkeyttämään ja yksinkertaistamaan. Lähtökohtana oli, että kaikki hallinnossa tehdyt päätökset on annettava tiedoksi asianosaiselle ja muille muutoksenhakuun oikeutetuille. Viranomaisen velvollisuutena on huolehtia myös muiden asian käsittelyyn vaikuttavien asiakirjojen tiedoksiannosta. Keskeinen uudistus oli tavallisena kirjeenä toimitettavan tiedoksiannon asettaminen pääsääntöiseksi tiedoksiantotavaksi. Saantitodistusmenettelyn käyttö rajoitettiin koskemaan sellaisia velvoittavia päätöksiä, joiden tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Muutoksen tarkoituksena oli helpottaa käytäntöä sekä vähentää tiedoksiannosta aiheutuvia kustannuksia.<sup>32</sup>

Kyselylomakkeen kysymyksessä 29 kysyttiin viranomaisilta, ovatko hallintolain säännökset tiedoksiantotavoista muuttaneet tiedoksiantokäytäntöjä viranomaisessa. Kysymykseen vastasi 148 (97 %) kyselylomakkeen palauttaneista.

*Taulukko 34: Ovatko hallintolain säännökset tiedoksiantotavoista muuttaneet tiedoksiantokäytäntöjänne?*

	N	%
ei	107	72,3
kyllä	41	27,7
yhteensä	148	100

Enemmistö (72 %) vastaajista on sitä mieltä, ettei muutoksia ole tapahtunut ja noin joka neljäs vastaaja ilmoittaa tiedoksiantokäytäntöjen muuttuneen (28 %). Kaksi kolmesta ministeriöstä ilmoittaa tiedoksiantotavoissa tapahtuneen muutoksia, mutta muissa valtion viranomaisissa muutoksia ei ole tapahtunut keskimääräistä enempää. Kuntavastaajista lähes joka neljäs (23 %) ilmoittaa muutoksista tiedoksiantotavoissa. Keskimääräistä yleisemmin tiedoksiantokäytännöt ovat muuttuneet Etelä-Suomen vastaajaviranomaisissa (38 %), kun taas Itä-Suomen viranomaisista vain yksi ilmoittaa muutoksista. Lähes puolet ministeriöistä ilmoittaa muutoksista. Ne vastaajat, jotka ovat arvioineet hallintolain olevan vain vähän keskeinen omassa toiminnassaan, ovat ilmoittaneet muita harvemmin hallintolain aiheuttaneen muutoksia tiedoksiantokäytäntöihin. Vastaavasti ne, jotka ovat arvioineet hallintolain erittäin keskeiseksi, ovat ilmoittaneet keskimääräistä yleisemmin muutoksista tiedoksiantokäytännöissä.

Avoimessa kysymyksessä viranomaisia pyydettiin mainitsemaan 2 – 3 tyypillisintä tapausta tiedoksiantotapojen muutoksista. Kysymykseen vastasi 44 lomakkeen palauttaneista. Yli puolessa vastauksista todetaan, että saantitodistusten käyttöä on voitu vähentää ja kirjeen käyttö tiedoksiantotapana on lisääntynyt. Tässä yhteydessä jotkut ovat maininneet, että hal-

<sup>32</sup> HE 72/2002 vp, s. 40–41.

lintolain voimaantulo on lisännyt kirjallisia päätöksiä. Kolmen vastaajan mukaan myös yleis-tiedoksiannot ovat lisääntyneet. Muina muutoksina on mainittu tiedoksiannon sisällön ja oikeellisuuden tarkentuminen ja tiedoksiannon kattavuuden parantuminen mm. ohjeita tarkentamalla. Joissakin vastauksissa on lisäksi korostettu, että muutokset eivät johdu yksinomaan hallintolaista vaan myös erityislainsäädännöstä.

Tiedoksiantoon liittyviä ongelmia on tuotu esille vain kuudessa vastauksessa. Ongelmina on mainittu asianosaiset, jotka tietoisesti haluavat välttää tiedoksisaantia viranomaiselta ja pyrkivät näin välttämään velvollisuuksiaan. Erään vastaajan mukaan esimerkiksi lastensuojeluasioissa on jouduttu yhä useammin käyttämään haastemiestä. Toisena ongelmana on mainittu asianosaiset, jotka vaativat ”*että heille alituisesti tiedotetaan hänen asiansa etenemisestä eri päätöksentekoeilimissä*”. Myös tässä yhteydessä on tuotu esille henkilöstöresursseihin liittyvä ongelma kunnissa: asiat ovat yhden henkilön varassa, mikä hidastaa asioiden etenemistä.

### 7.3.6 Yhteenveto

Hallintolaissa täsmennettiin esteellisyysäännöksiä. Niinpä viranomaisilta tiedusteltiin ovatko säännökset helpompia vai vaikeampia soveltaa aikaisempaan sääntelyyn verrattuna. Tulosten mukaan yli puolet viranomaisista ei näe muutosta kumpaankaan suuntaan ja joka viides vastaaja pitää säännöksiä helpompina soveltaa. Kuntaviranomaiset, samoin kuin ne viranomaiset, jotka arvioivat hallintolain keskeiseksi omassa toiminnassaan, pitävät hieman keskimääräistä yleisemmin esteellisyysäännöksiä aikaisempaa vaikeampina soveltaa. Vaikeasti tulkittavana ilmaisuna on useimmin mainittu ”erityisen läheinen” henkilö.

Hallintolailla ei ole ollut kovinkaan paljon vaikutusta kuulemiskäytäntöihin. Tätä mieltä on valtaosa (89 %) vastaajaviranomaisista. Keskimääräistä enemmän kuulemiskäytäntöjen muuttamisesta ovat ilmoittaneet välillisen julkishallinnon viranomaiset, heistäkin vain joka viides. Vaikka varsinaisesta käytäntöjen muuttumisesta ei olisikaan kyse, viranomaiset tuovat esille, että hallintolain myötä kuulemiseen kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota. Huolellisuus kuulemisen toteuttamisessa on lisääntynyt. Yleisimpänä ongelmana on koettu kuulemisvelvoitteen laajuus: mitä tahoja ja kuinka moneen kertaan on kuultava. Kuuleminen koetaan myös jossain määrin työlääksi ja päätöstentekoa hidastavaksi. Viranomaiset näkevät tarpeelliseksi lisätä asiakkaitten tietoisuutta oikeusturvastaan, sillä kaikki hallinnon asiakkaat eivät ymmärrä kuulemisen merkitystä, vaan kokevat sen vain päätöksentekoa hidastavana menettelynä.

Vain runsas kolmasosa vastaajaviranomaisista näkee, että hallintolain voimaantulo on vaikuttanut päätösten perustelemiseen parantaen niiden laatua. Keskimääräistä yleisemmin vaikutusta on nähty ministeriöissä, kunnissa ja kuntayhtymissä sekä välillisen julkishallinnon viranomaisissa. Hallintolaki on vaikuttanut päätösten perusteluihin erityisesti niissä viranomaisissa, joiden toiminnassa hallintolaki on keskeinen. Haastattelututkimuksessa erityisesti Kellan haastateltavat tuovat esille päätösten perustelujen tason selkeän parantumisen hallintolain voimaan tultua. Perustelukäytännöissä on vain vähän ongelmia ja ne liittyvät lähinnä tietojen julkisuuteen ja kansantajuistamiseen.

Hallintolain voimaantulolla ei nähdä olevan juurikaan vaikutusta asia- ja kirjoitusvirheen korjaamiskäytäntöihin. Virheiden korjaamistilanteita on vastaajaviranomaisten mukaan harvoin. Sen sijaan tiedoksiantotavoissa tapahtuneista muutoksista ilmoittaa joka neljäs vastaa-

javiranomainen. Hallintolaki on vaikuttanut tiedoksiantotapoihin erityisesti niissä viranomaisissa, joiden toiminnassa hallintolaki on keskeinen. Kirje tiedoksiantotapana on yleistynyt ja saantitodistuksen käyttöä on voitu vähentää.

## 8 KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA

### 8.1 Yleisiä päätelmiä

Hallintolaki ulotettiin koskemaan sekä valtion ja kuntien viranomaisia että niin sanottua välillistä julkishallintoa. Hallintolakia sovelletaan myös julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä yhteisöissä, joita selkeimmin edustivat haastattelututkimuksessa mukana olleet katsastusasemat. Ajoneuvojen katsastusluvista annetussa laissa (1099/1998) oli säädetty vuoden 2003 alusta lähtien hyvästä hallintotavasta. Lain 14.1 §:n mukaan toimiluvan haltijan suorittaessa ajoneuvojen katsastuksia oli hänen noudatettava mm. hallintomenettelylain vaatimuksia. Tutkimuksen kohderyhmään ei näin ollen kuulunut sellaisia tahoja, jotka olisivat vasta hallintolain myötä tulleet hallintoasian hoitamista koskevan sääntelyn piiriin.

Hallintolain voimaantulon vuoksi valtaosa (83 %) tutkimuksessa mukana olleista viranomaisista ilmoitti järjestäneensä henkilöstölleen koulutusta. Lähes puolet (45 %) hallintoviranomaisista koulutti yli puolet henkilöstöstään. Hallintopäätöksiä käsittelevän henkilöstön hallintolain tuntemuksen arvioi vähintään hyväksi 71 % viranomaisista. Hallintolain koulutusta ja osaamista koskevia lukuja voitaneen pitää varsin hyvinä. Hallinnon asiakkaiden oikeusturvan kannalta tilanne voi kuitenkin olla ongelmallinen, jos noin 30 % hallintopäätösten käsitelijöistä tuntee hallintolain vaatimukset vain kohtalaisesti tai jopa sitä huonommin. Eri asia myös on, missä määrin viranomaisten koko henkilöstön tulisi tuntea hallintolain keskeiset oikeusohjeet ja miten tällainen perehdyttäminen voitaisiin järjestää.

Viranomaiset ovat siis olleet aktiivisia henkilöstönsä kouluttamisessa, mutta aivan samaa ei voida sanoa viranomaisten asiakkaisiin suuntautuneesta tiedottamisesta. Noin puolet viranomaisista on tiedottanut asiakkailleen näiden oikeudesta neuvontaan ja vain kolmannes vastaajista on tiedottanut oikeudesta käyttää omaa kieltään, oikeudesta tulla kuulluksi ja oikeudesta asioiden viivytyksettömään käsittelyyn. Silti lähes joka toinen viranomaisista (45 %) katsoo, että asiakkaiden tietoisuus oikeusturvastaan on parantunut vähintään jonkin verran hallintolain voimaantulon seurauksena. Asiakkaille kerrotaan näiden vireillepano- ja hallintomenettelyoikeuksista tyypillisesti henkilökohtaisen neuvonnan yhteydessä. Tällöin on olemassa vaara, että oikeuksiaan eivät tunne ne hallinnon asiakkaat, jotka eivät käytä viranomaisen neuvontapalveluja.

Tutkimus välittää toisaalta myönteisen kuvan viranomaisten neuvontapalveluista. Viranomaisten asiakkailleen antama neuvonta ylittää selvästi hallintolain 8 §:ssä asetetut vähimmäisvaatimukset. Asiakkaille annetaan paitsi menettelyllistä neuvontaa, myös neuvoja näiden aineellisista oikeuksista. Tarvittaessa asiakkaita saatetaan avustaa myös lomakkeiden täytössä. Lienee niin, että neuvonta on omaksuttu osaksi hyvää hallintoa jo hallintomenettelylain aikana. Haastatellut asiakkaat ilmaisivat tyytyväisyytensä samaansa neuvontaan.

Hallintolain vaikutuksia palveluperiaatteen toteutumiseen on varsin vaikea arvioida. Neljä viidestä kyselyyn vastanneesta viranomaisesta on sitä mieltä, ettei hallintolaille ole ollut vaikutusta viranomaisten palvelujen saatavuuteen ja kolme viidestä on sitä mieltä, ettei lailla ole vaikutusta asiakkaiden asianmukaiseen kohteluun. Useat tutkimuksessa mukana olleista viranomaisista korostivat, että hallinnossa on jo pitkään ollut vireillä erilaisia palvelun kehittämishankkeita. Palvelujen kehittämistoimenpiteiden kirjo on laaja, mutta näyttää siltä, että kehittämistyössä on kaksi pääsuuntaa: toisaalta toimintoja kehitetään itsepalveluperiaatteen suuntaan ja toisaalta lisätään sähköisen asioinnin mahdollisuuksia. Sähköiseen asiointiin pe-

rustuva itsepalvelu lisää hallinnon tehokkuutta, mutta hallinnon asiakkailta on kuitenkin oltava mahdollisuus myös perinteiseen asiointiin viranomaisissa.

Arviot hallintolain voimaantulon edellyttämistä toimenpiteistä ja hallintolain vaikutuksista palveluperiaatteen toteuttamiseen ovat yhteydessä siihen, miten keskeisenä viranomaiset pitävät hallintolakia toiminnassaan. Koulutusta oli järjestetty laajemmin, ohjeita oli muutettu ja asiakkaille oli jaettu tietoa muita useammin niissä viranomaisissa, jotka olivat arvioineet hallintolain keskeiseksi säädökseksi omassa toiminnassaan. Samoin palvelutoimien kehittämishankkeita oli toteutettu ja asioiden käsittelyn tavoiteaikoja oli asetettu muita useammin hallintolain keskeiseksi kokeneissa viranomaisissa. Näyttää siltä, että viranomaisten suhtautuminen hallintolain merkitykseen on välittömästi vaikuttanut siihen, miten ”vakavasti” hallintolaki on otettu viranomaisissa.

Hallintolain voimaantulolla on useiden viranomaisten (41 %) mukaan ollut vaikutusta vähintään jonkin verran asioiden käsittelyn nopeutumiseen. Enemmistö välillisen julkishallinnon viranomaisista ja puolet valtion viranomaista (pl. ministeriöt) on asettanut hallintolain voimaantulon jälkeen tavoiteaikoja asioiden käsittelylle. Silti enemmistö kaikista vastaajista ilmoitti, ettei tavoiteaikoja ole asetettu eikä käsittelyaikoja julkisteta. Hallintolain säännöksestä (23.2 §) huolimatta asioille ei viranomaisten mukaan ole aina edes annettavissa käsittelyaika-arviota.

Hallintoasian vireillepanoon ja asian käsittelyyn liittyvien menettelyllisten säännösten osalta hallintolaki rakentuu pääasiassa aiemman hallintomenettelylain periaatteiden varaan. Tämä näkyy osittain myös tutkimuksen tuloksissa. Sekä viranomaisille kohdistetun kyselytutkimuksen että haastattelututkimuksen vastauksissa tuotiin esille se seikka, että monet asiat oli säädetty jo hallintomenettelylaissa, eikä hallintolaki tuonut kovin paljon uutta. Useat vastaajat totesivat, että hallintomenettelylain voimaantulo oli aikanaan huomattavasti merkittävämpi muutos viranomaistoiminnassa kuin hallintolain voimaantulo vuoden 2004 alussa.

Hallintolain vaikutusta hallintomenettelyyn on tyypillisesti kuvattu niin, että lakiuudistus on kuitenkin selkeyttänyt hallintomenettelyä. Puolet (49 %) tutkimuksessa mukana olleista viranomaisista ja selvä enemmistö (noin 60 %) välillisen julkishallinnon sekä kuntien viranomaista arvioi, että hallintolaki on selkeyttänyt hallintomenettelyä vähintään jonkin verran.

Valtaosa (89 %) viranomaisista on sitä mieltä, ettei hallintolailla ole ollut henkilöstövaikutuksia. Henkilöstöä ei ole lisätty eikä siirretty tehtävistä toisiin hallintolain voimaantulon johdosta. Lain voimaantulo ei ole edellyttänyt uusien työtapojen omaksumista, eikä hallinnossa nähdä tarvetta olennaiseen asennemuutokseen; vain joka viides katsoo hallintolain edellyttämän asennemuutoksen vievän vuosia. Asiakkaiden vaatimusten kokee kuitenkin varsin moni viranomainen (39 %) lisääntyneen selvästi ja vielä useampi (46 %) kokee laillisuusvalvonnan kiristyneen. Vaikka hallinnon asiakkaat tuntisivatkin oikeutensa, harva heistä perustaa vaateensa hallintolakiin.

Hallintolain vaikutuksia on arvioitu jossain määrin eri tavoin eri viranomaisissa. Tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että monet kunnat arvioivat hallintolain vaikutuksia monelta osin valtion viranomaisia positiivisemmin. Enemmistö kuntavastaajista on yleisestä linjasta poiketen katsonut hallintolain vaikuttaneen asiakkaiden asianmukaiseen kohteluun, asiakkaan ”pompottelun” vähentymiseen, puolueettoman päätöksenteon varmistumiseen sekä hallintomenettelyn selkeytymiseen. Sen sijaan ministeriöiden mukaan hallintolailla ei ole ollut vaikutuksia hallintotoimintaan.

## 8.2 Hallintolain myönteiset ja kielteiset vaikutukset

Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään, mitkä ovat hallintolain merkittävimmät myönteiset ja merkittävimmät kielteiset vaikutukset hallintotoimintaan. *Kyselytutkimuksessa* viranomaisilta asiaa tiedusteltiin avoimella kysymyksellä. Myönteisiä vaikutuksia koskevaan avoimeen kysymykseen vastasi 99 kyselylomakkeen palauttaneista ja heistä 10 on vastannut ainoastaan, ettei vaikutuksia ole ollut.

Myönteisinä vaikutuksina on vastauksissa tuotu esille seuraavia:

- Lainsäädännön, erityisesti menettelysäännösten, selkeytyminen
- Menettelytapojen tarkistamisen
- Palveluperiaatteen korostuminen
- Asiakkaiden tarpeiden huomioon ottaminen
- Päätösten perustelemisen tason parantumisen
- Hyvän hallinnon periaatteiden sisällyttämisen lainsäädäntöön
- Hallintoasioiden käsittelyn nopeutuminen

Hallintolain merkittävimpiä kielteisiä vaikutuksia vastaajayksikön viranomaistoimintaan on arvioinut 44 lomakkeen palauttaneista ja heistäkin 11 vastaajaa ilmoittaa, ettei kielteisiä vaikutuksia ole ollut tai niitä ei ole toistaiseksi ilmennyt.

Kielteisinä vaikutuksina on vastauksissa tuotu esille seuraavia:

- Asiakkaiden lisääntyneet odotukset ja vaatimukset
- Asiakkaiden passivoituminen sekä turhien valitusten lisääntyminen
- Työmäärän ja byrokratian lisääntyminen (esim. turhat muutoksenhakuohjeet rutiiniasioissa, nähtävillä-oloajat ja valitusajat viranhaltijapäätöksistä, epätarkoituksenmukainen kuuleminen, joka ei vaikuta lopputulokseen)
- Käytännön ja teorian yhteensovittamisongelmat
- Esimiestehtävien vaativuuden lisääntyminen
- Henkilökunnan vaihtuvuuteen liittyen koulutustarpeen kasvu

*Asiakashaastattelussa* haastateltavilta kysyttiin, ovatko kyseisen toimipaikan palvelut muuttuneet vuosina 2004 – 2005 ja jos muutosta on tapahtunut, miten sitä voisi kuvailla. Haastatellut asiakkaat eivät nähneet mitään muutosta tapahtuneen tai eivät osanneet arvioida asiaa, koska asioivat niin harvoin kyseisessä toimipisteessä.

*Katsastusasemilla* haastatellut asiakkaat eivät nähneet muutosta näin lyhyellä aikavälillä, mutta pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna palvelut ovat muuttuneet paremmiksi. Useamman haastateltavan mukaan katsastusasemien lukumäärän lisääntyminen on parantanut asiakaspalvelua. Kilpailutilanne näyttäisi siten joissakin tapauksissa toimivan lakia parempana keinona asiakaspalvelun parantamisessa.

Yhteenvedona voidaan todeta, että uudistuksen myönteisenä vaikutuksena on yleisimmin mainittu menettelysäännösten selkeytyminen, hallintolain ”tehostava” vaikutus viranomaisen toimintatapoihin ja huomion kiinnittäminen palveluperiaatteen toteuttamiseen. Kielteisiä vaikutuksia ei vastausten mukaan ole paljoa. Yleisimmin on mainittu asiakkaiden vaatimusten ja byrokratian lisääntyminen.



### 8.3 Tulkinta- ja soveltamisongelmat

*Kyselytutkimuksessa* selvitettiin, ovatko tulkintaongelmat lisääntyneet hallintolain voimaantulon jälkeen aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna. Hallintolain tulkintaongelmat voisivat johtua esim. säännöksen kielellisestä epäselvyydestä, säännöksen soveltamisalan tulkinnanvaraisuudesta, säännellyn menettelyn monimutkaisuudesta tai sääntelyn aukollisuudesta. Tätä koskevaan kysymykseen vastasi 148 (97 %) kyselylomakkeen palauttaneista.

Valtaosa vastaajista (95 %) ilmoittaa, että tulkintaongelmat eivät ole lisääntyneet. Vain 8 vastaajaa on sitä mieltä, että näin on käynyt. Avoimeen kysymykseen, jossa viranomaisia pyydettiin mainitsemaan esimerkkejä tulkintaongelmista, on vastannut 14 viranomaista. Hallintolakiin liittyviä tulkintaongelmia on mainittu seuraaviin asioihin liittyen:

- *Soveltamisala*: hallintolain soveltaminen valtion liikelaitoksissa (julkiset hallintotehtävät/liiketoiminta)
- *Hyvän hallinnon periaatteet*: luottamuksensuojan periaatteen soveltamien tukien takaisinperinnässä
- *Neuvontavelvollisuus*: velvollisuuden toteuttaminen ja sen laajuus
- *Selkeän kielenkäytön vaatimus*
- *Avustajan ja asiamiehen käyttäminen*: avustajien kelpoisuus, esiintymiskiellosta päättäminen, vaatimukset avustajan käyttämisestä
- *Asiakirjan allekirjoitusvaatimus*: allekirjoittamattoman hakemuksen hyväksyminen, hyväksytään selkeissä tapauksissa
- *Esteellisyys*
- *Kuuleminen*: rajanveto kuulemisasiassa, nyt kuullaan lähes aina
- *Subjektiiiviset oikeudet* ja niiden suhde säädöksiin

Tulkintaongelmiin liittyvänä kielteisenä vaikutuksena on yksi vastaaja esittänyt: ”*Vaatisi kovasti aikaa ja tietämystä tulkita kaikkia hallintolain koukeroita, rikkonemme yhä enemmän lakia ihan tahtomattaan, yleinen lainkuuliaisuus laskee, kun siis lakia ei tule noudatettua.*” Haastattelututkimuksessa viranomaiset eivät tuoneet esille hallintolain säännöksiin liittyviä tulkintaongelmia.

Kyselyssä viranomaisilta tiedusteltiin, olisiko hallintolain joitakin säännöksiä tarkistettava. Kysymykseen vastasi 135 (88 %) kyselylomakkeen palauttaneista.

Valtaosa vastaajista (87 %) on sitä mieltä, että hallintolain säännökset eivät kaipa tarkistamista. Vain 17 vastaajan mukaan tarkistamistarvetta olisi ja näistä lähes puolet on valtakunnantason viranomaisia (8). Vastaajia pyydettiin mainitsemaan esimerkkejä säännöksistä, joita olisi tarkistettava. Tähän avoimeen kysymykseen saatiin 18 vastausta. Seuraavassa on lueteltu mihin säännöksiin ja minkälaisia tarkistuksia yksittäisissä vastauksissa on esitetty:

- *Yleistä*: hallintolain soveltaminen valtion liikelaitoksissa
- *Neuvontavelvollisuus*: neuvontavelvollisuuden ohjeistaminen, hallinto ”hukkuu” sähköpostitiedusteluihin, tiedustelujen käsittelyvelvoitetta tulisi voida lainsäädännöllä rajoittaa
- *Edunvalvoja*: säännöstö koetaan vaikeaksi
- *Esiintymiskiellon antaminen*: onko hakemuskohtainen vai yleiskielto
- *Asiakirjan lähettäjän vastuu*: postinkulun epävarmuus vaarantaa oikeusturvan
- *Asian vireilletulo*: tarvittaisiin säännös vireillepanoasiakirjan saapumisajankohdasta
- *Asiakirjan täydentäminen*: pitäisi voida edellyttää, että tarvittavat liitteet olisi toimitettava jo hakuajan päättämiseen mennessä, oma-aloitteiselle täydentämiselle pitäisi voida asettaa määräaika
- *Asioiden yhdessä käsitteleminen*: säännösten soveltuminen esim. Kelan etuusasioihin vaikeasti tulkittava
- *Esteellisyyssäännökset*: säännösten laajentamiselle ei riittäviä perusteita, läheisen henkilön määrittelyyn kaivataan selkeyttä, täsmennystä siihen, kuka ratkaisee esittelijän esteellisyyden

- *Kuuleminen*: täsmennystä sisältöön ja tarpeetonta kuulemista vähennettävä
- *Katselmus*: riittäisi, että katselmuksesta laadittu pöytäkirja toimitetaan sitä pyytäneelle
- *Tarkastus*: hallintolain 39 §:n soveltamisala ei käy selvästi ilmi pykälästä (valvontatyypiset käynnit esim. liikkeissä eivät kuulu soveltamisalaan)
- *Päätösten perustelevuus*: helpotettava perusteluvaatimuksia
- *Asiavirheen korjaaminen*: virhe on voitava korjata aina, jos korjaamatta jättäminen johtaa turvallisuuden vaarantumiseen
- *Tiedoksianto*: virallinen lehti ja sanomalehti voisivat olla vaihtoehtoisia keinoja yleistiedoksiannon ilmoitustapoina, yleistiedoksianto pitäisi olla mahdollinen myös pienemmällä asianosais määrällä (esim. 15 – 20), tarvittaisiin säännös myös tiedottamatta jättämisestä

Yksi vastaaja esittää yleisarvionaan, että hallintolain luku 6 (asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen) lisää suuresti kansalaisten oikeusturvaa, kun kaikki viranomaiset tottuvat noudattamaan sitä täsmällisesti.

Yhteenvetona voidaan todeta, että säännösten tulkinta- ja soveltamisongelmat eivät ole lisääntyneet lakimuutoksen myötä ja että niistä säännöksistä, joissa olisi tarkistamisen tarvetta, on mainittu vain yksittäisiä esimerkkejä. Yleisimmin on mainittu jo aikaisemmin esillä ollut esteellisyys säännöksiin sisältyvä ilmaisu ”erityisen läheinen henkilö”.

#### 8.4 Hallintolain ja erityislainsäädännön yhteensovittaminen

Lakiuudistuksen lakiteknisenä tavoitteena oli muun muassa hallintoasian käsittelyä koskevan erityislainsäädännön tarpeen minimoiminen. Tutkimuksessa ei suoraan kysytty sääntelyn vähentämistarvetta tältä osin. Sen sijaan haastattelujen yhteydessä tuli esille, että viranomaiset olivat selvittäneet hyvinkin yksityiskohtaisesti erityislakien menettelysäännöksiä ja niiden suhdetta hallintolakiin. Tämä tuli erityisesti esille rakennusvalvonnassa maankäyttö- ja rakennuslain osalta ja verohallinnossa verotusmenettelylain osalta. Säädöksiä oli käyty läpi toisiinsa vertaillen viranomaisten järjestämässä koulutuksessa.

Kyselylomakkeella viranomaisilta kysyttiin, olisiko lainsäädännöllisin toimin varmistuttava hallintolain ja erityislainsäädännön nykyistä paremmasta yhteensovittamisesta. Tätä koskevaan kysymykseen vastasi 132 (86 %) kyselylomakkeen palauttaneista. Hallintolain ja menettelysäännöksiä sisältävien erityislakien yhteensovittamisongelmat ei ole kovin yleisiä. Hieman alle joka viides ilmoittaa, että yhteensovittamistarvetta olisi. Valtaosa vastaajista (81 %) on sitä mieltä, ettei hallintolain ja erityislainsäädännön nykyistä parempi yhteensovittamisen kaipaa lainsäädännöllisiä toimia. Palveluviranomaisissa on suhteessa enemmän kuin hallintoviranomaisissa niitä, jotka ovat näkevät tarvetta lainsäädännön yhteensovittamiseen (24 % ja 16 %). Keskimääräistä yleisemmin lainsäädännön yhteensovittamistarpeista ilmoittavat välillisen julkishallinnon viranomaiset (36 %) ja kuntaviranomaiset (23 %).

Ehdotuksia toimista hallintolain ja erityislainsäädännön yhteensovittamiseksi antoi 20 kyselylomakkeen palauttaneista vastaajista. Osa vastanneista totesi tässä yhteydessä vain yleisesti, että ”lainsäädäntöä pitäisi yhdenmukaistaa”, mutta he eivät eritelle ongelmia yksityiskohtaisemmin. Lisäksi toivottiin lainsäädännön systemaattista tarkistamista, pyrkimistä mahdollisimman yhdenmukaisiin käytäntöihin ja turhien erityissäännösten poistamista. Vastauksissa oli myös yksittäisiä esimerkkejä yhteensovittamistarpeista, esim. hallintolain ja luonnonsuojelulain yhteensovittamisesta. Ongelmana on koettu myös tietojen antamisen ja erityislainsäädäntöön (mm. terveydenhuoltolaki) sisältyvien salassapitosäännösten yhteensovittaminen. Yhdessä vastauksessa esitetään, että erityislainsäädännöstä voitaisiin poistaa mm. asian vireille tulon liittyvät säännökset, jolloin siitä säänneltäisiin vain hallintolaissa. Toisaalta tiedok-

siantotavoista kaivattiin erityissääntelyä. Erään vastaajana mukaan: ”*Hallintolain tiedoksiantotavat ovat lähes mahdottomia noudattaa opiskelijavalintojen (lukiot, ammatilliset oppilaitokset, AMK:t) osalta jo määrällisten syiden vuoksi. Pitäisi olla erityislainsäädäntö.*” Yhdessä vastauksessa todetaan, että *lex specialis* -säännön noudattaminen on säädösviidakossa yleisesti ongelmallista. Yksi viranomaisen esittää, että tilannetta korjaisi hallintolain soveltamisalaa koskevien 2 ja 4 §:n selventäminen.

Yhteenvedon voidaan todeta, että hallintolain ja menettelysäännöksiä sisältävien erityislakien yhteensovittamisongelmat eivät ole kovin yleisiä. Välillisen julkishallinnon viranomaiset ja kuntaviranomaiset näkevät yhteensovittamistarvetta keskimääräistä hieman yleisemmin.

## 8.5 Yksilöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen

Lakiuudistuksen yhtenä aineellisenä tavoitteena oli edistää yksilöiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin perustuslain edellyttämällä tavalla. Hallituksen esityksen mukaan hyvän hallinnon perusteet myös luovat edellytykset lisätä asiakkaiden omatoimisuutta asioidensa hoitamisessa.<sup>33</sup>

Omatoimisuutta onkin viranomaisissa lisätty laajentamalla erityyppisiä itsepalveluja. Sähköiset palvelut ovat laajasti käytössä muun muassa Kansaneläkelaitoksessa ja verohallinnossa. Erilaisia lomakkeita voi täyttää ja hakemuksia toimittaa sähköisesti, eikä asiakkaan tarvitse asioida henkilökohtaisesti viranomaisessa. Verohallinnossa on tulossa käyttöön sähköinen verokortti, jonka asiakas voi itse tilata internetin välityksellä.

Tutkimuksessa tuli esille, että viranomaisilla on halua ohjata asiakkaita omatoimiseen asioimiseen toiminnan tehostamiseksi. Viranomaisen olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivilla on yhtäläiset mahdollisuudet hoitaa asioitaan ja pitkälle vietyä itsepalvelua voi saattaa asiakasryhmät eriarvoiseen asemaan. Esimerkiksi erityisryhmien ja iäkkäiden asiakkaiden mahdollisuudet tai halu käyttää itsepalvelumuotoja voivat olla pienemmät kuin muilla asiakasryhmillä.

Asiakkaan oikeuksiin vaikuttaa itseään koskeviin asioihin liittyvät myös asiakkaan mahdollisuudet saada tietoa omista oikeuksistaan ja oikeusturvastaan. Tutkimuksen mukaan viranomaiset eivät kovinkaan aktiivisesti tiedota hallinnon asiakkaalle kuuluvista oikeuksista, vaan asiakas joutuu olemaan varsin omatoiminen tiedonhankkija. Viranomaiset pitävät asiakkaitaan, erityisesti nuoria ja aikuisia, aikaisempaa valistuneempina ja vaativampina. Asiakashaastattelussa kävi ilmi, että vajaa puolet (40 %) nuorista ja aikuisista haastatelluista, mutta vain vajaa neljännes (23 %) iäkkäistä haastatelluista, arvioi tuntevansa omat oikeutensa ja oikeusturvansa.

Asiakkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta olennaisia oikeuksia ovat oikeus neuvontaan, asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä sekä oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös. Tutkimus osoittaa, että neuvontaa on laaja-alaista ja että asiakkaita neuvotaan myös muutoksenhakukeinojen käytössä. Varsin moni (41 %) viranomaisista arvioi hallintolailla olleen jonkin verran vaikutusta asioiden käsittelyn nopeutumiseen, mutta lailla ei sen sijaan ole ollut vaikutusta asianosaisen kuulemiskäytäntöihin. Asianosaisen kannalta on sen sijaan myönteistä, että runsas kolmannes (37 %) kyselyyn vastanneista viranomaisista katsoo, että hallintolailla on ollut vaikutusta päätösten perustelukäytäntöihin.

<sup>33</sup> HE 72/2002 vp, s. 42.

## HALLINTOLAIN SEURANTATUTKIMUS

### KYSELY HALLINTOLAIN TOIMEENPANOSTA JA LAIN VÄLITTÖMISTÄ VAIKUTUKSISTA

Hallintolaki (434/2003) tuli voimaan vuoden 2004 alusta. Hallintolain keskeiset valmisteluasiakirjat ovat seuraavat (suluissa www-osoite, jossa ko. asiakirja on sähköisessä muodossa) :

- Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Lähtökohtia ja suuntaviivoja. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1997
- Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Muutostarpeita. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2000
- Lausunnot ehdotuksesta hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2002:2 ([www.om.fi/13080.htm](http://www.om.fi/13080.htm))
- Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp, [www.finlex.fi/linkit/hepdf/20020072](http://www.finlex.fi/linkit/hepdf/20020072))
- Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 29/2002 ([www.eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi))

Hallintolaki on sähköisessä muodossa osoitteessa [www.finlex.fi/pdf/sk/03/vihko073.pdf](http://www.finlex.fi/pdf/sk/03/vihko073.pdf).

### VASTAUSOHJEITA

Kysymykset on kyselylomakkeessa jaettu kahteen osaan. Ensimmäisen osan kysymykset koskevat hallintolain vaikutuksia viranomaistoimintaan yleisesti ja ne ovat tarkoitettut kaikille vastaajille. Toisen osan kysymykset liittyvät hallintolain vaikutuksiin viranomaisen käsitellessä hallintoasioita. Sellaiset vastaajat, joiden tehtäviin ei kuulu hallintoasioita, vastaavat vain lomakkeen ensimmäiseen osaan.

Kysymyksiin vastataan joko merkitsemällä rasti tai ympyröimällä valittu vaihtoehto. Osassa kysymyksiä on varattu vastaustilaa avoimelle vastaukselle. Mikäli vastaustilaa ei ole riittävästi, voitte käyttää sivun kääntöpuolta.

**Esittämänne kannanotot käsitellään luottamuksellisina** ja tutkimustulokset raportoidaan henkilönimiä mainitsematta. Henkilötietoja kysytään lomakkeen alussa ainoastaan tutkijoiden myöhempää yhteydenottotarvetta ajatellen.

Useista kysymyksistä huolimatta kyselyyn vastaaminen vie arviomme mukaan noin 45 min. **Kiitämme jo etukäteen vaivannäöstänne. Jokainen vastaus on arvokas tutkimuksen onnistumisen kannalta.**

**A. TAUSTATIETOJA**

Kyselyyn vastaamisesta vastaava henkilö:

nimi	virkanimi	sähköpostiosoite

Vastaajaviranomainen \_\_\_\_\_  
 (ministeriö, virasto, laitos, kunta, kuntayhtymä tai muu yksikkö, esim. kunnan sosiaalitoimi)

Vastasiko kyselyyn		Vastaajayksikön henkilöstömäärä	alle 100	<input type="checkbox"/>
Yksi henkilö	<input type="checkbox"/>		100 - 500	<input type="checkbox"/>
Useampi henkilö	<input type="checkbox"/>		yli 500	<input type="checkbox"/>

Arvioikaa asteikolla 1 – 5, kuinka paljon vastaajayksikön tehtäviin sisältyy asiakaspalvelua:

ei lainkaan	vähän	jonkin verran	melko paljon	erittäin paljon
1	2	3	4	5

Arvio vastaajayksikön hallintopäätösten määrästä/vuosi, joissa joudutaan soveltamaan hallintolakia	alle 500	<input type="checkbox"/>
	500 - 1500	<input type="checkbox"/>
	yli 1500	<input type="checkbox"/>

**Osa 1: Yleiset kysymykset hallintolain vaikutuksista****B. Hallintolain voimaantulo ja yleinen merkitys**

1. Liittykö hallintolain voimaantuloon erityisiä ongelmia?

Ei	<input type="checkbox"/>
Kyllä	<input type="checkbox"/>

Mitä?

---



---



---

2. Hallintolaki on yleislaki, jota sovelletaan viranomaistoiminnassa erityislainsäädännön ohella. Miten keskeiseksi arvioitte hallintolain omassa viranomaistoiminnassanne?

ei lainkaan keskeinen	vain vähän	jonkin verran	keskeinen	erittäin keskeinen
1	2	3	4	5

**C. Hallintolain edellyttämä koulutus**

3. Onko henkilöstölle järjestetty hallintolain sisältöä käsittelevää koulutusta. Koulutukseksi katsotaan tässä yhteydessä vähintään 3 tunnin opetuskokonaisuus.

Ei

Kyllä

4. Koulutuksen järjestämistapa.

Koulutus järjestetty omana koulutuksena (kouluttaja omasta organisaatiosta)	
Käytetty ulkopuolista kouluttajaa	
Käytetty molempia edellä mainittuja koulutustapoja	

5. Kuinka suuri osa henkilöstöstä on osallistunut hallintolaista järjestettyyn koulutukseen?

alle 10 %	
10 % - 25 %	
26 % - 50 %	
51 % - 75 %	
yli 75 %	

6. Miten hyvin henkilöstönne mielestänne hallitsee tällä hetkellä hallintolain?

	heikosti	välttävästi	kohtalaisesti	hyvin	erinomaisesti
palvelutehtävissä toimiva henkilöstö	1	2	3	4	5
hallintopäätöksiä käsittelevä henkilöstö	1	2	3	4	5

**D. Viranomaisen antamat sisäiset ohjeet ja määräykset**

7. Onko hallintolain voimaantulon johdosta muutettu sisäisiä ohjeita ja/tai määräyksiä?

Ei

Kyllä

Seuraavia ohjeita ja/tai määräyksiä:

---



---



---



---

Jos mahdollista, lähetätkää muutetut ohjeet ja määräykset samalla kun palautatte kyselylomakkeen.

### E. Hallintolaista tiedottaminen

8. Seuraavassa on lueteltu joukko hallinnon asiakkaalle ja asianosaisille kuuluvia oikeuksia. Merkitkää rastilla, mistä oikeuksista on tiedotettu ja millä tavalla.

	ei tiedotettu	internet-sivut	esitteet, ohjeet	henkilökohtaisesti	muu tiedotustapa, mikä?
Oikeus avustajan/asiamiehen käyttöön					
Oikeus neuvontaan					
Alaikäisen oikeus puhevaltaan					
Oikeus asioiden viivytyksettömään käsittelyyn					
Oikeus asiakirjan täydentämiseen					
Oikeus tulla kuulluksi					
Oikeus esittää suullinen selvitys					
Oikeus käyttää omaa kieltään					
Oikeus saada kirjallinen ja perustelu päätös					
Oikeus pyytää asia/kirjoitusvirheen korjaamista					

### F. Toimenpiteet palveluperiaatteen toteuttamiseksi

9. Hallintolain 7 §:n mukaan ”*asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti*”.

Mitä olennaisia toimenpiteitä asioinnin ja asian käsittelyn helpottamiseksi on viranomaisessa tehty hallintolain johdosta? Merkitkää rastilla tehdyt toimenpiteet.

Viranomaisen palveluaikojen laajentaminen	
Virkamiesten tavoitettavuuden parantaminen	
Kyselyihin vastaamisen nopeuttaminen	
Ns. yhden luukun periaatteen toteuttaminen	
Henkilökunnan asiantuntemuksen vahvistaminen	
Ruuhkien purkaminen erityistoimin	
Asiakaspalvelutilojen uudelleenjärjestäminen	
Opasteiden uusiminen	
Esitteiden ja/tai tiedotteiden uusiminen	
Hallintoasioiden sähköinen vireillepano	
Asiakkaiden turvallisuuden varmistaminen	
Asiakkaiden yksityisyyden turvaaminen	
Viranomaisen sisäisen tiedonvälityksen parantaminen	
Viranomaisten välisen yhteistyön tehostaminen	
Asiakaspalveluvalmiuksien kehittäminen	
Muu toimenpide, mikä?	

10. Kuvatkaa 1 – 2 mielestänne merkittävintä palvelutoiminnan muutosta ja niiden kustannuksia tarkemmin tai liittäkää kyselylomakkeeseen asiaa selventäviä asiakirjoja.

---



---



---



---

11. Miten erityisryhmien (esim. liikuntaesteiset, tulkkauspalveluja tarvitsevat, ikääntyneet jne.) tarpeet on otettu asiakaspalvelussa huomioon?

Ei erityistoimia

Seuraavalla tavalla:

---



---



---

### **G. Neuvontavelvollisuus**

12. Hallintolain 8 §:n mukaan *viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.*

Seuraavassa on lueteltu erilaisia vaihtoehtoja neuvontavelvollisuuden toteuttamisesta. Merkitkää rastilla vaihtoehdot, jotka kuvaavat vallitsevaa käytäntöä edustamassanne viranomaisessa.

Asiakkaalle annetaan asian vireillepanomenettelyyn liittyvää neuvontaa	<input type="checkbox"/>
Asiakkaalla olevat virheelliset tiedot ja oletukset korjataan neuvonnan yhteydessä	<input type="checkbox"/>
Asiakkaalle annetaan tietoa hänen aineellisista oikeuksistaan	<input type="checkbox"/>
Asiakkaalle kerrotaan viranomaisen ratkaisulinjasta käsiteltävässä asiassa	<input type="checkbox"/>
Asiakkaalle annetaan pyydettyä ennakoarvio asian ratkaisuun kuluva ajasta	<input type="checkbox"/>
Asiakasta avustetaan lomakkeiden täyttämässä	<input type="checkbox"/>
Asiakkaalle laaditaan vaihtoehtoisia laskelmia	<input type="checkbox"/>
Asiakasta muistutetaan sitovista määräajoista	<input type="checkbox"/>
Asiakkaalle annetaan oikaisukeinojen käyttöön liittyviä neuvoja	<input type="checkbox"/>
Asiakas opastetaan oikealle viranomaiselle	<input type="checkbox"/>
Asiakkaan kirjalliseen kyselyyn vastataan kirjallisesti	<input type="checkbox"/>
Muu, mikä?	<input type="checkbox"/>



**H. Asiakaspalaute**

13. Kootaanko teillä asiakaspalautetta systemaattisesti ja miten tämä on järjestetty? (Todettakoon, että hallintolaissa ei ole nimenomaista velvoitetta asiakaspalautteen kokoamiseen.)

Ei   
 Kyllä  Viimeksi vuonna \_\_\_\_\_

Seuraavalla tavalla:

---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

**I. Asioiden viivytyksetön käsittely**

14. Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Onko asioiden käsittelylle asetettu viranomaisen sisäisiä tavoiteaikoja hallintolain voimaan tulon jälkeen?

Ei   
 Kyllä

15. Jos tavoiteaikoja on asetettu, minkälaisissa asioissa ja miten tavoiteajat ovat toteutuneet?

Asia	käsittelyaikatavoite pv/kk v. 200_	toteutunut käsittely- aika v. 200_

Mikäli muille asioille kuin valtion talousarviossa mainituille ei ole asetettu käsittelyaikatavoitteita riittävä viittaus ko. asiakirjaan.

16. Julkistetaanko seurantatietoja?

Ei   
 Kyllä

17. Millä muilla keinoilla asioiden viivytyksetöntä käsittelyä on pyritty varmistamaan?

---



---



---



---

18. Millainen käytäntö viranomaisessanne on käsittelyaika-arvioiden antamisesta asiakkaille? Mainitkaa esimerkein, millaisissa asioissa käsittelyaika-arvio

a) annetaan viranomaisaloitteisesti

---



---



---

b) annetaan asiakkaan pyynnöstä

---



---



---

c) arviota ei pystytä antamaan

---



---



---

### **J. Viranomaisten yhteistyö**

19. Hallintolain 10 §:n mukaan *viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä*. Onko yhteistyövelvoite aiheuttanut muutoksia toiminnassanne?

Ei

Kyllä

Seuraavanlaisia muutoksia:

---



---



---



---

20. Mainitkaa 1 – 2 tuotetta esimerkkiä toisen viranomaisen avustamisesta hallintotehtävän hoitamisessa.

---



---



---



---

**K. Hallintolain vaikutukset**

21. Minkä verran arvioitte hallintolain voimaantulolla olleen vaikutusta seuraavassa lueteltujen hyvään hallintoon ja oikeusturvan takaavaan hallintomenettelyyn kuuluvien osatekijöiden toteutumiseen?

	ei lainkaan	vain vähän	jonkin verran	paljon	erittäin paljon
Palvelujen saatavuus	1	2	3	4	5
Virkamiesten saavutettavuus	1	2	3	4	5
Asioiden käsittelyn nopeutuminen	1	2	3	4	5
Asiakkaan tietoisuus oikeusturvastaan	1	2	3	4	5
Asiakkaan "pompottelun" vähentyminen	1	2	3	4	5
Puolueettoman päätöksenteon varmistaminen	1	2	3	4	5
Viranomaisten selkeä kielenkäyttö	1	2	3	4	5
Hallintomenettelyn selkiytyminen	1	2	3	4	5
Luottamuksensuojan paraneminen	1	2	3	4	5
Asiakkaiden asianmukainen kohtelu	1	2	3	4	5

22. Onko hallintolain voimaantulosta johtuen palkattu lisätyövoimaa tai siirretty henkilöstöä uusiin tehtäviin?

Ei

Kyllä

Seuraavasti (arvio määristä ja tehtävistä):

---



---



---



---



---



---

23. Mitä mieltä olette seuraavista hallintolain henkilöstövaikutuksia koskevista väittämistä?

	eri mieltä	vähän erimieltä	lähes samaa mieltä	samaa mieltä	ei mielipidettä
Hallintolain voimaantulolla ei ole ollut henkilöstövaikutuksia	1	2	3	4	5
Koko henkilöstö on joutunut omaksumaan uusia työtapoja	1	2	3	4	5
Henkilöstön ammattitaidon kehittäminen on selvästi korostunut	1	2	3	4	5
Soveltuvuudesta asiakaspalvelutehtäviin on tullut yleinen kelpoisuusvaatimus	1	2	3	4	5
Asiakkaiden vaatimukset ovat lisääntyneet selvästi	1	2	3	4	5
Virkatoimien laillisuusvalvonta on kiristynyt	1	2	3	4	5
Hallintolaki asettaa henkilöstölle kohtuuttomia vaatimuksia	1	2	3	4	5
Hallintolain edellyttämä asenne-muutos vie henkilöstöltä vuosia	1	2	3	4	5

Muita henkilöstövaikutuksia, joita haluatte tuoda esille:

---



---



---



---



---

24. Mitkä ovat hallintolain merkittävimmät myönteiset ja kielteiset vaikutukset viranomaistoimintaan?

Merkittävimmät myönteiset vaikutukset

1)
2)
3)

Merkittävimmät kielteiset vaikutukset

1)
2)
3)

Ei muutosta aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna  (rasti ruutuun)

## Osa 2 *Hallintoasioiden käsittely viranomaisessa*

### L. Viranomainen julkisen vallan käyttäjänä

25. Mainitkaa 2 – 3 viranomaistoiminnallenne tyypillisintä hallintopäätöstä tai muita julkisen vallan käytön tilannetta?

---



---



---



---



---



---



---

### M. Muutokset hallintomenettelyssä

26. Ovatko hallintolain säännökset asianosaisen kuulemisesta (34–36 §) muuttaneet kuulemiskäytäntöjänne (esim. kuulemissäännöksen soveltamispiiri, kuulemisen sisältö, kuulemistavat)?

Ei

Kyllä

Jos muutoksia on ollut, mainitkaa 2 – 3 tyypillistä tapausta:

---



---



---



---

Jos on ollut ongelmia, mainitkaa esimerkkejä:

---



---



---

27. Onko hallintolain säännös päätöksen perustelemisesta (45 §) muuttanut hallintopäätösten perustelemiskäytäntöjänne?

Ei

Kyllä

Jos muutoksia on ollut, mainitkaa 2 – 3 tyypillistä tapausta.

---

---

---

---

---

---

---

---

Jos on ollut ongelmia, mainitkaa esimerkkejä:

---

---

---

---

---

---

28. Ovatko asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisen käytännöt muuttuneet hallintolain säännöksistä (50–53§) johtuen?

Ei

Kyllä

Jos muutoksia on ollut, mainitkaa 2 – 3 tyypillistä tapausta:

---

---

---

---

---

---

---

---

Jos on ollut ongelmia, mainitkaa esimerkkejä:

---

---

---

---

---

---

---

---

29. Ovatko hallintolain säännökset tiedoksiantotavoista (9 luku) muuttaneet tiedoksiantokäytäntöjänne?

Ei   
Kyllä

Jos muutoksia on ollut, mainitkaa 2 – 3 tyypillistä tapausta:

---

---

---

---

---

Jos on ollut ongelmia, mainitkaa esimerkkejä:

---

---

---

---

---

#### **N. Vaikeudet hallintolain soveltamisessa**

30. Ovatko tulkintaongelmat lisääntyneet hallintolain voimaantulon jälkeen aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna?

Ei   
Kyllä

Jos kyllä, mainitkaa esimerkkejä:

---

---

---

---

---

---

---

31. Hallintolain tulkintaongelmat voisivat johtua esim. säännöksen kielellisestä epäselvyydestä, säännöksen soveltamisalan tulkinnanvaraisuudesta, säännellyn menettelyn monimutkaisuudesta tai sääntelyn aukollisuudesta.

Olisiko hallintolain joitakin säännöksiä tarkistettava?

Ei   
Kyllä

Jos kyllä, mainitkaa esimerkkejä:

---



---



---



---



---

32. Ovatko hallintolain esteellisyyttä koskevat säännökset (27–30 §) arvionne mukaan aikaisempaan verrattuna?

Helpompia soveltaa	Vaikeampia soveltaa	Ei muutosta entiseen	Ei mielipidettä
1	2	3	4

Mainitkaa esimerkkejä mahdollisista tulkintaongelmista:

---



---



---



---



---

33. Olisiko lainsäädännöllisin toimin varmistuttava hallintolain ja erityislainsäädännön nykyistä paremmasta yhteensovittamisesta?

Ei

Kyllä

Seuraavasti:

---



---



---



---



---

34. Olisiko hallintolain soveltamisesta tehtävä mielestänne jotain muuta lainopillista tai empiiristä tutkimusta kuin tämä kysely? Jos kyllä, minkälaista?

---



---



---



---



---





**Asiakashaastattelu** (vastaaja voi vastata joko asteikolla 1-5 tai omin sanoin, esimerkkien kertominen suositeltavaa)

Lähtökohdat

---

1. Kuinka usein olette asioineet ko. viranomaisessa viimeisen vuoden aikana?

	krt/v
--	-------

Viranomaisen toimitilat

---

2. Millainen on viranomaisen toimipisteen sijainti asiakkaan kannalta?  
- ovatko palvelut tarjolla riittävän lähellä?

heikko	välttävä	kohtalainen	hyvä	erinomainen
--------	----------	-------------	------	-------------

3. Mitä mieltä olette viranomaisen toimitiloista?

- asiakaspalvelutilojen toimivuus

heikko	välttävä	kohtalainen	hyvä	erinomainen
--------	----------	-------------	------	-------------

- yksityisyyden turvaaminen asioimisessa

heikko	välttävä	kohtalainen	hyvä	erinomainen
--------	----------	-------------	------	-------------

- ovatko opasteet mielestänne riittäviä ja selkeitä?

heikko	välttävä	kohtalainen	hyvä	erinomainen
--------	----------	-------------	------	-------------

4. Onko kulkeminen esteetöntä? (kysytään, kun haastateltavana asiakas, jolle liikkuminen mahdollisesti tuottaa ongelmia)

kyllä	ei	ei osaa sanoa
-------	----	---------------

---



---



---



---



---



---

## Neuvonta ja viranomaisen kielenkäyttö

---

5. Onko Teille annettu mielestänne riittävästi ohjeita ja neuvontaa asianne hoitamiseen?

kyllä	ei	ei osaa sanoa
-------	----	---------------

- jos kyllä; suullisesti/kirjallisesti?
  - jos ei; millaista neuvontaa ja missä asiassa asiakas olisi kaivannut?
- 
- 
- 
- 
- 

6. Onko viranomaisen kielenkäyttö mielestänne selkeää/ymmärrettävää?

kyllä	ei	ei osaa sanoa
-------	----	---------------

## Asiakaspalvelun sujuvuus

---

7. Ovatko viranomaisen palveluajat mielestänne sopivia?

heikko	välttävä	kohtalainen	hyvä	erinomainen
--------	----------	-------------	------	-------------

8. Koetteko saavanne asiakaspalvelua ilman kohtuutonta viivytystä?

kyllä	ei	joskus	ei osaa sanoa
-------	----	--------	---------------

9. Kuinka hyvin mielestänne tunnette oikeutenne ja oikeusturvanne, mitä palveluja/toimenpiteitä voitte vaatia viranomaiselta?

heikko	välttävä	kohtalainen	hyvä	erinomainen
--------	----------	-------------	------	-------------

## Palaute

---

10. Oletteko antanut asiakaspalautetta?

kyllä	ei	ei osaa sanoa
-------	----	---------------

- jos kyllä; miten?
  - jos ette, miksi?
- 
- 
- 
- 
-

Mahdolliset muutokset asiakaspalvelussa ja vapaa sana

---

11. Ovatko viranomaisen palvelut muuttuneet vuosina 2004-2005? miten?

---

---

---

---

---

12. Yleinen arvio asiakaspalvelusta kouluarvosanalla?

13. Muuta kerrottavaa haastattelun aihepiiriin liittyen?

---

---

---

---

---

### LIITE 3: Kyselytutkimuksen vastaajaviranomaiset: alueellinen ja viranomaisryhmittäinen luokittelu

Alueellinen luokittelu: V = valtakunnallinen viranomainen  
E = Etelä-Suomen lääni  
L = Länsi-Suomen lääni  
I = Itä-Suomen lääni  
P = Pohjois-Suomi (Oulun ja Lapin läänit)

Viranomaisluokittelu: H = hallintoviranomainen (tehtävät pääasiassa hallinnollista päätöksentekoa)  
P = palveluviranomainen (tehtävät liittyvät pääasiassa tosiasialliseen hallintotoimintaan)

	Alue	Viranomaisryhmä
<b>Ministeriöt:</b>		
Liikenne- ja viestintäministeriö	V	H
Maa- ja metsätalousministeriö	V	H
Oikeusministeriö	V	H
Opetusministeriö	V	H
Sosiaali- ja terveysministeriö	V	H
Työministeriö	V	H
Ulkoasianministeriö	V	H
Valtioneuvoston kanslia	V	H
Valtionvarainministeriö	V	H
Ympäristöministeriö	V	H
<b>Valtion muut viranomaiset:</b>		
Ajoneuvohallintokeskus	V	H
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia	V	H
Eläketurvakeskus	V	H
Energiamarkkinavirasto	V	H
Etelä-Savon TE-keskus	I	H
Hämeenkyrön työvoimatoimisto	L	P
Itä-Suomen lääninhallitus	I	H
Itä-Suomen ympäristölupavirasto	I	H
Joensuun työvoimatoimisto	I	P
Kainuun TE-keskus	P	H
Kajaanin työvoimatoimisto	P	P
Kasvun yhteisö, koulukoti	E	P
Kilpailuvirasto	V	H
Kuluttajavirasto	V	H
Kuopion yliopisto	I	P

Länsi-Suomen lääninhallitus	L	H
Merenkulkulaitos	V	P
Nokian kihlakunnan poliisilaitos	L	H
Oikeuskanslerin virasto	V	H
Opetushallitus	V	H
Paimion työvoimatoimisto	L	P
Patentti- ja rekisterihallitus	V	H
Pirkanmaan ympäristökeskus	L	H
Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus	L	H
Pohjois-Savon ympäristökeskus	I	H
Pohjois-Suomen työsuojelupiiri	P	H
Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto	P	H
Porvoon kihlakunnan poliisilaitos	E	H
Raaseporin maistraatti	E	H
Rauman normaalikoulu	L	P
Seinäjoen maistraatti	P	H
Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus	V	H
Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus	V	H
Suomen Akatemia	V	H
Suomen ympäristökeskus	V	H
Säteilyturvakeskus	V	H
Tampereen maistraatti	L	H
Tampereen normaalikoulu	L	P
Tasa-arvovaltuutettu	V	H
Tasavallan Presidentin kanslia	V	H
Teknologian kehittämiskeskus	V	H
Terveydenhuollon oikeusturvakeskus	V	H
Tiehallinto	V	P
Tieteen keskustoimikunta	V	H
Tietosuojavaltuutettu	V	H
Tornion kihlakunnan poliisilaitos	P	H
Tullihallitus	V	H
Turun ja Porin työsuojelupiiri	L	H
Turvatekniikan keskus	V	H
Ulkomaalaisvirasto	V	H
Uudenmaan työsuojelupiiri	E	H
Uudenmaan ympäristökeskus	E	H
Vaasan työsuojelupiiri	L	H
Valtion elokuvatarkastamo	V	H
Valtionkonttori/hallinnon ohjaus	V	H
Valtiontalouden tarkastusvirasto	V	H
Viestintävirasto	V	H
Viikin normaalikoulu	E	P
Väestörekisterikeskus	V	H
Vähemmistövaltuutettu	V	H

**Kunnat:**

Anjalankosken kaupunki	E	P
Espoon kaupunki, keskushallinto	E	H
Espoon kaupunki, sosiaalitoimi	E	P
Hangon kaupunki, keskushallinto	E	H
Haukiputaan kunta, keskushallinto	P	H
Haukiputaan kunta, sosiaalitoimi	P	P
Hausjärven kunta	E	P
Helsingin kaupunki, keskushallinto	E	H
Helsingin kaupunki, sosiaalitoimi	E	P
Hyvinkään kaupunki, sosiaalitoimi	E	P
Hyvinkään kaupunki, tekniikka ja ympäristö	E	P
Hämeenkyrön kunta	L	P
Hämeenlinnan kaupunki, keskushallinto	E	H
Joutsan kunta	L	P
Kauhavan kaupunki, keskushallinto	L	H
Kiikalan kunta	L	P
Kiteen kaupunki	I	P
Kotkan kaupunki, keskushallinto	E	H
Kotkan kaupunki, sosiaalitoimi	E	P
Kuopion kaupunki, keskushallinto	I	H
Kuopion kaupunki, sosiaalitoimi	I	P
Kustavin kunta	L	P
Lahden kaupunki, keskushallinto	E	H
Lappeenrannan kaupunki, keskushallinto	E	H
Lemin kunta, keskushallinto	E	H
Lohtajan kunta	L	P
Mikkelin kaupunki, sosiaalitoimi	I	P
Mynämäen kunta	L	P
Nokian kaupunki, keskushallinto	L	H
Nokian kaupunki, sosiaalitoimi	L	P
Oulun kaupunki, keskushallinto	P	H
Pohjan kunta	E	P
Polvijärven kunta	I	P
Porin kaupunki, keskushallinto	E	H
Porvoon kaupunki, keskushallinto	E	H
Porvoon kaupunki, sosiaalitoimi	E	P
Ristijärven kunta	P	P
Sallan kunta	P	P
Tampereen kaupunki, keskushallinto	L	H
Turun kaupunki, sosiaalitoimi	L	P
Tuusulan kunta	E	P
Vaasan kaupunki, keskushallinto	L	H
Vantaan kaupunki, keskushallinto	E	H

## LIITE 4: Taulukot ja kuvat

- Taulukko 1: Vastaajaviranomaisten jakautuminen viranomaisryhmiin
- Taulukko 2: Vastaajaviranomaisten jakautuminen hallinto- ja palveluviranomaisiin
- Taulukko 3: Vastaajaviranomaisten alueellinen jakautuminen
- Taulukko 4: Haastateltujen asiakkaiden jakautuminen viranomaisittain ja paikkakunnittain
- Taulukko 5: Haasteltujen asiakkaiden asiointikerrat eri viranomaisissa
- Taulukko 6: Asiakkaan oikeuksista tiedottaminen
- Taulukko 7: Eri tiedotustavat asian vireilletuloon liittyvistä asiakkaan oikeuksista tiedotettaessa
- Taulukko 8: Viranomaisten antaman neuvonnan muoto
- Taulukko 9: Oletko (asiakas) saanut riittävästi ohjeita ja neuvontaa?
- Taulukko 10: Minkälaista neuvontaa olet (asiakas) enimmäkseen saanut?
- Taulukko 11: Viranomaisten toteuttamat toimenpiteet asioinnin ja asian käsittelyn helpottamiseksi
- Taulukko 12: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta palvelujen saatavuuteen?
- Taulukko 13: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta virkamiesten saavutettavuuteen?
- Taulukko 14: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta asiakkaiden asianmukaiseen kohteluun?
- Taulukko 15: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta asiakkaan ”pompottelun” vähentymiseen?
- Taulukko 16: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta viranomaisten selkeään kielenkäyttöön?
- Taulukko 17: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta asioiden käsittelyn nopeutumiseen?
- Taulukko 18: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta asiakkaan tietoisuuteen oikeusturvastaan?
- Taulukko 19: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta luottamuksensuojan paranemiseen?
- Taulukko 20: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta puolueettoman päätöksenteon varmistamiseen?
- Taulukko 21: Minkä verran hallintolain voimaantulolla on ollut vaikutusta hallintomenettelyn selkeytymiseen?
- Taulukko 22: Hallintolain voimaantulolla ei ole ollut henkilöstövaikutuksia
- Taulukko 23: Koko henkilöstö on joutunut omaksumaan uusia työtapoja
- Taulukko 24: Henkilöstön ammattitaidon kehittäminen on selvästi korostunut
- Taulukko 25: Soveltuvuudesta asiakaspalvelutehtäviin on tullut yleinen kelpoisuusvaatimus
- Taulukko 26: Hallintolain edellyttämä asennemuutos vie henkilöstöltä vuosia
- Taulukko 27: Hallintolaki asettaa henkilöstölle kohtuuttomia vaatimuksia
- Taulukko 28: Asiakkaiden vaatimukset ovat lisääntyneet selvästi
- Taulukko 29: Virkatoimien laillisuusvalvonta on kiristynyt
- Taulukko 30: Vastaajien arvio hallintolain esteellisyyssäännösten soveltamisen vaikeudesta
- Taulukko 31: Ovatko hallintolain säännökset asianosaisen kuulemisesta muuttaneet kuulemiskäytäntöjänne?
- Taulukko 32: Onko hallintolain säännös päätöksen perustelemisesta muuttanut hallintopäätösten perustelukäytäntöjänne?



Taulukko 33: Ovatko asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisen käytännöt muuttuneet hallintolain säännöksistä johtuen?

Taulukko 34: Ovatko hallintolain säännökset tiedoksiantotavoista muuttaneet tiedoksiantokäytäntöjanne?

- Kuvio 1: Vastaajaviranomaisten jakautuminen henkilöstön määrän mukaan
- Kuvio 2: Viranomaisten henkilöstömäärä eri viranomaisryhmissä
- Kuvio 3: Vastaajaviranomaisten henkilöstömäärä hallinto- ja palveluviranomaisten ryhmissä
- Kuvio 4: Asiakaspalvelun määrä hallintoviranomaisissa ja palveluviranomaisissa
- Kuvio 5: Hallintopäätösten määrä vuositasona
- Kuvio 6: Hallintolain keskeisyys viranomaistoiminnassa eri viranomaisryhmissä
- Kuvio 7: Hallintolain keskeisyys viranomaistoiminnassa hallinto- ja palveluviranomaisissa
- Kuvio 8: Haastateltujen asiakkaiden sukupuolijakaumat eri viranomaisissa
- Kuvio 9: Haastateltujen asiakkaiden ikäjakauma eri viranomaisissa
- Kuvio 10: Henkilöstön osallistuminen hallintolaista järjestettyyn koulutukseen
- Kuvio 11: Hallintolaista koulutusta saaneen henkilöstön osuus hallinto- ja palveluviranomaisissa.
- Kuvio 12: Hallinto- ja palvelutehtävissä toimivan henkilöstön hallintolain tuntemus
- Kuvio 13: Hallintolain johdosta on muutettu sisäisiä ohjeita tai määräyksiä
- Kuvio 14: Viranomaisen sisäisten tavoiteaikojen asettaminen hallintolain voimaantulon jälkeen viranomaisryhmittäin tarkasteluna

Vesannon kunta	I	P
Viialan kunta, sosiaalityö	L	P
Vimpelin kunta	L	P

### **Kuntayhtymät:**

Etelä-Karjalan AMK, koulutuskuntayhtymä	E	P
Honkalammen erityishuoltopiirin kuntayhtymä	I	P
HUS -kuntayhtymä, psykiatrian tulosityksikkö	E	P
Kemi-Tornion AMK, koulutuskuntayhtymä	P	P
Keski-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä	L	P
Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymä	L	P
Pirkanmaan liitto	L	H
Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä	I	P
Rovaniemen AMK, koulutuskuntayhtymä	P	P
Seinäjoen AMK, koulutuskuntayhtymä	L	P
Vaalijalan kuntayhtymä	L	P
Varsinais-Suomen erityishuoltopiirin kuntayhtymä	L	P

### **Välillinen julkishallinto**

Ilmailulaitos	V	P
Kela, Anjalankosken paikallistoimisto	E	H
Kela, Itä-Suomen aluekeskus	I	H
Kela, Jyväskylän paikallistoimisto	L	H
Kela, Kajaanin paikallistoimisto	P	H
Kela, Lahden paikallistoimisto	E	H
Kela, Lohjan paikallistoimisto	E	H
Kela, Lounais-Suomen aluekeskus	L	H
Kela, Malmin paikallistoimisto	E	H
Kela, Oulaisten paikallistoimisto	P	H
Kela, Pohjois-Suomen aluekeskus	P	H
Kela, Polvijärven paikallistoimisto	I	H
Kela, pääkonttori	V	H
Kela, Etelä-Suomen aluekeskus	E	H
Metsähallitus	V	H

### **Kirkko**

Kirkkohallitus	V	H
Kuopion hiippakunnan tuomiokapituli	I	H
Lapuan hiippakunnan tuomiokapituli	L	H
Porvoon tuomiokapituli	E	H

Tampereen hiippakunnantuomiokapituli	L	H
Turun arkkihiippakunta	L	H

**Yksityiset**

Pirkanmaan metsäkeskus	L	P
Maatalousyrittäjien eläkelaitos (MELA)	V	H
Pohjois-Karjalan metsäkeskus	I	P
Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskus	P	P

## Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2006

1. Suomen demokratiaindikaattorit
2. Selvitys eräistä Ahvenanmaan maakuntalakien valvontaan liittyvistä erityiskysymyksistä  
Utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska landskapslagar
3. Bill drafting instructions (HELO)
4. Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi.