



Kirkkohallituksen yleiskirje nro 14/2014

2.6.2014

HALLINTOLAIN MUUTOS KOSKIEEN ASIAN KÄSITTELYAJAN MÄÄRITTELEMISTÄ JA HALLINTOKANTELUA

Seurakunnan, seurakuntayhtymän, hiippakunnan ja kirkon viranomaisten hallintoa ohjaa kirkkolakia täydentäen hallintolaki (434/2003). Hallintolain muutos, joka koskee viranomaisen velvollisuutta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä asian käsittelyajan määrittelemistä ja hallintokantelua, tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 2014. Laki hallintolain muuttamisesta (368/2014) löytyy säädöstietopankista osoitteesta www.finlex.fi.

Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

Hallintolain 7 §:ään on lisätty säännös viranomaisen tiedotusvelvollisuudesta. Säännöksessä viitataan tiedottamisvelvollisuutta koskevaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, *julkisuuslaki*) 20 §:n 2 momenttiin. Julkisuuslakia sovelletaan kirkollishallinnossa jo kirkkolain 25 luvun 8 §:n nojalla.

Mainitun julkisuuslain säännöksen mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Säännös korostaa viranomaisen vastuuta tuottaa ja jakaa asioiden hoitamisen ja hallinnon asiakkaiden oikeusaseman kannalta merkityksellistä tietoa toimialallaan. Viranomaisella on myös yleinen velvollisuus lisätä toimialansa avoimuutta (julkisuuslain 20 §:n 1 momentti) ja huolehtia yleisön tiedonsaannin kannalta keskeisten asiakirjojen saatavuudesta (julkisuuslain 20 §:n 3 momentti).

Myös kirkkojärjestyksen 7 luvun 9 §:n mukaan seurakunnan jäsenille on sopivin tavoin annettava riittävät tiedot yleistä mielenkiintoa herättävistä vireillä olevista seurakunnan ja seurakuntayhtymän asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä ja tehdyistä ratkaisuista. Seurakunnan tiedotustoimintaa johtaa ja valvoo kirkkoneuvosto.

Hallintoasian käsittelyajan määrittely

Hallintolakiin on lisätty uusi 23 a §, jossa säädetään viranomaiselle velvollisuus määritellä odotettavissa oleva käsittelyaika tietyissä asiaryhmissä. Määrittelyvelvollisuuden piiriin kuuluvat asiat määräytyvät kaikkien kolmen seuraavan edellytyksen täytyessä: 1) asia voi tulla esille ainoastaan asianosaisen aloitteesta, 2) asia ratkaistaan hallintopäätöksellä ja 3) asia kuuluu viranomaisen toimialan keskeiseen asiaryhmään.

Asiat, jotka voivat tulla vireille ainoastaan asianosaisen aloitteesta, koskevat yleensä sen ratkaisemista, voiko henkilö saada vaatimansa oikeuden tai edun. Kyse voi olla myös velvollisuudesta vapauttamisesta tai erivapauden myöntämisestä. Toinen edellytys on, että asia ratkaistaan hallintopäätöksellä esimerkiksi toimielimen päätöksellä tai viranhaltijapäätöksellä. Lisäksi käsittelyaika on tarpeen määritellä ainoastaan viranomaisen toimialan keskeisissä asiaryhmissä. Keskeiset asiaryhmät muodostuvat lähinnä sellaisista viranomaisen pääasialliseen tehtäväpiiriin kuuluvista hallintoasioista, joiden käsittelymäärät ovat viranomaisen toimintakokonaisuudessa suurehkoja tai joita luonteensa vuoksi voidaan muutoin pitää viranomaisen toimialan kannalta keskeisinä.

Arvion mukaan vain harvat kirkon ja seurakuntahallinnon viranomaisten hallintoasiat täyttävät kaikki kolme kriteeriä. Olennaista on, että hallintoasiat käsitellään Suomen perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Asianosaisella on aina oikeus saada pyynnöstä hallintolain 23 §:n 2 momentin mukainen arvio päätöksen antamisajankohdasta.

Hallintokantelu

Hallintolakiin on lisätty uusi 8 a luku hallintokantelusta ja 53 a – 53 d § hallintokantelun tekemisestä, käsittelystä, kanteluun liittyvästä hallinnollisesta ohjauksesta sekä muutoksenhakukiellosta.

Hallintokantelu on viranomaisvalvonnan keino, jonka voi tehdä kaiken tyyppisestä viranomaistoiminnasta. Hallintokantelu voidaan tehdä viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan henkilön tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lain vastaisesta menettelystä tai velvollisuuksien täyttämättä jättämisestä. Tärkeää on huomata, että jokainen voi tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle. Kantelun voi siten tehdä myös täysin ulkopuolinen taho, eikä kantelun tekeminen edellytä, että kantelijalla olisi valvottavana erityinen intressi tai että hänen oikeuttaan tai etuaan olisi loukattu. Viranomaisen voi harkintansa mukaan ottaa käsiteltäväkseen myös nimettömänä tehdyn hallintokantelun, jos katsoo asian antavan siihen aiheita. Tällöin nimetön kantelu otetaan käsiteltäväksi viranomaisaloitteisena valvonta-asiana.

Kantelu osoitetaan sille viranomaiselle tai virkamiehelle, jonka toimivaltaan kantelun kohteena olevan viranhaltijan, viranomaisen tai muuta julkista hallintotehtävää hoitavan toiminnan valvonta kuuluu. Esimerkiksi seurakunnan ja seurakuntayhtymän viranomaistoiminnasta kantelu tehdään pääsääntöisesti hiippakunnan tuomiokapitulille. Jollei kirkkolaista muuta johdu, esimies voi käsitellä alaistaan koskevan kantelun.

Kantelu tehdään kirjallisesti, mutta valvontaviranomaisen luvalla sen voi tehdä myös suullisesti. Kantelun tekijän tulee esittää käsityksensä siitä, millä perusteella hän pitää menettelyä virheellisenä, ja mahdollisuuksien mukaan tieto arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta. Ajankohdan ilmoittaminen ei ole ehdotonta eikä sitä ole aina välttämättä edes mahdollista antaa, esimerkiksi tilanteissa, joissa kantelu kohdistuu viranomaisen toimintaan yleensä. Tarkoitus on, että kantelun kohteena olevasta asiasta esitetään sellaiset vähimmäistiedot, että viranomaisen voi tehdä alustavan oikeudellisen arvioinnin mahdollisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä. Tarvittaessa viranomaisen voi myös pyytää kantelijaa esittämään lisäselvitystä kantelun perusteista.

Valvovan viranomaisen on ryhdyttävä niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun johdosta katsoo olevan aiheita. Viranomaisen on siten perehdyttävä jokaiseen kanteluun ja arvioitava tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. Jos kantelun johdosta ei ole aiheita ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle.

Hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, jota asia välittömästi koskee. Hyvän hallinnon perusteilla tarkoitetaan ensisijaisesti hallintolain 2 luvussa säädettyjä viranomaisen toimintaa koskevia laadullisia vähimmäisvaatimuksia. Vaatimus kantelun välittömänä kohteena olevien henkilöiden oikeuksien turvaamisesta edellyttää, että huolehditaan ratkaisun perusteeksi tarvittavien oikeudellisten säännösten ja tosiseikkojen riittävästä selvittämisestä. Kantelun välittömänä kohteena olevalle on hallintolain 34 §:n mukaisesti varattava tilaisuus tulla kantelun johdosta kuulluksi, jos on syytä olettaa, että asia saattaa johtaa tämän arvostelemiseen.

Uutta on, että kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityisiä perusteita. Vanhentumisaika alkaisi kulua lainvastaiseksi väitetystä viranomaisen ratkaisusta tai muusta virkatoimesta. Vanhentumisaika ei kuitenkaan ole ehdoton. Eduskunnan hallintovaliokunta on katsonut mietinnössään (HaVM 6/2014 vp), että lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää ottaen huomioon virkarikosten vanhentumiselle rikoslaissa (39/1889) säädetty vanhenemisaika, ettei viittä vuotta vanhempaa kanteluasia oteta käsiteltäväksi.

Valvova viranomainen voi antaa hallinnollista ohjausta tilanteissa, joissa se on käsittelemänsä hallintokantelun johdosta todennut valvottavan menetelleen virheellisesti tai laiminlyöneen velvollisuuteensa. Tällöin valvova viranomainen voi ratkaisussaan antaa hallinnollista ohjausta kiinnittämällä valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattamalla tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Kolmantena hallinnollisen ohjauksen keinona on huomautuksen antaminen valvottavalle, mikäli edellä mainittuja keinoja ei pidetä riittävänä.

Hallinnollisen ohjauksen keinot on tarkoitettu käytettäväksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja toistensa poissulkevasti. Yksittäinen virhe tai laiminlyönti voi johtaa vain yhdenlaisen ohjauskeinon käyttämiseen. Huomion kiinnittämisen ja käsityksen ilmaisemisen tarkoituksena on ohjata valvottavaa ottamaan tulevassa toiminnassa huomioon hyvän hallinnon vaatimukset sekä ohjata tätä toimimaan lain edellyttämällä tavalla. Myös huomautus annetaan vastaisen varalle. Sen tarkoituksena on ohjata toimintaa siten, etteivät todetut virheellisyydet toistuisi.

Jos arvostelun kohteena oleva teko antaa luonteensa tai vakavuutensa perusteella aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa kuin hallintolaissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi, ei hallinnollisten ohjauskeinojen käyttö ole mahdollista. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi tilanteita, jossa kantelussa esitetyt väitteet edellyttävät menettelyn rikosoikeudellista tai virkamiesoikeudellista arviointia. Tällöin vireillä oleva hallintokantelu raukeaa.

Hallintokanteluasiassa ei ole mahdollista päättää kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Kanteluasian ratkaisussa mahdollisesti annettavalla hallinnollisella ohjauksella ei ole vastaavia oikeudellisia vaikutuksia kuin hallintoasiassa annettavilla päätöksillä. Siten hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla.

Lisätietoja asiasta antavat tarvittaessa kirkkoneuvos Pirjo Pihlaja, hallintopäällikkö Asta Virtaniemi ja kirkolliskokouksen pääsihteeri Katri Kuuskoski, sähköpostiosoitteet etunimi.sukunimi@evl.fi.

KIRKKOHALLITUS

Jukka Keskitalo

Pirjo Pihlaja

ISSN 1797-0326