

Kunnan- ja kaupunginhallituksille
Kuntayhtymien hallituksille

Laki hallintolain muuttamisesta


Eduskunta on 1. päivänä huhtikuuta 2014 hyväksynyt hallituksen esityksen hallintolain muuttamisesta HE 50/2013. Laki hallintolain muuttamisesta (368/2014) tulee voimaan 1.9.2014. Lainmuutoksella selkeytetään hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä.


Hallintolakiin lisätään uusi hallintokantelua koskeva 8 a luku, joka sisältää hallintokantelun tekemistä, käsittelyä ja kantelun johdosta annettavaa hallinnollista ohjausta koskevat säännökset. Lakia täydennetään säännöksellä viranomaisen velvollisuudesta määritellä odotettavissa oleva käsittelyaika tietyille asianosaisen oikeusasemaa koskeville hallintoasioille (23 a §). Lakiin lisätään myös viittaus tiedottamisvelvollisuutta koskevaan julkisuuslain 20 §:n 2 momenttiin (7 § 2 mom.).

Lisätietoja:

Lakimies Saija Haapalehto, puh. 050 368 7140, saija.haapalehto@kuntaliitto.fi
Johtava lakimies Heikki Harjula, puh. 050 66 735, heikki.harjula@kuntaliitto.fi
Lakimies Katariina Huikko, puh. 050 566 4327, katariina.huikko@kuntaliitto.fi
Lakimies Mervi Kuittinen, puh. 050 520 8071, mervi.kuittinen@kuntaliitto.fi
Johtava lakimies Kirsi Mononen, puh. 040 569 5511, kirsi.mononen@kuntaliitto.fi
Johtava lakimies Juha Myllymäki, puh. 050 648 94, juha.myllymaki@kuntaliitto.fi
Johtava lakimies Riitta Myllymäki, puh. 050 349 5460, riitta.myllymaki@kuntaliitto.fi
Lakiasian johtaja Arto Sulonen, puh. 0400 850 232, arto.sulonen@kuntaliitto.fi

SUOMEN KUNTALIITTO


Tuula Haatainen
varatoimitusjohtaja


Saija Haapalehto
lakimies

Liite

Laki hallintolain muuttamisesta 368/2014



Hallintokantelun aikaisempi sääntely

Yleissäännöksiä koskien hallintokantelun tekemistä, vanhentumisaikaa ja seuraamuksia ei ole aikaisemmin ollut. Muiden viranomaisten kuin ylimpien laillisuusvalvojien suorittamaa kantelukäsittelyä koskeva menettelytapasäännös on aikaisemmin ollut hallintolain 4 § 3 momentissa, jonka mukaan hallintokanteluita käsiteltäessä on noudatettava hallintolain säännöksiä, hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kyseinen lainkohta kumottiin ja sen tilalle lisättiin hallintokantelun tekemistä, käsittelyä ja seuraamuksia koskevat säännökset.

Hallintokantelun tekeminen

Viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle. Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa, eikä pelkästään asianosaisasemassa oleva. Kantelun voi tehdä kaiken tyyppisestä viranomais-toiminnasta ja toiminnan lainvastaisuutta voidaan yleisimmin arvioida myös perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta. Viranomaisen passiivisuus tai virkatehtävien laiminlyönti voivat siten myös olla kantelun kohteena. Hallintokantelun kohteena voi olla myös muu kuin viranhaltijan toiminta mikäli siihen kuuluu julkisen hallintotehtävän hoitaminen.

Valvovalla viranomaisella tarkoitetaan kaikkia sellaisia viranomaisia ja viranhaltijoita, joiden toimivaltaan kantelun kohteena olevan toiminnan valvonta kuuluu. Toimivalta voi perustua hallintohierarkkisesti ylempään asemaan kantelun kohteena olevaan virastoon nähden tai viranhaltijan asemaan kantelun kohteena olevan viranhaltijan esimiehenä. Kunnallishallinnossa toimivalta voi perustua kunnanhallituksen yleistöimivaltaan käsitellä kunnan toiminnasta tehtyjä kanteluita tai lautakuntien toimivaltaan käsitellä asianomaisten lautakuntien alaisesta toiminnasta tehtyjä kanteluita. Joskus toimivaltaisia viranomaisia voi olla samassa asiassa useita. Viranomaisen tuleekin julkisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaisesti tiedottaa kanteluasian hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista.

Hallintokantelu tehdään kirjallisesti. Valvovan viranomaisen suostumuksella kantelun saa tehdä suullisesti. Suullisen kantelun hyväksyminen voisi olla perusteltua tilanteessa, jossa kantelun tekijä ei sairauden, vammaisuuden, elämäntilanteensa tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi kykene esittämään kantelua kirjallisessa muodossa. Mikäli valvova viranomainen sallii kantelun tekemisen suullisesti, tulisi viranomaisen hallintolain 42 §:n mukaisesti kirjata kantelun tekijän suullisesti ilmoittamat seikat asiakirjaan kantelun tekijän puolesta.

Kantelun tekijän tulee kantelussa esittää käsityksensä siitä, millä perusteilla tämä pitää menettelyä virheellisenä ja mahdollisuuksien mukaan tieto arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta. Ajankohdan ilmoittaminen ei kuitenkaan välttämättä ole mahdollista esimerkiksi tilanteessa, jossa kantelu kohdistuu viranomaisen toimintaan yleisesti. Valvova viranomainen voi harkintansa mukaan pyytää kantelijaa esittämään lisäselvitystä kantelun perusteista.

Hallintokantelun käsittely

Valvovan viranomaisen on ensin perehdyttävä kanteluun ja tehtävä siitä alustava oikeudellinen kokonaisarvio. Tämän jälkeen viranomaisen on ryhdyttävä niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Toimenpiteiden valinnan yhteydessä asiaa tulee tarkastella erityisesti lain noudattamisen ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Jos kantelun johdosta ei ole aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle.

Hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Hyvän hallinnon perusteilla tarkoitetaan ensisijaisesti hallintolain 2 luvun säännöksiä viranomaisten toimintaa koskevista laadullisista vähimmäisvaatimuksista. Kantelun kohteena olevalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi, jos on syytä olettaa, että asia saattaa johtaa tämän arvostelemiseen. Myös kantelijalle saattaa olla tarpeen varata tilaisuus esittää vastineensa asiassa vaikkei tällä olisikaan asianosaisasemaa asiassa.

Kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Asian vanhentumisaika alkaa kulua lainvastaiseksi väitetyn viranomaisen ratkaisusta tai virkatoimesta. Kahden vuoden vanhentumisaika ei ole ehdoton, vaan siitä voidaan poiketa erityisestä syystä. Poikkeamistilanteessa tulee ottaa huomioon muun muassa asian yleinen merkitys ja kantelijan tosiasialliset mahdollisuudet reagoida vanhentumisajan puitteissa.

Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä. Hallintolain 7 luvun säännöksiä asian ratkaisemisesta tulisi kuitenkin soveltaa joustavasti ottaen huomioon kanteluratkaisuiden monimuotoisuus. Ratkaisun perusteluvollisuus on suppeampi ratkaisussa, joissa kantelu ei johda toimenpiteisiin. Perusteluvollisuus kuitenkin korostuu, mikäli ratkaisussa todetaan viranomaisen menetelleen lainvastaisesti. Tällöin ratkaisu tulee myös perustella hallintolain 45 §:n mukaisesti. Ratkaisu tulee antaa tiedoksi kantelun tekijälle ja kantelun kohteena olevalle ainakin silloin, kun tätä on kuultu asiassa.

Hallinnollinen ohjaus

Valvova viranomainen voi kanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Mikäli asiaa aletaan käsitellä esimerkiksi muun lainsäädännön mukaisena valvonta- tai rikosasiana, kantelun käsittely raukeaa.

Kanteluasiassa annettavalla ratkaisulla ei ole vastaavia oikeudellisia vaikutuksia kuin hallintoasiassa annettavalla päätöksellä eikä sillä ole mahdollista päättää kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Tämän vuoksi kantelun perusteella annettavasta ratkaisusta ei voi hakea muutosta valittamalla.

Kanteluasiakirjojen salassapito

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 6 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Asianosaisella on kuitenkin lähtökohtaisesti oikeus saada asiaa käsittelevältä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, jos asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisia kanteluasiassa ovat kantelun tekijä, kantelussa mainitut henkilöt sekä heidän läheiset.

Kanteluasiakirjat ovat salassa pidettäviä vain siihen asti, kunnes kanteluasia on ratkaistu. Mikäli kanteluasiakirjat sisältävät salassa pidettäviä tietoja, kuten esimerkiksi tietoja henkilön terveydentilasta, asiakirjat ovat näiltä osin salassa pidettäviä myös kantelun ratkaisemisen jälkeen.

Viranomaisen tiedottamisvelvollisuus

Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa. Kyseisen julkisuuslain säännöksen mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Viittauksella on tarkoitus korostaa viranomaisen vastuuta tuottaa ja jakaa asioiden hoitamisen ja hallinnon asiakkaiden oikeusaseman kannalta merkityksellistä tietoa.

Käsittelyajan määrittely

Viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianomaisen aloitteesta. Asiat, jotka voivat tulla vireille vain asianomaisen aloitteesta, koskevat yleensä sen ratkaisemista, voiko henkilö saada vaatimansa edun tai oikeuden. Velvoittavan päätöksen tekemistä koskevat asiat rajautuvat siten käsittelyajan määrittelyvelvollisuuden ulkopuolelle. Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myös tosiasiallinen hallintotoiminta, hallintotoimet ja asiat, joiden käsittelylle on muualla säädetty täsmällinen määräaika. Käsittelyaika tulee määritellä ainoastaan asioissa, jotka kuuluvat viranomaisen pääasialliseen tehtäväpiiriin.

Viranomaisella on säännöksen mukaisissa asioissa toimivalta määritellä käsittelyajan pituus. Käsittelyaika tulee kuitenkin määritellä kohtuulliseksi siten, että se on sopusoinnussa käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevan vaatimuksen kanssa.