

31.10.2019

EOAK/5666/2018

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

EDUNVALVOJAA KOSKEVAN KANTELUN KÄSITTELY MAISTRAATISSA KESTI LIIAN KAUAN

1 KANTELU

Kantelijat pyysivät eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan maistraatin menettelyn läheisensä edunvalvontaa koskeneen kantelun käsittelyssä. Kantelu koski asian selvittämistä, lopputulosta ja yli kahden vuoden pituista käsittelyaikaa. Lisäksi kantelussa pyydettiin oikeusasiamiehen kannanottoa edunvalvojan menettelyyn ja korvausta edunvalvojan virheellisestä menettelystä.

- - -

4 RATKAISU

4.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentissa turvataan jokaisen oikeus hyvään hallintoon.

Hallintolain 53 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Pykälän perusteluiden mukaan hallintokantelu on laillisuusvalvonnan keino, jolla tarkoitetaan ylemmälle tai muulle valvovalle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmiäntoita virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. Kantelun voi tehdä kaiken tyyppisestä viranomais-toiminnasta, mukaan lukien tosiasiallinen toiminta, kuten opetuksen antaminen tai hoitotoimenpide. Hallintokantelun kohteena voi olla paitsi valtion ja kuntien viranomaisten myös viranomaiskoneiston ulkopuolisten toiminta siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Valvovalla viranomaisella tarkoitetaan kaikkia sellaisia viranomaisia, virkamiehiä tai viranhaltijoita, joiden toimivaltaan kantelun kohteena olevan toiminnan valvonta kuuluu. Valvovan viranomaisen toimivalta määräytyy aineellisoikeudellisten säännösten tai virkamiesoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Toimivalta tutkia hallintokanteluita voi siten perustua esimerkiksi ministeriön tai keskusviraston hallintohierarkkisesti ylempään asemaan kantelun kohteena olevaan virastoon nähden, viranomaiselle säädettyyn tehtävään valvoa kantelun kohteena olevaa toimintaa tai toimijaa tai tietyn lain noudattamista taikka virkamiehen asemaan kantelun kohteena olevan virkamiehen esimiehenä (HE 50/2013 vp, s. 22–23).

Hallintolain 53 b §:n 1 momentin mukaan valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aihetta. Jos kantelun johdosta ei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle. Hallintokantelua käsiteltäessä on 2 momentin mukaan noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei 3 momentin mukaan tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan 4 momentin mukaan tämän lain säännöksiä.

Pykälän perusteluiden mukaan valvovan viranomaisen tulee harkita tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. Kantelut voivat sisältää useita eri kysymyksiä, joiden kohdalla laillisuusvalvonnalliset selvittämistarpeet voivat vaihdella. Jotkut kanteluperusteista voivat esimerkiksi edellyttää täysimittaista tutkintaa, kun taas toiset voivat jäädä summaarisemman käsittelyn kohteeksi. Valvova viranomainen voi esimerkiksi pyytää selvityksenä valvottavalta asiaan liittyviä asiakirjoja taikka hankkia selvitystä valvottavalta puhelimitse tai kirjallisella selvityspyynnöllä. Vaatimus kantelun välittömänä kohteena olevien henkilöiden oikeuksien turvaamisesta edellyttää, että hallintokantelun käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuvat virkamiehet huolehtivat ratkaisun perusteeksi tarvittavien oikeudellisten ja tosiseikkojen riittävästä selvittämisestä.

Edelleen pykälän perusteluissa todetaan, että hallintolain 7 lukuun sisältyvien asian ratkaisemista koskevien säännösten soveltamisen tulee olla joustavaa, koska kanteluasiassa annettava ratkaisu voi käytännössä olla sisällöltään ja merkitykseltään hyvin monimuotoinen. Erityisesti soveltamisalan joustavuus koskee päätöksen perusteluvollisuuden laajuutta niissä tapauksissa, joissa hallintokantelusta tehdyn alustavan oikeudellisen arvion tai mahdollisesti tehtyjen lisäselvitysten mukaan ei olisi kysymys lainvastaisesta tai muutoin virheellisestä menettelystä. Tällaisissa tapauksissa voitaisiin kantelijalle vastata lyhyesti ja todeta perusteet, miksi kantelu ei ole johtanut toimenpiteisiin. Sen sijaan perusteluvollisuus korostuu ratkaisussa, joissa on todettu viranomaisen tai virkamiehen lainvastainen menettely tai laiminlyönti. Tällöin kanteluun annettava päätös tulisi perustella hallintolain 45 §:n mukaisesti ilmoittamalla, mitkä selvitykset ja seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Yksinkertaisimmillaan hallintokantelusta annettu ratkaisu voi olla se, ettei kantelu anna aiheutta enempään toimenpiteisiin (HE 50/2013 vp, s. 24–27).

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit järjestävät oikeusapu- ja edunvalvontapalveluja, joita tuottavat piirien oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot, jollei 4 §:stä muuta johdu.

Kyseisen 4 §:n 1 momentin mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiiri voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluita, jos se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Palveluita voidaan ostaa vain siltä, jolla on tehtävään riittävä taito ja voimavarat ja jonka muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus eivät vaaranna oikeusavun tai edunvalvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitamista. Oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin on 2 momentin mukaan tehtävä 1 momentissa tarkoitettujen palvelun tuottajan kanssa sopimus palveluiden tuottamisesta. Sopimus voidaan tehdä määräajaksi tai toistaiseksi. Edellä 1 momentissa tarkoitettujen palveluntuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan 6 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä laissa tarkoitettuja oikeusapu- ja edunvalvontatehtäviä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa lakivaliokunnalle edellä sanottua lakia koskevasta hallituksen esityksestä (PeVL 16/2016 vp – HE 26/2016 vp) valiokunta totesi muun muassa, että lakiehdotuksen mukaisessa tehtävässä on sen järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka siinä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Ehdotettua sääntelyä oli siten arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Tämä säännös koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotukseen oli perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä lisättävä säännös, jonka mukaan 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen yksityisen palveluntuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä laissa tarkoitettuja oikeusapu- ja edunvalvontatehtäviä.

Holhustoimilain 46 §:n 1 momentin mukaan holhousviranomaisen tulee valvoa edunvalvojan toimintaa.

Holhustoimilain 92 §:n 1 momentin mukaan viranomaisessa toimivan salassapitovelvollisuuden sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin mukaan ehdottomasti salassa pidettäviä ovat esimerkiksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muun muassa henkilön kokonaisvarallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa (23 kohta), sekä asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön elintavoista, vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista (32 kohta).

4.2 Kantelun käsittelyssä noudatettava sääntely

Maistratti on selvityksessään todennut, että maistraatille edunvalvojan toiminnasta tehtävät kantelut eivät ole luonteeltaan hallintokanteluita eikä maistraattiin tehtyjen kanteluiden käsittelylle ole laissa säädetty tiettyä muotoa tai menettelytapoja. Pidän maistraatin toteamusta epätarkkana ja voivan johtaa väärinkäsitykseen, minkä vuoksi katson aiheelliseksi todeta aluksi seuraavan.

Hallintolain näkökulmasta hallintokantelun kohteena voi olla paitsi valtion ja kuntien viranomaisien myös viranomaiskoneiston ulkopuolisten toiminta siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallinto-tehtävää. Valvovalla viranomaisella puolestaan tarkoitetaan kaikkia sellaisia viranomaisia, virkamiehiä tai viranhaltijoita, joiden toimivaltaan kantelun kohteena olevan toiminnan valvonta kuuluu. Valvovan viranomaisen toimivalta määräytyy aineellisoikeudellisten säännösten tai virkamiesoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Holhoustoimilain mukaan holhousviranomaisen tulee valvoa edunvalvojan toimintaa.

Yleistä edunvalvontaa voidaan hoitaa joko valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien edunvalvontatoimistoissa tai hankkimalla yleisen edunvalvonnan palvelut ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Kummassakin tapauksessa on kyse yleisestä edunvalvonnasta, jota voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän hoitamisena.

Siten yleisen edunvalvojan menettelyä koskevissa kanteluasioissa on kyse hallintolain 8 luvussa säädetystä hallintokantelun käsittelystä, jossa tulee noudattaa muun muassa edellä kohdassa 4.1 selostettuja hallintolain säännöksiä. Saadun tiedon mukaan nyt esillä olevassa asiassa päämiehen edunvalvonnasta on huolehtinut palveluntuottaja, joten kyse on yleisestä edunvalvonnasta.

4.3 Kantelun käsittelyaika

Kanteluasia oli tullut maistraatissa vireille 17.12.2015 ja se oli ratkaistu 30.4.2018. Kantelun käsittely oli siten kestänyt runsaat kaksi vuotta ja neljä kuukautta. Saadun selvityksen mukaan kantelun käsittelyyn kulunut aika on johtunut maistraatin organisaatiomuutoksesta ja sen vaikutuksesta työnjakoon.

Hallintolaki on säädetty ensisijaisesti hallintoasian käsittelyä silmällä pitäen. Kyse on asioista, joissa päätetään sitovasti asianosaisen eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista. Tällaisissa asioissa on ensiarvoisen tärkeää kiinnittää huomiota muun muassa asian merkitykseen henkilön jokapäiväisen elämän kannalta (ks. HE 72/2002 vp, s. 75).

Kantelumenettelyssä sen sijaan ei päätetä kenenkään eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista, millä on mielestäni merkitystä arvioitaessa käsittelyajan asianmukaisuutta. Yleisesti ottaen käsittelyaikaa tarkasteltaessa on otettava huomioon käsittelyaikaan vaikuttaneet seikat ja arvioitava, onko mahdollinen viipyminen ollut aiheetonta. Hallintolaissa ei toisaalta ole enemmälti oikeusohjeita sen varalle, kuinka käsittelyajan asianmukaisuutta tulee ylipäätään arvioida. Laillisuusvalvonnassa sitä arvioidaan tapauskohtaisesti asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöl-

listen olosuhteiden perusteella. Huomiota kiinnitetään muun muassa asian laajuuteen, vaikeuteen ja käsittelyn edellyttämien toimenpiteiden määrään sekä siihen, onko asian käsittelyssä sellaisia passiivisia ajanjaksoja, joiden aikana käsittely ei ole edennyt.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, ettei organisatorisiin, työnjaollisiin tai resursseihin liittyviin syihin vedoten voida poiketa siitä, mitä perustuslaki edellyttää asian asianmukaiselta ja viivytyksettömältä käsittelyltä. Tällaiset syyt eivät siten saa merkityksellisellä tavalla vaikuttaa esimerkiksi kanteluasiankaan käsittelyaikaan. Ne voidaan kuitenkin ottaa huomioon yksittäisen virkamiehen menettelyn moitittavuutta arvioitaessa.

Nyt esillä olevassa asiassa kantelun käsittely oli kestänyt hyvin kauan ja pitkä käsittelyaika oli saamani selvityksen perusteella johtunut käytännössä yksinomaan organisaatiomuutoksesta ja siihen liitännäisistä syistä. Katson, että asiassa ei ole ilmennyt sellaisia syitä, joiden perusteella kantelun näin pitkää käsittelyaika voitaisiin pitää hyväksyttävänä. Minulla ei kuitenkaan ole perusteita puuttua kenenkään yksittäisen virkamiehen menettelyyn. Sen sijaan katson maistraatin menetelleen virheellisesti.

4.4 Kanteluasian selvittäminen

Valvova viranomainen voi kanteluasiassa pyytää selvityksenä esimerkiksi asiaan liittyviä asiakirjoja valvottavalta taikka hankkia tältä selvitystä puhelimitse tai kirjallisella selvityspyynnöllä. Asian selvittämisen tapa ja laajuus jäävät viranomaisen harkintaan. Nyt esillä olevaa asiaa oli selvitetty edunvalvojaa kuulemalla sekä tarkastamalla kantelussa esiin tuodut seikat vuositeleistä ja muista maistraatilla olleista päämiehen edunvalvontaa koskeneista asiakirjoista.

Asiassa ei ole tältä osin ilmennyt lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä.

4.5 Kanteluratkaisun perusteleminen

Kanteluratkaisussa on muun muassa selostettu, mihin päämiehen varoja oli vuositilien mukaan käytetty, ja mainittu, että kyse ei ole ollut luvanvaraisista hankinnoista. Edelleen ratkaisussa on mainittu, ettei vuositileistä ilmennyt, että varoja olisi käytetty väärin tai muiden hyväksi. Vielä on todettu, että edunvalvoja on käyttänyt harkintavaltaansa ja varoja on käytetty päämiehen hoitokodin aloitteesta päämiehen hyvinvointia lisäämään. Maistraatin johtopäätös on ollut, ettei maistraatilla ollut asiaan huomautettavaa.

Hallintokantelua koskevien hallintolain pykälien perusteluissa tuodaan nimenomaisesti esiin asian ratkaisemista koskevien säännösten soveltamisen joustavuus. Tämä jouston mahdollisuus koskee päätöksen perusteluvollisuuden laajuutta niissä tapauksissa, joissa hallintokantelusta tehdyn alustavan oikeudellisen arvion tai mahdollisesti tehtyjen lisäselvitysten mukaan kyse ei ole lainvastaisesta tai muutoin virheellisestä menettelystä. Tällaisissa tapauksissa kantelijalle voidaan vastata lyhyesti ja todeta perusteet, miksi kantelu ei ole johtanut toimenpiteisiin. Yksinkertaisimmillaan hallintokantelusta annettu ratkaisu voi olla se, ettei kantelu anna aiheutta enempään toimenpiteisiin.

Myös maistratteja velvoittava salassapitosäntely vaikuttaa osaltaan siihen, missä laajuudessa asioita voidaan kanteluratkaisussa ilmaista henkilölle, joka kantelee toisen asiassa ilman asianosaisen valtakirjaa.

Edellä todettuihin lähtökohtiin nähden katson, ettei asiassa ole tältä osin ilmennyt lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä.

4.6 Kantelun ratkaisemiseen liittyvä harkintavalta

Kantelun käsittely jättää sijaa maistraatin harkinnalle paitsi asian selvittämisessä myös siinä, millaisia johtopäätöksiä hankitusta selvityksestä tehdään. Oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisten harkintavallan käyttöön, ellei harkintavaltaa ole ylitetty tai muuten käytetty väärin.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella katson, ettei asiassa ole ilmennyt maistraatin harkintavallan ylitystä tai muutakaan väärinkäyttöä.

4.7 Vahingonkorvausta koskeva pyyntö

Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu ratkaista vahingonkorvausasioita.

5 TOIMENPITEET

Saatan maistraatin tietoon edellä kohdasta 4.3 ilmenevän käsitykseni kantelun käsittelyn hallintolain vastaisesta aiheettomasta viivästyksestä.

Lisäksi kiinnitän maistraatin huomiota siihen, mitä olen edellä kohdassa 4.2 todennut yleisiä edunvalvojia koskevissa kanteluasioissa noudatettavasta sääntelystä.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni maistraatille.