



Oikeusministeriön menettely hallintokantelun käsittelyssä

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerinvirastoon 7.10.2024 lähettämässään kantelussa oikeusministeriön hallitusneuvoksen, henkilöstöpäällikön ja entisen henkilöstöpäällikön menettelyä. Kantelijan mukaan hänen oikeusministeriölle 7.11.2023 lähettämänsä hallintokanteluun oli vastattu sähköpostitse vasta 19.9.2024 eikä toimitettua vastausta (Word-asiakirja) oltu allekirjoitettu sähköisesti. Oikeusministeriön tätä ennen sähköpostitse tiettävästi toimittaman alkuperäisen vastauksen perillemeno kantelijalle ei oltu varmistettu. Kantelija katsoo oikeusministeriön menetelleen hallintolain vastaisesti.

SELVITYS

Asiassa on 9.10.2024 pyydetty tietoja oikeusministeriöltä. Asiassa on lisäksi pyydetty selvitys, jonka oikeusministeriö antoi 13.11.2024 (VN/29880/2024).

RATKAISU

1. Säännökset

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Vaatimus asian käsittelyn viivytyksettömyydestä vahvistetaan hallintolain (434/2003) 23 §:n 1 momentissa.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Lukuun sisältyvän 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 53 a §:n (368/2014) 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle. Säädöksen 2 momentin mukaan hallintokantelun tekijän tulee esittää käsityksensä siitä, millä perusteilla tämä pitää menettelyä virheellisenä ja mahdollisuuksien mukaan tieto arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta.

Hallintolain 53 b §:n (368/2014) 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. Säännöksen 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Säännöksen 4 momentin mukaan kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan tämän lain säännöksiä.

Hallintolain 54 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto.

Hallintolain 55 §:n mukaan tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisenä tiedoksiantona taikka, jos sitä ei voida edellä tarkoitetuin tavoin toimittaa, yleistiedoksiantona.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään viranomaisten ja näiden asiakkaiden oikeuksista, velvollisuuksista ja vastuista sähköisessä asioinnissa. Lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lain 3 §:n mukaan viranomaisasiointiin sovelletaan muutoin, mitä asian

vireillepanosta, päätöksen tiedoksiannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, tiedonhallinnasta, asiakirjojen arkistoinnista, asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n (924/2010) 1 momentin mukaan muu kuin 18 §:ssä (todisteellinen sähköinen tiedoksianto) tarkoitettu asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan.

2. Arviointi

Hallintokantelun sisällön arvioiminen

Kantelijan oikeusministeriölle lähettämä sähköpostiviesti oli otsikoitu ”KANTELU esihenkilön/ esihenkilöiden virheellisestä menettelytavasta virkahenkilön suoritusarvioinnissa”.

Hallintolain 53 b §:n 1 momentin mukaan valvovan viranomaisen tulee ryhtyä niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Säännöksen esitöiden mukaan tarkoituksena on, että käsittelymenettely 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 arvion perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoisi olevan aiheutta. Valvovan viranomaisen tulisi harkita tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. (HE 50/2013 vp, s. 24)

Valittavien toimenpiteiden ja niiden laajuuden osalta valvovan viranomaisen harkintavallan olisi säännöksen esitöiden mukaan tarkoitus kanteluiden moninaisuudesta johtuen olla laaja ja harkintaa ohjaavien seikkojen joustavia. 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 aiheutta enempiin toimenpiteisiin. Tästä tulisi viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle. (HE 50/2013 vp, s. 25)

Oikeusministeriöltä saamieni tietojen mukaan kantelusta oli käyty keskustelua silloisen henkilöstöpäällikön ja hallitusneuvoksen välillä ja tutkittu, mitä kantelija vaatii. Tämän perusteella oli todettu, että kantelija vaatii oikeusministeriötä ohjaamaan piirien johtajia ja esihenkilöitä niin selkeästi ja yhteneväisin ohjein, ettei kantelussa kuvatulle menettelylle suoritusarvioinnissa ole mahdollisuutta. Kantelija oli lisäksi vaatimuksensa yhteydessä todennut, että virkahenkilön henkilökohtaisen työsuorituksen arvioinnin pitää perustua oikeuslaitoksen yleistä sopimusala koskevan tarkentavan virkaehtosopimuksen 5 §:ään ja,

että henkilökohtaiseen palkanosaan vaikuttavien perusteiden täytyy olla oikeat ja oikeudenmukaiset kaikille.

Oikeusministeriön mukaan sisäisen arvioinnin ja harkinnan perusteella päädyttiin siihen, että kantelijalle selostetaan oikeusministeriön arviointiryhmän toimintaa ohjeistamisen suhteen, minkä lisäksi todetaan, että esihenkilön arviointia koskeva ohjeistus ei kantelijan kertomalla tavalla ole tarkentavan virkaehtosopimuksen mukainen, mitä koskeva tieto oli jo mennyt eteenpäin. Kantelijan suoritusarviointipisteet olivat hänen kantelussa kertomansa mukaisesti nousseet eikä hän ollut pyytänyt oman asiansa uudelleen käsittelyä. Kantelijalle oli vastattu sähköisesti, koska asiassa ei tarvinnut tehdä päätöstä.

Totean, että viranomaisella on hallintolain mukaan harkintavaltaa hallintokantelun sisällön ja oikeudellisen luonteen arvioimisessa. Oikeusministeriön tekemän arvion mukaan kantelija oli pyytänyt piirijohtajien ja muiden esihenkilöiden ohjeistamista sen sijaan, että olisi kannellut oman suoritusarviointinsa sisällöstä. Näkemykseni mukaan oikeusministeriö on tämän arvion tehdessään toiminut harkintavaltansa puitteissa.

Tiedoksiantotapa

Kantelijan mukaan oikeusministeriö ei ollut varmistanut alkuperäisen vastauksensa perillemenoa ja ministeriön vastausta 19.9.2024 ei oltu annettu tiedoksi hallintolain mukaisesti.

Hallintolain 54 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto. Hallintolain 55 §:n mukaan tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona taikka, jos sitä ei voida edellä tarkoitetuin tavoin toimittaa, yleistiedoksiantona.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n (tavallinen sähköinen tiedoksianto) mukaan asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Säännöstä koskevista esitöistä ilmenee, että kyseisenä aikana voimassa olleessa laissa käytetty ilmaisu ”ilmoittamallaan tavalla” sisältää asianosaisen suostumuksen tiedoksiantotavan käyttöön, mutta ehdotettu sanamuoto sisältää sähköisen yhteystiedon ilmoittamisen (HE 111/2010 vp, s. 6).

Oikeusministeriön selvityksen mukaan kantelija oli itse asioinut sähköisesti kantelun toimittaessaan ja häneltä ei oltu erikseen pyydetty suostumusta sähköiseen asiointiin. Oikeusministeriö tuo esille, että vastausasiakirja 19.9.2024 annettiin kantelijalle tiedoksi sähköisesti virkasähköpostilla eli vastaavalla tavalla kuin kanteluasiakin oli tullut vireille. Mikäli

kantelussa olisi vaadittu ottamaan kantaa itse substanssiin ja arviointimenettelyn lopputulemaan, vastaus olisi ministeriön mukaan päädytty antamaan päätöksen muodossa kahdella allekirjoituksella ja toimitettu valtioneuvoston asianhallintajärjestelmän kautta. Näin oli toimittu kantelijan tekemän toisen hallintokantelun osalta.

Totean, että asiaan ei liittynyt esimerkiksi mahdollisuutta hakea muutosta valittamalla, minkä takia tiedoksianto olisi tullut toimittaa todisteellisesti. Toisaalta on huomattava, että asiakirjan tavallinen tiedoksianto sähköisesti edellyttää suostumusta sähköiseen asiointiin eli sähköpostiosoitteen ilmoittamista prosessiosoitteena. Kantelussa sähköpostiosoitetta ei oltu erikseen ilmoitettu muiden yhteystietojen yhteydessä, mutta sähköpostiosoite (kantelijan työsähköposti) oli kuitenkin ilmoitettu kantelijan allekirjoituksen yhteydessä. Ottaen myös huomioon sen, että kantelu oli lähetetty oikeusministeriön kirjaamoon samasta sähköpostiosoitteesta, asiassa ei ole ilmennyt sellaista virheellisyyttä, johon minulla olisi laillisuusvalvonnallisesti aihetta puuttua.

Asian käsittelyn kesto ja vastausasiakirjan muoto

Kantelijan oikeusministeriölle 7.11.2023 lähettämään kanteluun oli vastattu sähköpostitse 19.9.2024 (tiedustelu käsittelyaikataulusta lähetetty 18.9.2024). Kantelijan pyyntöön 2.10.2024 toimittaa asiakirja virallisesti allekirjoitettuna oikeusministeriö vastasi 4.10.2024.

Hallintolain 53 b §:n 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita. Säännöksen esitöiden 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. Näihin liittyvät läheisesti muun muassa 23 §:n säännökset käsittelyn viivytyksettömyydestä. (HE 50/2013 vp, s. 25)

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Vaikka mainittu säännös sisältää ajallisen tehosteen, siinä ei ole säädetty asian käsittelylle kiinteää määräaikaa. Hallintolain esitöissä on tältä osin mainittu, että laillisuusvalvontaviranomaiset ovat arvioineet käsittelyn vaatimaa aikaa asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella ([HE 72/2002 vp](#), s. 79-80).

Asian käsittelyn ja ratkaisun viipymistä on lähtökohtaisesti arvioitava asiansa vireille panneen asianosaisen aseman ja hänen oikeusturvansa kannalta. Kohtuullinen käsittelyaika voi vaihdella tapauskohtaisesti ja käsittelyaikaan vaikuttaa myös asian erityislaatu, kuten asian vaikeus ja sen käsittelyyn liittyvät erityiset selvitystarpeet. Oikeusministeriön toiminnassa ei ole arvosteltavaa siltä osin kuin se on toimittanut kantelijalle vastauksen käsittelyaikaa koskevan tiedustelun ja virallista asiakirjaa kokevan pyynnön saatuaan. Vastaaminen tapahtui hyvinkin

riipeästi. Todettakoon myös, että kantelussa tarkoitettu virheellinen menettely oli korjattu jo aiemmin.

Asian käsittely on kuitenkin kestänyt pitkään siinä sinä mielessä, että kantelija sai vastauksen kanteluunsa vasta noin 10,5 kuukauden päästä sen lähettämisestä ja tällöinkin vasta henkilöstöjärjestön edustajan yhteydenoton seurauksena. Toisaalta kantelun todellinen käsittelyaika olisi ollut huomattavasti nopeampi, mikäli kantelija olisi saanut oikeusministeriön tiettävästi jo joulukuussa 2023 lähettämän alkuperäisen vastauksen. Alkuperäistä vastausta ei kuitenkaan oltu kirjattu valtioneuvoston asianhallintajärjestelmään eikä laillisuusvalvonnan keinoin ole mahdollista arvioida, oliko sitä ylipäättään toimitettu kantelijalle. Oikeusministeriön hallitusneuvos on myöntänyt virheen alkuperäisen vastauksen kirjaamisen osalta ja kertonut syyksi kahden täysipäiväisen tehtävän päällekkäisen hoitamisen kyseisenä ajankohtana.

Totean, että vaatimus viivytyksettömästä asian käsittelystä kuuluu niihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään perustuslain mukaan turvattavan lailla. Kiinnitän oikeusministeriön huomiota viranomaisen velvollisuuteen käsitellä kanteluasiat ilman aiheetonta viivytystä. Vaikka käsittelyn viivästymisen ei ole osoitettu aiheuttaneen kantelijalle vahinkoa tai oikeudenmenetystä ja viiveen syy vaikuttaisi olevan inhimillinen, on tärkeää varmistaa, ettei kanteluiden tai muidenkaan hallintoasioiden käsittelyprosessissa synny vastaavaa tilannetta myöhemmin. Asianomaisen suostumuksella sähköisesti toimitettavat vastausasiakirjat tulee kirjata valtioneuvoston asiahallintajärjestelmään asianmukaisesti, jotta niiden toimittaminen on yksiselitteisesti todennettavissa jälkikäteen.

Totean lisäksi, että hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvan luottamuksensuojan keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä hallintopäätösten pysyvyyteen. Hallinnon asiakkaan tulee voida luottaa asiakirjan oikeellisuuteen. Hyvän hallinnon mukaista olisi näin varmistaa, että mahdollinen asiakkaalle virkasähköpostista toimitettu vastausasiakirja ei ole muokattavissa.

3. Johtopäätökset

Kiinnitän oikeusministeriön huomiota siihen, että viranomaisella on velvollisuus käsitellä hallintoasiat ilman aiheetonta viivytystä ja kirjata toimittamansa vastausasiakirjat valtioneuvoston asianhallintajärjestelmään asianmukaisesti. Hyvän hallinnon mukaista olisi lisäksi varmistaa, että mahdollinen asiakkaalle virkasähköpostista toimitettu vastausasiakirja ei ole muokattavissa.

Asiassa ei muutoin ole ilmennyt perusteita katsoa, että siinä olisi menetelty lain tai hyvän hallinnon vastaisesti.

Toimitan tämän ratkaisuni oikeusministeriölle. Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää