



Oikeuskanslerinvirastosta siirretyn kanteluasian käsittely

ASIAN VIREILLETULO

Apulaisoikeuskanslerin sijainen siirsi 29.12.2021 oikeuskanslerille 30.11.2021 osoitetun HUSin psykiatriakeskuksen menettelyä koskevan kantelun OKV/3253/10/2021 Etelä-Suomen aluehallintoviraston käsiteltäväksi ja pyysi aluehallintovirastoa ilmoittamaan päätöksestään tai muista toimenpiteistä viimeistään 30.6.2022. Aluehallintovirasto on 1.6.2022 ilmoittanut oikeuskanslerinvirastoon lähettäneensä kantelijalle sähköpostin, jossa se on kertonut tulkintansa kantelussa tarkoitettusta asiasta. Kantelijalle lähetetyn viestin sisältö on ollut seuraava:

”Hei,

olitte tehneet kantelun oikeuskanslerille 30.11.2021 koskien HUS psykiatriakeskuksen menettelyä. Asianne käännettiin ESAVI:n POL-vastuualueelta 16.2.2022 Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle.

Kerroitte kantelussanne, että koska Teitä ei ole rokotettu, on teitä estetty ruokailemasta ja kahvittelemasta muiden kanssa samassa tilassa. Lisäksi teidät on määrätty käyttämään FFP-maskia.

Työnantaja voi päätyä vaarojen selvityksen ja arvioinnin perusteella siihen, että rokotamattomien pitää käyttää henkilönsuojainta, tässä tilanteessa FFP-suojainta. Samoin

työnantaja voi päätyä vaarojen selvityksen ja arvioinnin perusteella, että rokottamattomat ruokailevat/kahvittelevat erillään muista työntekijöistä. Eli työnantajalla on ollut mahdollisuus päätyä teidän esille tuomiin ratkaisuihin vaarojen selvityksen ja arvioinnin perusteella.”

Kantelija ei ole vastannut aluehallintoviraston lähettämään viestiin, jolloin aluehallintovirasto on katsonut asian osaltaan käsitellyksi tekemättä asiassa kanteluratkaisua.

Olen 8.6.2022 pyytänyt Etelä-Suomen aluehallintovirastoa toimittamaan selvityksen asiasta ja kiinnittämään huomiota erityisesti siihen, onko kyseisen kanteluasian käsittely ollut hyvän hallinnon vaatimusten mukaista. Selvitys on pyydetty antamaan viimeistään 9.9.2022.

SELVITYS

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on 3.11.2022 toimittanut asiasta pyytämäni selvityksen.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Hallintolain 53 b §:n 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 ja sen tiedoksiantoon sovelletaan tämän lain säännöksiä.

Asian ratkaisemista koskevat hallintolain säännökset ovat lain 7 luvussa. Lukuun sisältyvän hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Edelleen saman luvun 44 §:n 1 momentin mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi: 1) päätöksen tehnyt viranomaisen ja päätöksen tekemisen ajankohta; 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu; 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Hallintokanteluita koskeneen hallintolain uudistuksen esitöiden mukaan esityksen tavoitteena on selkeyttää ja täsmentää hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä sekä saattaa se paremmin vastaamaan laillisuusvalvonnan nykyisiä tarpeita ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotetuilla muutoksilla tähdätään laillisuusvalvonnan tehostamiseen ja valvonnan kokonaisvaikutavuuden lisäämiseen takaamalla riittävä harkintavalta ja joustavuus kanteluiden käsittelyssä

sekä parantamaan valvontaviranomaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia oma-aloitteisiin, suunnitelmallisiin ja ennaltaehkäiseviin ohjaus- ja valvontatoimenpiteisiin. Tavoitteena on, että valvovat viranomaiset voisivat antaa kanteluratkaisut kohdennetummin sellaisissa asioissa, joissa valvovilla viranomaisilla on tarve ja mahdollisuus laillisuusvalvonnalliselle reagoinnille ([HE 50/2013 vp](#), s. 14).

Hallintolain 7 lukuun sisältyvien asian ratkaisemista koskevien säännösten esitöissä on todettu, että niiden 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. Tällaisissa tapauksissa voitaisiin kantelijalle vastata lyhyesti ja todeta perusteet, miksi kantelu ei ole johtanut toimenpiteisiin.

Edelleen esitöissä on todettu, että hallintokanteluasian ratkaisu tulisi antaa tiedoksi kantelun tekijälle sekä myös kantelun kohteena olevalle ainakin silloin, jos kohdetta on asiassa kuultu. Yksinkertaisimmillaan hallintokantelusta annettu ratkaisu voisi olla se, ettei kantelu anna aiheutta enempään toimenpiteisiin. Kantelu ei yleensä johtaisi enempään toimenpiteisiin esimerkiksi silloin, kun asiassa ei ole syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden täyttämättä jättämistä taikka kun kantelussa on kysymys jo aiemmin hallintokanteluna tutkitusta asiasta eikä kantelussa ole esitetty mitään uutta asiaan vaikuttavaa. Näissä tapauksissa voitaisiin pitää yleensä riittävänä, että viranomaisen ilmoittaa pykälän 1 momentin mukaisesti kantelun tekijälle, ettei kantelun johdosta ole aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin ([HE 50/2013 vp](#), s. 26- 27).

Kanteluasian käsittely aluehallintovirastossa

Asiassa saadusta selvityksestä on ilmennyt, että siirretyn asian saavuttua 29.12.2021 aluehallintoviraston yleiseen kirjaamoon, on asia tuntemattomaksi jääneen tahon esittämästä pyynnöstä 16.2.2022 päätetty POL-vastuualueella diaarinumerolla ESAVI/45550/2021 ja siirretty työsuojelun vastuualueelle, jossa se on avattu diaarinumerolla ESAVI/7467/2022. Työsuojelun vastuualueella kantelu on tutkittu työsuojeluviranomaisen ominaisuudessa tälle säädetyn asiallisen toimivallan rajoissa. Kantelua on siten käsitelty työnantajan menettelyä koskevana asiana, ei aluehallintoviraston yleiseen valvontavaltaan kuuluvana hallintokanteluasiana. Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan myös jälkimmäinen olisi ollut mahdollista, jolloin olisi voitu ottaa kantaa siihen, onko kantelussa kyse terveydenhuollon toiminnasta.

Arvioidessa hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista työsuojeluviranomainen on antamassaan selvityksessä kiinnittänyt huomiota kantelun sisältöön ja tapaan, jolla asia on tullut työsuojelun vastuualueen käsiteltäväksi.

Asiassa aluehallintovirastolle siirretty kantelu on ollut sisällöllisesti suppea, eikä sen perusteella ole ollut yksiselitteistä, tulisiko se nähdä terveydenhoidon menettelyä viranomaisena koskevana hallintokanteluasiana vaiko työsuojelulle kuuluvana ilmoituksena työnantajan menettelystä. Työsuojeluviranomaisen kantelijalle antamassa vastauksessa on kerrottu, että työnantajalla on ollut mahdollisuus edellyttää kasvomaskien käyttöä, sekä pitää maskin käyttämisestä kieltäytyvät erillään muista. Kantelijalle on myös kerrottu, mihin menettely on perustunut.

Hallintokantelun käsittelyä koskevat säännökset jättävät lain esitöistä ilmenevällä tavalla kantelua käsittelevälle viranomaiselle harkintavaltaa kanteluasian käsittelemisessä ja siinä annettavassa ratkaisussa. Kantelun käsittelylle asetettavat vaatimukset kytkeytyvät kantelun kohteena olevan asian yleiseen merkitykseen, kysymyksen oikeudelliseen epäselvyyteen sekä kantelusta ilmenevään oikeusturvan tarpeeseen.

Kuitenkin lähtökohtaisesti aluehallintovirastolle tehty kantelu sen valvontavaltaan kuuluvasta menettelystä, jollaisena apulaisoikeuskanslerin sijainen on kantelun aluehallintovirastolle siirtänyt, on käsiteltävä hallintolaissa tarkoitettuna hallintokanteluna. Mikäli aluehallintovirastossa tulee vireille kanteluasia, jossa kantelija katsoo aluehallintoviraston valvontavaltaan kuuluvan toimijan menetelleen virheellisesti, tulisi asia käsitellä kanteluna hallintolaissa säädetysti siitäkin huolimatta, että sama asia voidaan saattaa myös työsuojeluviranomaisen arvioitavaksi.

Hallintokantelu on yksityisten henkilöiden käytettävissä oleva hallinnon laillisuusvalvonnan keskeinen oikeusturva- ja valvontakeino. Kanteluiden käsittelyä koskevien hallintolain säännösten yhtenä tehtävänä on turvata hallintotoiminnan kohteena olevien asemaa varmistamalla hallinnon mahdollisten virheellisten menettelyjen ja väärinkäytöksen asianmukainen tutkinta. Hallintokantelua käsittelevä viranomainen yhtäältä varmistaa valvonnallaan hyvän hallinnon toteutumista kantelun kohteena olevassa asiassa, mutta on samalla myös itse velvollinen noudattamaan hyvän hallinnon vaatimuksia näin toimiessaan.

Hallintokantelun käsittelylle hallintolaissa asetetut vaatimukset liittyvät keskeisesti ratkaisun tekemiseen. Yllä viitattujen hallintolain esitöiden mukaan kanteluratkaisun sisällölliseksi vähimmäisvaatimukseksi on tarkoitettu ilmoitusta siitä, ettei kantelu ole johtanut toimenpiteisiin. Mikäli toimivaltaiselle viranomaiselle toimitettu kanteluksi otsikoitu ja tarkoitettu kirjoitus voitaisiin viranomaisen harkinnan mukaan käsitellä sellaisena muuna yhteydenottona, jossa ei annettaisi lainkaan hallintokantelujen käsittelemistä koskevien säännösten kohteena olevaa kanteluratkaisua, vaarantaisi tämä hallintokantelun toimivuuden hallinnon laillisuusvalvonnan välineenä. Hallintokantelun käsittelystä vastuussa olevan viranomaisen velvollisuus antaa ratkaisu kanteluun ei myöskään ole sidoksissa siihen, ymmärtääkö kantelija nimenomaisesti vaatia hänelle annettavaa ratkaisua.

Edellä selostetuilla perusteilla katson, että apulaisoikeuskanslerin sijaisen aluehallintovirastolle siirtämään kanteluun olisi tullut antaa hallintolaissa tarkoitettu ratkaisu.

Selvityksen antamisen viivästyminen

Työsuojeluviranomaisen antaman selvityksen mukaan 8.6.2022 lähettämäni selvityspyyntö on jaettu työsuojelun vastuualueen kirjaamossa tarkastaja A:lle, joka oli käsitellyt oikeuskanslerin-virastosta alun perin aluehallintoviraston käsiteltäväksi siirrettyä kanteluasiaa. Selvityksessä on todettu A:n ilmoittaneen, ettei hän ole huomannut käsiteltäväkseen 10.6.2022 jaettua asiaa, koska hän on jäänyt tuolloin kesälomalle. Selvityksen mukaan työsuojelualan käytössä oleva Uspa-järjestelmä lähettää automaattisesti käsittelypyynnön käsitteijäksi merkitylle virkamiehelle uusista asialle kirjatusta asiakirjoista ja muusta sisällöstä.

Työsuojeluviranomainen on todennut näkemyksensä, että 8.6.2022 lähettämäni selvityspyyntö olisi voitu sisältönsä puolesta jo sen saapuessa jakaa jonkun lakimiehen käsiteltäväksi, ja että näin olisi toimittu myöhemmin myös siinä tapauksessa, jos tarkastaja A olisi reagoinut saamaansa käsittelijäpyyntöön ja halunnut sen siirrettäväksi lakimiehen käsiteltäväksi.

Selvityspyynnössäni tarkoitettua asiaa on ryhdytty selvittämään vasta tämän ratkaisun esittelijän pyydettyä selvityksen antamiselle asetetun määräajan päättymisen jälkeen aluehallintovirastolta tietoa viipyvän selvityksen tilanteesta.

Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Viranomaisilla ja virkamiehillä on velvollisuus toimittaa ylimmän laillisuusvalvojan pyytämä selvitys määräajassa. Mikäli selvitystä ei voida toimittaa määräajassa, on selvityspyynnön kohteella tällöin mahdollisuus esittää oma-aloitteisesti määräajan pidentämistä koskeva pyyntö. Viranomaisella on velvollisuus varmistaa, ettei ylimmän laillisuusvalvojan pyytämän selvityksen antaminen viivästy.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Etelä-Suomen aluehallintoviraston huomiota velvollisuuteensa huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan siltä pyytämän selvityksen toimittamisesta määräajassa.

Saatan aluehallintoviraston tietoon yllä esittämäni käsitykset hallintokanteluiden lainmukaisesta käsittelemisestä.

Asia ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Oikeuskanslerinsihteeri

Leo Lahtinen