

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan hallintolakiin lisättäväksi uusi hallintokantelua koskeva luku, joka sisältäisi hallintokantelun tekemistä ja käsittelyä sekä kantelun johdosta annettavaa hallinnollista ohjausta koskevat säännökset. Lakia ehdotetaan lisäksi täydennettäväksi säännöksillä viranomaisen velvollisuudesta määritellä odotettavissa oleva käsittelyaika tietyille asianosaisen oikeusasemaa koskeville hallintoasioille.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja täsmentää hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä sekä lisätä laillisuusvalvonnan kokonaisvaikuttavuutta mahdollistamalla kantelujen käsittelyviranomaisten valvontaresurssien käyttö ja suuntaaminen nykyistä paremmin. Käsittelyaikojen määrittelyvelvoitteella pyritään edistämään sellaista hallintokulttuuria, jossa käsittelyn joutuisuus mielletään hyvän hallinnon vaatimaksi laatu- ja oikeusturvatekijäksi.

Hallintolaissa vahvistettaisiin vakiintuneen käytännön mukainen jokaisen oikeus tehdä hallintokantelu ja säädettäisiin kantelun muodollisista perusedellytyksistä. Hallintokantelun käsittelyä koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin edellyttämällä valvovan viran-

omaisen ryhtyvän niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Ehdotetulla sääntelyratkaisulla pyritään takaamaan riittävä harkintavalta ja joustavuus kanteluiden käsittelyssä.

Uutta olisi, että hallintokanteluille säädettäisiin kahden vuoden vanhentumisaika. Säännös ei kuitenkaan estäisi valvovaa viranomaista tutkimasta yksittäistapauksessa myös kahta vuotta vanhempaa asiaa, jos tähän olisi erityinen syy.

Hallintokantelun johdosta annettavalla hallinnollisella ohjauksella tarkoitettaisiin ehdotetuissa säännöksissä huomion kiinnittämistä hyvän hallinnon vaatimuksiin ja käsityksen ilmaisemista lain mukaisesta menettelystä tai huomautuksen antamista. Ehdotetut ohjauskeinot vastaisivat kantelukäytännössä vakiintuneita hallinnollisen ohjauksen muotoja.

Ehdotuksen mukaan viranomaisen tulisi määritellä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
Hallintokantelu.....	4
Hallintokanteluista käsittelevät viranomaiset.....	4
Kanteluiden määrät ja niiden kehitys.....	5
Hallintokanteluiden käsittelyä koskeva lainsäädäntö.....	5
Käsittelyn viivytyksettömyys.....	8
2.2 Käsittelyaikojen seuranta ja viivästyskanteluiden määrä.....	9
2.3 Nykytilan arviointi.....	11
3 EHDOTETUT MUUTOKSET.....	14
3.1 Tavoitteet.....	14
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	15
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	15
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	15
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	16
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	16
5 ASIAN VALMISTELU.....	17
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	17
Kantelusäännösten uudistaminen.....	17
Käsittelyaikaa koskeva sääntely.....	19
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	21
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	21
II osa Hallintoasian vireilletulo ja asian käsittely viranomaisessa.....	21
8 a luku Hallintokantelu.....	22
2 VOIMAANTULO.....	28
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	28
LAKIEHDOTUS.....	29
Laki hallintolain muuttamisesta.....	29
LIITE.....	31
RINNAKKAISTEKSTI.....	31
Laki hallintolain muuttamisesta.....	31

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Viranomaisten toiminnasta tehtyjen hallintokanteluiden tutkiminen on tärkeä osa viranomaistoiminnan valvontaa ja hallinnon oikeussuojajärjestelmää. Muiden viranomaisien kuin ylimpien laillisuusvalvojen suorittamaa kantelukäsittelyä koskeva menettelytapasäännös on hallintolain (434/2003) 4 §:n 3 momentissa. Ylimpien laillisuusvalvojen kantelukäsittelyä koskevat ja 1 päivänä kesäkuuta 2011 lukien muutetut menettelytapasäännökset ovat valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (197/2002).

Hallintolain ja toisaalta ylimpiä laillisuusvalvoja koskevan lainsäädännön kantelukäsittelyä määrittävät menettelysäännökset poikkeavat tällä hetkellä toisistaan. Muita viranomaisia kuin ylimpiä laillisuusvalvoja koskien ei ole yleissäännöksiä hallintokantelun tekemisestä, vanhentumisajasta eikä seuraamuksista.

Lainsäädännön osittainen epäselvyys on käytännössä johtanut tarpeettoman joustamattomaan ja raskaaseen kantelukäsittelyyn. Toisaalta kanteluiden määrät ovat kasvaneet 2000-luvulla merkittävästi. Valvontaviranomaisten resurssit laillisuusvalvonnan suorittamiseen ovat rajalliset eikä ole odotettavissa, että niitä voitaisiin määrällisesti kasvattaa. Kanteluiden käsittelyssä on ilmennyt viiveitä ja kantelukäsittelyyn tarvittavan resurssin jatkuva lisätarve on vähentänyt valvontaviranomaisten mahdollisuutta tehdä riittävästi ja tarkoituksenmukaisella tavalla erityisesti oma-aloitteista ja ennaltaehkäisevää valvontatyötä.

Ehdotetuilla säännöksillä täsmennettäisiin muiden viranomaisten kuin ylimpien laillisuusvalvojen kantelukäsittelyyn sovellettavaa hallintolain kantelukäsittelyä koskevaa sääntelyä. Nykyinen hallintolain kantelukäsittelyä koskeva 4 §:n 3 momentti ehdotetaan

kumottavaksi ja sen tilalle lisättäväksi lakiin hallintokantelun tekemistä, käsittelyä ja seuraamuksia koskevat säännökset.

Ehdotettujen säännösten mukaan hallintokantelun voisi tehdä viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan henkilön tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuksien täyttämättä jättämisestä. Hallintokantelu tulisi pääsääntöisesti tehdä kirjallisessa muodossa. Hallintokantelun käsittely muodostuisi toiminnallisesti kaksiosaisesta menettelystä, jossa valvova viranomainen ensin tekisi kantelusta alustavan oikeudellisen arvion ja ryhtyisi tämän jälkeen arvion perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin se katsoisi olevan aiheutta.

Hallintokantelun yleiseksi vanhentumisajaksi ehdotetaan kahta vuotta. Sääntely vastaisi ylimmille laillisuusvalvoille tehtyjen kantelujen vanhentumisaikaa. Vanhentumisaikasäännös ei olisi kuitenkaan ehdoton, vaan erityisestä syystä myös kahta vuotta vanhempia asioita voitaisiin tutkia. Hallintokantelun seuraamuksiksi ehdotetaan huomion kiinnittämistä hyvän hallinnon vaatimuksiin tai käsityksen ilmaisemista lain mukaisesta menettelystä, taikka huomautuksen antamista.

Esitys ei vaikuta ylimpien laillisuusvalvojen kantelukäsittelyyn eikä muutoinkaan niiden suorittamaan laillisuusvalvontaan.

Hallintokanteluita käsittelevät viranomaiset ovat viime vuosikymmeninä joutuneet yhä useammin ottamaan kantaa hallintoasioiden käsittelyajan kohtuulliseen pituuteen. Tähän on vaikuttanut erityisesti vuoden 1995 perusoikeusuudistus, jonka yhteydessä oikeus viivytyksettömään asian käsittelyyn saatettiin voimaan perusoikeutena. Esityksellä pyritään vahvistamaan sellaisia menettelyjä ja toimintatapoja, jotka korostavat hallintoviranomaisten velvollisuutta huolehtia asioiden käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä. Sääntely tarjoaisi myös hallintokanteluita käsitte-

leville viranomaisille nykyistä paremmat edellytykset arvioida käsittelyajan kohtuullisuutta.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Hallintokantelu

Hallintokantelun käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä. Hallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hallintokantelulla tarkoitetaan ylemmälle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmiäntöä virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä.

Hallintokantelu on vapaamuotoinen ja määräajoista riippumaton hallinnon yleinen valvontakeino, jonka voi tehdä kuka tahansa, myös asian ulkopuolinen taho. Kantelu ei perustu sen tekijälle hallintolaissa tarkoitettua asianosaisasemaa.

Hallintokantelu ei ole hallintopäätöksen muuttamiseen tai kumoamiseen tähtäävä oikeusturvakeino. Se on syytä erottaa myös tiukkoihin edellytyksiin ja määräaikoihin sidotusta hallinnon ylimääräisenä muutoksenhakukeinona käytetystä prosessuaalisesta kantelusta. Hallintokantelua voidaanakin luonnehtia lähinnä hallinnon muutoksenhakujärjestelmää täydentäväksi oikeussuojakeinoksi, jolla on merkitystä erityisesti niissä tapauksissa, joissa säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja ei ole käytettävissä. Tämä on tyypillistä erityisesti palveluluontoisessa ja muussa niin sanotussa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, kuten opetus- ja poliisitoimen aloilla sekä sosiaali- ja terveystalvotuiden tuotannossa.

Kantelu voidaan osoittaa mille tahansa virkamiehelle tai viranomaiselle, jonka toimivaltaan kantelun kohteena olevan virkamiehen, viranomaisen tai muun julkista hallintoa hoitavan toiminnan valvonta kuuluu. Hallintokantelu on viranomaisvalvonnan keino, jonka voi tehdä kaiken tyyppisestä viranomaistoiminnasta.

Hallintokantelussa virkamiehen, viranomaisen tai muun julkista hallintoa hoitavan

menettelyä tai toimintaa väitetään lainvastaiseksi, virheelliseksi tai epäasianmukaiseksi taikka siinä ilmoitetaan virkamiehen, viranomaisen tai muun julkista hallintoa hoitavan toimimattomuudesta tai tehtävien laiminlyönnistä.

Hallintokantelu eroaa perinteisestä hallintoasian käsittelystä myös siinä, ettei kanteluasiassa päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Kanteluratkaisu ei ole siten myöskään valituskelpoinen päätös. Kantelijan ja kantelun kohteen oikeusturva on kuitenkin otettava huomioon sekä kantelua käsiteltäessä että ratkaisusta tiedotettaessa.

Hallintokanteluita käsittelevät viranomaiset

Hallintokanteluita voi tulla käsiteltäväksi kaikissa valtion viranomaisissa sekä kunnallisissa ja kirkollisissa viranomaisissa. Virkaastevalvontaan liittyen ylempi viranomainen voi käsitellä alastaan viranomaista koskevan kantelun tai esimies alastaan koskevan kantelun.

Ylimpien laillisuusvalvojien eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta säädetään perustuslaissa sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa. Näiden viranomaisten laillisuusvalvonnan keskeinen muoto on niille tehtyjen kanteluiden tutkiminen. Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain

1 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisestä työnjaosta säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisestä työnjaosta annetussa laissa (1224/1990).

Valvontasäännösten nojalla kanteluita tutkivat hallintoviranomaisista varsinkin aluehallintovirastot sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira). Myös muilla viranomaisilla on vastaavanlaisia jonkin toimialan valvontatehtäviä. Valvira valvoo valtakunnallisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä tiettyjä ympäristöterveydenhuollon toimialoja. Aluehallintovirastot toimivat terveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa, pelastustoimessa ja tietyissä ympäristöterveydenhuollon tehtävissä toimialan valvontaviranomaisina toimialueellaan. Aluehallintovirastoilla on lisäksi kuntalain (365/1995) 8 §:n 2 momentin nojalla toimivalta kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Kuntalain säännöksen nojalla aluehallintovirastot tutkivat muun muassa opetustoimesta tehtyjä kanteluita.

Kanteluiden määrät ja niiden kehitys

Eniten kanteluita tehdään eduskunnan oikeusasiamiehelle (4 185 kantelua vuonna 2011). Kanteluita tehdään runsaasti myös aluehallintovirastoille (noin 2300 kantelua vuonna 2012) ja valtioneuvoston oikeuskanslerille (1 454 kantelua vuonna 2011). Rikosseuraamuslaitoksessa käsitellään vuosittain noin 500 kantelua, Poliisihallituksessa noin 350, Valvirassa noin 400 kantelua, Maanmittauslaitoksessa noin 100 kantelua sekä Hätäkeskuslaitoksessa, Valtakunnanvoudinvirastossa ja Valtakunnansyyttäjänvirastossa kussakin noin 50 kantelua (tilanne 2010). Lisäksi kanteluita käsitellään useissa muissa viranomaisissa. Tällä hetkellä Suomessa eri viranomaisissa käsitellään vuosittain yhteensä arviolta noin 10 000—11 000 kantelua, joista

ylimmät laillisuusvalvojat käsittelevät noin 60 % ja muut viranomaiset noin 40 %.

Viranomaisille tehtyjen kanteluiden määrät ovat pääsääntöisesti kasvaneet voimakkaasti koko 2000-luvun alun ajan. Verrattaessa vuosia 2000 ja 2009 ovat vireille tulleiden kanteluiden määrät kasvaneet oikeusasiamiehellä noin 62 %, oikeuskanslerilla noin 37 %, aluehallintovirastoja edeltäneissä lääninhallituksissa noin 65 % ja Valvirassa (31.12.2008 asti Terveystieteiden tutkimuskeskus) noin 83 %. Samanaikaisesti myös muiden laillisuusvalvonnallisten asioiden kuin kanteluiden määrät ovat kasvaneet.

Hallintokanteluiden käsittelyä koskeva lainsäädäntö

Ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvonnasta ja kantelukäsittelystä on säädetty valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa. Muiden viranomaisten kantelukäsittelyä koskeva yleissäännös on hallintolain 4 §:ssä. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä on kantelukäsittelyä ja valvonnan seuraamuksia koskevia säännöksiä, jotka koskevat myös kanteluita.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 §:ssä säädetään kantelun tekemisestä, 3 §:ssä kantelun käsittelystä ja 10 §:ssä kantelun seuraamuksena annettavasta huomautuksesta ja käsityksestä. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:ssä säädetään kantelun käsittelystä ja 6 §:ssä kantelun seuraamuksista.

Ylimpien laillisuusvalvojen kantelukäsittelyä koskevia säännöksiä muutettiin 1 päivänä kesäkuuta 2011 voimaantulleilla laeilla (535/2011 ja 536/2011, HE 205/2010 vp). Säädosmuutoksilla lisättiin ylimpien laillisuusvalvojen yksittäistapauksellista harkintavaltaa kanteluiden tutkimisessa sekä lyhennettiin kanteluiden vanhentumisaikaa aiemmasta viidestä vuodesta kahteen vuoteen. Muutosten tavoitteina oli saattaa kanteluiden käsittelyä koskeva sääntely vastaamaan paremmin tosiasiallisia laillisuusvalvontakäytäntöjä ja -tarpeita. Muutoksilla pyrittiin laillisuusvalvonnan tehostamiseen lyhentämällä käsittelyaikoja sekä parantamalla oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tosiasiallisia

mahdollisuuksia omien aloitteiden ja tarkastusten tekemiseen.

Ylimpien laillisuusvalvojien kantelukäsittelyä koskevat eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n säännökset ovat sisällöltään yhdenmukaiset. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Pykälän 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Pykälän 4 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta tai sen takia, että asia ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisiin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeuskansleri voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta. Pykälän 5 momentin mukaan oikeuskansleri voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeuskanslerille päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeuskanslerin asettamassa määräajassa. Kantelun siirtämisestä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välillä säädetään erikseen.

Muita viranomaisia kuin ylimpiä laillisuusvalvoja koskeva hallintokanteluiden käsittelyn yleissäännös on hallintolain 4 §:n 3 momentissa. Pykälässä säädetään hallintolain soveltamisalan rajauksista. Edellä mainitun

säännöksen mukaan käsiteltäessä hallintokanteluita muissa kuin pykälän 2 momentissa tarkoitetuissa viranomaisissa (ylimmät laillisuusvalvojat) on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiaan annettavaan ratkaisuun sekä sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen 4 §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että hallintokanteluasioita käsiteltäessä olisi noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Hallintokantelun välitön kohde on tavallisesti se virkamies tai muu julkista hallintotehtävää hoitava henkilö, jonka toiminnasta asiassa kannellaan. Varsin usein kantelu kohdistuu kuitenkin viranomaisen toimintaan yleisesti, jolloin kantelulle ei ole osoitettavissa välitöntä henkilöllistä kohdetta. Hallintokantelu ei yleensä koske suoranaisesti kantelun tekijää. Kantelijan asema korostuu kuitenkin tilanteissa, joissa on kysymys kantelijan omasta asiasta eikä säännönmukaista muutoksenhakumahdollisuutta ole. Nämä ovat tyypillisiä erityisesti tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, kuten terveydenhuollossa. Vaikka kantelija ei ole kanteluasiassa asianosaisena tai vastapuolena, oikeusturvavasyistä saattaa olla tarpeen, että myös kantelijalle varataan tilaisuus vastineen esittämiseen.

Mainitun hallituksen esityksen mukaan hyvän hallinnon perusteilla viitataan ensisijaisesti lakiehdotuksen 2 luvun säännöksiin hallinnollisten periaatteiden noudattamisesta sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta korostavista vaatimuksista. Hyvän hallinnon perusteisiin liittyy läheisesti virkamiehen esteettömyys sekä vaatimus asian käsittelyn viivytyksettömyydestä. Oikeuksien turvaaminen edellyttää, että kanteluasian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuvat virkamiehet huolehtivat ratkaisun perusteeksi tarvittavien oikeudellisten normien ja toiseikkojen selvittämisestä. Oikeuksien turvaamiseen liittyy tärkeänä osana myös se, että kantelun välittömänä kohteena olevalle varataan tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista.

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon olisi sovellettava hallintolain säännöksiä. Kanteluasiassa on siis aina annettava ratkaisu, jossa on selvitettävä asian käsittelyssä ilmenneet seikat sekä ilmoitettava mahdollisista toimenpiteistä. Ratkaisu voi luonnollisesti olla myös se, ettei kantelu anna aihetta toimenpiteisiin.

Lisäksi mainitun hallituksen esityksen 11 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on katsottu, että hallintokantelun tai ilmiannon yhteydessä asian vireille tulo voidaan tulkita myös viranomaisaloitteiseksi, mikäli aloitteentekijä haluaa esiintyä nimettömänä. Asianosaisaseman kannalta asian vireilletulon tavalla ei olisi sinällään merkitystä. Asianosaisasema määräytyisi näissäkin tapauksissa päätöksen oikeudellisista vaikutuksista käsin.

Hallintolaissa ei ole säännöksiä kantelun tekemisestä eikä kantelun seuraamuksista. Kantelun käsittelyä koskeva hallintolain 4 §:n 3 momentti ei sisällä ylimpiä laillisuusvalvojia koskevan sääntelyn tavoin nimenomaista säännöstä kantelun käsittelyyn liittyvästä valvovan viranomaisen harkintavallasta eikä kanteluasian käsittelyyn liittyvistä toimenpiteistä. Myöskään yleistä vanhentumisaikasäännöstä ei ole.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä kanteluille on säädetty viiden vuoden vanhentumisaika kansanterveyslaissa (66/1972), erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989), mielenterveyslaissa (1116/1990), yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990), tartuntatautilaissa (583/1986), terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994), sosiaalihuoltolaissa (710/1982), yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977). Vanhentumisaikasäännösten mukaan kyseisissä laeissa tarkoitettu valvontaviranomainen ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä. Nimenomaisen vanhentumissäännöksen puuttumisesta huolimatta joissain viranomaisissa on noudatettu kanteluiden käsittelykäytännössä viiden vuoden vanhentumisaikaa.

Yleisen hallintokantelun seuraamuksia koskevan säännöksen puuttuessa ovat käytetyt seuraamukset perustuneet lähtökohtaisesti vakiintuneeseen laillisuusvalvontakäytäntöön, joskin eri viranomaisten välillä on eroja tavassa ilmaista valvottavaan kohdistuva arvostelu tai valvovan viranomaisen käsitys oikeasta menettelystä. Laillisuusvalvontakäytännössä vakiintuneita tapoja ilmaista valvovan viranomaisen kannanotto ovat huomautus vastaisen varalle, huomion kiinnittäminen oikeaan menettelyyn sekä valvovan viranomaisen käsityksen ilmaiseminen valvonnan kohteena olevan toiminnan asianmukaisuudesta. Seuraamusjärjestelmä on hierarkkinen siten, että huomautus on hallinnollisen ohjauksen muodoista ankarin. Hallintotuomioistuinten ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että kanteluasiassa annettu hallinnollista ohjausta sisältävä ratkaisu ei ole valituskelpoinen päätös.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä on säännökset valvonta-asian seuraamuksista. Säänneltyjä hallinnollisen ohjauksen muotoja ovat huomautus, joka annetaan vastaisen varalle, sekä valvottavan huomion kiinnittäminen toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon seuraamussäännösten perusteluissa on lisäksi todettu, että valvovat viranomaiset voivat edelleenkin ilman nimenomaista säännöstä käyttää myös lievempiä hallinnollisen ohjauksen muotoja, kuten käsityksen ilmaiseminen valvonnan kohteena olevan toiminnan asianmukaisuudesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä on nimenomaisesti säädetty, että huomautukseen ja huomion kiinnittämiseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Joillakin hallinnonaloilla kanteluiden seuraamuksista on ohjeistettu hallinnonalan sisäisesti. Sisäasiainministeriön ohjeessa (SM Dnro/2011/700, 26.8.2011) ”Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla” on kantelun seuraamusten osalta todettu, että jos viranomainen laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että henkilö on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, esimies tai valvova viranomainen voi antaa tälle huomautuksen vastaisen varalle, jos asiaa ei ole syytä saattaa arvioitavaksi mahdollisena

rikoksena tai saattaa sitä arvioitavaksi virkamiesoikeudellisessa tai muussa menettelyssä. Viranomainen voi ohjeen mukaan myös saattaa kantelun kohteen tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää hänen huomiotaan hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta edistäviin näkökohtiin.

Kantelun kautta voi myös nousta esille asia, joka tulee käsitellä kantelumenettelyn sijaan erikseen säännellyssä menettelyssä kuten esimerkiksi virkamiesoikeudellisena asiana, rikosasian esitutkinnassa taikka täysimääräisesti hallintoasian käsittelysäännöksiä noudattaen valvonta-asiana, jolloin valvovalla viranomaisella on käytössään erikseen säädetyt hallintopakkokeinot.

Käsittelyn viivytyksettömyys

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentti sisältää toimeksiannon säätää lailla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon taakeista, joihin myös asian viivytyksetön käsittely kuuluu. Perustuslain 22 §:ssä edellytetään, että julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Asian käsittely ja käsittelyn viivytyksettömyys kuuluvat myös virkamiehen virkavelvollisuuksiin. Valtion virkamieslaissa (750/1994) ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) säädetään virkamiesten ja viranhaltijoiden yleisestä velvollisuudesta suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Perustuslain 21 §:n vaatimus käsittelyn viivytyksettömyydestä toistetaan hallintolain (434/2003) 23 §:ssä. Hallintolaissa ei sen sijaan ole säädetty asian käsittelylle kiinteää määräaika. Ehdotus määräajan säätämiseksi oli esillä hallintolain valmistelun yhteydessä, mutta yleisen ja yhtäläisen käsittelyajan ei katsottu soveltuvan hyvin suomalaisen hallinnon erilaisiin tilanteisiin (HE 72/2002 vp, s. 34). Hallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan käsittelyn vaatimaan aikaan saattavat vaikuttaa asian erityislaatu ja merkitys asianosaisen oikeusase-

man kannalta. Toisinaan asia saattaa olla sen laatuinen, että ratkaisun tekemiseksi joudutaan hankkimaan laaja-alaisia selvityksiä sekä arvioimaan niiden merkitystä asian lopputuloksen kannalta eri näkökulmista. Vaikka käsittelyaika tällöin saattaa pitkittyä, sitä ei välttämättä voida pitää hallintolaissa tarkoitettuna aiheettomana viivästyksenä. Käsitteilyssä tulee kiinnittää huomiota myös asian merkitykseen asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä (HE 72/2002 vp, s. 75).

Ylimpien laillisuusvalvojen käytännössä on todettu, että kohtuullinen käsittelyaika voi vaihdella tapauskohtaisesti ja käsittelyaikaan vaikuttaa myös asian erityislaatu, kuten asian vaikeus ja sen käsittelyyn liittyvät erityiset selvitystarpeet. Käsittelyn viivytyksettömyyttä on katsottu voitavan arvioida myös samaan asiaryhmään kuuluvien asioiden keskimääräisen käsittelyajan avulla (AEOA 10.5.2012 D 1587/4/11). Käsittelyaika tulee arvioida myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta: lähtökohtana tulee olla, että samankaltaiset asiat käsitellään yhtä ripeästi. Jos säännönmukaisesta käsittelyajasta poiketaan, tulee sille olla hyväksyttävä syy.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat katsoeet ratkaisuissaan vakiintuneesti, että käsittelyn keston viipymistä ei voida perustella esimerkiksi henkilöstövoimavarojen puutteella, vaan viranomaisten tulee pyrkiä organisoimaan toimintansa siten, etteivät yksityisten oikeudet viranomaistoiminnassa vaarannu (esim. AEOA 10.5.2012 D 1587/4/11, AEOA 10.5.2012 D 1588/4/11, AEOA 15.3.2011 D 3985/4/09, EOA 8.9.2000 D 918/4/00).

Laillisuusvalvojen käytännössä on edellytetty erityistä joutuisuutta etenkin yksilön perustoimeentulon turvaa ja ensisijaisia sosiaalietuuksia koskevien hakemusten käsittelyltä. Eduskunnan oikeusasiamies on muun muassa antanut kunnalle huomautuksen, kun toimeentulotukihakemuksen käsittely oli kestänyt kolme viikkoa (EOA 3026/4/06, 5.2.2007). Vastaavasti oikeusasiamies on saattanut Kansaneläkelaitoksen tietoon käsityksensä käsittelyn joutuisuuden merkityk-

sestä tilanteesta, jossa asumistukihakemuksen käsittelyn viivästyminen oli merkinnyt sitä, että kantelija oli joutunut hakemaan toimeentulotukea perheensä asumiskustannusten kattamiseen (EOA 3841/07, 4.6.2009).

Sen sijaan laajakantoisissa ja erityistä selvitystarvetta vaativissa asioissa verraten pitkähköäkin käsittelyaikaa on saatettu pitää sinänsä kohtuullisena. Apulaisoikeuskansleri ei esimerkiksi pitänyt sähköliittymän hinnoittelun oikeellisuutta koskeneen asian neljän vuoden käsittelyaikaa kohtuuttomana, koska ongelma oli laaja, monitahoinen ja vaikeasti selvitettävä. Asianmukaista olisi kuitenkin ollut, että käsittelyn viivästymisen syyt olisi ilmoitettu asianosaiselle (AOK 199/1/98, 24.8.1998).

Hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä on melko runsaasti säännöksiä kiinteistä määräajoista. Erilaisia lupapäätöksiä koskevan määräaikasääntelyn taustalla on usein EY-direktiiveissä säädettyjen määräaikasääntösten voimaansaattaminen. Esimerkiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) 23 §:n mukaan toimilupapäätös on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa. Vastaavasti ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain (1093/2007) 13 §:n 1 momentissa säädetään, että ammattipätevyyden automaattiseen tunnustamiseen liittyvä hakemus on ratkaistava kolmen ja muu hakemus neljän kuukauden kuluessa vaadittavien asiakirjojen esittämisestä. Lisäksi lain 14 §:n 2 momentissa säädetään muutoksenhausta viranomaisen viivästyminen tilanteissa: ”Jos päätöstä ei ole tehty määräajassa, hakija voi tehdä hallintolainkäyttölain mukaisessa järjestyksessä valituksen, jonka katsotaan tällöin kohdistuvan hakemuksen hylkäävään päätökseen. Tällaisen valituksen voi tehdä, kunnes hakemukseen on annettu päätös.” Myös esimerkiksi palveluiden tarjoamisesta annetun lain (1166/2009) 3 lukuun sisältyy säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan lupahakemusten viivytyksetön käsittely.

Käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva vaatimus on vahvistunut myös kansalliseen lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa. Käsittelyn joutuisuutta on korostettu erityisesti niillä aloilla, joissa on kyse yksilön perustavanlaatuisista oikeuksista ja velvollisuuksis-

ta. Esimerkkinä voidaan mainita toimeentulotuesta annetun lain säännös, jonka mukaan toimeentulotukipäätös on tehtävä viivytyksettä ja viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen tekemisestä (14 a §, 1202/2007).

Lakisääteistä sosiaalivakuutusta koskevassa lainsäädännössä on usein säädetty oikeudesta saada rahallista hyvitystä (viivästyskorotus), jos asian käsittely on viivästynyt yli laissa säädetyn määräajan. Viivästyskorotuksesta on säädetty erityisesti eläkelaeissa, minkä lisäksi vastaavaa rahallista hyvitystä voi saada muun muassa eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007), vammaisuuksista annetun lain (570/2007), tapaturmavakuutuslain (940/1984), potilasvahinkolain (585/1986) ja liikennevakuutuslain (279/1959) nojalla. Samanlaisesta korotuksesta on säädetty myös ympäristövahinkovakuutuksesta annetussa laissa (81/1998). Korotuksen suuruus vastaa useimmissa erityislaeissa yleistä viivästyskorkoa.

Tapaturmavakuutuslaissa säädetään lisäksi erityisestä menettelystä asian käsittelyn viivytyksessä. Lain 41 b §:ssä (1204/1996) säädetään, että vakuutuslaitoksen on annettava korvausasiassa päätös viipymättä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa saatuaan riittävät selvitykset. Jos asiaa ei ole käsitelty määräajassa, asianosainen voi lain mukaan tehdä hakemuksen viivästyneen korvausasian käsittelyn siirtämiseksi Tapaturmavakuutuslaitosten liitolle. Hakemuksen johdosta liitto arvioi, onko vakuutuslaitoksen käsittely aiheuttomasti viivästynyt, jolloin viivästynyt asia siirtyy Tapaturmavakuutuslaitosten liiton käsiteltäväksi. Tämän jälkeen liitto ratkaisee asianosaisen korvausasian ja antaa asiassa valituskelpoisen päätöksen.

2.2 Käsittelyaikojen seuranta ja viivästyskanteluiden määrä

Yksityisiä asianosaisia koskevia hallintoasioita käsitellään eri hallintoviranomaisissa vuosittain miljoonia. Asian käsittelyyn kuluva aika on aina yksilöllistä ja riippuu muun muassa asiaryhmästä, asian vaatimista selvittämistoimista sekä asian laajuudesta ja vaatavuudesta.

Hallintoviranomaisten toteutuneita käsittelyaikoja on tutkittu Suomessa vain vähän. Valtiovarainministeriö on yhdessä hallinnon kehittämisskeskuksen kanssa toteuttanut kyselyjä viranomaisten käsittelyajoista vuosina 1985, 1995 ja 1999. Lisäksi hallintolain seurantalutkimuksen yhteydessä on oikeusministeriön toimeksiannosta tutkittu muun ohella myös hallintolain vaikutuksia viranomaisten toimintaan viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseksi. Viranomaisten käsittelyajoista ei kuitenkaan ole saatavissa ajankohtaista, kattavaa ja systemaattisesti tilastoitua tietoa. Sen sijaan tuottavuusohjelmien ja hallinnon tulosneuvottelujen yleistyessä käsittelyajasta on tullut yhä useammin viranomaistoiminnan arvioinnin mittari ja käsittelyaikatavoitteiden asettaminen on yleistynyt.

Valtiovarainministeriön vuonna 1999 tekemässä tutkimuksessa on todettu aikatavoitteen asettamisen vaikuttavan myönteisesti toteutuvien käsittelyaikojen pituuteen (Hallinnon käsittelyaikojen kehitys 1995—1998. VM:n tutkimukset ja selvitykset 16/99, s. 16).

Sittemmin hallintolain seurantalutkimuksessa vuonna 2006 selvitettiin viranomaisten sisäisten tavoiteaikojen asettamisen yleisyyttä. Tutkimuksen mukaan hallintolain säätämisen jälkeen hallinnon sisäisiä tavoiteaikoja oli asetettu 38 prosentissa kaikista kyselyyn vastanneista viranomaisista määrän vaihdella vastaajaryhmittäin. Esimerkiksi välillisen julkishallinnon viranomaisiin luettavista

vastaajista aikatavoite oli asetettu 60 prosentissa viranomaisista (Tarmo Miettinen ja Ulla Vääänen: Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seurantalutkimuksen osaraportti I. Oikeusministeriön julkaisu 2006:9, s. 51).

Asian käsittelyn kesto ja viivästymistilanteiden yleisyys tai harvinaisuus on arvioitava vain asiaryhmittäin, mutta viranomaisten välinen vertailu ei nykytietojen perusteella ole mahdollista.

Hallintoasian käsittelyn kohtuuttoman keston tai varsinaisen viranomaisen passiivisuuden ei voida katsoa olevan suomalaisessa hallinnossa yleinen tai rakenteellinen ongelma. Käsittelyn kesto on kuitenkin voinut yksittäistapauksissa muodostua todelliseksi ongelmaksi asianosaisen oikeusturvan kannalta, jolloin viivästys on johtanut usein kanteluun hallinnon valvontaviranomaisille.

Ylimmille laillisuusvalvojille tehtyjen asian käsittelyn viivästymistä koskevien kanteluiden määrä on kasvanut vuodesta 2000 lähtien selvästi. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle vuonna 2011 saapuneista kanteluista on tilastoitua viivästyskanteluiksi 8,1 prosenttia kaikista saapuneista kantelukirjoituksista, kun vastaava suhteellinen osuus oli vuonna 2000 ainoastaan 2 prosenttia.

Taulukko 1: Viivästyskanteluiden määrä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa 2000—2011

Vuosi	Saapuneet kantelut, yht. kpl	Saapuneet viivästyskantelut, yht. kpl	Viivästyskanteluiden osuus, % kaikista kanteluista
2011	4 185	341	8,1 %
2010	4 079	373	9,1 %
2009	4 374	416	9,5 %
2008	3 694	307	8,3 %
2007	3 397	308	9,0 %
2006	3 620	294	8,1 %
2005	3 326	162	4,9 %
2004	2 950	129	4,4 %
2003	2 498	84	3,4 %
2002	2 588	45	1,7 %
2001	2 473	52	2,1 %
2000	2 701	55	2,0 %

Oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävien asioiden määrä on toimintakertomusten perusteella noin puolet eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan saapuvasta kantelmäärästä. Apulaisoikeuskanslerin erityisen tarkastelun kohteena ovat vuodesta 2008 olleet sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyajat. (Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2010, s. 180—183).

Ylimpien laillisuusvalvojien lisäksi merkittävä määrä kanteluita tehdään muille valvontaviranomaisille, kuten aluehallintoviranomaisille. Viivästystä koskevien kantelujen kokonaismäärä ei ole selvitettävissä tarkasti.

Laillisuusvalvonnassa tutkitaan, onko viivästyskantelussa tarkoitettu viranomaistoiminta viivästynyt siten, että se loukkaa kantelijan perusoikeuksia. Vuonna 2011 eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisemissa kaikissa kanteluasioissa toimenpideratkaisu annettiin noin 18 prosentissa tutkituista kanteluasioista. Tätä voidaan pitää suuntaantavana lähtökohtana arvioitaessa toimenpideratkaisujen suhteellista osuutta myös viivästyskanteluissa.

Joutuisuusperiaatteeseen on kiinnitetty viranomaisten huomiota ohjausmielessä usein silloin, kun konkreettisesti asiassa ei ole ollut kysymys varsinaisesta virkavelvollisuuden rikkomiseksi leimattavasta menettelystä. Oikeusasiamies on pyrkinyt selvittämään viivästysten syyt ja monesti myös suorittamaan parannuskeinoja tai ainakin kiinnittämään ylemmän viranomaisen huomiota voimavarojen puutteeseen. Esimerkiksi vuonna 2010 eduskunnan oikeusasiamiehen tekemistä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeneista noin 300 toimenpideratkaisusta yli 110 koski käsittelyn aiheutonta viivästymistä (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010, s. 83).

2.3 Nykytilan arviointi

Hallintokanteluiden käsittely on tärkeä osa viranomaisten valvontatoimintaa, joka turvaa viranhoidon legitimiteettiä. Kanteluiden kautta valvovalle viranomaiselle välittyy mahdollisesti muuten pimentoon jääviä tietoja valvonnanalaisen toiminnan epäkohdista. Laillisuusvalvonnan merkitys perustuu osit-

tain viranomaistoiminnan virheitä ennaltaehkäisevään vaikutukseen. Viranomaisten toiminnan puolueeton selvittäminen lisää viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavaa yleistä luottamusta. Kantelun kohteena olevan virkamiehen kannalta valvovan viranomaisen kannanotto siitä, että menettely ei ole ollut moitittavaa, on osa virkamiehen oikeussuojaa.

Hallintokantelulla on tärkeä merkitys myös hallinnon muutoksenhakujärjestelmää täydentävänä oikeussuojakeinona. Kantelun oikeussuojamerkitys korostuu tilanteissa, joissa säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja ei ole käytettävissä.

Hallintokantelun oikeussuojatavoitteiden kannalta on tärkeää, että kantelun tekemisestä ja kantelumennettelystä on selkeät laintasoiset säännökset. Kanteluasian osapuolten yhdenvertaisen kohtelun kannalta on lisäksi pyrittävä siihen, että kantelukäytäntö muodostuu mahdollisimman yhdenmukaiseksi eri viranomaisissa ja saman sektorin asioissa.

Hallintokanteluiden käsittely on vain yksi osa viranomaisten suorittamasta laillisuusvalvonnasta. Valvontaviranomaisilla valvonnan ja ohjauksen keinovalikoimaan kuuluvat kanteluiden käsittelyn lisäksi valvontaviranomaisesta riippuen esimerkiksi lupa- ja ilmoitusmenettelyyn liittyvä valvonta, tarkastussuunnitelman mukaiset tarkastukset sekä muut tarkastukset, valvontaohjelmien toimenpano, erilaisten muiden kuin kanteluiksi katsottavien ilmoitusten perusteella tapahtuva valvonta-asioiden käsittely ja omaaloitteisten valvonta-asioiden käsittely sekä informaatio-ohjaus.

Hallintokanteluiden heikkous tehokkaan valvonnan keinona on niiden jälkikäteisvalvonnallinen luonne sekä useissa tapauksissa yksittäistapauksellisuus. Kantelut ovat yksittäisiä ilmoituksia tai ilmiantoja valvonnanalaisessa toiminnassa tapahtuneista virheistä. Kantelut saattavat antaa pohjatietoa laajempaa viranomaislähtöistä valvontaa varten ja valvonnan suuntaamiseksi, mutta pyritäessä tehokkaaseen ennaltaehkäisevään ja kokonaisvaltaiseen valvontaan tulisi kanteluiden käsittelyn olla vain osa sitä valvontatehtävää, joka valvoville viranomaisille on säädetty. Tällä hetkellä täysimittaisen käsittelymenettelyn läpi käyvät kantelut vievät kui-

tenkin erittäin suuren osan valvontaviranomaisten laillisuusvalvontaan käytettävissä olevista vähäisistä resursseista. Kanteluiden määrän voimakas kasvu on vähentänyt merkittävästi valvovien viranomaisten mahdollisuutta muuhun valvontatoimintaan kuten suunnitelmalliseen, oma-aloitteiseen ja ennaltaehkäisevään ohjaukseen ja valvontaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö on toimintakertomuskannanotossaan lääninhallitusten toimintavuodelta 2009 todennut, että etukäteisvalvontaa ei kyetä lääninhallituksissa suorittamaan riittävässä laajuudessa.

Tällä hetkellä hallintolaista puuttuvat hallintokantelun tekemistä ja hallintokantelun seuraamuksia koskevat säännökset. Lisäksi hallintokantelun käsittelyä koskeva hallintolain 4 §:n 3 momentti on aiheuttanut epätie-toisuutta erityisesti kantelun käsittelyyn liittyvää harkintavaltaa ja kantelun selvittämistä koskevilta osin. Hallintokanteluille ei ole myöskään säädetty yleistä vanhentumisaikaa.

Hallintokanteluiden käsittelyssä viranomaiselle kuuluvan harkintavallan olemassaolon ja laajuuden epäselvyys on johtanut siihen, että viranomaisen harkintavaltaa on käytännössä katsottu olevan varsin vähän. Vuonna 2002 laaditussa selvityshenkilön raportissa ”Selvitys sosiaali- ja terveyspalveluiden ohjauksesta ja valvonnasta” (STM:n työryhmämuistioita 2002:8) on todettu, että kantelusta on kehittynyt muutosidonnainen oikeusprosessia muistuttava menettely. Selvityksen mukaan joustavana pidetty kantelumenettely, jonka avulla kansalainen on voinut saada viranomaisen virheen tai laiminlyönnin esimiehen tai valvontaviranomaisen selvitetäväksi, on muuttunut muodolliseksi, lähes tuomioistuinmaiseksi päätöksenteoksi. Raportissa on todettu, että kanteluasioiden koetaan työllistävän valtionhallintoa lähes hallitsemattomasti. Vaikka selvityshenkilön raportin jälkeen on tullut voimaan nykyinen hallintolaki kanteluiden käsittelyä koskevine säännöksineen, voidaan raportissa kuvattua ongelmaa pitää aluehallintovirastojen valtakunnallisissa kantelujen ja siihen liittyvien prosessien kehittämishankkeessa (VM126:00/2010) laaditun selvityshenkilön raportin (jatkossa Kanteluhankkeen selvityshenkilön raportti) perusteella edelleen ajankohtaisena.

Hallintokanteluasian selvittämistä ja valvovan viranomaisen harkintavaltaa koskevan sääntelyn epäselvyyden vuoksi suuri osa kanteluista tutkitaan kaavamaisesti kantelussa esitettyjen väitteiden laadusta ja vakavuudesta riippumatta niin sanotussa täysimittaisessa menettelyssä eli kuulemalla kantelun kohdetta hankkien tältä kirjallinen selvitys. Usein kantelijalle varataan lisäksi mahdollisuus antaa kirjallinen vastine hankituista selvityksistä. Selvitys- ja vastinekiirroksia voi olla useita. Tällaisessa täysimittaisessa menettelyssä tutkitut kantelut vievät erittäin suuren osan valvontaviranomaisten valvontatehtäviin käytössä olevista henkilöresursseista.

Kanteluhankkeen selvityshenkilön raportissa on arvioitu, että aluehallintovirastoissa täysimittaisessa menettelyssä tutkittujen kanteluiden määrä on yli 80 % kaikista aluehallintovirastoille saapuneista kanteluista. Summaarisesti eli joko yksinomaan kantelusta ja sen mahdollisista liitteistä ilmi käyvän pohjalta tai niin, että kantelun johdosta hankitaan viran puolesta tietoja ja asiakirjoja ryhtymättä kuitenkaan edellä mainittuun varsinaiseen kantelun kohteen kuulemiseen, tutkitaan aluehallintovirastoissa arviolta alle 10 % kaikista kanteluista. Ylimmillä laillisuusvalvojilla kantelut jakaantuivat käsittelytavan perusteella jo ennen käsittelyn harkintavaltaa lisäävää 1 päivänä kesäkuuta 2011 voimaan tullutta säädösmuutosta siten, että arviolta noin kolmasosa kanteluista käsiteltiin täysimittaisessa menettelyssä, noin kolmasosa summaarisesti ja noin kolmasosa jäi vaille lähempää käsittelyä muodolliseksi katsottavalla perusteella.

Nykyinen hallintokanteluiden käsittelytapa on joustamaton ja raskas, vaikka kantelussa esitetyt väitteet eivät oikeusturvan toteutumisen tai valvonnan kannalta tällaista täysimittaista menettelyä aina edellyttäisikään. Kanteluiden käsittelytavan erottelu asian laadun tai vakavuuden mukaan antaisi nykyistä paremmat edellytykset nopealle ja tosiasiaissa vaikuttavalle laillisuusvalvonnalle. Erot kunkin asian edellyttämässä selvittämistoimissa sekä niiden laajuudessa ja syvyydessä eivät tarkoita sitä, että kantelu jätettäisiin tutkimatta. Toisaalta kaikkia kanteluja ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä täysimittaisessa tut-

kinnassa, vaan joissain tapauksissa summaarinen menettely olisi riittävä.

Raskas käsittelyprosessi, vireille tulevien kanteluiden määrän voimakas kasvu ja valvontaan käytettävissä olevien henkilöresurssien väheneminen ovat johtaneet kanteluiden käsittelyn ruuhkautumiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen. Erityisesti aluehallintovirastoissa ei kaikkia kanteluista ole kyetty käsittelemään kohtuullisessa ajassa. Kanteluiden pitkittyneet käsittelyajat lääninhallituksissa, nykyisin aluehallintovirastoissa, ovat nousseet esille useita kertoja koko 2000-luvun ajan ylimpien laillisuusvalvojien suorittamassa laillisuusvalvonnassa. Ongelmia on ollut erityisesti terveydenhuollon kanteluiden käsittelyajoissa, jotka ovat useissa tapauksissa olleet yli kaksi vuotta. Kanteluiden pitkät käsittelyajat eivät vastaa kansalaisten perusteltuja oikeusturvaodotuksia ja vähentävät kantelupäätösten vaikuttavuutta. Myös kantelun kohteena olevien virkamiesten oikeusuoja kärsii pitkittyneistä kanteluprosesseista.

Kanteluhankkeen selvityshenkilön raportissa on todettu, että aluehallintovirastoja edeltäneissä lääninhallituksissa on tehty runsaasti kanteluprosessin kehittämistyötä sekä organisatorisia kantelukäsittelyä tehostavia järjestelyjä, mukaan lukien kantelukäsittelyn priorisointia muiden lakisääteisten tehtävien kustannuksella. Rakenteellinen kanteluruuhkaongelma on tästä huolimatta jatkuvasti olemassa, eikä voimassa olevan lainsäädännön ole katsottu riittävällä tavalla mahdollistavan kantelukäsittelyn joustavoittamista ja tehostamista nykyisestä.

Ylimpiä laillisuusvalvojia koskevilla kesäkuussa 2011 voimaan tulleilla säädösmuutoksilla on pyritty ratkaisemaan vastaavanlaisia niiden laillisuusvalvonnassa ilmenneitä ongelmia kuin muilla runsaasti kanteluista tutkivilla viranomaisilla tällä hetkellä on. Nykyiselle oikeustilalle, jossa ylimpiä laillisuusvalvojia koskevat ja toisaalta muita viranomaisia koskevat kantelun käsittelystä määräävät säännökset ovat merkittävästi toisistaan eroavia, ei ole kaikilta osin oikeudellista perustetta. Ylimmillä laillisuusvalvojilla on kesäkuussa 2011 voimaan tulleen lainsäädännön myötä oikeus siirtää niille tehdyn kantelun käsittely muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Ei ole perusteltua, että kantelun

käsittelyä, selvittämistä ja vanhentumisaikaa koskevat säännökset ovat perussisällöltään erilaiset siirtävän ja vastaanottavan viranomaisen välillä.

Vanhentumisajan olemassaolon tai sen pituuden ei tulisi riippua siitä, minkä tyyppisestä toiminnasta kantelu tehdään tai mille valvovalle viranomaiselle kantelu osoitetaan. Kanteluilla tulisi olla yhdenmukainen kaikissa viranomaisissa sovellettava kahden vuoden vanhentumisaika. Hyvin vanhojen asioiden selvittäminen kantelumenettelyssä on usein epätarkoituksenmukaista ja asiaan liittyvien tosiseikkojen selvittäminen hankalaa tai jopa mahdotonta. Mitä vanhempia asioita on selvitettävänä, sitä kyseenalaisemmaksi tulee myös kantelun kohteen oikeusturva. Hallinnollinen ohjaus ei useinkaan ole tarkoituksenmukaista useita vuosia kantelussa tarkoitettujen tapahtumien jälkeen. Valvonnan tosiasiallinen vaikuttavuus ja tehokkuus vähenevät merkittävästi tutkittavien asioiden vanhentumissa. Toisaalta kanteluintituution luonteesta sekä kanteluna käsiteltävien asioiden yksilöllisyydestä johtuen kantelun tekemiselle ei tulisi asettaa ehdotonta määräaika, vaan erityisestä syystä myös säännönmukaista vanhentumisaikaa vanhempia asioita tulisi voida ottaa valvovan viranomaisen niin harkitessa kanteluna tutkittavaksi.

Kantelukäsittelyn joustavoittaminen ehdotetulla tavalla toteuttaisi myös pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan perustuvan Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteita. Valvovan viranomaisen harkintavallan lisääminen ja selvittelykeinojen monipuolistaminen lisääisivät toiminnan tuottavuutta, kun selvittämisen- ja valvontatoimenpiteitä voitaisiin suunnata nykyistä paremmin sellaisiin kanteluiden kautta esille nouseviin asioihin, joissa valvovilla viranomaisilla on tarve ja mahdollisuus laillisuusvalvonnalliselle reagoinnille. Palvelun laatu paranisi, kun valvovan viranomaisen mahdollisuudet reagoida nykyistä nopeammin kanteluista ja muuta kautta ilmenneisiin aitoihin oikeusturvaongelmiin paranisivat. Samoin laillisuusvalvonnan yhteiskunnallinen kokonaisvaikuttavuus lisääntyisi, kun valvovat viranomaiset voisivat suunnata valvontaresurssiaan nykyistä enemmän ennaltaehkäi-

sevään ja suunnitelmalliseen ohjaukseen ja valvontaan.

Asian käsittelyn viivästyminen koskevien hallintokanteluiden määrän kasvu ilmentää, että viranomaistoiminnan joutuisuuteen ja muutoinkin hyvän hallinnon vaatimusten toteutumiseen on ryhdytty kiinnittämään yhä enemmän huomiota. Laillisuusvalvojen kannanotot osoittavat, että perusoikeutena taattu oikeus joutuisaan käsittelyyn ei ole aina toteutunut. Lainsäädännön keinoin olisikin pyrittävä edistämään sellaista hallintokulttuuria, jossa käsittelyaikoihin kiinnitetään riittävää huomiota ja käsittelyn joutuisuus mielletään toiminnan keskeiseksi laatu- ja oikeusturvatekijäksi. Tässä tarkoituksessa hallintolaissa olisi syytä lisätä hallintoviranomaisten vastuuta käsittelyaikojen suunnittelusta.

Lainsäädäntöä kehitettäessä on otettava huomioon, että hallinnon viivästykset voivat johtua myös viranomaiskoneiston rakenteellisista ongelmista tai puutteellisista voimavaroista. Riittävien resurssien takaaminen hallintoviranomaisille onkin tärkeää kohtuullisten käsittelyaikojen saavuttamiseksi. Tätä edellyttää myös perustuslain 22 §:n säännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

3 Ehdotetut muutokset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja täsmentää hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä sekä saattaa se paremmin vastamaan laillisuusvalvonnan nykyisiä tarpeita ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotetuilla muutoksilla tähdätään laillisuusvalvonnan tehostamiseen ja valvonnan kokonaisvaikutavuuden lisäämiseen takaamalla riittävä harkintavalta ja joustavuus kanteluiden käsittelyssä sekä parantamaan valvontaviranomaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia omaloitteisiin, suunnitelmallisiin ja ennaltaehkäiseviin ohjaus- ja valvontatoimenpiteisiin. Tavoitteena on, että valvovat viranomaiset voisivat antaa kanteluratkaisut kohdenne-tummin sellaisissa asioissa, joissa valvovilla viranomaisilla on tarve ja mahdollisuus laillisuusvalvonnalliselle reagoinnille.

Tavoitteena on myös vastata tuottavuuden lisäämisen vaatimukseen sekä jatkuvan kanteluiden määrän kasvun kantelukäsittelylle asettamiin haasteisiin. Esityksellä pyritään hallituksen Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteiden mukaisesti lisäämään toiminnan tuottavuutta, parantamaan palvelun laatua ja lisäämään laillisuusvalvonnan yhteiskunnallista kokonaisvaikuttavuutta.

Hallintoasioiden viivytyksentöntä käsitte-lyä pyritään edistämään tukemalla ja vahvistamalla sellaisia menettelyjä ja toimintatapoja, jotka korostavat hallintoviranomaisten tehtävää huolehtia asian käsittelystä ilman aiheutonta viivytystä. Tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että viranomaisilla on riittävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseksi.

Hallintolakiin ei tässä yhteydessä ehdoteta otettavaksi säännöksiä kiinteästä käsittelyajasta hallintoasioiden erilaisuuden vuoksi. Uudistuksen oikeuspoliittisena tavoitteena sen sijaan on, että hallinnonalakohtaista lainsäädäntöä uudistettaessa ja kehitettäessä arvioitaisiin nykyistä järjestelmällisemmin tarve säännellä myös asioiden laadun edellyttämistä käsittelyajoista ja niiden ylittämisen oikeusvaikutuksesta.

Käsittelyajoista säättämisen tarvetta olisi perusteltua arvioida asiaryhmäkohtaisesti kiinnittämällä huomiota erityisesti asian merkitykseen asianosaiselle. Painoarvoa voidaan antaa myös sille, millaista vahinkoa tai haittaa asian käsittelyn pitkittyminen aiheuttaisi asianosaiselle. Erityinen tarve käsittelyaikasääntelylle on silloin, kun käsittelyn pitkittyminen saattaa merkittävästi vaikeuttaa asianosaisen selviytymistä jokapäiväisestä elämästä. Kaavamainen käsittelyaika voi sen sijaan muodostua oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi esimerkiksi laajavaikutteisissa hallintoasioissa, joiden ratkaiseminen edellyttää useiden tahojen kuulemista ja monita-hoisten selvitysten hankkimista. Jos tällaisessa asiassa olisi annettava päätös ennen kuin riittävä selvitys on mahdollista saada, menettely saattaisi vaarantaa oikeusturvan toteutumista.

Jos asian käsittelylle säädetään täsmällinen määräaika, on johdonmukaista arvioida myös edellytykset säännellä määräajan ylittämisen oikeusvaikutuksia. Lakitekniisten sääntely-

vaihtoehtojen tarkoituksenmukaisuutta ja soveltuvuutta on arvioitava asian laatu ja ratkaisun saamiseen liittyvä oikeussuojan tarve huomioon ottaen tapauskohtaisesti. Yhtenä mahdollisuutena voitaisiin harkita esimerkiksi päätöksen antamiselle säädetyn määräajan laiminlyönnin rinnastamista hakemuksen hylkääväksi tai hyväksyväksi päätökseksi, josta olisi oikeus hakea muutosta samaan tapaan kuin asiassa annetusta hallintopäätöksestä. Lakisäateistä sosiaalivakuutusta koskevassa lainsäädännössä on puolestaan usein säädetty oikeudesta saada rahallista hyvitystä, jos asian käsittely on viivästynyt yli säädetyn määräajan.

Käsittelyn viivästyksen ehkäisemiseksi erityislainsäädäntöön voidaan harkita otettavaksi myös asianosaisen tietojenantovelvollisuutta koskevia säännöksiä. Niin ikään viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja virkaan antamista koskevat säännökset nopeuttavat käsittelyä helpottamalla päätöksenteon perustaksi tarvittavien selvitysten saamista.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Hallintolain kantelukäsittelyä koskeva 4 §:n 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi ja lakiin lisättäväksi uusi hallintokantelua koskeva 8 a luku, joka sisältäisi hallintokantelun tekemistä, käsittelyä ja seuraamuksia koskevat säännökset.

Hallintolaissa vahvistettaisiin vakiintuneen käytännön mukainen jokaisen oikeus tehdä hallintokantelu ja säädettäisiin kantelun muodollisista perusedellytyksistä. Hallintokantelun käsittelyä koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin edellyttämällä valvovan viranomaisen ryhtyvän niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Ehdotetulla sääntelyratkaisulla pyritään takaamaan riittävä harkintavalta ja joustavuus kanteluiden käsittelyssä.

Hallintokanteluille säädettäisiin kahden vuoden vanhentumisaika. Säännös ei kuitenkaan estäisi valvovaa viranomaista tutkimasta yksittäistapauksessa myös kahta vuotta vanhempaa asiaa, jos tähän olisi erityinen syy. Tämä olisi perusteltua oikeusturvan toteutumisen, laillisuusvalvonnan tehokkuuden ja riittävän tapauskohtaisen joustavuuden vuoksi. Vanhentumisaajan olemassaolon tai

sen pituuden ei tulisi riippua siitä, minkä tyyppisestä viranomaistoiminnasta kantelu tehdään tai mille valvovalle viranomaiselle kantelu osoitetaan.

Hallintolakiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi säännökset hallintokantelun johdosta valvovalle annettavasta hallinnollisesta ohjauksesta. Hallinnollisella ohjauksella tarkoitettaisiin ehdotetuissa säännöksissä huomion kiinnittämistä hyvän hallinnon vaatimuksiin, käsityksen ilmaisevista lain mukaisesta menettelystä, tai huomautuksen antamista. Ehdotetut ohjaukskeinot vastaisivat kantelukäytännössä vakiintuneita hallinnollisen ohjauksen muotoja.

Ehdotuksella pyritään lisäksi tukemaan ja vahvistamaan hallinnossa sellaisia menettelyjä ja toimintatapoja, jotka korostavat hallintoviranomaisten tehtävää huolehtia hallintoasioiden käsittelemisestä hallinnossa ilman aiheetonta viivytystä ja edistävät sellaista hallintokulttuuria, jossa käsittelyn joutuisuus mielletään hyvän hallinnon vaatimaksi laatuja oikeusturvatekijäksi. Tässä tarkoituksessa viranomaiselle ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus määritellä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetuilla kantelusäännösten muutoksilla ei olisi välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Joustavampi kantelukäsittely vapauttaisi jossain määrin käsittelyyn tarvittavia henkilöresursseja, joita voitaisiin suunnata muuhun lakisäateiseen laillisuusvalvontaan, erityisesti oma-aloitteiseen, suunnitelmalliseen ja ennaltaehkäisevään valvontaan sekä ohjaukseen. Lisäksi kevyemmän kantelukäsittelyn johdosta vapautuvien henkilöresurssien avulla voitaisiin laillisuusvalvonnan näkökulmasta keskeisimmät kanteluasiat tutkia ja ratkaista jossain määrin nykyistä nopeammin. Tehokkaammalla kantelukäsittelyllä mahdollistettaisiin jatkuvasti lisääntyneiden hallintokanteluiden asianmukainen käsittely huolimatta siitä, että tähän käytettävissä olevat

henkilöresurssit eivät ole vastaavasti kasvaneet.

Hallituksen Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteiden mukaisesti ehdotetut muutokset lisääisivät toiminnan tuottavuutta, parantaisivat palvelun laatua ja edistäisivät laillisuusvalvonnan yhteiskunnallista kokonaisvaikuttavuutta.

Ehdotetusta käsittelyaikojen määrittelyvelvoitteesta ei voida sellaisenaan arvioida aiheutuvan taloudellisia lisäkustannuksia. Laisa ei edellyttäisi myöskään käsittelyaikojen seurantajärjestelmän perustamista, vaan viranomaiset voisivat seurata määrittelemiensä käsittelyaikojen toteutumista omaan toimintaansa ja käytettävissä oleviin resursseihinsa parhaiten sopivalla tavalla.

Monissa viranomaisissa on jo nykyisin käytössä käsittelyaikojen seuranta- ja raportointijärjestelmiä, joilla kyetään ajantasaisesti ja luotettavasti seuraamaan vireille tulleiden asioiden käsittelyvaiheita. Valtiovarainministeriön työryhmä katsoi jo vuonna 1999 antamassaan selvityksessä, että viranomaisilla tulisi olla keskimääräisille käsittelyajoille asetetut tavoitteet ja toimiva käsittelyaikojen seurantajärjestelmä.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on osaltaan yhdenmukaistaa hallintokanteluiden tekemistä, käsittelyä ja seuraamuksia koskeva käytäntö eri hallintoviranomaisissa.

Hallintokanteluiden joustavampi käsittely ja kahden vuoden vanhentumisajan asettaminen vähentäisivät täysimittaisesti tutkittavien kanteluiden osuutta. Nykyistä suurempi osuus kanteluista voitaisiin näin käsitellä kevennetyssä tai summaarisessa menettelyssä. Tätä kautta kanteluiden keskimääräisiä käsittelyaikoja voitaisiin lyhentää ja siten tehostaa laillisuusvalvontaa ja sen vaikuttavuutta.

Ehdotus antaisi valvoville viranomaisille nykyistä enemmän liikkumavaraa ohjata laillisuusvalvontaan käytettävissä olevia resursseja kulloistenkin valvontaintressien edellyttämällä tavalla suunnitelmallisesti. Kantelukäsittelyä pystyttäisiin suuntaamaan aiempaa paremmin siten, että laillisuusvalvonnassa voitaisiin puuttua tehokkaasti ja nopeasti

kantelujen kautta nouseviin aitoihin ja keskeisiin laillisuus- ja oikeusturvaongelmiin. Ehdotus vapauttaisi valvovien viranomaisten resursseja oma-aloitteiseen, ennaltaehkäisevään valvontaan ja ohjaukseen sekä jatkuvasti lisääntyvien hallintokanteluiden tarkoitukseenmukaiseen käsittelyyn.

Valvovien viranomaisten toimivaltuudet eivät esityksen johdosta muuttuisi. Valvottavien viranomaisten osalta esitetty muutokset vähentäisivät jossain määrin valvonnan kohteiden valvovalle viranomaiselle antamien selvitysten työllistäviä vaikutuksia, kun valvovien viranomaisten harkintavalta vaadittavien selvitysten laajuuden ja sisällön suhteen kasvaisi ja selvitykset voitaisiin hankkia aiempaa kevyemmällä menettelyllä. Lisäksi ehdotetut muutokset yhdenmukaistaisivat kantelumenettelyjä eri viranomaisissa.

Hallintokantelun seuraamuksia koskevilla sääntelyllä yhdenmukaistettaisiin hallinnollisessa ohjauksessa käytettävää terminologiaa, mutta sillä ei ole tarkoitus sisällöllisesti muuttaa vallitsevaa käytäntöä.

Hallintoviranomaisille ehdotettu uusi velvoite määritellä odotettavissa oleva käsittelyaika toimialansa keskeisissä asiaryhmissä ei merkittävästi muuttaisi nykyistä käytäntöä. Useissa viranomaisissa on jo tällä hetkellä asetettu ajallisia tulostavoitteita. Ehdotus vahvistaisi osaltaan tätä toimintamallia.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Valvovien viranomaisten toiminnan vaikutavuuden lisääntyminen näkyisi hallinnon asiakkaille hallintokanteluiden käsittelyaikojen lyhentymisenä sekä oma-aloitteisen, suunnitelmallisen ja ennaltaehkäisevän laillisuusvalvonnan lisääntymisenä. Nykyistä yksilöllisemmällä kantelukäsittelyllä pystyttäisiin puuttumaan nykyistä tehokkaammin sellaisiin kantelujen kautta ilmenneisiin epäkohtiin, joihin laillisuusvalvonnan keinoin on todellinen tarve ja mahdollisuus reagoida. Lisäksi etukäteisvalvontaa ja -ohjausta lisäämällä pystyttäisiin nykyistä tehokkaammin varmistamaan ennalta asianmukainen, laadukas ja väestön tarpeita palveleva hallinnon palvelujen järjestäminen sekä ennaltaehkäisemään epäasianmukaisia menettelytapoja.

Ehdotuksilla lisättäisiin laillisuusvalvonnan yhteiskunnallista kokonaisvaikuttavuutta.

Ehdotettu yleislainsäädäntöön sisältyvä kantelusäätely yhdenmukaistaisi kantelumenettelyä eri viranomaisissa ja edistäisi näin kantelun tekijöiden yhdenvertaista ja tasapuolista kohtelua hallintoviranomaisissa.

Myös jatkossa kaikkiin valvoville viranomaisille tehtyihin kanteluihin ja muihin ilmoituksiin perehdyttäisiin ja nykyiseen tapaan kaikkiin asiallisiin ilmoituksiin ja ilmoitointeihin annettaisiin vastaus tai päätös.

Ehdotukset selkiyttäisivät hallinnon asiakkaan asemaa viranomaispalvelujen käyttäjänä ja vahvistaisivat julkista hallintoa kohtaan tunnettua luottamusta vaikuttamalla myönteisesti käsityksiin hyvästä hallinnosta ja hallintotoiminnan tuloksellisuudesta.

Hallintoviranomaisille säädettävällä velvollisuudella määritellä tieto eri asioiden odotetavissa olevasta käsittelyajasta olisi myös yleisempi asioiden käsittelyn viipymistä ennaltaehkäisevä merkitys ja sen voidaan katsoa osaltaan toteuttavan myös muita hyvälle hallinnolle asetettuja tavoitteita ja vaatimuksia. Käsittelyaikatiedon perusteella asianosaisella olisi jo asiaa vireille laittaessaan käsitys siitä, kuinka kauan hänen asiansa käsittely enimmillään voi kestää. Tämä vähentäisi asianosaisen epätietoisuutta asiansa käsittelystä ja siten tarvetta esimerkiksi erikseen tiedustella käsittelyaikaa.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Kantelusäännösten uudistaminen

Valtiovarainministeriö asetti lokakuussa 2010 aluehallintovirastojen valtakunnallisen kantelujen ja siihen liittyvien prosessien kehittämishankkeen (VM126:00/2010), jonka yhtenä osaprojektina oli käsiteltävien kantelujen määrään vaikuttavia toimenpiteitä kartoittanut selvitystyö. Selvitystyön tavoitteeksi asetettiin muun muassa selvittää kantelujärjestelmää koskeva lainsäädäntö ja sen uudistamisesta 2000-luvulla tehdyt esitykset sekä valmistella kehittämishankkeen ohjausryhmälle ehdotukset lainsäädännön uudistamiseksi ja kanteluja ennalta ehkäiseviksi toi-

menpiteiksi siten, että aluehallintovirastojen käsiteltäviksi tulevien kantelujen määrää voidaan vähentää ja aluehallintovirastojen kantelukäsittelyyn käytettävissä olevia resursseja suunnata sekä oikeusturvan toteuttamisen että resurssien käytön kannalta tehokkaammin.

Tammikuussa 2011 valmistunut Kanteluhankkeen selvityshenkilön raportti sisälsi ehdotuksia kantelukäsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta. Raportissa muun muassa ehdotettiin, että ensisijaisesti kaikissa viranomaisissa tapahtuvaa kantelukäsittelyä koskevat hallintolain säännökset tulisi muuttaa vastaamaan peruslähtökohdiltaan ylimmille laillisuusvalvoijille hallituksen esityksessä (HE 205/2010 vp) esitettyä kantelukäsittelyä koskevaa säätelyä, tai toissijaisesti aluehallintovirastoista annettua lakia (896/2009) sekä Sosiaali- ja terveystieteiden ja valvontavirastosta annettua lakia (669/2008) tulisi muuttaa siten, että lakeihin otettaisiin uudet kantelukäsittelyä koskevat säännökset, jotka vastaisivat pääperiaatteiltaan mainitussa hallituksen esityksessä ylimmille laillisuusvalvoijille esitettyä kantelukäsittelyä koskevaa säätelyä. Raportissa ehdotettiin myös potilaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (785/1992) ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (812/2000) uusia säännöksiä, jotka mahdollistaisivat valvontaviranomaiselle tehdyn kantelun siirtämisen palveluntuottajalle muistutuksena käsiteltäväksi.

Valtiovarainministeriö asetti 4 päivä huhtikuuta 2011 aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien kanteluasioiden käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamista valmistelevalle työryhmän. Työryhmään kuuluivat edustajat valtiovarainministeriöstä, oikeusministeriöstä, sisäasiainministeriöstä, ope- tus- ja kulttuuriministeriöstä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastosta, aluehallintovirastosta sekä henkilöstöjärjestöistä. Työryhmän ensisijaisena tavoitteena oli selvittää, millä oikeudellisilla edellytyksillä ja keinoilla aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien kantelujen käsittelyä voitaisiin tehostaa ja nopeuttaa oikeusturvan siitä kuitenkin vaarantumatta, sekä tehdä tätä koskevat tarvittavat kehittämis- ja uudistusehdotukset.

Työryhmän tehtäväksi annettiin selvittää tarvittavien lainsäädäntömuutosten laajuuden tarkentamiseksi, onko muissa vastaavissa laillisuusvalvontaa hoitavissa valtion viranomaisissa kuin aluehallintovirastoissa tarvetta tehostaa ja nopeuttaa kanteluiden käsittelyä. Työryhmän tuli myös selvittää, voidaanko kantelun käsittelyssä lisätä viranomaisen yksittäistapauksellista harkintavaltaa ja asettaa asian vireille tuloa koskeva vanhentumisaika. Samoin tuli selvittää, onko kanteluasian selvitysmenettelyä valvontaviranomaisessa mahdollista yksinkertaistaa nykyisestä ja voidaanko kanteluasian käsittely siirtää muistutusmenettelyyn tai muulle asian vastuutaholle. Työryhmän tuli valmistella edellä mainittujen selvitysten pohjalta hallituksen esityksen muotoon tarvittavat ehdotukset kanteluasioita ja niiden käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sekä tehdä muut tarvittavat asiaa koskevat uudistamis- ja kehittämisehdotukset.

Työryhmä toteutti toukokuussa 2011 kaikille ministeriöille, pois luettuna valtioneuvoston kanslia ja ulkoasiainministeriö, osoitetun kyselyn, jonka tarkoituksena oli selvittää, onko muissa vastaavissa laillisuusvalvontaa hoitavissa valtion viranomaisissa kuin aluehallintovirastoissa tarvetta tehostaa ja nopeuttaa kanteluiden käsittelyä. Vastaajilta pyydettiin myös alustavaa kannanottoa Kanteluhankkeen selvityshenkilön raportissa ehdotettuihin kanteluiden käsittelyprosessia koskeviin kehittämisehdotuksiin.

Työryhmän toteuttamaan kyselyyn annetuista vastauksista ilmeni, että runsaasti kanteluita käsittelevät Rikosseuraamuslaitos, Poliisihallitus ja Valvira sekä myös Valtakunnavoudinvirasto näkivät alustavan arvionsa perusteella tarpeelliseksi hallintolain kantelukäsittelyä koskevan yleisäännöksen muuttamisen. Kantelukäsittelyä koskevaa sääntelyä koettiin tarpeelliseksi muuttaa siten, että viranomaisen harkintavaltaa kanteluiden käsittelyssä lisätään ja että kantelukäsittelyssä pystyttäisiin suuntaamaan huomiota aitoihin oikeusturvaongelmiin ja toisaalta keventämään menettelyä tilanteissa, joissa kantelu on perusteeton. Myös yleistä kahden vuoden vanhentumisaikaa kannatettiin. Pääsääntöisesti vastaajat suhtautuivat myönteisesti tai

neutraalisti kantelulainsäädännön kehittämisehdotuksiin.

Työryhmä kuuli työnsä aikana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaista, oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölostä, professori Olli Mäenpäättä, sisäasiainministeriön lainsäädäntöjohtaja Marko Viitasta, Poliisihallituksen poliisiylitarkastaja Pertti Sihvosta sekä Helsingin kaupungin sosiaaliviraston vs. johtava lakimies Karri Välimäkeä hallintokantelua koskevista mahdollista sääntelytarpeista.

Työryhmä antoi 28 päivänä helmikuuta 2012 toimeksiantonsa mukaisesti hallintokanteluasioita ja niiden käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamista koskevan mietinnön, joka sisälsi ehdotuksen nykyistä kattavampien hallintokantelumenettelyä koskevien säännösten ottamisesta hallintolakiin. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä käsitteli ehdotuksen kokouksessaan 22 päivänä toukokuuta 2012 ja merkitsi asian tiedoksi.

Koska hallintolaki kuuluu oikeusministeriön toimialaan, valtiovarainministeriö esitti, että asian jatkovalmistelu tehtäisiin oikeusministeriössä. Oikeusministeriö pyysi kantelutyöryhmän mietinnöstä lausuntoa 121 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausuntoja saatiin 74.

Lähes kaikki lausunnonantajat suhtautuivat myönteisesti työryhmän ehdotuksiin. Uudistuksen lähtökohtia pidettiin yleisesti tärkeinä ja kantelijan oikeusturvan kannalta perusteltuina. Viranomaisen harkintavallan lisäämisen kanteluasioiden käsittelyssä arveltiin vähentävän täysmittaisesti tutkittavien kanteluiden määrää ja nopeuttavan kanteluiden keskimääräistä käsittelyaikaa. Erityisen hyvänä pidettiin kanteluille ehdotettua kahden vuoden vanhentumisaikaa.

Toisaalta osa lausunnonantajista katsoi, ettei uudistus johtaisi kantelukäytäntöjen merkittäviin muutoksiin. Esityksen tavoitteita pidettiin myös jossain määrin ylioptimistisina ja uudistuksen arveltiin toteutuessaan saattavan lisätä kanteluiden määrää. Valtiontalouden tarkastusvirasto ja eräät muut lausunnonantajat pitivät perusteltuna arvioida ehdotettua uudistusta osana laajempaa hallinnon oikeussuojan ja valvonnan kehittämistä.

Säännösehdoiksiin ehdotettiin vain vähäisiä muutoksia. Lähinnä toivottiin tarkennettavaksi kantelun tekemisen edellytyksiä ja vanhentumisajan alkamisajankohdan määrittelyä. Useat lausunnonantajat pitivät selvyyden vuoksi tarpeellisena ottaa lakiin nimenomainen säännös kanteluasiassa annettavan ratkaisun valituskelvottomuudesta.

Esitys on jatkovalmisteltu saadun lausuntopalautteen pohjalta oikeusministeriössä virkatyönä.

Käsittelyaikaa koskeva sääntely

Oikeusministeriö asetti 26. päivänä syyskuuta 2007 hallintolainkäytön kehittämistä varten toimikunnan (hallintolainkäyttötoimikunta) sekä sitä avustavan työryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella oikeussuojakeinoja tilanteissa, joissa hallintoviranomainen on laiminlyönyt hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätöksen tekeminen on viivästynyt (passiivisuustyöryhmä).

Passiivisuustyöryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus oikeusturvan takaamiseksi näissä tilanteissa. Työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle 30. päivänä syyskuuta 2008 (oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:5).

Mietinnössä ehdotettiin säädettäväksi hallintoviranomaiselle velvollisuus asettaa ja julkaista tieto asianosaisen vireillepanemien, asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevien asioiden kohtuullisista käsittelyajoista. Mietintö sisälsi lisäksi ehdotukset uusista oikeussuojakeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. Asian käsittelyn viivästyessä asianosainen olisi voinut ensi vaiheessa tehdä viranomaiselle kiirehtimisvaatimuksen. Viranomaisen olisi tullut vastata vaatimukseen määräajassa. Jos asianosainen olisi ollut tyytymätön viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antamaan vastaukseen, tämä olisi voinut tehdä viivästysvalituksen hallintotuomioistuimelle tai muulle lainkäyttöelimelle. Valitusviranomainen olisi voinut asettaa viranomaiselle määräajan, jossa päätös olisi tehtävä, ja tarvittaessa tehostaa sitä uhkasakolla. Erityisestä syystä valitusviranomainen olisi voinut myös ottaa asian ratkaistavakseen.

Oikeusministeriö pyysi passiivisuustyöryhmän mietinnöstä lausunnon 120 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausunnon antoi 93 tahoa.

Lähes kaikki lausunnonantajat ilmaisivat kannattavansa ja pitävänsä tärkeinä työryhmän esittämiä tavoitteita turvata asian viivästyksen käsittely sekä parantaa yksilön oikeusturvaa hallinnon viivästystilanteissa. Lausunnonantajien näkemykset työryhmän keskeisistä ehdotuksista (käsittelyajan asettaminen, kiirehtimisvaatimus, viivästysvalitus) kuitenkin jakaantuivat. Erityisesti ehdotukseen hallinnon sisäisestä kiirehtimisvaatimuksesta suhtauduttiin varauksellisesti ja menettelyn katsottiin vaativan kohtuuttomasti voimavaroja etenkin massaluonteisia asioita käsittelevissä viranomaisissa.

Lausunnonantajat suhtautuivat kriittisesti myös työryhmän ehdotukseen lainkäyttöelimessä käsiteltävästä viivästysvalituksesta. Viivästysvalitusmenettelyn katsottiin olevan tuolloin ehdotetussa muodossaan liian raskas. Lisäksi ehdotusta, jonka mukaan valitusviranomainen olisi voinut erityisestä syystä ottaa viivästyneeksi väitetyin käsittelevien asioiden ratkaistavakseen, pidettiin ongelmallisena ja sen katsottiin saattavan hämärtää rajaa hallinnon ja oikeudenkäytön välillä. Ehdotuksen arveltiin myös merkittävästi lisäävän viivästysvalitusten määrää.

Oikeusministeriö valmisteli passiivisuustyöryhmän mietinnöstä saadun lausuntopalautteen pohjalta uuden esityksen, joka sisälsi ehdotukset hallintoviranomaiselle säädettävästä velvollisuudesta määrittellä asiaryhmäkohtaisia käsittelyaikoja sekä käyttöalaltaan passiivisuustyöryhmän mietinnössä ehdotettua rajatumman viivästysvalitusjärjestelmän käyttöönotosta.

Oikeusministeriö pyysi esitysluonnoksesta 23.5.2012 lausuntoa 121 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausuntoja saatiin 80.

Lausunnonantajat pitivät esityksen tavoitteita sinänsä kannatettavina, mutta suhtautuivat varsin kriittisesti ehdotetun viivästysvalitusjärjestelmän käytännön toimivuuteen ja tarpeellisuuteen. Sääntelyä pidettiin vaikeaselkoisena ja osin päällekkäisenä muiden oikeusturvakeinojen, erityisesti hallintokantelun kanssa.

Lausunnonantajat pitivät todennäköisenä, että viivästysvalituksia tulisi tekemään runsaasti eikä valitusoikeutta osattaisi kaikissa tapauksissa käyttää oikein. Tämä saattaisi merkittävästikin lisätä lainkäyttöviranomaisen työmäärää. Ehdotuksen mukainen viivästysvalitusjärjestelmä ei toisaalta sekään ratkaisisi taustalla olevaa perusongelmaa hallinnon passiivisuudesta eikä sellaisenaan takaisi asiaratkaisun saamista.

Oikeusministeriö päätyi saadun lausuntopalautteen perusteella siihen, että hallinnon

oikeussuojajärjestelmän laajentamisen asemasta tarkoituksenmukaisempaa on jättää hallinnon viivytyksettömyyden sääntely hallintolain varaan ja pyrkiä ratkaisemaan käsittelyn viivästymisestä mahdollisesti aiheutuvia oikeusturvaongelmia hallintoasioiden aineelliset erityispiirteet huomioon ottavasta erityislainsäädännössä. Hallintolakiin ehdotettu käsittelyaikasäännökset on jatkovalmisteltu osana kantelusäännösten uudistamishanketta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

4 §. Soveltamisalan rajaukset. Pykälän 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi ja siinä oleva sääntely hallintokantelun käsittelystä otettavaksi uuteen 53 b §:ään.

7 §. Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus. Pykälän 1 momentti vastaa voimassa olevaa lakia.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, joka sisältäisi viittauksen tiedotamisvelvollisuutta koskevaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) 20 §:n 2 momenttiin. Mainitun julkisuuslain säännöksen mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Viittauksella on tarkoitus korostaa viranomaisen vastuuta tuottaa ja jakaa asioiden hoitamisen ja hallinnon asiakkaiden oikeusaseman kanalta merkityksellistä tietoa toimialallaan.

II OSA **Hallintoasian vireilletulo ja asian käsittely viranomaisessa**

23 a §. Käsittelyajan määrittely. Pykälässä säädettäisiin viranomaiselle velvollisuus määrittellä odotettavissa oleva käsittelyaika tietyissä asiaryhmissä. Ehdotetun määrittelyvelvollisuuden piiriin kuuluvat asiat määräytyisivät kolmen edellytyksen perusteella: (1) asia voi tulla vireille ainoastaan asianosaisen aloitteesta, (2) se ratkaistaan hallintopäätöksellä ja (3) se kuuluu viranomaisen toimialan keskeiseen asiaryhmään.

Asiat, jotka voivat tulla vireille ainoastaan asianosaisen aloitteesta, koskevat yleensä sen ratkaisemista, voiko henkilö saada vaatimansa oikeuden tai edun. Asianosaisasemaa määrittävillä oikeuden ja edun käsitteillä on hallinto-oikeudessa vakiintunut merkityssisältö. Oikeudella tarkoitetaan esimerkiksi hallinnollista lupaa, kansalaisuuden myöntämistä taikka tavaramerkin tai mallin rekisteröimistä. Henkilölle myönnettävä etu voi puolestaan olla esimerkiksi sosiaalietuus tai valtionavustus. Toisaalta kysymys voi myös olla

velvollisuudesta vapauttamisesta tai erivapauden myöntämisestä.

Velvoittavan päätöksen tekemistä koskevat asiat rajautuisivat lähtökohtaisesti määrittelyvelvollisuuden ulkopuolelle, koska ne tulevat tyypillisesti vireille viranomaisen aloitteesta. Velvoittavan päätöksen tekemisessä on tavallisesti kysymys sen ratkaisemisesta, onko asianosaiselle asetettavalle velvollisuudelle riittävä laillinen peruste. Velvollisuus voi olla sisällöltään määräyksen tai kiellon noudattaminen taikka velvoite sietää tietynlaisia toimia. Kyse voi olla myös myönnetyn edun takaisinperinnästä.

Toinen edellytys olisi, että asia ratkaistaan hallintopäätöksellä. Näin niin sanottu tosiasiallinen hallintotoiminta sekä hallintosopimuksella toteutettavat hallintotoimet rajautuisivat säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Viranomaisen velvollisuus täyttää näitä asioita koskevat velvollisuutensa saattaa tulla hallintotuomioistuimessa arvioitavaksi hallintoriitamenettelyssä. Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät niin ikään asianosaisen viranomaiselle esittämät tiedustelut sekä hallintokantelut.

Käsittelyaika tulisi määrittellä ainoastaan viranomaisen toimialan keskeisissä asiaryhmissä. Nämä muodostuvat lähinnä sellaisista viranomaisen pääasialliseen tehtäväpiiriin kuuluvista hallintoasioista, joiden käsittelymäärät ovat viranomaisen toimintakokonaisuudessa suurehkoja tai joita luonteensa vuoksi voidaan muutoin pitää viranomaisen toimialan kannalta keskeisinä. Tyypillisesti kyse on suoraan aineellisen lainsäädännön perusteella määräytyvistä asiaryhmistä, kuten lakisäateisten etuuskien tai avustusten myöntämisestä. Viranomaisella on itsellään paras asiantuntemus sen arvioimiseksi, mitkä asiaryhmät ovat sen toimialan kannalta keskeisiä.

Säännöksessä tarkoitettua yleistä käsittelyaikaa ei sen sijaan tarvitsisi määrittellä sellaisissa asiaryhmissä, joita ei voida luontevasti sijoittaa viranomaisen keskeiseen toimialaan tai jotka voivat luonteensa vuoksi tulla kysymykseen lähinnä poikkeuksellisesti. Viranomaisen keskeiseen toimialaan ei voida katsoa kuuluvan myöskään viraston sisäiset

hallintoasiat tai virkamieshallinnolliset asiat, kuten virantäyttö taikka sivutoimiluvan myöntäminen.

Odotettavissa oleva käsittelyaika on tarkoitettu määriteltäväksi siten, että se mahdollisimman totuudenmukaisesti kuvastaisi kuhunkin asiaryhmään kuuluvien asioiden tavanomaista käsittelyaikaa. Käsittelyajan määrittäminen siten edellyttäisi, että viranomaisella on ajantasaista tietoa käsittelemisensä asioiden käsittelyajoista. Määrittelyvelvollisuuden kohteena olisi asian vireilletulon ja päätöksen antamisen välinen ajanjakso. Käsittelyaika alkaa kulua hallintolain 20 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan asian vireilletulosta. Muussa lainsäädännössä voi olla vireilletuloa koskevia erityissäännöksiä.

Hallintolakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä siitä, missä ajallisessa muodossa käsittelyajan tulisi määritellä. Yleensä se tulisi kuitenkin ilmaista päivinä, viikkoina tai kuukausina.

Säännöksessä on jätetty viranomaiskohtaista harkintavaltaa käsittelyajojen pituuden määrittelylle. Käsittelyajat tulee kuitenkin määritellä kohtuullisiksi siten, että ne ovat sopuoinnussa käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevan yleisen vaatimuksen kanssa. Muun muassa asian laatu ja luonne saattavat asettaa erilaisia vaatimuksia käsittelyajan pituudelle. Ylimpien laillisuusvalvojien käytännössä on katsottu, että erityisen nopeasti tulee ratkaista esimerkiksi toimeentulotukeen, perhe-elämän suojaan, asianosaisen terveydentilaan, ammatinharjoittamisen oikeuteen ja eläkkeeseen liittyvät asiat. Lähtökohtana tulee kuitenkin olla, että toisiaan vastaavat asiat pyritään käsittelemään yhtä nopeasti. Määriteltävän käsittelyajan kohtuullisuus yleisellä tasolla olisi ylempien hallintoviranomaisten ja viime kädessä ylimpien laillisuusvalvojien arvioitavissa.

Käsittelyajan määrittelemistä koskevia säännöksiä ei sovellettaisi asioihin, joiden käsittelylle on muualla säädetty täsmällinen määräaika. Tästä otettaisiin selvyuden vuoksi maininta momentin loppuosaan.

Sääntelyn tavoitteiden kannalta on tärkeää, että viranomaisen tiedottaa asianmukaisella tavalla määrittelemistään käsittelyajoista hallinnon asiakkaille. Viranomaisen tiedottamisvelvollisuus perustuu ehdotetussa 7 §:n

2 momentissa viitattuun julkisuuslain säännökseen. Hyvän hallinnon mukaista on tiedottaa myös viranomaisen toimialaan kuuluville asioille mahdollisesti erikseen säädettyistä käsittelyajoista. Käsittelyajoista tiedottaminen esimerkiksi viranomaisen asiakaspalvelupisteessä ja yleisessä tietoverkossa liittäisi viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja saattaisi osaltaan vähentää myös käsittelyaikaa koskevien tiedustelujen määrää.

8 a luku **Hallintokantelu**

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 a luku, jossa säädetään hallintokantelun tekemisestä, käsittelystä ja seuraamuksista.

53 a §. Hallintokantelun tekeminen. Pykälässä säädettäisiin yleisestä oikeudesta tehdä hallintokantelu ja kantelun muodollisista perusedellytyksistä. Hallintokantelu on laillisuusvalvonnan keino, jolla tarkoitetaan ylempälle tai muulle valvovalle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmiantoa virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. Hallintokantelun käsite on siinä määrin hallintokäytännössä vakiintunut, ettei sen määritelmää ole perusteltua ottaa lakiin.

Pykälän 1 momentissa vahvistettaisiin vakiintuneen hallintokäytännön mukainen pääsääntö siitä, että hallintokantelun voisi tehdä kuka tahansa. Kannella voisi siten myös sellainen henkilö, joka ei ole asianosainen kantelussa kerrotussa menettelyssä. Tämä vastaa vallitsevaa oikeustilaa ja ilmentää yleistä oikeutta tehdä valvovalle viranomaisille ilmoituksia ja ilmiantoja havaitusta lainvastaisesta menettelystä. Viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen kannalta on tärkeää, että kuka tahansa voi saattaa viranomaisen menettelyn lainmukaisuuden valvojan viranomaisen selvitettäväksi. Lisäksi valvoville viranomaisille välittyy kanteluiden kautta mahdollisesti muuten pimentoon jäävää tietoa valvottavan toiminnan epäkohdista. Hallintokantelun tekeminen ei perustaisi sen tekijälle hallintolaissa tarkoitettua asianosaisasemaa.

Hallintokantelu voitaisiin tehdä viranomaisen, siihen virka- tai työsuhteessa olevan henkilön tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai vel-

vollisuuden täyttämättä jättämisestä. Kantelun voisi tehdä kaiken tyyppisestä viranomaistoiminnasta, mukaan lukien tosiasiallinen toiminta, kuten opetuksen antaminen tai hoitotoimenpide. Lainvastaisuus tulisikin ymmärtää ehdotetussa yhteydessä laajasti. Se pitäisi sisällään lain tai sen nojalla annettujen alemmanasteisten säännösten ja määräysten vastaisen menettelyn.

Lainvastaisuutta voitaisiin yleisemmin arvioida myös perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta. Kantelu voisi siten koskea esimerkiksi menettelyvirhettä, harkintavallan väärinkäyttöä, virkamiehen epäasianmukaista käyttäytymistä tai muuta hyvän hallinnon vastaista menettelyä. Myös viranomaisen passiivisuus tai virkatehtävien laiminlyönti voisivat olla kantelun kohteena. Säännös vastaisi tältä osin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 2 §:n sääntelyä. Hallintokantelu on oikeussuojakeino eikä sitä ole siten tarkoitettu tarkoituksenmukaisuuskysymysten arviointiin. Ehdotuksella ei puututa valvojan viranomaisen mahdolliseen toimivaltaan arvioida valvottavien toiminnan tarkoituksenmukaisuutta muussa menettelyssä.

Hallintokantelun kohteena voisi olla paitsi valtion ja kuntien viranomaisten myös viranomaiskoneiston ulkopuolisten toiminta siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Palvelussuhteen laatu tai julkisen hallintotehtävän organisointitapa ei siten vaikuttaisi siihen, voiko menettelystä kannella. Hallintokantelun voisi tehdä myös viranomaisen järjestämisvastuulle kuuluvan lakisääteisen tehtävän hoitamisesta, vaikka tehtävää hoitaisi lain nojalla tehdyn ostopalvelusopimuksen perusteella yksityinen palveluntuottaja. Julkisen hallintotehtävän käsite saisi sisältönsä perustuslain 124 §:stä ja se vastaisi hallintolain 2 §:n 3 momentin soveltamisalassäänöstä.

Valvovalla viranomaisella tarkoitettaisiin säännösehdotuksessa kaikkia sellaisia viranomaisia, virkamiehiä tai viranhaltijoita, joiden toimivaltaan kantelun kohteena olevan toiminnan valvonta kuuluu. Valvojan viranomaisen toimivalta määräytyisi aineellisoikeudellisten säännösten tai virkamiesoikeudellisten periaatteiden mukaisesti eikä ehdotetulla säännöksellä olisi valvontatoimivaltaa

luovaa tai valvovien viranomaisten tehtävänjakoa muuttavaa vaikutusta. Toimivalta tutkia hallintokanteluita voisi siten perustua esimerkiksi ministeriön tai keskusviraston hallintohierarkkisesti ylempään asemaan kantelun kohteena olevaan virastoon nähden, viranomaiselle säädettyyn tehtävään valvojan kantelun kohteena olevaa toimintaa tai toimijaa tai tietyn lain noudattamista taikka virkamiehen asemaan kantelun kohteena olevan virkamiehen esimiehenä. Samoin toimivalta voisi perustua erikseen säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta esimerkiksi kunnanhallituksen yleistoimivaltaan käsitellä kunnan toiminnasta tehtyjä kanteluita tai kunnan ja kuntayhtymän lautakuntien toimivaltaan käsitellä asianomaisten lautakuntien alaisesta toiminnasta tehtyjä kanteluita.

Joskus toimivaltaisista viranomaisista voi olla samassa asiassa useita. Viranomaisen aseman perusteella voikin olla toisinaan vaikea mieltää, mikä on oikea viranomainen käsittelemään hallintokantelua. Esimerkiksi eläinsuojelulain (247/1996) 34 ja 35 §:ssä ohjaus- ja valvontatehtävä on säädetty maa- ja metsätalousministeriölle, Valviralle ja aluehallintovirastolle.

Hallinnon asiakkaiden kannalta on tärkeää tietää, mille viranomaiselle kantelun voi missäkin asiassa tehdä ja miten hallintokanteluasian hoitamisessa tulee menetellä. Viranomaisten tulee julkisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaisesti tiedottaa kanteluasian hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista. Hallinnon sisäisen työnjaon tulee puolestaan olla sillä tavoin selkeä, että sen perusteella on ratkaistavissa, missä viranomaisessa tai millä hallinnollisella tasolla kantelu on kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaisinta käsitellä.

Viranomaiskoneiston ulkopuolisten hoitamisiin julkisiin hallintotehtäviin kohdistuvasta viranomaisvalvonnasta on yleensä säädetty hallintotehtävän antamista koskevassa laissa. Esimerkiksi kalastusvalvojen toiminnan valvonnasta vastaavat kalastuslain (286/1982) 106 a §:n mukaan elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset toimialueellaan. Julkisia hallintotehtäviä hoitavat viranomaiskoneiston ulkopuoliset kuuluvat suoraan perustuslain 118 ja 119 §:n nojalla myös ylimpien laillisuusvalvojen valvontatoimivaltaan.

Hallintokantelun tekemisen muodollisista perusedellytyksistä säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Hallintokantelun luonteen mukaista on, että kantelun tekemisen tulisi olla mahdollisimman helppoa ja joustavaa. Säännösehdotuksen mukaan hallintokantelu tulisi tehdä pääsääntöisesti kirjallisessa muodossa. Kantelusta tulisi myös ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot, vaikka tästä ei ehdoteta säädettäväksi. Jos ilmoitus tai ilmiänto tehdään nimettömänä, voisi valvova viranomaislainen kuitenkin ottaa asian käsiteltäväksi viranomaisaloitteisena valvonta-asiana, jos se katsoo ilmoituksen tai ilmiannon antavan siihen aiheita. Samoin tilanteissa, joissa valvovalla viranomaisella ei olisi oma-aloitteista valvontatoimivaltaa, kuten kuntalain 8 §:n 2 momentin tarkoittamissa tapauksissa, voisi myös nimettömänä ilmoitetun asian ottaa viranomaisen harkinnan mukaan käsiteltäväksi valvovalle viranomaiselle kuuluvaan kantelun perustuvan valvontatoimivallan nojalla.

Valvovan viranomaisen suostumuksella kantelun saisi tehdä suullisesti. Suullisen kantelun vastaanottaminen olisi tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi ja se olisi valvovan viranomaisen harkinnassa. Suullinen kantelu voisi olla perusteltua hyväksyä lähinnä tilanteissa, joissa kantelun tekijä ei ilmeisesti sairauden, vammaisuuden, yhteiskunnallisten taitojensa, elämäntilanteensa tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi kykenisi esittämään asiaansa kirjallisessa muodossa. Jos valvova viranomaislainen sallisi suullisen kantelun tekemisen, sen tulisi hallintolain 42 §:n mukaisesti kirjata kantelun tekijän suullisesti ilmoittamat seikat asiakirjaan kantelun tekijän puolesta.

Momentin viimeisen virkkeen mukaan hallintokantelun tekemisen muodollisena edellytyksenä olisi lisäksi, että kantelun tekijä esittää kantelussa käsityksensä siitä, millä perusteella tämä pitää menettelyä virheellisenä. Tarkoituksena on ohjata kantelun tekijää esittämään kantelun kohteena olevasta asiasta sellaiset vähimmäistiedot, joiden perusteella viranomaislainen voi tehdä 53 b §:ssä tarkoitettua alustavan oikeudellisen arvion mahdollisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä. Valvova viranomaislainen voisi harkintansa mukaan pyytää kantelijaa myös esittämään lisäselvitystä kantelun perusteista.

Kantelussa tulisi mahdollisuuksien mukaan esittää myös tieto ajankohdasta, jolloin arvostelun kohteena oleva menettely tai laiminlyönti on tapahtunut. Tämä olisi tarpeen hallintokantelun tutkimiselle 53 b §:n 3 momentissa säädettäväksi ehdotetun vanhentumisaajan laskemiseksi. Ajankohdan ilmoittaminen ei ole kuitenkaan välttämättä mahdollista esimerkiksi tilanteissa, joissa kantelu kohdistuu viranomaisen toimintaan yleisesti tai arvostelun kohteena on viranomais toiminnan passiivisuus. Tämän vuoksi kantelijalle ei ehdoteta säädettäväksi ehdotonta velvollisuutta ilmoittaa tietoa arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta.

53 b §. Hallintokantelun käsittely. Hallintokantelun käsittelyllä tarkoitettaisiin säännösehdotuksessa kaikkia niitä selvityksiä ja muita toimenpiteitä, joihin valvova viranomaislainen voisi kantelun johdosta ryhtyä.

Pykälän 1 momentin mukaan valvova viranomaislainen ryhtyisi niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoisi olevan aiheita. Tarkoituksena olisi, että käsittelymenettely jakautuisi valvovassa viranomaisessa menettelyllisesti kahteen osaan. Valvovan viranomaislainen olisi ensin perehdyttävä kanteluun ja tehtävä siitä alustava oikeudellinen kokonaisarvio. Tämän jälkeen valvovan viranomaislainen olisi ryhdyttävä tekemänsä alustavan arvion perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoisi olevan aiheita.

Valvovan viranomaislainen tulisi 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. Toimenpiteiden valinnan yhteydessä asiaa tulisi tarkastella erityisesti lain noudattamisen ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta vastaavalla tavalla kuin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentissa ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentissa on säädetty. Lain noudattamista koskeva näkökulma kattaisi sekä lainvastaisen menettelyn että velvolli-

suuden täyttämättä jättämisen. Oikeusturvanäkökulma puolestaan korostuu tilanteissa, joissa kantelun kohteena on tosiasiallinen toiminta, johon ei voi reagoida säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kanteluiden käsittelyssä on kyse valvovan viranomaisen suorittamasta laillisuusvalvonnasta. Lainvastainen menettely on käsitteenä hyvin laaja, eikä se välttämättä tarkoita vakavaa virhettä tai asian rikosoikeudellista lainvastaisuutta. Kaikkiin laissa säädetystä menettelystä poikkeamisiin ei tarvitsisi puuttua samalla tavalla. Virheen merkittävyydellä olisi merkitystä arvioitaessa sitä, millaisiin toimenpiteisiin asiassa olisi lain noudattamisen turvaamisen vuoksi tarpeen ryhtyä.

Valvovan viranomaisen tulisi harkita, onko kantelun perusteella syytä epäillä jotain sellaista virheellistä menettelyä, jonka johdosta sen tulisi valvontavelvollisuutensa täyttääseen ryhtyä selvittämään asiaa laajemmin. Harkinnassa tulisi ottaa huomioon kullekin viranomaiselle säädetty valvontatehtävä ja -toimivalta. Tilanteen mukaan kantelun käsittelyn tarve voisi perustua esimerkiksi joko kanteluasiassa tarkoitettun yksilön tai ryhmän oikeuksien toteutumiseen tai yleisemmin perusoikeuksien turvaamiseen. Valittavien toimenpiteiden ja niiden laajuuden osalta valvovan viranomaisen harkintavallan olisi tarkoitus kanteluiden moninaisuudesta johtuen olla laaja ja harkintaa ohjaavien seikkojen joustavia. Valvova viranomainen voisi esimerkiksi pyytää selvityksenä valvottavalta asiaan liittyviä asiakirjoja taikka hankkia selvitystä valvottavalta puhelimitse tai kirjallisella selvityspyynnöllä. Viranomaisen olisi aina huolehdittava suullisesti tehtyjen selvitysten dokumentoinnista.

Jos hallintokantelusta tehtävän alustavan oikeudellisen kokonaisarvion perusteella ei olisi syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, joka edellyttäisi valvovan viranomaisen puuttumista asiaan, ei kantelun tulisi lähtökohtaisesti antaa aiheutta enempään toimenpiteisiin. Tästä tulisi ehdotetun 1 momentin mukaan viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle.

Tilanteessa, jossa samansisältöinen hallintokantelu on tehty useammalle valvovalle viranomaiselle, nämä voisivat keskenään ratkaista, mikä viranomainen tutkii kantelun. Tällöin kantelu ei antaisi muissa valvovissa viranomaisissa aiheutta ryhtyä enempään toimenpiteisiin. Useimmiten lienee perusteltua lähteä siitä, että kantelun käsittelee se viranomainen, jolle käsillä olevien aineellisoikeudellisten säännösten noudattamisen valvonta pääasiassa kuuluu ja joka on hallintohierarkkisen asemansa perusteella lähinnä kantelun kohdetta.

Hallintokantelusta tehty alustava oikeudellinen arvio voi käytännössä johtaa myös siihen, että asiaa ryhdytään kantelumenettelyn asemesta käsittelemään muussa oikeudellisessa menettelyssä. Kantelu saattaa johtaa esimerkiksi erityislainsäädännössä säännellyn hallintoasian käsittelysäännöksiä noudattavan valvonta-asian käsittelyprosessin käynnistämiseen, jos kantelussa esitetty väite on sellainen, että asiassa voi tulla kysymykseen hallintopakon käyttö. Kysymykseen saattaa tulla myös esimerkiksi tutkintapyynnön tekeminen poliisille, jos kantelussa esitetyt väitteet ovat luonteeltaan rikosoikeudellista arviointia edellyttäviä. Viimeksi mainituissa tilanteissa olisi tärkeää, että asian käsittelyn mahdollisimman varhaisessa vaiheessa huolehditaan kantelun kohteen itsekriminointisuojaan toteutumisesta.

Hallintokantelua käsiteltäessä olisi pykälän 2 momentin mukaan noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Säännösehdotus vastaisi hallintolain voimassa olevan 4 §:n 3 momentin sääntelyä.

Hyvän hallinnon perusteilla tarkoitettaisiin ensisijaisesti lain 2 luvussa säädettyjä viranomaisten toimintaa koskevia laadullisia vähimmäisvaatimuksia, kuten hallinnon oikeusperiaatteita sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta koskevia vaatimuksia. Näihin liittyvät läheisesti muun muassa 27 ja 28 §:n säännökset virkamiehen esteellisyydestä ja 23 §:n säännökset käsittelyn viivytyksettömyydestä.

Koska hallintokanteluasiassa ei päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta, hallintolain menettelysäännökset eivät tule yleensä kaikilta osin sovellettaviksi kan-

teluasioissa. Vaatimus kantelun välittömänä kohteena olevien henkilöiden oikeuksien turvaamisesta kuitenkin edellyttäisi, että hallintokantelun käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuvat virkamiehet huolehtivat ratkaisun perusteeksi tarvittavien oikeudellisten ja tosiseikkojen riittävästä selvittämisestä. Kantelun välittömänä kohteena olevalle olisi hallintolain 34 §:n mukaisesti varattava tilaisuus tulla kantelun johdosta kuulluksi, jos on syytä olettaa, että asia saattaa johtaa tämän arvostelemiseen. Kuulemisen laajuus olisi ratkaistava tapauskohtaisesti ottaen huomioon kohteen oikeusturva ja kantelun johdosta mahdollisesti annettavan hallinnollisen ohjauksen sisältö.

Kantelijan asema korostuu yleensä tilanteissa, joissa on kysymys kantelijan omasta asiasta eikä säännönmukaista muutoksenhakumahdollisuutta ole käytettävissä. Nämä tilanteet ovat tyypillisiä erityisesti tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, kuten terveydenhuollossa. Vaikka kantelija ei olisikaan kanteluasiassa asianosaisena tai vastapuolena, oikeusturvasyistä saattaisi kuitenkin olla tarpeen, että myös kantelijalle varattaisiin tilaisuus vastineen esittämiseen. Kantelijan kuuleminen voi olla tarpeen muutoinkin asian selvittämiseksi. Hallintokanteluasiassa voi asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi olla niin ikään tarpeen, että viranomaisen huolehtii tulkitsemisesta ja kääntämisestä hallintolain 26 §:n 3 momentin mukaisesti.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös hallintokantelun vanhentumisajasta. Ehdotuksen mukaan kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkittaisi, ellei siihen olisi erityistä syytä. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 3 momentti ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 3 momentti sisältävät vastaavat kantelun vanhentumisaikaa koskevat säännökset.

Lakiin ei ehdoteta otettavaksi vanhentumisajan laskemista koskevia säännöksiä. Määräajan alkamisajankohta tulisi ratkaista tapauskohtaisesti. Lähtökohtana voitaisiin pitää sitä, että vanhentumisaika alkaisi kulua lainvastaiseksi väitetystä viranomaisen ratkaisusta tai muusta virkatoimesta. Määräajan alkamisajankohtaa selvitettäessä merkitystä

voisi olla myös sillä, milloin kantelija on tosiasiallisesti saanut tiedon viranomaisen ratkaisusta tai muusta toimenpiteestä. Säännös on tarkoitettu sovellettavaksi siten, että säännönmukaisesta vanhentumisajasta poikkeaminen olisi tarvittaessa riittävän joustavaa niin kantelijan kuin valvonnan näkökulmasta.

Vanhentumisaika ei olisi ehdoton, vaan siitä voitaisiin poiketa erityisestä syystä. Poikkeamismahdollisuus olisi perusteltua valvonnan tehokkuuden ja riittävän tapauskohtaisen joustavuuden säilyttämiseksi. Erityisten syyden arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota muun muassa asian yleiseen merkitykseen, asian merkitykseen kantelijalle tai kantelun kohteelle, ilmoitetun lainvastaisen tai virheellisen menettelyn merkittävyyteen, kantelijan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin reagoida säännönmukaisen vanhentumisajan puitteissa.

Vanhentumisajan alkamisajankohdan määrittäminen voi olla vaikeaa myös niissä tapauksissa, joissa arvostelu kohdistuu viranomaisprosessissa tapahtuneisiin viivästyksiin esimerkiksi asian siirrossa tai selvitysten hankkimisessa taikka yleisemmin viranomaistoiminnan passiivisuuteen. Ehdotettua vanhentumisaikasäännöstä olisikin sovellettava kantelun kohteena olevan asian laatu ja luonne huomioon ottaen riittävän joustavasti. Lähtökohdaksi on kuitenkin asetettavissa, ettei yli viittä vuotta vanhempaa asiaa oteta tutkittavaksi. Tämä vastaisi virkarikosten vanhentumiselle rikoslaissa säädettyä vanhentumisaikaa.

Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovellettaisiin pykälän 4 momentin mukaan hallintolain säännöksiä. Säännösehdotus vastaisi hallintolain voimassa olevan 4 §:n 3 momentin sääntelyä.

Hallintolain 7 lukuun sisältyvien asian ratkaisemista koskevien säännösten soveltamisen tulisi kuitenkin olla joustavaa, koska kanteluasiassa annettava ratkaisu voi käytännössä olla sisällöltään ja merkitykseltään hyvin monimuotoinen. Erityisesti soveltamisalan joustavuus koskee päätöksen perusteluvelvollisuuden laajuutta niissä tapauksissa, joissa hallintokantelusta tehdyn alustavan oikeudellisen arvion tai mahdollisesti tehtyjen lisäselvitysten mukaan ei olisi kysymys lainvastaisesta tai muutoin virheellisestä menettelys-

tä. Tällaisissa tapauksissa voitaisiin kantelijalle vastata lyhyesti ja todeta perusteet, miksi kantelu ei ole johtanut toimenpiteisiin. Sen sijaan perusteluvollisuus korostuu ratkaisuissa, 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.

Hallintokanteluasian ratkaisu tulisi antaa tiedoksi kantelun tekijälle sekä myös kantelun kohteena olevalle ainakin silloin, jos kohdetta on asiassa kuultu. Yksinkertaisimmillaan hallintokantelusta annettu ratkaisu voisi olla se, ettei kantelu anna aihetta enempään toimenpiteisiin. Kantelu ei yleensä johtaisi enempään toimenpiteisiin esimerkiksi silloin, kun asiassa ei ole syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden täyttämättä jättämistä taikka kun kantelussa on kysymys jo aiemmin hallintokanteluna tutkitusta asiasta eikä kantelussa ole esitetty mitään uutta asiaan vaikuttavaa. Näissä tapauksissa voitaisiin pitää yleensä riittävänä, että viranomaisen ilmoittaa pykälän 1 momentin mukaisesti kantelun tekijälle, ettei kantelun johdosta ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin.

Hallintokantelu ei antaisi aihetta enempään toimenpiteisiin myöskään silloin, kun asia ei kuulu valvojan viranomaisen toimivaltaan, kantelu on vanhentunut, asia on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai asiassa voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin (vrt. PeVM 12/2010 vp). Tällaisen ratkaisun yhteydessä voitaisiin kantelijalle kuitenkin antaa tarvittaessa ohjausta tai neuvontaa varsinaisten oikeussuojakeinojen käyttämisestä, jos ne olisivat edelleen laillisesti kantelijan käytettävissä.

Tilanteissa, joissa kantelija on käsiteltävään asiaan nähden sivullinen, saattavat julkisuuslain salassapitoperusteet estää koko kanteluratkaisun antamisen kantelijalle. Myös näissä tilanteissa valvovalla viranomaisella saattaa olla peruste vastata kantelijalle suppeammin kuin hallintolain päätöksen perustelemista koskeva säännös edellyttää. Sen sijaan kantelun kohteena olevalle tulee tällaisessakin tilanteessa antaa hallintolain 45 §:n edellyttä-

mällä tavalla perusteltu päätös, jos tämän todetaan menetelleen virheellisesti.

53 c §. *Hallintokantelun johdosta annettava hallinnollinen ohjaus.* Pykälässä säädettäisiin valvottavalle annettavan hallinnollisen ohjauksen keinoista. Säännös on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteessa, jossa valvova viranomaisen on käsittelemänsä hallintokantelun johdosta todennut valvottavan menetelleen virheellisesti tai laiminlyöneen velvollisuutensa. Hallinnollinen ohjaus annettaisiin osana kanteluasian ratkaisua.

Pykälässä tarkoitettuja hallinnollisen ohjauksen keinoja olisivat huomion kiinnittäminen hyvän hallinnon vaatimukseen tai käsityksen ilmaiseminen lain mukaisesta menettelystä, taikka huomautuksen antaminen. Huomion kiinnittäminen ja käsityksen ilmaiseminen olisivat huomautuksen antamista lievempiä keinoja. Hallinnollisen ohjauksen keinot ovatkin tarkoitettu käytettäväksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja toisensa poissulkevasti siten, että yksittäinen virhe tai laiminlyönti voisi johtaa vain yhdenlaisen ohjauskeinoon käyttämiseen. Näin huomautuksen antaminen olisi mahdollista vain, jos lievempiä ohjauskeinoja ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavien seikkojen vuoksi voitaisi pitää riittävänä. Asian kokonaisarvosteluun voivat vaikuttaa paitsi virheen laatu ja luonne myös esimerkiksi sovellettavien säännösten tulkinnanvaraisuus tai virheen johtuminen valvottavasta riippumattomista syistä.

Huomion kiinnittämisen ja käsityksen ilmaisemisen tarkoituksena olisi ohjata valvottavaa ottamaan tulevassa toiminnassaan huomioon hyvän hallinnon vaatimukset sekä ohjata tätä toimimaan lain edellyttämällä tavalla. Myös huomautus annettaisiin vastaisen varalle ja sen tarkoituksena olisi huomion kiinnittämistä moittivammin ohjata lainvastaaisesti toiminutta siten, etteivät todetut virheellisyydet toistuisi.

Säännöksessä tarkoitettujen hallinnollisten ohjauskeinojen käyttö ei olisi ehdotuksen mukaan mahdollista, jos arvostelun kohteena oleva teko antaisi luonteensa tai vakavuutensa perusteella aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa kantelussa esitetyt väitteet edellyttävät me-

nettelyn rikosoikeudellista tai virkamiesoikeudellista arviointia taikka asian käsittelyä muussa lainsäädännössä tarkoitettuna valvonta-asiana. Viimeksi mainitussa tapauksessa hallintokantelun käsittely raukeaisi. Kantelun tekijälle tulisi tällöin ilmoittaa kantelun jättämisestä sillensä asianomaisen muun menettelyn käynnistämisen johdosta.

Valvovat viranomaiset voisivat edelleenkin ilman nimenomaista säännöstä käyttää myös lievempiä hallinnollisen ohjauksen muotoja, kuten ilmaista käsityksensä valvonnan kohteena olevan toiminnan asianmukaisuudesta. Tarvittaessa ratkaisussa annettavan hallinnollisen ohjauksen merkitystä olisi myös mahdollista korostaa menettelyn moitittavuuden asteen edellyttämällä tavalla.

53 d §. Muutoksenhakukiello. Hallintokanteluasiassa ei olisi mahdollista päättää kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Kanteluasiassa annettavalla ratkaisulla ja siinä mahdollisesti annettavalla hallinnollisella ohjauksella ei siten ole vastaavia oikeudellisia vaikutuksia kuin hallintoasiassa annettavalla päätöksellä. Oikeuskäytännössä onkin vakiintuneesti katsottu, että kanteluratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhakukiellosta ehdotetaan otettavaksi selvytyden vuoksi nimenomainen säännös.

2 Voimaantulo

Tarkoituksena on, että ehdotettu laki hallintolain muuttamisesta tulisi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsittelyk-

si tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Pykälän 2 momentti sisältää lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Vaatimus asian viivytyksettömästä käsittelystä toistetaan hallintolain 23 §:ssä.

Hallintolain täydentäminen ehdotetuilla käsittelyajan määrittelyvelvollisuutta koskevilla säännöksillä tukisi ja vahvistaisi sellaisia menettelytapoja, jotka korostavat viranomaisen velvollisuutta huolehtia asian käsittelystä perustuslain 21 §:n mukaisesti ilman aiheutonta viivytystä. Hallintokantelumenettelyä koskevien säännösten uudistaminen puolestaan toteuttaisi lainsäätäjälle osoitettua toimeksiantoa hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta. Ehdotukset turvaisivat perustuslain 22 §:ssä edellytetyllä tavalla osaltaan perusoikeuksien toteutumista.

Kantelukäsittelyn kautta tapahtuvan laillisuusvalvonnan kohteena ovat myös kunnat, joten ehdotettujen säännösten suhde perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon on arvioitava. Ehdotetuilla säännöksillä ei muutettaisi valvovien viranomaisten toimivaltasäännöksiä eikä laajennettaisi valvovien viranomaisten toimivaltaa toteuttaa laillisuusvalvontaa. Ehdotetut säännökset eivät rajoittaisi kuntien mahdollisuutta järjestää ja toteuttaa toimintaansa voimassa olevan lainsäädännön rajoissa, vaan niillä selkeytettäisiin hallintokantelujen käsittelyn menettelytapoja sekä valvovan viranomaisen käytettävissä olevia hallinnollisen ohjauksen muotoja.

Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että esitys on sopusoinnussa perustuslain kanssa, minkä vuoksi ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

hallintolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan hallintolain (434/2003) 4 §:n 3 momentti,
muutetaan 7 § sekä
lisätään lakiin uusi 23 a § ja 8 a luku seuraavasti:

7 §

Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa.

II OSA

HALLINTOASIAN VIREILLETULO JA ASIAN KÄSITTELY VIRANOMAISESSA

23 a §

Käsittelyajan määrittelyminen

Viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta. Tämä ei koske asioita, joiden käsittelylle on säädetty määräaika.

8 a luku

Hallintokantelu

53 a §

Hallintokantelun tekeminen

Viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Hallintokantelu tehdään kirjallisesti. Valvovan viranomaisen suostumuksella kantelun saa tehdä suullisesti. Kantelun tekijän tulee esittää käsityksensä siitä, millä perusteilla tämä pitää menettelyä virheellisenä ja mahdollisuuksien mukaan tieto arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta.

53 b §

Hallintokantelun käsittely

Valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Jos kantelun johdosta ei ole aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle.

Hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

Kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä.

Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan tämän lain säännöksiä.

53 c §

Hallintokantelun johdosta annettava hallinnollinen ohjaus

Valvova viranomainen voi hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityk-

sensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Viimeksi mainitussa tapauksessa kantelun käsittely raukeaa.

53 d §

Muutoksenhakukielto

Hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 16 päivänä toukokuuta 2013

Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri

JUTTA URPILAINEN

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

hallintolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan hallintolain (434/2003) 4 §:n 3 momentti,
muutetaan 7 § sekä
lisätään lakiin uusi 23 a § ja 8 a luku seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

Soveltamisalan rajaukset

Käsiteltäessä hallintokanteluasioita muissa kuin 2 momentissa tarkoitetuissa viranomaisissa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan tämän lain säännöksiä.

(kumotaan)

7 §

Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

7 §

Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa.

II OSA

**HALLINTOASIAN VIREILLETULO JA
ASIAN KÄSITTELY VIRANOMAISES-
SA**

23 a §

Käsittelyajan määrittäminen

Viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla viireille vain asianosaisen aloitteesta. Tämä ei koske asioita, joiden käsittelylle on säädetty määräaika.

8 a luku

Hallintokantelu

53 a §

Hallintokantelun tekeminen

Viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Hallintokantelu tehdään kirjallisesti. Valvovan viranomaisen suostumuksella kantelun saa tehdä suullisesti. Kantelun tekijän tulee esittää käsityksensä siitä, millä perusteilla tämä pitää menettelyä virheellisenä ja mahdollisuuksien mukaan tieto arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta.

53 b §

Hallintokantelun käsittely

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 noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

Kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä.

Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan tämän lain säännöksiä.

53 c §

Hallintokantelun johdosta annettava hallinnollinen ohjaus

Valvova viranomainen voi hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Viimeksi mainitus tapauksessa kantelun käsittely raukeaa.

53 d §

Muutoksenhakukielto

Hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 _____ .