

**ASIA****Itä-Suomen aluehallintoviraston menettely****KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerille 11.12.2015 osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut Itä-Suomen aluehallintoviraston menettelyä. Kantelija on arvostellut aluehallintoviraston 3.12.2015 hänen kanteluunsa antamaa vastausta, jonka mukaan aluehallintovirasto ei hallintolain 53 b §:n nojalla pitänyt tarpeellisena ryhtyä asiassa enempiin toimenpiteisiin. Kantelija oli kannellut siitä, että Ylä-Savon SOTE-kuntayhtymä ei ollut vastannut hänen sähköpostiinsa. Aluehallintovirasto ei vastauksensa mukaan pitänyt tarkoituksenmukaisena selvittää, missä ajassa kantelijan yksittäisiin yhteydenottoihin on vastattu. Aluehallintovirasto on todennut vastauksessaan aiemmissa päätöksissään jo antaneensa Ylä-Savon SOTE-kuntayhtymälle yleistä ohjausta yhteydenottoihin vastaamisesta. Kantelijan mukaan valvontaa ei tulisi lopettaa valvottavan tahon jatkaessa laiminlyöntejä.

Itä-Suomen aluehallintovirasto on selvityksensä yhteydessä siirtänyt oikeuskanslerin käsiteltäväksi kantelijan 11.12.2015 aluehallintovirastolle osoittaman samansisältöisen muistutukseksi otsikoidun kirjoituksen.

**SELVITYS**

Kantelun perusteella Itä-Suomen aluehallintovirasto on antanut 17.5.2016 päivätyn ylijohtajan ja yleishallintolakimiehen allekirjoittaman lausunnon liitteineen.

Aluehallintovirasto oli pyytänyt asiassa selvityksen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen terveydenhuollon ylitarkastajalta, joka toimii terveydenhuollon ryhmän esimiehenä, sekä vastuualueen johtajalta. Aluehallintoviraston päätöksen 3.12.2015 ovat allekirjoittaneet ylitarkastaja A ratkaisijana ja ylitarkastaja B esittelijänä. A ja B eivät olleet enää aluehallintoviraston palveluksessa, joten heitä ei ollut voitu kuulla asiassa.

Lausunto ja selvitykset lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen mukana.

*Terveydenhuollon ylitarkastaja* on selvityksessään todennut tutustuneensa kantelijan 13.3.2015 aluehallintovirastoon toimittamaan kanteluun ja A:n ja B:n kantelun perusteella 3.12.2015 antamaan ratkaisuun. Asiakirjoista kävi ilmi, että kantelija oli 12.2.2015 lähettänyt Ylä-Savon SOTE-kuntayhtymän kirjaamoon sähköpostiviestin. Viestissä kantelija oli ”pyytänyt saada tietoja miten keskusteluyhteys voitaisiin avata ja löytyykö joku rehellinen lastensuojelun työntekijä auttamaan asiassa?”. Aluehallintovirastolle oli 13.3.2015 saapunut kantelijan tekemä kantelu, jossa hän kertoi edellä mainitusta sähköpostiviestistä ja että kuntayhtymä ei ollut 30 päivässä vastannut yhteydenottoon mitenkään. Kantelussaan kantelija katsoi, että yhteydenottoihin tulisi vastata. Kantelijan mukaan aluehallintovirasto oli antanut jo kymmenisen kertaa ”sisarellista kannustusta” kuntayhtymän virkamiehille samasta asiasta. Aluehallintovirasto oli 3.12.2015 vastannut kantelijalle kirjeellä, jossa oli todettu, ettei aluehallintovirasto pitänyt taroituksenmukaisena selvittää sitä, missä ajassa kantelijan yksittäisiin yhteydenottoihin oli vastattu. Kirjeessä aluehallintovirasto oli todennut, että se oli aiemmissa päätöksissään jo antanut kuntayhtymälle yleistä ohjausta yhteydenottoihin vastaamisessa. Aluehallintovirasto ei ollut hallintolain 53 b §:n nojalla pitänyt tarpeellisena ryhtyä asiassa enempiin toimenpiteisiin. Terveydenhuollon ylitarkastajan mukaan kantelija oli tehnyt Ylä-Savon SOTE-kuntayhtymän toiminnasta kanteluita aluehallintovirastolle kymmenittäin ja asiat oli käsitelty ja päätökset tehty asianmukaisesti. Aluehallintovirastossa oli tässä tapauksessa sovellettu hallintolain 53 b §:n mukaista mahdollisuutta harkintaan asian käsittelyssä. Terveydenhuollon ylitarkastajan näkemyksen mukaan tehty ratkaisu oli asianmukainen, kun otetaan huomioon aluehallintoviraston käytettävissä olevat resurssit ja yhdenvertaisuus muiden asiakkaiden kanssa.

*Vastuualueen johtajan* selvityksen mukaan kantelija oli kannellut vuosien 2012-2015 välisenä aikana sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa noin sata kertaa. Hänen tekemiinsä kanteluihin on vastattu ja Ylä-Savon SOTE-kuntayhtymää on ohjattu lukuisia kertoja myös asiakkaiden yhteydenottoihin vastaamisvelvoitteeseen liittyen. Selvityksessään vastuualueen johtaja yhtyy A:n ja B:n sekä terveydenhuollon ylitarkastajan näkemyksiin siitä, että kantelu ei aiheuttanut aluehallintovirastossa enempiä toimenpiteitä. Vastuualueen johtajan mukaan kantelujen käsitteilyä aluehallintovirastossa on sujuvoitettu hallintolain muutoksen myötä ja aluehallintovirasto on rohkeammin käyttänyt sille annettua harkintavaltaa sen suhteen, mitä asioita ottaa tutkittavaksi ja mitä ei. Vastuualueen johtaja on todennut, että vaikka aluehallintovirasto ei ottanut kantelua tutkittavakseen, olisi se voinut tästä huolimatta Ylä-Savon SOTE-kuntayhtymälle tiedoksi lähetetyssä kirjeessä vielä ohjata kuntayhtymää siinä, että sen on vastattava asiakkaiden esittämiin asiallisiin kysymyksiin kohtuullisessa ajassa.

## RATKAISU

### Sovellettavat säännökset

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Hallintolain (434/2003) 8 a luvussa (368/2014) säädetään hallintokantelusta. Lain 53 b §:ssä säädetään hallintokantelun käsittelystä. Pykälän 1 momentin mukaan valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Jos kantelun johdosta ei ole aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle. Pykälän 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Pykälän 4 momentin mukaan kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Hallintolain 7 luvussa säädetään hallintoasian ratkaisemisesta. Lukuun sisältyvissä 43 (581/2010) ja 44 §:ssä säädetään päätöksen muodosta ja sisällöstä. Lain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava muun muassa se, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

## Aluehallintoviraston lausunto

Aluehallintovirasto on viitannut lausunnossaan hallintolain 53 b §:ää koskevaan hallituksen esitykseen (HE 50/2013 vp), jonka mukaan hallintokantelun käsittelyllä tarkoitettaisiin kaikkia niitä selvityksiä ja muita toimenpiteitä, joihin valvova viranomainen voisi kantelun johdosta ryhtyä. Valvovan viranomaisen olisi ensin perehdyttävä kanteluun ja tehtävä siitä alustava oikeudellinen kokonaisarvio. Tämän jälkeen valvovan viranomaisen olisi ryhdyttävä tekemänsä alustavan arvion perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoisi olevan aiheutta. Valvovan viranomaisen tulisi harkinta tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. Lain noudattamista koskeva näkökulma kattaisi sekä lainvastaisen menettelyn että velvollisuuden täyttämättä jättämisen. Oikeusturvanäkökulma korostuu tilanteissa, joissa kantelun kohteena on tosiasiallinen toiminta, johon ei voi reagoida säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin. Hallituksen esityksessä todetaan edelleen muun ohella, että 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. Valittavien toimenpiteiden ja niiden laajuuden osalta valvontaviranomaisen harkintavallan olisi tarkoitus kanteluiden moninaisuudesta johtuen olla laaja ja harkintaa ohjaavien seikkojen joustavia. Hallituksen esityksen mukaan jos hallintokantelusta tehtävän alustavan oikeudellisen arvion perusteella ei olisi syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, joka edellyttäisi valvovan viranomaisen puuttumista asiaan, ei kantelun lähtökohtaisesti tulisi antaa aiheutta enempiin toimenpiteisiin.

Lausunnossa on viitattu hallintolain 53 b §:n 2 momenttia koskeviin edellä mainitun hallituksen esityksen perusteluihin, joiden mukaan hyvän hallinnon perusteilla tarkoitettaisiin ensisijaisesti lain 2 luvussa säädettyjä viranomaisten toimintaa koskevia laadullisia vähimmäisvaatimuksia, kuten hallinnon oikeusperiaatteita sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta koskevia vaatimuksia. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on muun ohella kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Lausunnon mukaan aluehallintovirasto yhtyy peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen näkemyksiin. Aluehallintovirasto oli todennut päätöksessään 3.12.2015, että se oli antanut Ylä-Savon SOTE-kuntayhtymälle aiemmissa päätöksissään yleistä ohjausta yhteydenottoihin vastaamisesta. Kantelija oli itsekin todennut kantelussaan, että aluehallintovirasto oli jo kymmenisen kertaa antanut kuntayhtymälle ohjausta asiaan liittyen. Vaikka Ylä-Savon SOTE-kuntayhtymän menettely oli ollut kantelusta saatujen tietojen perusteella virheellistä ja asia-

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

kasyhteydenottoihin tulisi vastata kohtuullisessa ajassa, aluehallintoviraston virkamiehet olivat kokonaisharkinnassaan tulleet siihen lopputulokseen, että aiemmat samaa asiaa koskevat kanteluratkaisut huomioiden ei ollut tarpeellista ryhtyä selvittämään asiaa tarkemmin tässä yksittäistapauksessa eikä myöskään antaa hallinnollista ohjausta erikseen tässä yksittäistapauksessa. Tämä liittyi osaltaan aluehallintoviraston käytettävissä oleviin henkilöstöresursseihin, käsitteilyaikataivoitteisiin ja eri kanteluasiakkaiden tasapuolisen kohtelun tavoitteeseen.

## Arviointia

Hallintolain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 50/2013 vp) on hallintolain 53 b §:n 4 momenttia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, että hallintolain 7 lukuun sisältyvien asian ratkaisemista koskevien säännösten soveltamisen tulisi olla joustavaa, koska kanteluasiassa annettava ratkaisu voi käytännössä olla sisällöltään ja merkitykseltään hyvin monimuotoinen. ”Erityisesti soveltamisalan joustavuus koskee päätöksen perusteluvollisuuden laajuutta niissä tapauksissa, joissa hallintokantelusta tehdyn alustavan oikeudellisen arvion tai mahdollisesti tehtyjen lisäselvitysten mukaan ei olisi kysymys lainvastaisesta tai muutoin virheellisestä menettelystä. Tällaisissa tapauksissa voitaisiin kantelijalle vastata lyhyesti ja todeta perusteet, miksi kantelu ei ole johtanut toimenpiteisiin. Sen sijaan perusteluvollisuus korostuu ratkaisussa, joissa on todettu viranomaisen tai virkamiehen lainvastainen menettely tai laiminlyönti. Tällöin kanteluun annettava päätös tulisi perustella hallintolain 45 §:n mukaisesti ilmoittamalla, mitkä selvitykset ja seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.”

Hallintolain hallintokantelua koskevien säännösten tavoitteena on selkeyttää ja täsmentää hallintokantelumenettelyä ja lisätä laillisuusvalvonnan kokonaisvaikuttavuutta mahdollistamalla kanteluja käsittelevien viranomaisten valvontaresurssien käyttö ja suuntaaminen entistä paremmin. Säännöksillä pyritään siihen, että kantelun käsittelijällä olisi harkintavaltaa kanteluiden käsittelyssä eikä kaikkia kanteluita siten tarvitsisi käsitellä samanlaisessa ja yhtä perusteellisessa menettelyssä eikä niihin annettavia päätöksiä perustella yhtä kattavasti jokaisessa tapauksessa.

Kantelumenettelyn tarkoituksena on, että viranomaisen tai virkamiehen menettelyyn tyytymätön voi saattaa asian valvojan viranomaisen tutkittavaksi epäillessään menettelyssä virheellisyttä tai lainvastaisuutta. Kysymys on viranomaistoiminnan valvonnasta ja hallinnon oikeus-suojajärjestelmästä. Kanteluratkaisusta kantelija saa tietoa asiansa käsittelystä ja valvojan viranomaisen arvion menettelyn lainmukaisuudesta. Ratkaisun perustelut vaikuttavat siihen, miten luotettavaksi kantelija kokee sekä valvojan että valvottavan viranomaisen toiminnan.

Itä-Suomen aluehallintovirasto ei ole katsonut kantelijan kanteluasiassa olevan aihetta toimenpiteisiin, joten kanteluratkaisun niukkoja perusteluja voi perustella hallintolain 53 b §:n 4 momentin hallituksen esityksen perusteluista ilmenevällä tarkoituksella ja hallintokantelun käsittelyä koskevan sääntelyn yleisellä tavoitteella. Mainitussa hallituksen esityksessä on kuitenkin todettu, että kanteluratkaisussa tulee todeta ratkaisun perusteet silloinkin, kun kantelu ei aiheuta toimenpiteitä. Vaikkakin ratkaisun perusteluissa on viitattu aluehallintoviraston samasta asiasta aiemmin antamiin ratkaisuihin, niukat perustelut ovat olleet omiaan aiheuttamaan kantelijassa epätietoisuutta aluehallintoviraston kannasta ja toiminnasta asiassa. Ratkaisun tarkempi perusteleminen olisi voinut vähentää tarvetta päätöksen jälkeiseen kirjeenvaihtoon ja myös jatkokanteluun. Tarkempi perusteleminen olisi nähdäkseni voinut tapahtua toteamalla kuntayhtymälle tiedoksi lähetetyssä ratkaisussa nimenomaisesti, että viranomaisille lähetettyihin asiallisiin tiedusteluihin ja yhteydenottoihin on vastattava ilman aiheetonta viivytystä, sekä

selostamalla yksityiskohtaisemmin kuntayhtymälle aiemmissa päätöksissä annettua yleistä ohjausta yhteydenottoihin vastaamisesta.

### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan Itä-Suomen aluehallintoviraston tietoon edellä esittämäni näkemyksen, jonka mukaan kantelussa tarkoitetun aluehallintoviraston ratkaisun niukat perustelut eivät ole täysin täyttäneet hallintolain 53 b §:n 4 momentin ja 45 §:n vaatimusta päätöksen perustelemisesta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Itä-Suomen aluehallintovirastolle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen