



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Kantelu- työryhmän loppu- raportti



11/2012

Hallinnon kehittäminen





VALTIOVARAINMINISTERIÖ

---

# Kantelutyöryhmän loppuraportti

Valtiovarainministeriön julkaisu

11/2012

Hallinnon kehittäminen



---

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 09 16001 (vaihde)  
Internet: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)  
Taitto: Anitta Türkkän / VM-julkaisutiimi

Juvenes Print  
Tampereen Yliopistopaino Oy, 2012

# Kuvailulehti

<b>Julkaisija ja julkaisu-aika</b>	Valtiovarainministeriö, maaliskuu 2012	
<b>Tekijät</b>	Aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien kanteluasioiden käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamista valmisteleva työryhmä.	
<b>Julkaisun nimi</b>	Kantelutyöryhmän loppuraportti	
<b>Asiasanat</b>	Aluehallintovirastot, hallintokantelut, hallintoviranomaiset, kantelut, laillisuusvalvonta.	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2012.	
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
<b>Painopaikka ja -aika</b>	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy 2012	
<b>ISBN</b> 978- 952-251-320-5 (nid.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (nid.) <b>ISBN</b> 978-952-251-321-2 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sivuja</b> 36	<b>Kieli</b> Suomi
<b>Tiivistelmä</b> <p>Valtiovarainministeriö asetti 4 päivänä huhtikuuta 2011 työryhmän selvittämään ja valmistelemaan aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien kanteluasioiden käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamista. Työryhmän tehtäväksi annettiin selvittää tarvittavien lainsäädäntömuutosten laajuuden tarkentamiseksi onko myös muissa vastaavissa laillisuusvalvontaa hoitavissa valtion viranomaisissa kuin aluehallintovirastoissa tarvetta tehostaa ja nopeuttaa kanteluiden käsittelyä. Työryhmän toimikausi päättyi 29.2.2012.</p> <p>Työryhmä on selvitystyönsä perusteella päätenyt ehdottamaan, että hallintolakiin (434/2003) otettaisiin nykyistä kattavammat säännökset hallintokantelumenettelystä. Tässä tarkoituksessa hallintolain 4 §:n 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi ja lakiin lisättäväksi uusi hallintokantelua koskeva 8 a luku, jossa säädettäisiin hallintokanteluiden tekemisestä, käsittelystä ja seuraamuksista.</p> <p>Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja täsmentää hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä sekä saattaa se paremmin vastaamaan laillisuusvalvonnan nykyisiä tarpeita ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotetulla sääntelyratkaisulla pyritään takaamaan riittävä harkintavaltta ja joustavuus hallintokanteluiden käsittelyssä. Ehdotuksilla pyritään lisäämään laillisuusvalvonnan kokonaisvaikuttavuutta mahdollistamalla kanteluja käsittelevien viranomaisten valvontaresurssien käyttö ja suuntaaminen nykyistä paremmin.</p>		

# Presentationsblad

<b>Utgivare och datum</b>	Finansministeriet, mars 2012	
<b>Författare</b>	Arbetsgruppen som bereder revisionen av lagstiftningen som gäller behandlingen av klagomål inom regionförvaltningsverkens behörighetsområde	
<b>Publikationens titel</b>	Kantelutyöryhmän loppuraportti	
<b>Publikationsserie och nummer</b>	Finansministeriets publikationer 11/2012	
<b>Beställningar/distribution</b>	Publikationen finns på finska i PDF-format på <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
<b>Tryckeri/tryckningsort och -år</b>	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy, 2012	
<b>ISBN</b> 978-952-251-320-5 (hft.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (hft.) <b>ISBN</b> 978-952-251-321-2 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sidor</b> 36	<b>Språk</b> Finska
<b>Sammandrag</b> <p>Finansministeriet tillsatte den 4 april 2011 en arbetsgrupp för att utreda och bereda revideringen av lagstiftningen som gäller behandlingen av klagomål inom regionförvaltningsverkens behörighetsområde. Arbetsgruppen gavs, i syfte att precisera omfattningen av de nödvändiga lagstiftningsändringarna, till uppgift att utreda om det utöver regionförvaltningsverken finns ett behov av att effektivisera och påskynda behandlingen av klagomål vid andra statliga myndigheter som sköter om motsvarande laglighetsstillsynsuppgifter. Arbetsgruppens mandatperiod löpte ut den 29 februari 2012.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår på basis av sitt utredningsarbete att förvaltningslagens (434/2003) bestämmelser om förfaranden vid ärenden som gäller förvaltningsklagan skulle göras mera täckande än i dagsläget. Det föreslås därför att 4 § 3 mom. i förvaltningslagen skulle upphävas och att det till lagen skulle fogas ett nytt 8 a kapitel som innehåller bestämmelser om inlämnande och behandling av förvaltningsklagan samt påföljder.</p> <p>Målet med propositionen är att förtydliga och precisera lagstiftningen som gäller förvaltningsklagan samt att se till att den på ett bättre sätt än i dagsläget skulle svara mot de nuvarande laglighetsövervakningskraven och kraven om god förvaltning. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att garantera tillräcklig prövningsrätt och flexibilitet vid behandlingen av förvaltningsklagomål. Målet är att förslagen skulle utöka laglighetsövervakningens övergripande genomslagskraft genom att möjliggöra bättre inriktning av övervakningsresurserna hos de myndigheter som behandlar klagomålen.</p>		

## Description page

<b>Publisher and date</b>	Ministry of Finance, March 2012	
<b>Author(s)</b>	Working group preparing legislative reform relating to the handling of complaint cases within the authority of the Regional State Administrative Agencies	
<b>Title of publication</b>	Kantelutyöryhmän loppuraportti	
<b>Publication series and number</b>	Ministry of Finance publications 11/2012	
<b>Distribution and sale</b>	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
<b>Printed by</b>	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy, 2012	
<b>ISBN</b> 978- 952-251-320-5 (print.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (print.) <b>ISBN</b> 978- 952-251-321-2 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>No. of pages</b> 36	<b>Language</b> Finnish
<b>Abstract</b> <p>On 4 April 2011, the Ministry of Finance established a working group to review and prepare legislative reform relating to the handling of complaint cases within the authority of the Regional State Administrative Agencies. In determining the scope of necessary legislative amendments, the working group was also assigned the task of reviewing whether, in the Regional State Administrative Agencies as well as in other corresponding state authorities that handle legality control, there is a need to enhance and accelerate the handling of complaints. The working group's term of office ended on 29 February 2012.</p> <p>Based on its review, the working group has decided to propose that more comprehensive provisions on the administrative complaint procedure than at present be introduced into the Administrative Procedures Act (434/2003). To this end, it is proposed that section 4 subsection 3 of the Administrative Procedures Act be repealed and that a new chapter, 8 a, on administrative complaints be added to the Act. The new chapter would prescribe the making and handling of administrative complaints and the sanctions arising therefrom.</p> <p>The objective of the proposal is to clarify and specify regulations relating to the administrative complaint procedure and to ensure that they correspond better to the current needs of legislative control and the requirements of good administration. A further goal of the proposed regulatory solution is to ensure that there is sufficient discretionary power and flexibility in the handling of administrative complaints. The aim of the proposals is also to increase the overall effectiveness of legality control by ensuring that the control resources of authorities that handle complaints are used and directed better than at present.</p>		





# Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 4 päivänä huhtikuuta 2011 työryhmän selvittämään ja valmistelemaan aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien kanteluasioiden käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamista. Työryhmän työn 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:

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

Työryhmän puheenjohtajana toimi lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen valtiovarainministeriöstä ja jäsenenä lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Henri Helo sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Kaija Suorsa-Aarnio opetus- ja kulttuuriministeriöstä, neuvotteleva virkamies Pia-Liisa Heiliö sosiaali- ja terveysministeriöstä, esittelijäneuvos Arja Myllynpää Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta, hallinto- ja kehityspäällikkö Eija Burke-Hildén Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, kehittämisspäällikkö Aila Heusala Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköstä, hallintoylitarkastaja Sami Kouki Lounais-Suomen aluehallintovirastosta ja ylitarkastaja Jouko Nurmi, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta (JUKO ry:n ja JHL ry:n yhteisenä edustajana). Työryhmän jäsenenä ja sihteerinä toimi lainsäädäntöneuvos Terhi Lehtonen valtiovarainministeriöstä ja teknisenä sihteerinä hankeassistentti

Pirjetta Silvast valtiovarainministeriöstä. Työryhmän kokoonpanoa muutettiin 1.11.2011 alkaen siten, että Lounais-Suomen aluehallintovirastoa edustavaksi työryhmän jäseneksi hallintoylitarkastaja Sami Koukin tilalle nimettiin lakimies Irma Arola Lounais-Suomen aluehallintovirastosta ja valtiovarainministeriötä edustavaksi työryhmän jäseneksi ja sihteeriksi lainsäädäntöneuvos Terhi Lehtosen tilalle nimettiin lainsäädäntöneuvos Sami Kouki valtiovarainministeriöstä.

Työryhmän toimikausi oli 4.4.2011 - 31.12.2011. Työryhmän toimikautta jatkettiin 21.12.2011 annetulla päätöksellä 29.2.2012 saakka.

Työryhmä kokoontui 17 kertaa. Toukokuussa 2011 työryhmä toteutti 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 aluehallintovirastojen valtakunnallisissa kantelujen ja siihen liittyvien prosessien kehittämishankkeen (VM126:00/2010) yhteydessä tehdyssä selvityshenkilö Sami Koukin raportissa ehdotettuihin kanteluiden käsittelyprosessia koskeviin kehittämisehdotuksiin.

Työryhmä on kokouksissaan kuullut asiantuntijoina apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaista oikeuskanslerinvirastosta, oikeusasiamiehensihteri Pasi Pölöstä oikeusasiamiehen kansliasta, professori Olli Mäenpäästä Helsingin yliopistosta, lainsäädäntöjohtaja Marko Viitasta sisäasiainministeriöstä, poliisiylitarkastaja Pertti Sihvosta Poliisihallituksesta sekä vs. johtava lakimies Karri Välimäkeä Helsingin kaupungin sosiaalivirastosta.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti valmistellut hallituksen esityksen muotoon ehdotuksensa kanteluasioita ja niiden käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamisesta. Työryhmä on selvitystyönsä perusteella päättänyt ehdottamaan, että hallintolakiin (434/2003) otettaisiin nykyistä kattavammat säännökset hallintokantelumenettelystä. Tässä tarkoituksessa hallintolain 4 §:n 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi ja lakiin lisättäväksi uusi hallintokantelua koskeva 8 a luku, jossa säädettäisiin hallintokanteluiden tekemisestä, käsittelystä ja seuraamuksista. Koska hallintolaki kuuluu oikeusministeriön toimialaan, työryhmä ehdottaa, että asian jatkovalmistelu tehdään oikeusministeriössä.

Työryhmässä on lisäksi käsitelty seuraavia uudistamis- ja kehittämistarpeita:

1. Työryhmän käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tulisi arvioida, millä edellytyksillä muistutusmenettelyä voidaan nykyistä paremmin hyödyntää sosiaali- ja terveydenhuollon laadunvarmistus- ja valvontamekanismina.
2. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä on tällä hetkellä useita kanteluiden vanhentumisaikaa koskevia säännöksiä. Työryhmän käsityksen mukaan ehdotetun uudistuksen toteutuessa kyseiset säännökset tulisi kumota tarpeettomina.
3. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön sisältyy valvontaa koskevia erityissäännöksiä. Työryhmän käsityksen mukaan olisi perusteltua arvioida, miltä osin näissä säännöksissä voitaisiin viitata nyt hallintolakiin ehdotettuihin säännöksiin ja siten yhdenmukaistaa julkista ja yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien kanteluiden käsittelymenettelyä.

Helsingissä 28. päivänä helmikuuta 2012



Ilkka Turunen



Irma Arola



Eija Burke-Hildén



Pia-Liisa Heiliö



Henri Helo



Aila Heusala




Marietta Keravuori-Rusanen



Sami Kouki



Arja Myllynpää



Eeva Mäenpää



Jouko Nurmi



Kati Suorsa-Aarnio



# Sisällys

<b>Esityksen pääasiallinen sisältö</b> .....	15
<b>Esityksen pääasiallinen sisältö på svenska</b> .....	16
<b>Yleisperustelut</b> .....	17
1 Johdanto .....	17
2 Nykytila .....	18
3 Ehdotetut muutokset .....	24
4 Esityksen vaikutukset .....	25
5 Asian valmistelu .....	26
<b>Yksityiskohtaiset perustelut</b> .....	28
<b>Lakiehdotus</b> .....	33
<b>Lagförslag</b> .....	34



## **Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan hallintolakiin lisättäväksi uusi hallintokantelua koskeva 8 a luku, joka sisältäisi hallintokantelun tekemistä, käsittelyä ja seuraamuksia koskevat säännökset.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja täsmentää hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä sekä saattaa se paremmin vastamaan laillisuusvalvonnan nykyisiä tarpeita ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotuksilla pyritään lisäämään laillisuusvalvonnan kokonaisvaikuttavuutta mahdollistamalla kantelujen käsittelevien viranomaisten valvontaresurssien käyttö ja suuntaaminen nykyistä paremmin. Esityksellä ei ole vaikutusta eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittamaan laillisuusvalvontaan.

Hallintolaissa vahvistettaisiin vakiintuneen käytännön mukainen jokaisen oikeus tehdä hallintokantelu ja säädettäisiin kantelun muodollisista perusedellytyksistä. Hallintokantelun käsittelyä koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin edellyttämällä valvojan viranomaisen ryhtyvän niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoo olevan aihetta. Ehdotetulla sääntelyratkaisulla pyritään

takaamaan riittävä harkintavalta ja joustavuus kanteluiden käsittelyssä.

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

Hallintolakiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi nimenomaiset säännökset hallintokantelun kohteelle annettavasta hallinnollisesta ohjauksesta kantelun käsittelyssä todetun lainvastaisuuden johdosta. Hallinnollisella ohjauksella tarkoitettaisiin ehdotetuissa säännöksissä huomion kiinnittämistä lain ja hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn tai huomautuksen antamista. Ehdotetut seuraamukset vastaisivat kantelukäytännössä vakiintuneita hallinnollisen ohjauksen muotoja.

Ehdotettujen muutosten johdosta nykyinen hallintokanteluiden käsittelyä koskeva hallintolain 4 §:n 3 momentti kumottaisiin tarpeettomana.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

## **Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av förvaltningslagen**

### **PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I propositionen föreslås att det till förvaltningslagen fogas ett nytt 8 a kapitel som innehåller bestämmelser om inlämnande och behandling av förvaltningsklagan samt påföljder.

Målet med propositionen är att förtydliga och precisera lagstiftningen som gäller förvaltningsklagan samt att se till att den på ett bättre sätt än i dagsläget skulle svara mot de nuvarande laglighetsövervakningskraven och kraven om god förvaltning. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att garantera tillräcklig prövningsrätt och flexibilitet vid behandlingen av förvaltningsklagomål. Målet är att förslagen skulle utöka laglighetsövervakningens övergripande genomslagskraft genom att möjliggöra bättre inriktning av övervakningsresurserna hos de myndigheter som behandlar klagomålen. Propositionen har inte några konsekvenser för den laglighetsövervakning som utförs av riksdagens justitieombud eller statsrådets justitiekansler.

Det föreslås att man i förvaltningslagen skulle bekräfta etablerad praxis enligt vilken var och en har rätt att göra förvaltningsklagan och föreskriva om de formella grundförutsättningarna för förvaltningsklagan. Bestämmelserna om behandlingen av förvaltningsklagan föreslås bli preciserade så att den övervakande myndigheten förutsätts vidta de åtgärder som den med anledning av kla-

gomålet anser vara nödvändiga. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att garantera tillräcklig prövningsrätt och flexibilitet vid behandlingen av förvaltningsklagan.

Det nya i förslaget är att undersökningen av förvaltningsklagan skulle ges en preskriptionstid på två år. Bestämmelsen ska emellertid inte hindra övervakande myndigheter från att undersöka enskilda fall som är äldre än två år ifall det finns särskilda skäl för det.

Dessutom föreslås att man till förvaltningslagen skulle foga specifika bestämmelser om administrativ styrning som ges åt objektet för förvaltningsklagan i samband med att lagstridigt förfarande konstaterats. Med administrativ styrning avses i de föreslagna bestämmelserna uppmärksammande av förfaranden som iakttar lag och god förvaltningssed eller eventuellt anmärkningar. De föreslagna påföljderna motsvarar etablerade former för administrativ styrning inom klagomålspraxis.

Det föreslås på grund av de föreslagna ändringarna att den nuvarande 4 § 3 mom. i förvaltningslagen som gäller behandling av förvaltningsklagan skulle upphävas som onödig.

Lagen avses träda i kraft så snabbt som möjligt efter att den antagits och stadfästs.



## 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 menettelytapanormit poikkeavat tällä hetkellä merkittävästi 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 riittävässä 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. Säännösten mukaan hallintokantelun voisi tehdä viran-

omaisen, 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 aihetta. Hallintokantelun yleiseksi vanhentumisajaksi ehdotetaan kahta vuotta. Sääntely vastaisi ylimmille laillisuusvalvoille tehtyjen kantelujen vanhentumisajaa. Vanhentumisajaksäännös ei olisi kuitenkaan ehdoton, vaan erityisestä syystä myös kahta vuotta vanhempia asioita voitaisiin tutkia. Hallintokantelun seuraamuksiksi ehdotetaan huomautuksen antamista taikka huomion kiinnittämistä lain ja hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn.

Ehdotusten tavoitteena on saattaa hallintokanteluiden käsittelyä koskeva sääntely vastaamaan paremmin tosiasiallisia laillisuusvalvontakäytäntöjä ja -tarpeita sekä yhdenmukaistaa hallintokanteluiden käsittelymenettelyjä eri viranomaisissa. Ehdotetuilla muutoksilla tähdätään laillisuusvalvonnan tehostamiseen ja valvonnan vaikuttavuuden lisäämiseen takaamalla riittävä harkintavalta ja joustavuus kanteluiden käsittelyssä sekä parantamalla valvontaviranomaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia oma-aloitteisiin, suunnitelmallisiin ja ennaltaehkäiseviin valvontatoimenpiteisiin. Ehdotetut muutokset selkiyttävät valvovien viranomaisten harkintavaltaa sen suhteen, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. Tarkoitus on, että valvovat viranomaiset voisivat antaa kanteluratkaisut nykyistä nopeammin ja kohdennetummin sellaisissa asioissa, joissa valvovilla viranomaisilla on tosiasiallinen tarve ja mahdollisuus laillisuusvalvonnalliselle reagoinnille.

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

## 2 Nykytila

### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### Hallintokantelun määritelmä

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 ilmiäntoa virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä.

Hallintokantelu on jokaisen käytettävissä. Kantelun voi tehdä kuka tahansa, myös ulkopuolinen, eikä kantelun tarvitse koskea kantelijan omaa asiaa. Hallintokantelun tekeminen ei perusta sen tekijälle hallintolaissa tarkoitettua asianosaisasemaa. Hallintokantelun tekeminen ei ole sidottu määrämuotoon eikä se ole muutoksenhakukeino. Kantelu voidaan osoittaa mille tahansa virkamiehelle tai viranomaiselle, jonka toimivaltaan kantelun kohteena olevan virkamiehen, viranomaisen tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan toiminnan valvonta kuuluu. Hallintokantelu on viranomaisvalvonnan keino, jonka voi tehdä kaiken tyyppisestä viranomaistoiminnasta (vrt. julkinen hallintotehtävä PL 124 §).

Hallintokantelussa virkamiehen, viranomaisen tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan menettelyä tai toimintaa väitetään lainvastaiseksi, virheelliseksi tai epäasianmukaiseksi taikka siinä ilmoitetaan virkamiehen, viranomaisen tai muun julkista hallintotehtävää 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 viranomaisissa. Virkaastevalvontaan liittyen ylempi viranomainen voi käsitellä alaistaan viranomaista koskevan kantelun tai esimies alaistaan 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 terveyden-

huoltoa sekä tiettyjä ympäristöterveydenhuollon toimialoja. Aluehallintovirastot toimivat terveydenhuollossa, 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 (4 075 kantelua vuonna 2010). Kanteluita tehdään runsaasti myös aluehallintovirastoille (2 329 kantelua vuonna 2010) ja valtioneuvoston oikeuskanslerille (1 843 kantelua vuonna 2010). Rikosseuraamuslaitoksessa käsitellään vuosittain noin 500 kantelua, Poliisihallituksessa ja Valvirassa kummassakin 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 Terveydenhuollon oikeusturvakeskus) 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 laillisuusvalvojen 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 menetelleen 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 säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin tai muusta syystä. Oikeuskansleri voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytävissä 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 laillisuusvalvojia 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 toimin-

nasta 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 asianomaisena tai vastapuolena, oikeusturvasyistä 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.

Hallintokanteluasioita käsiteltäessä tulee huomioitavaksi myös perustuslain 17 §:ssä suojattu oikeus omaan kieleen. Jokaisen oikeus käyttää viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Lisäksi saamen kielilain (1086/2003) 4 §:n mukaan saamelaisilla on oikeus käyttää kyseisessä laissa tarkoitetuissa viranomaisissa saamen kieltä. Hallintokanteluasioita käsiteltäessä voi asian selvittämiseksi tai asianomaisen oikeuksien turvaamiseksi olla tarpeen, että viranomaisen huolehtii esimerkiksi tulkitsemisesta hallintolain 26 §:n 3 momentissa tarkoitetuin tavoin.

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon olisi sovellettava hallintolain säännöksiä. Kante-

luasiassa 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 vanhentumisaikäsäännöstä ei ole.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä kanteluilille 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). Vanhentumisaikäsäännösten 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 vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista 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.

## 2.2 Nykytilan arviointi

Hallintokanteluiden käsittely on tärkeä osa viranomaisten valvontatoimintaa, joka turvaa viranhoidon legitimitettä. Kanteluiden kautta valvovalle viranomaiselle välittyy mahdollisesti muuten pimentoon jääviä tietoja valvonnallaisen toiminnan epäkohdista. Laillisuusvalvonnan merkitys perustuu osittain sen 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.

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 toimeenpano, 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 ilmiäntöjä valvonnallaisessa toiminnassa tapahtuneista vir-

heistä. Kantelut saattavat antaa pohjatietoa laajempaa viranomaislähtöistä valvontaa varten ja valvonnan suuntaamiseksi, mutta pyritessä 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 kuitenkin 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 valtioonhallintoa lähes hallitsemattomasti. Vaikka selvityshenkilön raportin jälkeen on tullut voimaan nykyinen hal-

lintolaki kanteluiden käsittelyä koskevine säännöksineen, voidaan raportissa kuvattua ongelmaa pitää aluehallintovirastojen valtakunnallisessa kantelujen ja siihen liittyvien prosessien kehittämishankkeessa (VM126:00/2010) laaditun selvityshenkilön raportin (jatkossa Kanteluhankkeen selvityshenkilön raportti) perusteella edelleen ajankohtaisena.

Hallintokanteluasian selvittämistä ja valvojan 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 vastinekierroksia 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 tosiasiaa vaikuttavalle laillisuusvalvonnalle. Erot kunkin asian edellyttämissä selvittämistoimissa sekä niiden laajuudessa ja syvyydessä eivät tarkoita sitä, että kantelu jätettäisiin tutkimatta. Toisaalta kaikkia kanteluja ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä täysimittaisessa tutkinnassa, 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 kanteluita 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 oikeussuoja 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 kanteluita tutkivilla viranomaisilla tällä hetkellä on. Nykyiselle oikeustilalle, jossa ylimpiä lailli-

suusvalvojia 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 vanhentuessa. Toisaalta kanteluinstituution 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 Kataisen hallituksen ohjelmaan perustuvan Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteita. Valvovan viranomaisen harkintavallan lisääminen ja selvittelykeinojen monipuolistaminen lisäisivät toiminnan tuottavuutta, kun selvittämis- ja valvontatoimenpiteitä voitaisiin suunnata nykyistä paremmin sellaisiin kanteluiden kautta esille nouseviin asioihin, joissa valvovilla viranomaisilla on tarve ja mahdollisuus laillisuusvalvonnallselle reagoinnille. Palvelun laatu paranisi,

kun valvovan viranomaisen mahdollisuudet reagoida nykyistä nopeammin kanteluista ja muuta kautta ilmenneisiin aitoihin oikeusturvaongelmiin paranisivat. Samoin laillisuusvalvonnan yhteiskunnallinen kokonaisvaikutavuus lisääntyisi, kun valvovat viranomaiset voisivat suunnata valvontaresurssiaan nykyistä enemmän ennaltaehkäisevään ja suunnitelmalliseen ohjaukseen ja valvontaan.

### **3 Ehdotetut muutokset**

#### **3.1 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja tämentää hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä sekä saattaa se paremmin vastamaan laillisuusvalvonnan nykyisiä tarpeita ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotetulla sääntelyratkaisulla pyritään takaamaan riittävä harkintavaltaa ja joustavuus kanteluiden käsittelystä. Tavoitteena on, että valvovat viranomaiset voisivat antaa kantelupäätökset kohdennetummin sellaisissa asioissa, joissa valvovilla viranomaisilla on tarve ja mahdollisuus laillisuusvalvonnallselle reagoinnille. Ehdotuksilla pyritään lisäämään laillisuusvalvonnan kokonaisvaikuttavuutta mahdollistamalla kantelujen käsittelevien viranomaisen valvontaresurssien suuntaaminen nykyistä paremmin oma-aloitteisiin, suunnitelmallisiin ja ennaltaehkäiseviin ohjaus- ja valvontatoimenpiteisiin.

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

#### **3.2 Toteuttamisvaihtoehdot**

##### **3.2.1 Sääntelypaikka**

Sääntelypaikan osalta esityksen valmistelun yhteydessä arvioitiin toteuttamistapoina hallintokanteluita koskevan sääntelyn sijoittamista hallintolakiin tai vaihtoehtoisesti erityislainsäädäntöön.



Valmistelussa päädyttiin ehdottamaan, että hallintokanteluiden tekemistä, käsittelyä ja seuraamuksia koskevat säännökset lisättäisiin hallintolakiin. Yleissääntelyllä voitaisiin yhdenmukaistaa eri viranomaisten menettelyjä, selkiyttää oikeustilaa ja edistää kansalaisten yhdenvertaista ja tasapuolista kohtelua tehokkaammin kuin erityislainsäädännöllä. Laki-ehdotuksen valmistelun yhteydessä viranomaisille tehdyn kyselyn perusteella useilla runsaasti hallintokanteluita käsittelevillä viranomaisilla oli hyvin samankaltaisia tarpeita kehittää hallintokanteluiden käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä. Samoin valmisteluvaiheessa pidetyissä asiantuntijakuulemisissa kantelukäsittelystä säätäminen hallintolakiin sijoitettavalla yleissääntelyllä sai selkeän tuen. Yleissääntelystä huolimatta joillakin toimialoilla on edelleen tarvetta myös erityissääntelyyn.

### 3.2.2 Vanhentumisajan pituus

Yleisen vanhentumisajan pituutta harkittaessa olivat esitystä valmisteltaessa vaihtoehtoisia ratkaisuja vanhentumisajan säätäminen ylimpiä laillisuusvalvoja koskevan sääntelyn tavoin kahteen vuoteen, sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädetyn mukaiseen viiteen vuoteen tai johonkin aikaan näiden väliltä.

Valmistelussa päädyttiin ehdottamaan, että yleiseksi säännönmukaiseksi vanhentumisajaksi tulisi säätää kaksi vuotta. Vanhentumisaikasäännös ei kuitenkaan saisi olla ehdoton, vaan erityisestä syystä myös kahta vuotta vanhempia asioita voitaisiin tutkia. Tämä olisi perusteltua oikeusturvan toteutumisen, laillisuusvalvonnan tehokkuuden ja riittävän tapauskohtaisen joustavuuden vuoksi. Vanhentumisajan olemassaolon tai sen pituuden ei tulisi riippua siitä, minkä tyyppisestä viranomaistoiminnasta kantelu tehdään tai mille valvovalle viranomaiselle kantelu osoitetaan. Edellä kohdassa 2.2 on tuotu esille niitä ongelmia, joita hyvin vanhojen asioiden tutkimiseen kantelumenettelyssä liittyy.

### 3.3 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 aihetta. Ehdotetulla sääntelyratkaisulla pyritään takaamaan riittävä harkintavalta ja joustavuus kanteluiden käsittelyssä.

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

Hallintolakiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi säännökset hallintokantelun kohteelle annettavasta hallinnollisesta ohjauksesta kantelun käsittelyssä todetun lainvastaisuuden johdosta. Hallinnollisella ohjauksella tarkoitettaisiin ehdotetuissa säännöksissä huomion kiinnittämistä lain ja hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn tai huomautuksen antamista. Ehdotetut seuraamukset vastaisivat kantelukäytännössä vakiintuneita hallinnollisen ohjauksen muotoja

## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Joustavampi kantelukäsittely vapauttaisi jossain määrin käsittelyyn tarvittavia henkilöresursseja, joita voitaisiin suunnata muuhun lakisääteiseen 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 asianmu-

kainen käsittely huolimatta siitä, että tähän käytettävissä olevat henkilöresurssit eivät ole vastaavasti kasvaneet.

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

#### 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 kevennyksessä 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 tarkoituksenmukaiseen käsittelyyn.

Valvovien viranomaisten toimivaltuudet eivät esityksen johdosta muuttuisi. Valvottavien viranomaisten osalta esitetyt 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 koskevalla sääntelyllä yhdenmukaistettaisiin hallinnollisessa ohjauksessa käytettävää terminologiaa, mutta sillä ei ole tarkoitus sisällöllisesti muuttaa vallitsevaa käytäntöä.

#### 4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Valvovien viranomaisten toiminnan vaikuttavuuden 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 kantelusääntely 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 ilmoitantiin annettaisiin vastaus tai päätös.

### 5 Asian valmistelu

#### 5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

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 kantelujär-

jestelmää koskeva lainsäädäntö ja sen uudistamisesta 2000-luvulla tehdyt esitykset sekä valmistella kehittämishankkeen ohjausryhmälle ehdotukset lainsäädännön uudistamiseksi ja kanteluja ennalta ehkäiseviksi toimenpiteiksi siten, että aluehallintovirastojen käsiteltäviksi tulevien kantelujen määrää voidaan vähentää ja aluehallintovirastojen kantelukäsittelyyn käytettävissä olevia resursseja suunnata sekä oikeusturvan toteutumisen 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 peruslähdekohdiltaan ylimmille laillisuusvalvojille hallituksen esityksessä (HE 205/2010 vp) esitettyä kantelukäsittelyä koskevaa sääntelyä, tai toissijaisesti aluehallintovirastoista annettua lakia (896/2009) sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annettua lakia (669/2008) tulisi muuttaa siten, että lakeihin otettaisiin uudet kantelukäsittelyä koskevat säännökset, jotka vastaisivat pääperiaatteiltaan mainitussa hallituksen esityksessä ylimmille laillisuusvalvojille esitettyä kantelukäsittelyä koskevaa sääntelyä. 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 valmistelevan työryhmän. Työryhmään kuuluivat edustajat valtiovarainministeriöstä, oikeusministeriöstä, sisäasiainministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, Sosiaali- ja terveysalan 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 sekä 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 Valtakunnanvoudinvirasto 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 keventä-

mään 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 Pölöstä, professori Olli Mäenpäättä, sisäasiainministeriön lainsäädäntöjohtaja Marko Viitasta, Poliisihallituksen poliisiylitarkastaja Pertti Sihvosta sekä Helsingin kaupungin sosiaaliviraston vs. johtava lakimies Karri Välimäkeä hallintokantelua koskevista mahdollista sääntelytarpeista.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä on käsitellyt esityksen kokouksessaan X päivänä xxxkuuta 201X. Ministeriryhmä. . . (täydentyy jatkovalmistelussa)

Esitysluonnos on tarkastettu . . . (täydentyy jatkovalmistelussa)

## 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi on pyydetty lausunnot . . . (täydentyy jatkovalmistelussa)

Lausunnon antoivat . . . (täydentyy jatkovalmistelussa)

Annettujen lausuntojen perusteella hallituksen esitysluonnosta on . . . (täydentyy jatkovalmistelussa)

Tämä hallituksen esitys on laadittu edellä tarkoitetun työryhmän valmistelemien ehdotusten, esityksestä saatujen lausuntojen ja esityksen jatkovalmistelussa esille tulleiden kehittämis- ja uudistamistarpeiden pohjalta.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotuksen perustelut

Laki hallintolain muuttamisesta

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

**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 ylemmälle 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 lainsäädäntöön.

Pykälän 1 momentissa vahvistettaisiin lainsäädännön tasolla vakiintuneen hallintokäytännön mukainen pääsääntö siitä, että hallin-

tokantelun voisi tehdä kuka tahansa. Kannel-la 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 valvovan viranomaisen selvitettäväksi. Lisäksi valvoville viranomaisille välittyä kanteluiden kautta mahdollisesti muuten pimention 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 velvollisuuden täyttämättä jättämisestä. Kantelun voisi tehdä kaiken tyyppisestä viranomaistoiminnasta, mukaan lukien tosiasiallinen toiminta kuten opetuksen antaminen tai hoitotoimenpide. Lainvastaisuus tulisi ym-

märtää 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. Kantelumenettelyssä ei sen sijaan voitaisi tutkia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Säännös vastaisi tältä osin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 2 §:n sääntelyä.

Hallintokantelun kohteena voisi olla paitsi viranomaisten myös sellaisten yksityisten tahojen toiminta, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää. Palvelussuhteen laatu tai julkisen hallintotehtävän organisointitapa ei vaikuttaisi siihen, voiko menettelystä kannella. Hallintokantelu voitaisiin siten tehdä esimerkiksi viranomaisen järjestämistä vastuulle kuuluvasta lakisääteisestä tehtävästä, vaikka sen olisi tuottanut ostopalveluna yksityisen sektorin palveluntuottaja.

Valvovalla viranomaisella tarkoitettaisiin säännösehdoituksessa kaikkia sellaisia virkamiehiä tai viranomaisia, joiden toimivaltaan kantelun kohteena olevan virkamiehen, viranomaisen tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan toiminnan valvonta kuuluu. Valvovan viranomaisen toimivalta määräytyisi aineellisoikeudellisten säännösten tai virkamiesoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Toimivalta tutkia hallintokanteluita voisi siten perustua esimerkiksi ministeriön tai keskusviraston hallintohierarkkisesti ylempään asemaan kantelun kohteena olevaan virastoon nähden, virkamiehen asemaan kantelun kohteena olevan virkamiehen esimiehenä tai viranomaiselle säädettyyn tehtävään valvoa kantelun kohteena olevaa toimintaa tai toimijaa.

Hallintokantelun tekemisen muodollisista perusedellytyksistä säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Hallintokantelun luonteen mukaista on, että kantelun tekemisen tulisi olla mahdollisimman helppoa ja joustavaa. Sään-

nösehdoituksen mukaan hallintokantelu tulisi tehdä pääsääntöisesti kirjallisessa muodossa. Kantelusta tulisi luonnollisesti myös ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot. Jos ilmoitus tai ilmianto tehdään nimettömänä, voisi valvova viranomainen ottaa asian harkintansa mukaan käsiteltäväksi viranomaisaloitteisena valvonta-asiana.

Valvovan viranomaisen suostumuksella kantelun saisi tehdä suullisesti. Suullisen kantelun vastaanottaminen olisi valvovan viranomaisen harkinnassa. Suullinen kantelu voisi olla perusteltua hyväksyä esimerkiksi tilanteissa, joissa kantelun tekijä ei ilmeisesti sairauden, vammaisuuden, yhteiskunnallisten taitojensa, elämäntilanteensa tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi kykenisi esittämään asiaansa kirjallisessa muodossa. Jos valvova viranomainen sallisi suullisen kantelun tekemisen, sen tulisi kirjata kantelun tekijän suullisesti ilmoittamat seikat asiakirjaan kantelun tekijän puolesta. Menettely olisi yhdenmukainen voimassa olevan hallintolain 19 §:n asian vireillepanoa sekä 42 §:n tietojen kirjaamista koskevien säännösten kanssa.

Säännösehdoituksen mukaan hallintokantelun tekemisen muodollisena edellytyksenä olisi lisäksi, että kantelussa on esitetty selvitys siitä, millä perusteilla kantelija pitää menettelyä virheellisenä. Pääsääntöisesti 53 b §:ssä tarkoitettu alustava oikeudellinen arviointi tehtäisiin hallintokantelussa esitetyn selvityksen perusteella. Valvova viranomainen voisi kuitenkin harkintansa mukaan pyytää kantelijaa myös esittämään lisäselvitystä kantelun perusteista.

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

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

toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoisi olevan aihetta. Valvovan viranomaisen tulisi harkita tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. Kantelut voivat lisäksi sisältää useita eri kysymyksiä, joiden kohdalla laillisuusvalvonnalliset selvittämistarpeet voivat vaihdella. Jotkut kanteluperusteista voivat esimerkiksi edellyttää täysimittaista tutkintaa, kun taas toiset voivat jäädä summaarisemman käsitteilyn 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 velvollisuuden täyttämättä jättämisen. Oikeusturvanäkökulma puolestaan korostuu tilanteissa, joissa kantelun kohteena on tosiasiallinen toiminta, johon ei voi reagoida säännönmukaisin muutoksenhakkein.

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 täyttääkseen 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 laajuus-

den 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 aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Hallintokantelusta tehty alustava oikeudellinen arvio voi käytännössä johtaa myös siihen, että asian jatkotoimenpiteet tulisi hallintokantelumenettelyn sijaan hoitaa muussa oikeudellisessa menettelyssä. Kantelu voi laukaista erityislainsäädännössä säännellyn hallintoasian käsittelysäännöksiä noudattavan valvonta-asian käsittelyprosessin, 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 tärkeä, 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 luvun hyvän hallinnon perusteita koskevien säännösten noudattamista sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuoksellisuutta korostavia vaatimuksia. Oikeuksien turvaaminen edellyttäisi, että hallintokantelun käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuvat virkamiehet huolehtisivat ratkaisun perusteeksi tarvittavien oikeudellisten ja tosiseikkojen riittävästä selvittämisestä. Jos kanteluratkaisussa tultaisiin arvostelemaan

kantelun kohdetta, olisi tälle varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. 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 kantelija omasta asiasta eikä säännönmukaisista muutoksenhakumahdollisuutta ole käytävissä. Nämä tilanteet ovat tyypillisiä erityisesti tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, kuten terveydenhuollossa. Vaikka kantelija ei olisikaan kanteluasiassa asianosaisena tai vastapuolena, oikeusturvasyistä saattaisi kuitenkin olla tarpeen, että kantelijalle varattaisiin tilaisuus vastineen esittämiseen.

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

Lakiin ei kuitenkaan 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 selvitettyä merkitystä voisi olla myös sillä, milloin kantelija on tosiasiasa 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 syiden arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota muun muassa asian yleiseen merkitykseen, asian merkitykseen kantelijalle tai kantelun kohteelle, ilmoitetun lainvastaisen tai vir-

heellisen menettelyn merkittävyyteen, kantelijan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin reagoida säännönmukaisen vanhentumisajan puitteissa sekä viranomaisprosessissa tapahtuneisiin viivästymisiin esimerkiksi asian siirron tai muun vastaavan seikan johdosta.

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 perusteluvollisuuden laajuutta niissä tapauksissa, joissa hallintokantelusta tehdyn alustavan oikeudellisen arvion tai mahdollisesti tehtyjen lisäselvitysten mukaan ei olisi kysymys lainvastaisesta tai muutoin virheellisestä menettelystä.

Kanteluasiasta olisi aina annettava ratkaisu, jossa olisi selvitetty ilmenneet tosiseikat ja tehdyt toimenpiteet. Kantelualan ratkaisu tulisi antaa tiedoksi kantelun tekijälle sekä myös kantelun kohteelle ainakin silloin, jos kohdetta on asiassa kuultu. Yksinkertaisimmillaan hallintokantelusta annettu ratkaisu voisi olla se, ettei kantelu anna aiheutta enempään toimenpiteisiin. Kantelu ei yleensä johtaisi enempään toimenpiteisiin esimerkiksi silloin, kun asiassa ei ole syytä epäillä lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämistä taikka kun kantelussa on kysymys jo tutkitusta asiasta, eikä kantelussa ole esitetty mitään uutta asiaan vaikuttavaa. Samoin kantelu ei antaisi aiheutta enempään toimenpiteisiin esimerkiksi silloin, kun asia ei kuulu valvovan viranomaisen toimivaltaan, kantelu on vanhentunut, asia on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai asiassa voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin (vrt. PeVM 12/2010 vp). Tällaisen ratkaisun yhteydessä voitaisiin kantelijalle kuitenkin antaa tarvittaessa ohjasta tai neuvontaa varsinaisten oikeussuojakeinojen käyttämisestä, jos ne olisivat edelleen laillisesti kantelijan käytävissä.

Vakiintuneen hallintokäytännön mukaisesti kanteluasiassa ei olisi mahdollista päättää kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta eikä se näin ollen olisi valituskel-poinen päätös. Hallintokantelu ei olisi myös-kään muutoksenhakukeino.

**53 c §. Hallintokantelun seuraamukset.** Hallintokantelun seuraamuksilla tarkoitettaisiin säännöshdotuksessa kantelun kohteelle annettavaa hallinnollista ohjausta kantelun käsittelyssä todetun lainvastaisen menettelyn tai velvollisuuden täyttämättä jättämisen johdosta. Voimassa olevassa lainsäädännössä kantelun seuraamuksista säädetään eduskun-nan oikeusasiاميةhestä annetun lain 10 §:ssä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:ssä. Lisäksi alempia valvontaviran-omaisia koskeva lainsäädäntö sisältää seuraamussäännöksiä, jotka koskevat myös hallintokantelua. Esimerkkeinä näistä voidaan mainita kansanterveyslain (66/1972) 44 § ja sosiaalihuoltolain (710/1982) 57 §.

Säännöksessä tarkoitettuja seuraamuksia olisivat huomion kiinnittäminen lain ja hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn tai huomautuksen antaminen. Ehdotetut seuraamukset vastaisivat alempien valvontaviranomai-ten ratkaisukäytännössä melko vakiintuneesti käytettyjä hallinnollisen ohjauksen keinoja. Hierarkkisesti huomion kiinnittäminen olisi huomautuksen antamista lievempi seuraamusmuoto. Seuraamukset olisivat toisensa poissulkevia siten, että yhdestä asiasta tai tapahtumasta olisi mahdollista antaa vain yksi seuraamus ja se tulisi valita menettelyn moittittavuuden mukaan. Huomion kiinnittämisen tarkoituksena olisi ohjata lainvastaisesti toiminutta ottamaan tulevassa toiminnassaan huomioon voimassa olevien säännösten mukaiset velvoitteet. Myös huomautus annettaisiin vastaisen varalle ja sen tarkoituksena olisi huomion kiinnittämistä moittivammin ohjata lainvastaisesti toiminutta tahoja. Valvovat viranomaiset voisivat edelleenkin ilman nimenomaista säännöstä käyttää myös lievempiä hallinnollisen ohjauksen muotoja, kuten käsityksen ilmaiseminen valvonnan kohteena olevan toiminnan asianmukaisuudesta. Tar-

vittaessa asiassa käytettävää seuraamusta olisi myös mahdollista tehostaa menettelyn moittittavuuden asteen edellyttämällä tavalla.

Hallintokanteluasiassa annettavalla huomautuksella ei ole vastaavia oikeudellisia vaikutuksia kuin hallintoasiassa annettavalla päätöksellä. Oikeuskäytännössä onkin vakiintuneesti katsottu, että hallinnollista ohjausta sisältävään kanteluratkaisuun ei saa haakea muutosta valittamalla.

## 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 2 momentti sisältää lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Ehdotus toteuttaa osaltaan lainsäätäjälle osoitettua toimeksiantoa.

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.

Hallitus katsoo edellä esitetyillä perusteilla, että esitys on sopusoinnussa perustuslain kanssa, minkä vuoksi ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.



# Laki

## hallintolain muuttamisesta

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

8 a luku

### Hallintokantelu

53 a §

#### *Hallintokantelun tekeminen*

Viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan henkilön 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. Kantelussa on esitettävä selvitys siitä, millä perusteilla kantelija pitää menettelyä virheellisenä.

53 b §

#### *Hallintokantelun käsittely*

Valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aihetta.

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 seuraamukset*

Jos valvova viranomainen toteaa valvottavan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä, se voi kiinnittää valvottavan huomiota lain ja hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn tai, jos tätä ei pidetä riittävänä, antaa valvottavalle huomautuksen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-  
ta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

## Lag

### om ändring av förvaltningslagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*upphävs* i förvaltningslagen (434/2003) 4 § 3 mom., samt  
*fogas* till lagen ett nytt 8 a kapitel, som följer:

#### 8 a kapitel

#### Förvaltningsklagan

##### 53 a §

#### *Framställande av förvaltningsklagan*

Var och en har rätt att framställa en förvaltningsklagan över en myndighets, en hos myndigheten anställd persons eller någon annans, som sköter en offentlig förvaltningsuppgift, lagstridiga förfarande eller underlåtenhet att fullgöra sin skyldighet hos den myndighet som övervakar verksamheten.

Förvaltningsklagan ska framställas skriftligt. Med den övervakande myndighetens samtycke får klagan framställas muntligt. I klagan ska en utredning läggas fram över de grunder på vilka klaganden anser att förfarandet varit felaktigt.

##### 53 b §

#### *Behandling av förvaltningsklagan*

Den övervakande myndigheten ska vidta de åtgärder som den med stöd av förvaltningsklagan anser vara motiverade.

När förvaltningsklagan behandlas ska grunderna för god förvaltning iakttas och rättigheterna för dem som omedelbart berörs av ärendet tryggas.

Förvaltningsklagan som gäller ett ärende som är äldre än två år behandlas inte, om det inte finns särskilda skäl till det.

På beslut om förvaltningsklagan och på delgivning av sådana beslut tillämpas bestämmelserna i denna lag.

##### 53 c §

#### *Påföljder av förvaltningsklagan*

Om den övervakande myndigheten konstaterar att en övervakad förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, kan den göra den övervakade uppmärksam på de krav som lag och god förvaltningssed ställer eller, om detta inte anses tillräckligt, ge den övervakade en anmärkning.

Denna lag träder i kraft den 201 .

Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.





VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 09 160 01  
Telefaksi 09 160 33123  
[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

11/2012  
Valtiovarainministeriön julkaisu  
Maaliskuu 2012

ISSN 1459-3394 (nid.)  
ISBN 978- 952-251-320-5 (nid.)  
ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-251-321-2 (pdf)

**VM:N  
JULKAISUSARJAN  
TEEMAT:**

Budjetti  
Hallinnon kehittäminen  
ICT-toiminta  
Kunnat  
Ohjaus ja tilivelvollisuus  
Rahoitusmarkkinat  
Taloudelliset ja  
talouspoliittiset  
katsaukset  
Valtion työmarkkinalaitos  
Verotus