

13.8.2012

Dnro 1807/5/12

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

LAUSUNTO OIKEUSMINISTERIÖLLE TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ ”KANTELUKYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI”

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa työryhmän mietinnöstä ”Kantelutyöryhmän loppuraportti” (Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2012).

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

Ehdotuksen lähtökohdista

Työryhmä on päätenyt selvitystyönsä perusteella ehdottomaan, että hallintolakiin (434/2002) lisätään uusi hallintokantelua koskeva 8 a luku. Samalla hallintolain 4 §:n 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Ehdotuksen tarkoituksena on selkeyttää ja täsmentää hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä sekä saattaa se paremmin vastaamaan laillisuusvalvonnan nykyisiä tarpeita ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotuksen sääntelyllä pyritään takaamaan riittävä harkintavalta ja joustavuus hallintokanteluiden käsittelyssä. Pyrkimyksenä on lisätä laillisuusvalvonnan kokonaisvaikuttavuutta mahdollistamalla kanteluita käsittelevien viranomaisten valvontaresurssien käyttö ja suuntaaminen nykyistä tehokkaammin. Esityksellä ei ole vaikutuksia ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvontaan.

Ehdotetun hallintolain 8 a luvussa säädettäisiin hallintokantelusta. Luku käsittäisi vain kolme pykälää. Hallintolain 53 a §:ssä säädettäisiin hallintokantelun tekemisestä, 53 b §:ssä hallintokantelun käsittelystä ja 53 c §:ssä hallintokantelun seuraamuksista.

Kun tällä hetkellä kantelun käsittelystä ja viranomaisen harkintavallasta ei ole säädetty, tämä on johtanut lähes kaikkien kantelujen täysmittaiseen käsittelyyn. Esimerkiksi aluehallintovirastoissa täysmittaisessa menettelyssä tutkittuja kanteluita oli yli 80 prosenttia. Kantelujen määrän kasvu, resurssien puute ja raskas tutkintamenettely ovat johtaneet kanteluiden käsittelyn ruuhkautumiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen. Mahdollisuudet muuhun valvontatoimintaan on vähentynyt. Ehdotuksen tavoitteet taata viranomaiselle riittävä harkintavalta kantelun käsittelyssä ja joustavoittaa menettelyä ovat mielestäni tarpeellisia ja välttämättömiä, jotta perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle säädetty oikeusturva eli oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toteutuisi myös kanteluita käsittelevissä viranomaisissa.

Sääntelyä koskevia havaintoja

Hallintolain 53 a §:ssä säädettäisiin hallintokantelun tekemisestä. Pykälän 1 momentin mukaan jokainen voisi tehdä hallintokantelun viranomaisen, siihen palvelusuhteessa olevan henkilön tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä. Ehdotuksen perustelujen mukaan säännöksessä vahvistettaisiin lainsäädännön ta-

solla hallintokäytännössä vakiintunut pääsääntö, jonka mukaan hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa. Hallintokantelussa ei päätetä kenenkään oikeudesta, edusta ja velvollisuudesta eikä kanteluratkaisu siten myöskään ole valituskelpoinen päätös. Lainvastaisuus tulisi perustelujen mukaan ymmärtää laajasti. Yleisemmin sitä voitaisiin arvioida perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta. Myös viranomaisen passiivisuus tai virkatehtävien laiminlyönti voisivat olla kantelun kohteena.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hallintokantelun muodollisista perusedellytyksistä. Kantelu tulisi pääsääntöisesti tehdä kirjallisesti. Kantelussa on esitettävä selvitys siitä, millä perusteella kantelija pitää menettelyä virheellisenä. Sääntely vastaa tältä osin hallintolain 19 § ja 16 §:ää. Säännöksessä ei kuitenkaan ole hallintolain 16 §:n viimeistä virkettä, jonka mukaan asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että nämä tiedot tulisi luonnollisesta ilmetä kantelusta. Mielestäni voisi harkita, olisiko tämä syytä mainita hallintolain 16 §:n mukaisesti itse säännöksessä.

Hallintokanteluasiassa ei päätetä kenenkään edusta ja oikeudesta eivätkä hallintolain asian 6 luvun asian selvittämistä koskevat säännökset virallisperiaatteineen tule koko laajuudessaan sovellettavaksi kanteluasioissa. Tosin oikeusasiamiehen kansliassa asioissa, joissa kantelijoina ovat erityisen haavoittuvat asiakasryhmät, kuten esimerkiksi vanhukset tai edunvalvonnassa olevat henkilöt, näitä asiakkaita on pyritty palvelemaan tavanomaista paremmin. Kantelukirjelmän yksilöinnille tulisi mielestäni voida asettaa selkeät vaatimukset. Kantelusta tulisi kanteluperusteen lisäksi ilmetä, minkä viranomaisen, virkamiehen tai julkista tehtävää hoitavan menettelyä arvostellaan ja milloin arvostelun kohteena oleva toimenpide tai laiminlyönti on tapahtunut. Jälkimmäinen seikka olisi tarpeen sen arvioimiseksi, onko kantelun kohteena olevasta tapahtumasta kulu- nut yli kaksi vuotta. Jos kantelua ei ole riittävästi yksilöity, tämä johtaa joko viranomaisen selvitys- toimenpiteisiin ja käsittelyn ehkäpä aiheettomaankin pitkittymiseen tai kantelun tutkimatta jättämi- seen yksilöimättömänä. Mielestäni kanteluasioiden joutuisa ja joustava käsittely edellyttää, että joko ehdotuksen perusteluista tai lainsäädännöksestä ilmenisivät ne seikat, mitkä kantelukirjelmäs- sä tulee ilmoittaa. Nämä seikat voidaan kiteyttää kysymyksiin, mikä tai kuka, miksi ja milloin.

Hallintolain 53 b §:ssä säädettäisiin hallintokantelun käsittelystä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aihetta. Ehdotuksen perustelujen mukaan tarkoituksena olisi, että käsittelymenettely jakaantuisi valvovassa viranomaisessa kahteen osaan. Viranomainen perehtyisi ensin kanteluun ja tekisi siitä kokonaisarvion. Tämän jälkeen olisi ryhdyttävä niihin toimenpiteisiin, joihin kantelun perus- teella katsottaisiin olevan aihetta. Jos alustavan arvion perusteella ei olisi syytä epäillä lainvas- taista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, kantelun ei tulisi antaa aihetta toimenpiteisiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain nou- dattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys. Pykälän 5 momentin mukaan oikeusasiamie- hen tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta tai sen takia, että asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenha- kukeinoin tai muusta syystä. Oikeusasiamies voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettä- vissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta.

Nähdäkseni selkeyden vuoksi ehdotettua 53 b §:n 1 momentti tulisi täydentää vastaavasti siten, että säännöksessä todettaisiin, että jos kantelun johdosta ei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin,

siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle. Sääntely myös velvoittaisi kantelua käsittelevää viranomaista ratkaisemaan joutuisasti sellaiset kantelut, joiden perusteella ei ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Samalla kantelijalle voidaan kertoa hänen käytettävissään olevista muutoksenhakukeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta. Kantelijan ohjaaminen erityisesti oikeussuojakeinoista on tärkeää, jotta hänelle ei jää väärää käsitystä kanteluviranomaisen toimivallasta ja mahdollisuudesta muuttaa tai kumota viranomaisen päätöstä.

Ehdotetun 53 b §:n 2 momentissa säädettäisiin kanteluasian käsittelyyn sovellettavista oikeusohjeista. Säännöksen mukaan hallintokantelua käsiteltäessä olisi noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, jota asia välittömästi koskee. Pitäisin tärkeänä, että lain esitöissä avattaisiin tarkemmin, mitkä hallintolain säännökset tulevat kanteluasioiden käsittelyssä sovellettavaksi. Jäljempänä selostan joitakin hallintolain sovellettavaksi tulevia oikeusohjeita.

Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain 2 luvussa. Niitä ovat lain 6 §:ssä säädettävät hallinnon oikeusperiaatteet, joihin kuuluu muun ohella viranomaisten toimien puolueettomuus. Puolueettomaan viranomaistoimintaan kuuluu hallintolain 27 §:ssä säädetty esteellisyys ja lain 28 §:n esteellisyysperusteet. Esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Hallintolain 7 §:n palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksesta voidaan johtaa hallintolain 23 §:ssä säädettävä käsittelyn viivytyksettömyys ja lain 25 §:ssä säädetty asioiden yhdessä käsitteleminen.

Hallintolain 9 §:n hyvän kielenkäytön vaatimukseen liittyy perustuslaissa suojattu oikeus omaan kieleen. Kielilain 12 §:ssä säädetään asian käsittelykielestä hallintoasiassa. Pykälän mukaan hallintoasian käsittelykielenä on kaksikielisessä viranomaisessa asianosaisen kieli. Kielilain esitöiden (HE 92/2002 vp) mukaan hallintokantelun tekijä rinnastetaan asianosaiseen silloin, kun kantelu koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa kaikkiin kanteluasioihin, myös niin sanottuihin kansalaiskanteluihin, sovelletaan kielilakia ja annetaan siten tarvittaessa parempaa palvelua kuin mitä laki edellyttää.

Hallintoasian käsittelyssä on myös turvattava niiden henkilöiden oikeudet, jota asia välittömästi koskeen. Ehdotuksen perustelujen mukaan tämä tarkoittaa ratkaisun perusteeksi tarvittavien oikeudellisten ja tosiseikkojen riittävää selvittämistä. Edelleen perustelujen mukaan jos kanteluratkaisussa tulnaisiin arvostelemaan kantelun kohdetta, tälle olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 9 §:ssä säädetään nimenomaisesti valvottavan kuulemisesta. Pykälän mukaan jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

Nähdäkseni kantelun kohteen kuuleminen ennen toimenpideratkaisua on perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan keskeinen osa-alue. Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp) todetaan kuulemista koskevan 34 §:n perusteluissa, että asiaa ei saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi. Tätä kuulemisvelvollisuutta korostaa ja täydentää hallintolain 36 §:ssä säädetty velvollisuus kuulemisesta ilmoittamisesta. Säännöksen mukaan asianosaiselle on muun ohella ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selvityksen antamiselle varattu määräaika. Nähdäkseni valvottavan kuulemisesta asioissa, jotka johtavat valvottavan arvostelemiseen, tulee nimenomaisesti säätää laissa eikä sitä voi jättää ehdotuksen perustelujen varaan.

Ehdotetun 53 b §:n 3 momentissa säädettäisiin hallintokantelun tutkimisen vanhentumisajasta. Ehdotuksen perustelujen mukaan kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä kantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityisiä syitä. Vanhentumisaika ei siten olisi ehdoton, vaan siitä voidaan poiketa erityisestä syystä. Ehdotuksen perusteluissa luetellaan erityisen syyn arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja. Kuten edellä olen todennut, kantelun tutkimisen vanhentumisaika ja erityisten syiden arviointi korostavat kantelun yksilöintiä. Jos kantelusta sen perusteen lisäksi ei ilmene arvostelun kohteena olevaa viranomaista tai virkamiestä eikä toimenpiteen tai laiminlyönnin ajankohdtaa, kantelun perusteella ei ole mahdollista arvioida tutkimisen vanhentumista eikä sitä, olisiko asiassa kuitenkin syytä pohtia erityisiä syitä kantelun tutkimiselle.

Ehdotuksen 53 b §:n 4 momentin mukaan kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä. Perustelujen mukaan hallintolain asian ratkaisemista koskevan 7 luvun säännösten soveltamisen tulisi kuitenkin olla joustavaa, koska kanteluasiassa annettava ratkaisu voi olla sisällöltään ja merkitykseltään varsin monimuotoinen. Erityisesti tämä koskee perusteluvollisuuden laajuutta niissä tapauksissa, joissa hallintokantelusta tehdyn alustavan arvioinnin perusteella kysymyksessä ei olisi lainvastainen tai muutoin virheellinen menettely.

Hallintolain 7 luvussa säädetään päätöksen muodon 43 §, päätöksen sisällön 44 § ja päätöksen perustelujen lisäksi 45 § myös ilmoituksesta valituskiellosta tai kelvottomuudesta 48 §. Nähdäkseni esityksen perusteluissa voisi tarkentaa, mitä luvun säännöksiä asiassa annettavaan ratkaisuun tulisi soveltaa. Mielestäni ratkaisusta tulisi nimenomaisesti ilmetä hallintolain 48 §:ssä tarkoitettu ilmoitus siitä, että hallinnollista ohjausta sisältävä kantelupäätös ei ole valituskelpoinen.

Käsitykseni mukaan ehdotuksesta tulisi ilmetä selkeämmin, että ratkaisuihin, joissa kantelun alustavassa arvioinnissa ei ole todettu lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, kantelijalle voidaan vastata lyhyesti ja todeta perusteet, miksi kantelu ei ole johtanut toimenpiteisiin. Tällöin voidaan esimerkiksi selostaa sovellettavia oikeusohjeita ja oikeuskäytäntöä, jossa asiaan on jo otettu kantaa. Niin ikään annettavassa vastauksessa kantelijaa voidaan ohjata käyttämään asiassaan muutoksenhakukeinoja. Jos kantelu on tehty kahta vuotta vanhemmasta asiasta, kantelun käsittelyn vanhentuminen voidaan lyhyesti ilmoittaa hänelle. Vaikka kantelu johtaisi toimenpideratkaisuun ja viranomaisen moitteeseen, tilanteessa, jossa kantelijana on sivullinen henkilö, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain salassapitoperusteet voivat estää koko ratkaisun antamista kantelijalle. Myös näissä tilanteissa kantelun tutkivalla viranomaisella voi olla peruste vastata kantelijalle suppeammin, kun hallintolain päätöksen perustelemista koskeva säännös edellyttää. Sen sijaan kantelun kohteena olevalle viranomaisella tai virkamiehelle, jonka menettely päätöksessä on todettu lainvastaisesti, tulee antaa asianmukaisesti perusteltu päätös.

Useimmissa ratkaisuihin, joissa on todettu viranomaisen tai virkamiehen lainvastainen menettely tai laiminlyönti, kanteluun annettava päätös tulisi siten perustella hallintolain 45 §:ssä säädetyllä tavalla ilmoittamalla, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat oikeusohjeet. Ehdotetun pykälän 4 momenttia voisikin täydentää tältä osin.

Hallintolain 9 luvussa säädetään tiedoksiannosta. Hallintolain 8 luvussa säädetään päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Nähdäkseni myös 8 luvun säännökset päätöksessä olevan virheen korjaamisesta ovat sovellettavissa hallintokanteluihin annettaviin ratkaisuihin. Olen 4.8.2009 antamassani päätöksessä (dnro 477/4/09) todennut, että kanteluasiassa annettuun ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä. Näin ollen sovellettavaksi tulevat myös

hallintolain säännökset kirjoitus- ja asiavirheen korjaamisesta (50–52 §). Pitäisin perusteltuna viitata ehdotuksen perusteluissa myös näihin oikeusohjeisiin.

Ehdotuksen 53 c §:ssä säädettäisiin hallintokantelun seuraamuksista. Säännöksen mukaan jos valvoa viranomainen toteaa valvottavan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä, se voi kiinnittää valvottavan huomiota lain ja hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn tai, jos tätä ei pidetä riittävänä, antaa valvottavalle huomautuksen.

Ehdotuksen perustelujen mukaan seuraamukset vastaavat alempien valvontaviranomaisten ratkaisukäytännössä melko vakiintuneesti käytettyjä hallinnollisen ohjauksen keinoja. Huomioon kiinnittäminen olisi lievempi seuraamusmuoto. Sen tarkoituksena olisi ohjata lainvastaisesti toiminnutta ottamaan tulevassa toiminnassaan voimassa olevien säännösten velvoitteet. Myös huomautus annettaisiin vastaisen varalle. Perustelujen mukaan valvovat viranomaiset voisivat edelleenkin ilman nimenomaista lain säännöstä käyttää myös lievempiä hallinnollisen ohjauksen muotoja. Tällainen olisi käsityksen ilmaiseminen valvonnan kohteena olevan toiminnan asianmukaisuudesta.

Ehdotetut seuraamukset näyttäisivät koskevan pääsääntöisesti vain viranomaisen moitittavaa tai lainvastaista menettelyä. Joskus voisi näkemykseni mukaan tulla kysymykseen myös lievempi ohjaavan käsityksen antaminen. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä ohjaava käsitys annetaan viranomaiselle silloin, kun menettely ei sinänsä ole ollut virheellinen tai lainvastainen, mutta hyvän hallinnon tai jonkin perusoikeuden toteutumisen kannalta toisenlainen menettely olisi ollut perustellumpi. Tarkoituksena on ohjata viranomaistoimintaa valitsemaan sellainen menettely tai ratkaisuvaihtoehto, joka paremmin turvaa hyvän hallinnon tai perusoikeuksien toteutumista. Joissain tilanteissa voisi olla aiheellista todeta myönteisenä seikkana se, että viranomainen on omaaloitteisesti korjannut menettelyään tai pyrkinyt erityisen hyvin toteuttamaan hyvää hallintoa toimialallaan.

Ehdotus on laadittu siten, että kanteluviranomaisen toiminta olisi yksinomaan jälkikäteistä viranomaisen toiminnan moittimista tai ohjaamista. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on oikeusasiamieslain muutoksen käsittelyn yhteydessä korostanut kansalaisnäkökulmaa oikeusasiamiehen toimintatapojen kehittämisessä (PeVM12/2010 vp). Kysymys on siitä, että kantelijaa tulisi auttaa pääsemään oikeuksiinsa esimerkiksi siten, että tapahtunut virhe oikaistaan tai korjataan taikka laiminlyöty toimenpide toteutetaan. Olen käsitellyt kansalaisnäkökulmaa oikeusasiamiehen työssä Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2011 kertomuksen puheenvuorossani (s. 20–24). Mielestäni olisi syytä pohtia, eikö muillakin kanteluviranomaisilla voisi ainakin joissakin tilanteissa olla myös tällainen korjaava tai auttava rooli.