

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2014 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallinto- lain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 21 päivänä toukokuuta 2013 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta (HE 50/2013 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- oikeusasiamies Petri Jääskeläinen
- apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen
- lainsäädäntöneuvos Sami Kouki, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

- lakimies Ida Sulin, Suomen Kuntaliitto
- johtava kaupunginasiainjohtaja Sari-Anna Pennanen, Helsingin kaupunki
- asianajaja Kai Kuusi, Suomen Asianajajaliitto
- lakimies Pekka Pietinen, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- Helsingin hallinto-oikeus
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- Poliisihallitus
- Rikosseuraamuslaitos
- Valtiontalouden tarkastusvirasto
- Valvira, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto.

#### HALLITUKSEN ESITYS

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 määrittellä odotettavissa oleva käsittelyaika tietyille asianosaisen oikeusasemaa koskeville hallintoasioille.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja täsmentää hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä sekä lisätä laillisuusvalvonnan kokonaisvai-

kuttavuutta mahdollistamalla kanteluja käsittelevien viranomaisten 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 viranomaisen ryhtyvän niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoo olevan aihetta. 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 ilmaise- mista lain mukaisesta menettelystä tai huomau- tuksen antamista. Ehdotetut ohjauskeinot vastai- sivat kantelukäytännössä vakiintuneita hallin- nollisen ohjauksen muotoja.

Ehdotuksen mukaan viranomaisen tulisi mää- ritellä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odo- tettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallinto- päätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mah- dollisimman pian.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

Vuoden 2004 alusta voimaan tulleeseen ja hal- lintomenettelylain (598/1982) korvanneeseen hallintolakiin (434/2003) on koottu hallinto- asian käsittelyä koskevat säännökset. Hallinto- lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tavoitteena on myös edistää hallinnon pal- velujen laatua ja tuottavuutta (HaVM 29/2002 vp).

Hallintovaliokunta toteaa, että viranomaisten toiminnasta tehtyjen hallintokanteluiden tutki- minen on osa viranomaistoiminnan valvontaa ja hallinnon oikeussuojajärjestelmää. Voimassa olevan hallintolain 4 §:n 3 momentti sisältää muiden viranomaisten kuin ylimpien laillisuus- valvojen kantelukäsittelyä koskevan menettely- tapasäännöksen. Ylimpien laillisuusvalvojen osalta menettelytapasäännökset ovat laissa val- tioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) ja laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002).

Voimassa olevassa hallintolain 4 §:n 3 mo- mentissa säädetään varsin yleispiirteisesti ainoastaan, että hallintokanteluita viranomais- sa käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallin- non perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kante- luasiassa annettuun ratkaisuun ja sen tiedoksian- toon sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esitykses- sä edellä mainittu niukahko ja yleispiirteinen sääntely ehdotetaan korvattavaksi lisäämällä la- kiin hallintokantelun tekemistä, käsittelyä ja hallintokantelun johdosta annettavaa hallinnol- lista ohjausta koskevat säännökset. Valiokunta pitää sääntelyn täydentämistä ja täsmentämistä perusteltuna, vaikka vakiintuneena pidetty kan- telumenettely on saadun selvityksen perusteella sujunut käytännössä ongelmattomasti ilman tar- kempaa sääntelyäkin.

Hallintokantelun käsite on voimassa olevassa laissa määritelty ainoastaan hallituksen esityk- sen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 72/2002 vp). Esillä olevan lakiehdotuksen mu- kaan hallintokantelu voidaan tehdä viranomai- sen, siihen palvelussuhteessa olevan henkilön tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lain vas- taisesta menettelystä tai velvollisuuksien täyttä- mättä jättämisestä. Tärkeää on huomata, että jokainen voi tehdä hallintokantelun toimintaa val- vovalle viranomaiselle. Näin ollen myös täysin ulkopuolinen taho voi tehdä kantelun, eikä eri- tyistä intressiä taikka loukattua oikeutta tai etua edellytetä. Erityisesti valvonnallisista syistä va- liokunta pitää edelleen tarpeellisena säilyttää laaja mahdollisuus kantelun tekemiseen. Viran- omaisen voi harkintansa mukaan ottaa käsiteltä- väksi myös nimettömänä tehdyn ilmoituksen tai ilmiannon, jos katsoo asian antavan aihetta. Täl-

löin nimetön kantelu otetaan käsiteltäväksi viranomaisaloitteisena valvonta-asiana.

Hallintovaliokunta toteaa, ettei hallintokantelu ole hallintopäätöksen muuttamiseen tai kumoamiseen tähtäävä oikeuskeino. Se on tarpeen erottaa myös tiukkoihin edellytyksiin ja määräaikoihin sidotusta ylimääräisenä muutoksenhakekeinona käytetystä prosessuaalisesta kantelusta. Hallintovaliokunta tähdentää, että hallintokantelulla on joka tapauksessa tärkeä merkitys hallinnon muutoksenhakujärjestelmää täydentävänä oikeussuojakeinona. Kantelun oikeussuojamerkitys korostuu tilanteissa, joissa ei ole käytettävissä säännönmukaisia muutoksenhakekeinoja. Tämä on tyypillistä erityisesti palveluluontoisessa ja muussa niin sanotussa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, kuten opetus- ja poliisitoimen aloilla sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannossa.

Hallintovaliokunta korostaa, että hallintokanteluita voi tulla käsiteltäväksi kaikissa valtion viranomaisissa sekä kunnallisissa ja kirkollisissa viranomaisissa. Hallintokantelu on viranomaisvalvonnan keino, jonka voi tehdä kaiken tyyppisestä viranomaistoiminnasta. Virkaasteeltaan ylempi viranomainen voi käsitellä alastaan viranomaista koskevan kantelun ja esimies alastaan koskevan kantelun. Valiokunta toteaa vielä, että kantelu voidaan osoittaa mille tahansa virkamiehelle tai viranomaiselle, jonka toimivaltaan kantelun kohteena olevan virkamiehen, viranomaisen tai muun julkista hallinto-tehtävää hoitavan toiminnan valvonta kuuluu. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös hallintokantelun kohteena olevat tahot on määritelty laajasti siten, että kantelun kohteena voi olla myös niin sanottujen ulkoistettujen hallintotehtävien hoitaminen.

Tällä hetkellä maamme eri viranomaisissa käsitellään vuosittain yhteensä arviolta noin 10 000—11 000 kantelua, joista ylimmät laillisuusvalvojat käsittelevät noin 60 prosenttia ja muut viranomaiset noin 40 prosenttia. Viranomaisille tehtyjen kanteluiden määrät ovat pääsääntöisesti kasvaneet voimakkaasti koko 2000-luvun alun ajan. Asianosaisia koskevia hallintoasioita käsitellään eri hallintoviranomaisissa

vuosittain miljoonia. Hallituksen esityksessä on kuvattu tarkemmin eri viranomaistahoille tehtyjen kantelujen määriä. Tässä yhteydessä on aiheellista mainita, että valvontasäännösten nojalla kanteluita tutkivat hallintoviranomaisista varsinkin aluehallintovirastot sekä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira). Valvira valvoo valtakunnallisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä tiettyjä ympäristöterveydenhuollon toimialoja. Aluehallintovirastot toimivat puolestaan terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa, pelastustoimessa ja tietyissä ympäristöterveydenhuollon tehtävissä toimialan valvontaviranomaisina toimialueellaan. Aluehallintovirastoilla on lisäksi kuntalain (365/1995) nojalla toimivalta kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä identtinen tai asiallisesti samansisältöinen kanteluasia voi olla vireillä yhtäaikaaisesti useammassa instanssissa. Myöskin jo käsitelty kantelu voi tulla uudelleen esille toisessa viranomaistahossa. Valiokunta pitää tarpeellisenä monestakin syystä, mukaan lukien kantelujärjestelmän toimivuus ja viranomaisresurssien tarkoituksenmukainen käyttö, että selvitetään ja kehitetään kanteluita käsittelevien viranomaisten — ylimmät laillisuusvalvojat mukaan lukien — mahdollisuuksia saada tieto muussa viranomaisessa vireillä olevasta tai olleesta kanteluasiasta.

Eduskunnan oikeusasiamies on tehnyt ratkaisuisaan useita hyvitysehdotuksia, ja osa niistä on johtanut rahalliseen hyvitykseen. Saadun selvityksen mukaan perusoikeusloukkausten rahalliseen hyvittämiseen tähtäävän laillisuusvalvonnan ohjauksen taustalla on ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, jossa on edellytetty etenkin ihmisoikeuksien vakavimpien loukkausten osalta oikeutta korvaukseen aineettomasta vahingosta tehokkaan oikeussuojavaatimuksen täyttymiseksi. Näin ollen hyvityksen maksamista koskevien suositusten esittäminen liittyy kiinteästi ylimpien laillisuusvalvojen asemaan perus- ja ihmisoikeuksien valvojina. Hallintovaliokunta toteaa, että hallintoviranomaisten harjoittamalla laillisuusvalvonnalla ei

sen sijaan ole vastaavaa sisällöllistä merkitystä, vaan kysymys on lähinnä sen arvioimisesta, onko viranomaistoiminnassa noudatettu asianmukaisesti siinä sovellettavaa lainsäädäntöä. Hallintokantelun johdosta annetussa ratkaisusakin voidaan antaa enintään hallinnollista ohjausta. Huomion arvoista on lisäksi, että hallintokanteluja käsitellään kaikissa viranomaisasteissa ja viranomaisten sisäisestikin eri organisaatioasoilla. Näin ollen hallintovaliokunta ei pidä perusteltuna rahallisen hyvityksen maksamista koskevaa yleisen sääntelyn ottamista hallintolakiin.

Hallintovaliokunnan huomiota on kiinnitetty myös siihen, ettei hallintokanteluasioiden käsittelykielestä ole säädetty kielilaisissa, vaan asiaa sivutaan lähinnä vain kielilakia koskevassa hallituksen esityksessä. Tältä osin hallintovaliokunta toteaa, että hallintokantelun käsittelykieli ratkaistaan kielilain (423/2003) perusteella. Tässä yhteydessä on kuitenkin aiheellista mainita, että perustuslakivaliokunta on pitänyt kielilaki-esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 9/2002 vp) tärkeänä, että kielilain 2 §:n 3 momentin säännös ymmärretään ilmauksena periaatteesta, joka ei ulotu vain suomen ja ruotsin kielen käyttöön, vaan jättää viranomaiselle mahdollisuuden ottaa vastaan asiakirjoja ja antaa palvelua myös muilla kielillä, silloin kun kenenkään oikeudet eivät kärsi tämän johdosta.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Hallintovaliokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin.

### ***Yksityiskohtaiset perustelut***

#### *Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §)*

Lakiehdotuksessa 7 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, joka sisältää viittauksen tiedottamisvelvollisuutta koskevaan julkisuuslain (621/1999) 20 §:n 2 momenttiin. Julkisuuslain mainitun 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 kannalta merkityksellistä tietoa toimialallaan.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että viittaus julkisuuslain 20 §:n 2 momenttiin olisi perustelua laajentaa koskemaan mainittua julkisuuslain pykälää kokonaisuudessaan. Lisäksi on esitetty olevan paikallaan viitata kuntalain (365/1995) 29 §:ssä määriteltyyn tiedottamisvelvollisuuteen.

Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotetussa 7 §:n 2 momentissa on haluttu nimenomaisesti korostaa viranomaisen velvollisuutta tuottaa ja jakaa asioiden hoitamisen ja hallinnon asiakkaiden oikeusaseman kannalta merkityksellistä tietoa toimialallaan. Julkisuuslain 20 §:n 2 momentissa säädetyllä tiedottamisvelvollisuudella on erityinen merkityksensä nyt esillä olevan sääntelyn kannalta (käsittelyajoista ja kantelumenettelystä tiedottaminen). Viranomaisen yleinen velvollisuus lisätä toimintansa avoimuutta (julkisuuslain 20 §:n 1 momentti) ja huolehtia yleisön tiedonsaannin kannalta keskeisten asiakirjojen saatavuudesta (julkisuuslain 20 §:n 3 momentti) eivät samalla tapaa kiinnity hallintoasioiden hoitamisen ja yksilön oikeusaseman kannalta tarpeelliseen tiedonjakeluun. Viittaussäännöksen laajentaminen julkisuuslain 20 §:ään kokonaisuudessaan merkitsisi valiokunnan käsityksen mukaan samalla säännöksen sanamuodon muuttamista hallituksen esityksessä ehdotettua epäinformatiivisempaan suuntaan.

Kuntalain 29 §:n säännös velvollisuudesta tiedottaa kunnassa vireillä olevista asioista on erityissäännös suhteessa hallintolakiin. Säädösvalmistelun periaatteet huomioon ottaen hallintovaliokunta ei pidä perusteluna, että yleislaissa viitattaisiin erityissäännökseen.

#### *Käsittelyajan määrittelemine (23 a §)*

Hallituksen esityksessä ehdotetussa 23 a §:ssä säädetään viranomaiselle velvollisuus määritellä odotettavissa oleva käsittelyaika tietyissä

asiaryhmissä. Määrittelyvelvollisuuden piiriin kuuluvat asiat määräytyvät kaikkien kolmen edellytyksen täytyessä: 1) asia voi tulla esille ainoastaan asianosaisen aloitteesta, 2) se ratkaistaan hallintopäätöksellä ja 3) se kuuluu viranomaisen toimialan keskeiseen asiaryhmään. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on tarkemmin selostettu mainittuja edellytyksiä, joiden vallitessa viranomaisella on velvollisuus määritellä asian odotettavissa oleva käsittelyaika.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että säännösten käsittelyajan määrittelemisestä tulisi koskea myös viranomaisaloitteisia asioita. Hallintovaliokunta toteaa tältä osin, ettei hallintolaisissa säädetä viranomaisaloitteisten asioiden vireille tulosta. Viranomaisilla on sen sijaan julkisuuslain mukaisia velvoitteita kirjata ja muulla tavoin rekisteröidä käsiteltäväksi otetut asiat (julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 1 kohta).

Viranomaisaloitteisissa asioissa vireille tulon ajankohta ei ole myöskään hakemusasioiden tavoin aina selvästi osoitettavissa. Viranomaisen saattaa tehdä esimerkiksi selvityksiä tai muita alustavia toimenpiteitä, jotka ilman erillistä ratkaisua käsittelyn aloittamisesta johtavat muodollisiin käsittelytoimiin ja päätöksentekoon.

Toisaalta viranomaisaloitteisessa asiassa voi olla kysymys esimerkiksi luvan peruuttamisesta, takaisin perinnästä tai hallinnollisten seuraamusten määräämisestä, joihin ryhdytään yleensä valvonnassa havaittujen seikkojen perusteella. Näissäkin tapauksissa saattaa olla vaikea yksilöidä, mikä yksittäinen toimenpide käynnistää menettelyn.

Ehdotetun käsittelyajan määrittelyvelvoitteen tarkoituksena on lähinnä kiinnittää viranomaisten huomiota toimialaansa kuuluvien hallintoasioiden käsittelyn vaatimiin aikoihin. Hallintovaliokunta painottaa, että käsittelyajan määrittelyvelvoitteella on asioiden käsittelyn viipymistä ennalta ehkäisevä merkitys. Sääntelyllä tuetaan ja vahvistetaan sellaisia menettelytapoja, jotka korostavat hallintoviranomaisten tehtävää huolehtia hallintoasioiden käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä. Samalla edistetään hallintokulttuuria, jossa käsittelyn joutuisuus

mielletään hyvään hallintoon liittyväksi laatu- ja oikeusturvatekijäksi.

Asianosaisen oikeusturvan kannalta on sen sijaan olennaista, että asia käsitellään perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä sen vireilletulotavasta riippumatta. Lisäksi asianosaisella on vastaisuudessakin oikeus saada hallintolain 23 §:n 2 momentissa tarkoitettu arvio päätöksen antamisajankohdasta myös viranomaisaloitteisessa asiassa. Hallintovaliokunta ei edellä lausutun perusteella katso olevan aihetta lakiehdotuksen 23 a §:n muuttamiseen. Joka tapauksessa valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että myös käytettävissä olevilla resursseilla on selkeästi merkitystä hallintoasian käsittelyn keston suhteen.

Tässä yhteydessä hallintovaliokunta toteaa lisäksi, että 23 a §:n viimeinen virke perusteluineen osoittaa selkeästi, ettei käsittelyajan määrittelyvelvoitetta sovelleta asioihin, joiden käsittelylle muussa laissa on säädetty täsmällinen määräaika.

#### *Hallintokantelun tekeminen (53 a §)*

Lakiehdotuksen 53 a §:n 2 momentin mukaan hallintokantelu tehdään kirjallisesti. Valvovan viranomaisen suostumuksella kantelun saa kuitenkin tehdä myös suullisesti. Kantelun tekijän tulee esittää käsityksensä siitä, millä perusteilla tämä pitää menettelyä virheellisenä ja mahdollisuuksien mukaan tieto arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta. Tarkoitus on, että kantelun tekijä esittää kantelun kohteena olevasta asiasta sellaiset vähimmäistiedot, että viranomaisen voi tehdä lakiehdotuksen 53 b §:ssä tarkoitettujen alustavan oikeudellisen arvion mahdollisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä. Valvova viranomaisen voi lisäksi harkintansa mukaan pyytää kantelijaa esittämään lisäselvitystä kantelun perusteista.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 2 momentin sanamuodon mukaisesti tieto arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta on annettava mahdollisuuksien mukaan. Kantelijalle ei ehdoteta siten säädettäväksi ehdotonta velvol-

lisuutta ilmoittaa tietoa sanotusta ajankohdasta. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että ajankohdan ilmoittaminen ei ole edes välttämättä mahdollista esimerkiksi tilanteessa, jossa kantelu kohdistuu viranomaisen toimintaan yleisesti tai arvostelun kohteena on viranomaistoiminnan passiivisuus.

Lakiehdotuksen 53 a §:n 2 momentin perusteissa todetaan, että viranomainen voi ottaa myös nimettömän ilmiannon tai ilmoituksen käsiteltäväksi viranomaisaloitteisena valvontasiana, jos se katsoo ilmoituksen tai ilmiannon antavan siihen aiheita. Samoin tilanteissa, joissa valvovalla viranomaisella ei ole oma-aloitteista valvontatoimivaltaa, kuten kuntalain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa, nimettömänä ilmoitettu asia voitaisiin ottaa viranomaisen harkinnan mukaan käsiteltäväksi valvovalle viranomaiselle kantelun johdosta kuuluvan valvontatoimivallan nojalla.

#### *Hallintokantelun käsittely (53 b §)*

Lakiehdotuksen 53 b §:n 1 momentissa säädetään, että valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheita. Jos kantelun johdosta ei ole aiheita ryhtyä toimenpiteisiin, joihin tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle.

Hallintovaliokunta katsoo ehdotetun 53 b §:n edellyttävän, että viranomainen perehtyy jokaiseen kanteluun ja arvioi tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. Laki ei sen sijaan edellytä, että kaikki kantelut on tutkittava täysimittaisessa menettelyssä. Ylimpien laillisuusvalvojen harkintavallan sääntely liittyy kiinteästi niiden asemaan ja tehtäviin perus- ja ihmisoikeuksien valvojina. Hallintoviranomaisten harjoittamalla laillisuusvalvonnalla ei sen sijaan ole vastaavaa sisällöllistä merkitystä, vaan kysymys on lähinnä sen arvioimisesta, onko viranomaistoiminnassa noudatettu asianmukaisesti siinä sovellettavaa lainsäädäntöä. Lisäksi on huomattava, että hallintokanteluja käsitellään kaikissa viranomaisasteissa ja viranomaisten sisäisestikin eri organisaatioilla, minkä vuoksi sääntelyltä on voitava edellyttää riittävää yleisluontoisuutta.

Valiokunta toteaa, että kanteluasian käsittelyä koskevat uuden 53 b §:n 2 ja 4 momentin säännökset vastaavat voimassa olevaa hallintolain 4 §:n 3 momenttia, jota laadittaessa on otettu huomioon mahdollisuus hallintolain joustavaan soveltamiseen. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että hallintolakia voidaan soveltaa joustavasti kanteluasioiden käsittelyyn. Kanteluasioihin saattavat tapauskohtaisesti soveltua lähes sellaisenaan hallintopäätöksen valmistelua ja päätöksentekoa koskevat säännökset. Toisaalta kantelulla voi olla niin yleinen luonne tai kantelukirjelmä voi olla siinä määrin täsmennyksen, ettei hallintolain menettelyperiaatteiden mukaiselle käsittelylle ole edellytyksiä. Esimerkiksi selvitys- ja kuulemistarve tulee arvioida kantelun laadun ja luonteen perusteella aina tapauskohtaisesti.

Lakiehdotuksessa uutta on muun muassa hallintokanteluiden tutkimiselle säädettävä kahden vuoden vanhenemisaika. Valiokunta yhtyy siihen näkemykseen, että kovin vanhojen asioiden selvittäminen kantelumenettelyssä on yleensä epätarkoituksenmukaista ja asiaan liittyvien tosiseikkojen selvittäminen on usein hankalaa. Lakiehdotuksen 53 b §:n 2 momentti ei kuitenkaan estä valvovaa viranomaista tutkimasta myös kahta vuotta vanhempaa kantelua, jos tähän on erityinen syy. Valiokunta pitää poikkeamismahdollisuutta perusteltuna valvonnan tehokkuuden ja riittävän tapauskohtaisen joustavuuden säilyttämiseksi. Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää ottaen huomioon virkarikosten vanhentumiselle rikoslaissa (39/1889) säädetty vanhenemisaika, ettei viittä vuotta vanhempaa kanteluasiaa oteta käsiteltäväksi.

Tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä on säännöksiä, jotka koskevat myös kanteluita ja jotka poikkeavat nyt esillä olevasta yleislakiin sisällytettävästä sääntelystä. Valiokunnan mielestä erityislainsäädäntö tulee saattaa mahdollisimman pian vastaamaan nyt käsittelyssä olevaa yleislainsäädäntöä. Mainittakoon, että kanteluille on hallituksen esityksessä mainituissa sosiaali- ja terveydenhuollon laeissa säädetty viiden vuoden vanhenemisaika.

Hallintovaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että hallintolaisissa tarkoitettuun hallintokantelumenettelyyn sovelletaan muun ohella hallintolain 2 luvussa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita. Näin ollen hallintokanteluita käsittelevillä valvontaviranomaisilla on hallintolain 8 §:n perusteella velvollisuus antaa toimivaltansa rajoissa tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

*Hallintokantelun johdosta annettava hallinnollinen ohjaus (53 c §)*

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että säädettyvästä laista ilmenevät valvottavalle annettavan hallinnollisen ohjauksen keinot. Säännös on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteessa, jossa valvova viranomainen on käsittelemänsä hallintokantelun johdosta todennut valvottavan menettelleen virheellisesti tai laiminlyöneen velvollisuutensa.

Lakiehdotuksen 53 c §:ään sisältyvät hallinnollisen ohjauksen keinot ovat: 1) huomion kiinnittäminen hyvän hallinnon vaatimuksiin, 2) käsityksen ilmaiseminen lainmukaisesta menettelystä ja 3) huomautuksen antaminen. Kaksi ensin mainittua ovat huomautuksen antamista lievempiä keinoja.

Hallintovaliokunta painottaa, että hallinnollisen ohjauksen keinot on tarkoitettu käytettäväksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja toisensa poissulkevasti siten, että yksittäinen virhe tai laiminlyönti voi johtaa vain yhdenlaisen ohjauskeinon käyttämiseen. Tämän vuoksi huomautuksen antaminen olisi mahdollista vain, jos lievempiä ohjauskeinoja ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavien seikkojen vuoksi voida pitää riittävinä. Kuten hallituksen esityksen yksityiskohteisista perusteluista ilmenee, asian kokonaisarvosteluun voivat vaikuttaa myös virheen laatu ja luonne sekä myös esimerkiksi sovellettavien säännösten tulkinnanvaraisuus tai virheen johtuminen valvottavasta riippumattomista syistä. Valiokunta katsoo, että arvioinnissa on otettava huomioon myös käytettävissä olevat resurssit. Tosiasiallisesti tehtäviä ei välttämättä ole aina

mahdollista organisoida ja järjestää niin, että valvonnan kohteella on käytettävissään tehtäviensä vaatimat riittävät resurssit.

Huomion kiinnittämisen ja käsityksen ilmaiseamisen tarkoituksena on ohjata valvottavaa otamaan tulevassa toiminnassaan huomioon hyvän hallinnon vaatimukset sekä ohjata tätä toimimaan lain edellyttämällä tavalla. Myös huomautus annetaan vastaisen varalle, ja sen tarkoituksena on ohjata lain vastaisesti toiminutta siten, etteivät todetut virheellisyydet toistuisi.

Jos arvostelun kohteena oleva teko antaa luonteensa tai vakavuutensa perusteella aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi, ei hallinnollisten ohjauskeinojen käyttö ole 53 c §:n nojalla mahdollista. Säännöksessä tarkoitetaan tilanteita, joissa kanteluissa esitetyt väitteet edellyttävät menettelyn rikosoikeudellista tai virkamiesoikeudellista arviointia taikka asian käsittelemistä muussa lainsäädännössä tarkoitettuna valvonta-asiana. Näissä tapauksissa vireillä oleva hallintokantelu raukeaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin viitaten siihen, että valvovat viranomaiset voivat edelleen ilman nimenomaista säännöstä käyttää myös lievempiä hallinnollisen ohjauksen muotoja. Perusteluissa mainitaan käsityksen ilmaiseminen valvonnan kohteena olevan toiminnan asianmukaisuudesta.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että ylimpiä laillisuusvalvojia koskevassa lainsäädännössä käytetään käsitettä ”seuraamus”. Valiokunta toteaa tältä osin, ettei hallintokantelumenettelyssä voida määrätä hallinnollisia seuraamuksia tai tehdä muita kohteen oikeusasemaa koskevia ratkaisuja. Hallintokantelumenettelyssä voidaan antaa ainoastaan hallinnollista ohjausta. Näin ollen hallintovaliokunta pitää hallituksen esityksessä omaksuttua terminologiaa perusteltuna. Lisäksi valiokunta toteaa, että hallintokantelun johdosta annetusta ratkaisusta, hallinnollisesta ohjauksesta, ei voida menettelyn luonteen vuoksi hakea muutosta valittamalla.

***Päätösehdotus***

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.*

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Outi Mäkelä /kok
jäs.	Heikki Autto /kok	Tapani Mäkinen /kok
	Jussi Halla-aho /ps	Markku Mäntymaa /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Risto Kalliorinne /vas	Ulla-Maj Wideroos /r
	Elsi Katainen /kesk	vjäs. Anne Holmlund /kok
	Timo V. Korhonen /kesk	Arja Juvonen /ps.
	Markus Lohi /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.